

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

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

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

**geschwärzte Fassung**

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	5
2	Beschreibung der relevanten Leistungen .....	6
2.1	Die Märkte-Empfehlung der Kommission .....	7
2.2	In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen .....	7
2.3	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger Anschlüsse .....	9
2.4	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen.....	10
2.4.1	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen kupfernetzbasierend über DSL-Technologie.....	10
2.4.2	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Kabelnetze .....	11
2.4.3	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Glasfaser.....	11
2.5	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis stationärer Funklösungen .....	12
2.5.1	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger funkbasierter Anschlussprodukte.....	12
2.5.2	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis breitbandiger funkbasierter Anschlussprodukte.....	13
2.6	Produktbündel und Pakete .....	13
2.7	Kundenindividuelle Gesamtverträge.....	15
3	Gang der Ermittlungen .....	16
3.1	Auskunftsersuchen.....	16
3.2	Nacherhebung.....	17
3.3	Datengrundlage der Analyse .....	17
4	Vorbringen der Unternehmen .....	18
4.1	Substitutionsbeziehungen .....	18
4.1.1	Schmalbandige (Telefon)-Anschlussprodukte .....	18
4.1.2	Breitbandige Anschlussprodukte .....	20
4.1.3	Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte .....	21
4.1.4	Trennung von Telefondienst und Betrieb des Anschlusses .....	22
4.1.5	Mobilfunkbasierte Sprachdienste.....	22
4.1.6	Stationäre Funklösungen und sonstige Anschlussprodukte.....	23
4.1.7	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis.....	24
4.1.8	Nachfrageänderung bei Preiserhöhung.....	25
4.2	Angebotsumstellungsflexibilität.....	26
4.2.1	Schmalbandige Anschlussprodukte.....	26
4.2.2	Breitbandige Anschlussprodukte .....	27
4.2.3	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis.....	29
4.3	Wettbewerbsbedingungen.....	30
4.3.1	Schmalbandige Anschlussprodukte.....	30
4.3.2	Breitbandige Anschlussprodukte .....	32
4.3.3	Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte .....	33
4.3.4	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis.....	35
4.4	Zugang zu den Beschaffungsmärkten .....	36
4.5	Größenvorteile .....	36
4.6	Verbundvorteile .....	36
4.7	Diversifizierung von Produkten .....	37
4.8	Regionale Preisdifferenzierung.....	38
4.9	Vertriebs- und Verkaufnetz .....	38
4.10	Nachfragerbindung .....	38
4.11	Behinderungsstrategien .....	39

4.12	Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse.....	40
4.13	Technischer Fortschritt .....	41
4.14	Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme .....	42
4.15	Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH .....	44
5	Sondergutachten der Monopolkommission.....	44
6	Nationale Konsultation.....	45
7	Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG .....	46
8	Europäisches Konsolidierungsverfahren .....	46
9	Marktabgrenzung .....	47
9.1	Sachliche Marktabgrenzung .....	48
9.1.1	Privat- und Geschäftskunden .....	49
9.1.2	Unterteilung nach Schmalbandanschlussarten.....	52
9.1.2.1	Analog- und ISDN-Basisanschlüsse.....	53
9.1.2.2	ISDN-PMx-Anschlüsse.....	55
9.1.2.3	Schmalbandige stationäre Funklösungen.....	59
9.1.3	Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse.....	61
9.1.4	Glasfaseranschlüsse .....	71
9.1.5	Breitbandige stationäre Funklösungen .....	77
9.1.6	Produktbündel und Pakete .....	78
9.1.6.1	Behandlung der Paketangebote in der Empfehlung der Kommission .....	79
9.1.6.2	Vorliegen von Paketangeboten .....	80
9.1.6.3	Double Play Angebote.....	81
9.1.6.4	Triple Play Angebote und Bündelung mit weiteren Telekommunikationsdiensten.....	89
9.1.7	Mobilfunkanschlüsse .....	91
9.1.8	Kundenindividuelle Gesamtverträge.....	93
9.1.9	Internetbasierte Telefondienste .....	100
9.1.10	Nennung des sachlich relevanten Marktes .....	100
9.2	Räumlich relevanter Markt.....	101
10	Ziele und Grundsätze der Regulierung .....	108
11	Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG.....	111
11.1	Marktzutrittsschranken.....	113
11.2	Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb .....	129
11.3	Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts .....	138
11.4	Ergebnis .....	146
12	Prüfung der beträchtlichen Marktmacht.....	146
12.1	Marktanteile .....	147
12.1.1	Methodik der Marktanteilsberechnung.....	149
12.1.2	Marktanteile gemessen an den Absätzen.....	150
12.1.3	Marktanteile gemessen an den Umsatzerlösen .....	153
12.1.4	Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen .....	155
12.1.5	Ergebnis.....	156
12.2	Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration .....	158
12.3	Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen .....	161
12.4	Marktzutrittsschranken.....	164
12.5	Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb.....	164
12.6	Ausgleichende Nachfragermacht .....	165
12.7	Produktdifferenzierung.....	166
12.8	Größen- und Verbundvorteile.....	167
12.9	Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit .....	168
12.10	Gesamtschau und Ergebnis.....	168
13	Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht .....	170
14	Anhang 1: Tabellarische Übersicht .....	171
15	Anhang 2: Stellungnahmen der Unternehmen .....	172

## **Abbildungsverzeichnis**

- Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland.....	8
- Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis einer bestimmten Anschluss-technologie in Deutschland .....	8
- Bundesweit agierende Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland .....	9
- Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland .....	15
- Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschluss-technologien in Deutschland ....	65
- Bundesweit agierende Anbieter von Produkten, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in Deutschland .....	102
- Absatz an Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland.....	151
- Marktanteile (Absätze) .....	151
- Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst basierend auf verschiedenen Infrastrukturen.....	152
- Marktanteile Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst separat und in Bündelprodukten (Absätze) .....	153
- Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Bündelprodukten in Deutschland.....	154
- Marktanteile (Umsätze) .....	154
- Marktanteile separat und in Bündelprodukten (Umsätze) .....	154

## **Tabellenverzeichnis**

- Anteile am Gesamtmarkt (Absätze).....	151
- Anteile am Gesamtmarkt (Umsätze).....	154
- Schätzung des Anteils des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst...	155
- Unternehmens- und Konzernumsatz .....	162

## 1 Einleitung

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

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

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

Nachfolgend werden

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

---

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

## 2 Beschreibung der relevanten Leistungen

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.1 Die Märkte-Empfehlung der Kommission**

Seit der letzten Marktanalyse hat es keine Änderungen der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission, der dazugehörigen Anhänge und des Working-Documents<sup>3</sup> gegeben. Wie bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse dargestellt, geht die Kommission davon aus, dass neben schmalbandigen auch breitbandige Anschlusstechnologien, darunter auch Funklösungen, die auf einen festen Standort bzw. einen Radius um einen Standort begrenzt sind, zu diesem Markt gehören können. Sie geht davon aus, dass breitbandige Anschlüsse vor allem deshalb nachgefragt würden, um Zugang zu schnellen Internetdiensten zu erhalten. Sprachdienste hingegen könnten durch beide Technologien realisiert werden. Sie ruft die nationalen Regulierungsbehörden daher dazu auf, die Substitutionsbeziehungen zwischen diesen Technologien zu prüfen. Auch Voice-over-Broadband-Dienste (VoB) seien zu analysieren und auf mögliche Substitutionsbeziehungen zu anderen Technologien zu prüfen.

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

## **2.2 In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen**

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

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

---

<sup>3</sup> Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note.

## Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

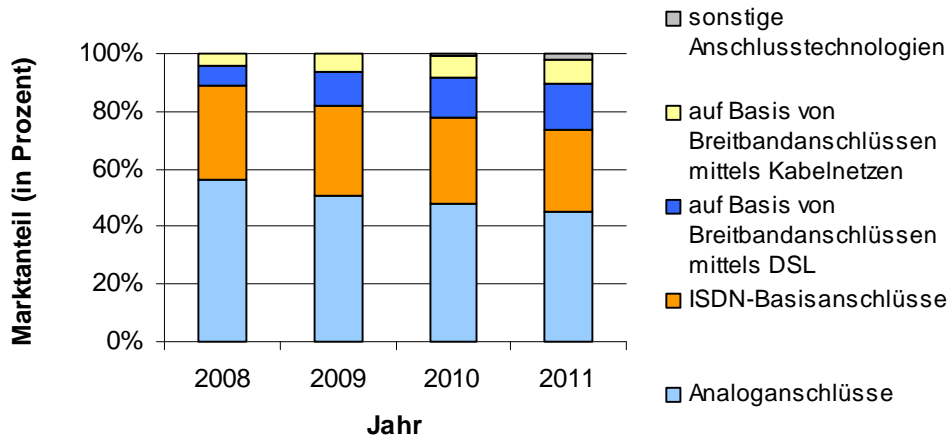


Abbildung 1 - Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland<sup>4</sup>

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

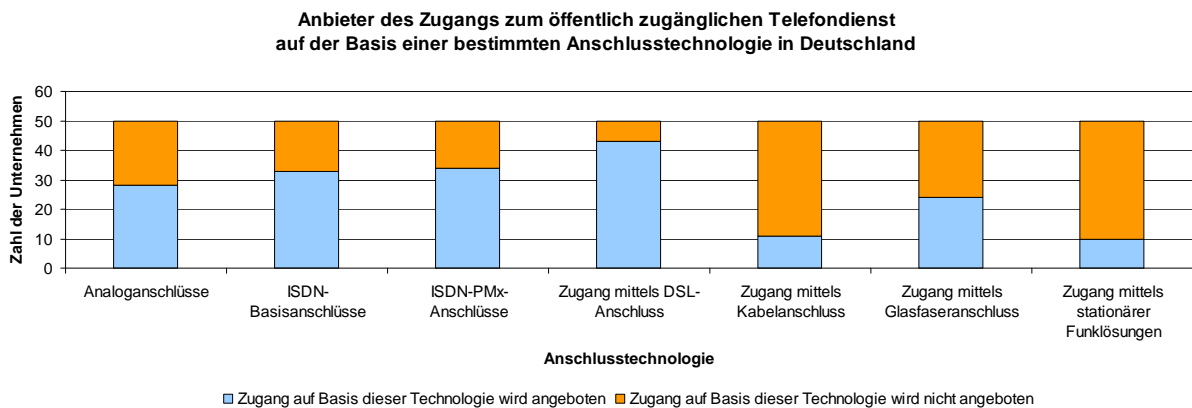


Abbildung 2 - Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis einer bestimmten Anschlusstechnologie in Deutschland

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

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

<sup>4</sup> Bezogen auf die im Rahmen der Ermittlungen erhobenen Absatzzahlen.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 4 - Vorbringen der Unternehmen.



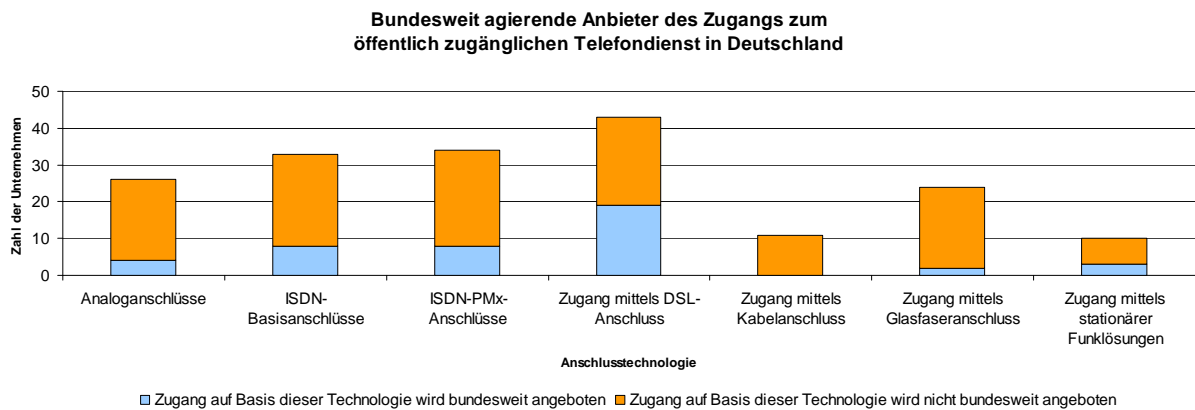


Abbildung 3 - Bundesweit agierende Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

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

### 2.3 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger Anschlüsse

Schmalbandige Anschlüsse werden in der Regel über das PSTN<sup>6</sup>-Netz und mit Kupferdoppeladern als Leitungsmedium realisiert. Für diese Analyse relevant sind dabei die folgenden Anschlussarten:

- Analog-Anschluss: Ein klassischer Telefonanschluss, der über einen Sprechkanal mit 3,1 kHz Bandbreite verfügt.
- ISDN<sup>7</sup>-Basisanschluss: Besteht aus zwei unabhängig von einander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s.
- Ein ISDN-PMx<sup>8</sup>-Anschluss: Besteht aus 30 unabhängig von einander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s. Ein ISDN-PMx-Anschluss ist für größere Telekommunikationsanlagen konzipiert.

<sup>6</sup> Public Switched Telephone Network.

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

<sup>8</sup> Primärmultiplex.

## **2.4 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen**

Breitbandanschlüsse verbinden die Endeinrichtung eines Teilnehmers physisch oder logisch mit einem Netzknoten im öffentlichen Telekommunikationsnetz. Die Datenübertragungsrate sollte sowohl up- als auch downstream<sup>9</sup> größer als 128 kbit/s sein, um das Kriterium der Breitbandigkeit zu erfüllen.

Bei Breitbandanschlüssen kann es sich in erster Linie um xDSL-Anschlüsse, rückkanalfähige Anschlüsse über das HFC<sup>10</sup>-Netz (Kabelanschlüsse), Glasfaseranschlüsse, Internetfestverbindungen, drahtlose Anschlüsse, Zwei-Wege-Satellitenanschlüsse sowie Powerline-Anschlüsse handeln.

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Upstream bezeichnet die Datenübertragung vom Endkunden zum Server, downstream die umgekehrte Richtung vom Server zum Endkunden.

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

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

<sup>12</sup> Weitere Einzelheiten hierzu sind dem Abschnitt 9.1.3 zu entnehmen.

Ein Naked-DSL-Anschlussprodukt ist immer gebündelt mit einem Internetzugangsdienst. Die überwiegende Anzahl der heute angebotenen Produkte umfasst zusätzlich auch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Bei Naked-DSL-Anschlüssen kann in der Regel somit zwischen zwei Varianten unterschieden werden: Neben den mit Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst angebotenen Anschlussvariante gibt es auch Anschlüsse, die lediglich mit einem Internetzugangsdienst gebündelt werden und über keine unmittelbare Telefonie-Funktion verfügen und häufig als Ergänzung zu einem vorhandenen Mobilfunkanschluss genutzt werden. Zudem ist zu erwarten, dass zukünftig auch ungebündelte Zugänge zum öffentlichen Telefondienst über IP-basierte Technologien angeboten werden. Dies könnte z. B. dann der Fall sein, wenn Kunden z. B. nach Umzügen bereits existierende, breitbandige Anschlussinfrastruktur nicht nutzen, sondern lediglich reine Sprachtelefonie nachfragen wollen. Wie diese Produkte dann emuliert bzw. technisch umgesetzt werden, wird bei Vorliegen solcher Produkte im Rahmen zukünftiger Analysen zu prüfen sein.

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

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

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

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

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

Eine weitere Möglichkeit, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen zu realisieren, ist die Anbindung des Endkunden mit Hilfe von Glasfasern. Hierbei kommt ausschließlich die Variante Fibre to the Home (FTTH)<sup>13</sup> in Betracht. Die in diesem Zusammenhang ebenfalls genannte Variante FTTB<sup>14</sup> stellt keinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis einer reinen Glasfaser dar und

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

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

wird daher hier nicht weiter ausgeführt. Parallel zu dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels DSL- und Kabelanschlüssen sind auch Anschlüsse über Glasfaser für diese Marktanalyse relevant, soweit über sie auch der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten realisiert wird.

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

## **2.5 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis stationärer Funklösungen**

Neben dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels leitungsbasierter Anschlussprodukte wird dieser teilweise auch mittels funkbasierter Anschlussprodukte angeboten. Bei diesen Produkten wird der Endkunde nicht mehr mittels einer Teilnehmeranschlussleitung an das öffentliche Telefonnetz angebunden, sondern er wird über ein funkbasiertes Telekommunikationsnetz an das öffentliche Telefonnetz angebunden. Dabei ist im Rahmen dieser Analyse eine Unterscheidung zu treffen. Da der Markt Nr. 1, entsprechend der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission, nur den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten umfasst, sind klassische mobile Funklösungen zunächst auszuschließen. Kunden, die einen Festnetzanschluss durch einen Mobilfunkanschluss substituieren, sind demnach nicht Teil des Marktes Nr. 1.<sup>15</sup> Neben den ausschließlichen Nutzern von Mobilfunkanschlüssen gibt es inzwischen auch Produkte, die sich an diejenigen Endkunden richten, deren Gebäude/Wohnungen nicht durch breitbandige leitungsbasierte Anschlussprodukte versorgt werden können. Der Endkunde kann dabei Endgeräte, die für einen Festnetzanschluss verwendet werden können, weiterhin nutzen. Die Verbindung wird durch ein entsprechendes Empfangsgerät bereitgestellt, an das das Telefon/der Router angeschlossen werden kann. Durch die Nutzung stationärer Endgeräte könnte der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis eines funkbasierten Anschlussproduktes Teil des Marktes Nr. 1 sein.<sup>16</sup> Die vorgenannten Funklösungen sind in der Regel auf bestimmte Funkzellen beschränkt, so dass dadurch die Mobilität des Nutzers eingeschränkt wird und somit von einer stationären Funklösung gesprochen werden kann.

### **2.5.1 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger funkbasierter Anschlussprodukte**

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

---

<sup>15</sup> Vgl. Abschnitt 9.1.7.

<sup>16</sup> Vgl. Abschnitt 9.1.2.3 und 9.1.5.

<sup>17</sup> So prüft beispielsweise die *Telekom Deutschland GmbH* derzeit die Möglichkeit, den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz in Bereichen, in denen ein Ausbau der leitungsbasierten Infrastruktur aus ihrer Sicht nicht rentabel sein könnte, durch ein schmalbandiges funkbasiertes Anschlussprodukt bereitzustellen.

## 2.5.2 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis breitbandiger funkbasierter Anschlussprodukte

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

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

## 2.6 Produktbündel und Pakete

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

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

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

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

- Single Play Pakete

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

- Double Play Pakete

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

- Triple Play Pakete

Zusätzlich zum Leistungsumfang des Double Play Paketes wird in der Regel ein Fernsehdienst zur Verfügung gestellt. Beispiele hierfür sind Kabelfernsehangebote der diversen Kabelnetzbetreiber oder auch das „Entertain“-Angebot der *Telekom Deutschland GmbH*.<sup>18</sup>

- Quad Play Pakete

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

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

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

---

<sup>18</sup> Triple Play Pakete können zudem beispielsweise anstelle der Kabelfernsehangebote stattdessen Mobilfunkdienste enthalten.

## Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

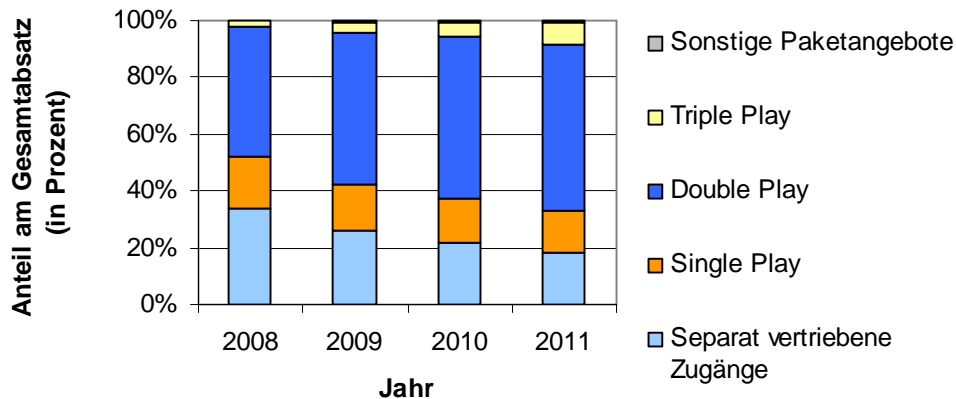


Abbildung 4 - Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

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

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

### 2.7 Kundenindividuelle Gesamtverträge

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

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

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

### 3 Gang der Ermittlungen

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

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

#### 3.1 Auskunftsersuchen

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

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

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



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

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

### 3.2 Nacherhebung

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

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

### 3.3 Datengrundlage der Analyse

Im Nachgang zu dem Auskunftersuchen und der Nacherhebung wurden die Daten in engem Austausch mit den Unternehmen plausibilisiert und Abweichungen und fehlerhafte Meldungen korrigiert. Dabei konnte auch auf Daten zurückgegriffen werden, die der Bundesnetzagentur bereits im Rahmen ihrer Abfragen zum Tätigkeits- und Jahresbericht zur Verfügung gestellt wurden<sup>19</sup>. Auch die im Laufe dieser Vergleiche aufgetretenen Differenzen wurden, soweit möglich, in Zusammenarbeit mit den Unternehmen aufgeklärt. Bedingt durch die Menge und Detailtiefe der erhobenen Daten sowie die Probleme einiger Unternehmen, die Absatz- und Umsatzzahlen für die abgefragten Jahre differenziert anzugeben, muss jedoch davon ausgegangen werden, dass statistische Unsicherheiten in geringem Umfang nicht vollständig ausgeschlossen werden können. Aus diesem Grund werden an den relevanten Stellen, wie z. B. der Berechnung der Marktanteile, zusätzlich Sicherheitsabschläge vorgenommen, um auszuschließen, dass hierdurch eine Benachteiligung entstehen könnte. Diese Sicherheitsabschläge sowie weitere Angaben zur Datengrundlage und Plausibilität werden an den entsprechenden Stellen in dieser Analyse detailliert ausgeführt.

---

<sup>19</sup> Der Erhebungsbogen zum Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur verweist ausdrücklich darauf, dass die erhobenen Daten (soweit möglich) auch im Rahmen von Prüfungen gemäß §§ 10 u. 11 TKG verwendet werden.

## **Wichtiger Hinweis**

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

## **4 Vorbringen der Unternehmen**

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

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

### **4.1 Substitutionsbeziehungen**

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

#### **4.1.1 Schmalbandige (Telefon)-Anschlussprodukte**

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

##### ISDN-PMx-Anschlüsse

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

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

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

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

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

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

**[B. u. G.]**

**[B. u. G.]**

#### Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse

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

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

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

**[B. u. G.]**

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

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

Entgegen diesen Einschätzungen geht das Unternehmen Vodafone GmbH<sup>20</sup> davon aus, dass Analoganschlüsse und ISDN-Anschlüsse nur in geringem Maße austauschbar und damit nicht einem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien. So seien die Leistungsmerkmale unterschiedlich, da insbesondere ISDN-Anschlüsse durch die zwei parallel verfügbaren Kanäle die zeitgleiche Telefonie mehrerer Personen bzw. die zeitgleiche Nutzung von Telefon, Fax und schmalbandigem Internet ermöglichen. Darüber hinaus benötige der Kunde spezielle Endgeräte bzw. einen Adapter, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht nicht gegeben sei.

#### 4.1.2 Breitbandige Anschlussprodukte

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

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

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

Die Unternehmen EWE TEL GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG und die VSE Net GmbH vertreten die Ansicht, dass private Nachfrager keine besonderen Präferenzen bezüglich der Anslusstechologie hätten. Für sie zählten nur die Up- und Downloadbandbreite, ggf. die Ping-Zeiten<sup>21</sup> und die verwendbaren Dienste. Die Communication Services Tele2 GmbH weist ergänzend darauf hin, dass es zurzeit noch keine Anwendungen für Glasfaser- oder Kabelanschlüsse gebe, die nicht (zumindest in vergleichbarer Form) auch durch die DSL-Technologie realisiert werden könnten. Aus diesen Gründen gehen diese Unternehmen davon aus, dass diese Anslusstechologien austauschbar seien.

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

---

<sup>20</sup> Das Unternehmen Vodafone D2 GmbH hat sich zum 01.02.2013 in Vodafone GmbH umbenannt. Somit wird in dieser Marktanalyse das Unternehmen Vodafone D2 GmbH – wie ursprünglich im Konsultationsentwurf erfolgt – nunmehr als Vodafone GmbH aufgeführt.

<sup>21</sup> Relevant z. B. für Computerspiele.

Auch die Vodafone GmbH sieht eine grundsätzliche Austauschbarkeit gegeben, weist jedoch einschränkend darauf hin, dass dies nur für entbündelte Anschlussleistungen gelte. Bei Produktbündeln treffe dies hingegen jedoch oftmals nicht zu. Als Beispiel werden Kunden genannt, die DSL beziehen, weil sie bei der Nutzung eines Kabelanschlusses verpflichtet wären, den Fernsehdienst ebenfalls einzukaufen – obwohl sie daran kein Interesse hätten.

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

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

#### 4.1.3 Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte

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

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

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

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

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

**[B. u. G.]**.

[B. u. G.].

#### 4.1.4 Trennung von Telefondienst und Betrieb des Anschlusses

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

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

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

Unabhängig von dieser Fragestellung weisen sowohl die Vodafone GmbH als auch die Tele-kom Deutschland GmbH sowie die [B. u. G.] darauf hin, dass die Qualität und der Funkti-onsumfang dieser Produkte nicht mit leitungsgebundenen Anschlussprodukten vergleichbar seien. So fehle eine Notruffunktionalität, zudem sei die Verbindungsqualität sei nicht gesi-ichert. [B. u. G.].

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

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

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

#### 4.1.5 Mobilfunkbasierte Sprachdienste

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.1.6 Stationäre Funklösungen und sonstige Anschlussprodukte**

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

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

[B. u. G.].

Die Unternehmen HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Kabel BW GmbH, QSC AG, R-Kom GmbH & Co. KG, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH, WOBCOM GmbH sowie ein weiteres Unternehmen **[B. u. G.]** sehen eine Austauschbarkeit, abhängig von der Verfügbarkeit leitungsgebundener Anschlussprodukte, für gegeben. **[B. u. G.]**.

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

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

#### **4.1.7 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis**

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

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

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

**[B. u. G.]**.

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

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

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



#### 4.1.8 Nachfrageänderung bei Preiserhöhung

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 Angebotsumstellungsflexibilität

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

### 4.2.1 Schmalbandige Anschlussprodukte

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

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

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

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

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

**[B. u. G.]**

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

Die Communication Services Tele2 GmbH gibt ebenfalls an, dass die Vorleistungskosten zu hoch seien, um ein schmalbandiges Anschlussprodukt kostendeckend anbieten zu können. Dazu kämen außerdem Vertriebsinvestitionen. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei

schmalbandigen Anschlüssen um ein Geschäftsfeld mit rückläufigem Gesamtumsatz handeln, sei ein Marktzutritt dritter Unternehmen daher nicht zu erwarten. Das Fehlen eines tragfähigen Resale-Vorleistungsproduktes für schmalbandige Telefonanschlüsse verhindere daher bundesweiten Wettbewerb auf dem Markt für schmalbandige Anschlussprodukte. Auch die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG sowie ein weiteres Unternehmen **[B. u. G.]** sehen Probleme auf dem Vorleistungsmarkt.

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

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

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

#### **4.2.2 Breitbandige Anschlussprodukte**

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

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

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

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

**[B. u. G.]**

**[B. u. G.]**

Die R-Kom GmbH & Co. KG würde ebenfalls kein neues Anschlussprodukt anbieten, geht jedoch davon aus, dass durch die Austauschbarkeit breitbandiger Anschlussprodukte von der unterstellten Preiserhöhung ein Preisdruck auf die anderen Produkte ausgehen würde, was zu verstärkter Aktivität (Werbung, Angebotsgestaltung, Ausbaugeschwindigkeit) führen würde.

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

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

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

#### Breitbandige Kabelanschlüsse

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

#### Sonstige breitbandige Anschlusstypen

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

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

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

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

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

[B. u. G.].

[B. u. G.].

#### 4.2.3 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis

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

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

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

[B. u. G.].

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

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

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

[B. u. G.].

[B. u. G.].

[B. u. G.].

### 4.3 Wettbewerbsbedingungen

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

#### 4.3.1 Schmalbandige Anschlussprodukte

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

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

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

Die Notwendigkeit für eine regional differenzierte Betrachtung des Marktes wird hingegen von den anderen Unternehmen nicht vorgebracht. Vielmehr tragen mehrere Unternehmen vor, dass die Telekom Deutschland GmbH eine unverändert starke Position auf dem Markt einnehme. So geht die QSC AG davon aus, dass die Wettbewerbsbedingungen homogen

sein, da mangels Resale ein Wettbewerb nur auf der Basis der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung möglich sei. Kommerziell sei wegen Preis-Kosten-Scheren bei Analoganschlüssen kein und bei ISDN-Basisanschlüssen nur begrenzter Wettbewerb möglich.

Auch die Communication Services Tele2 GmbH geht von homogenen Wettbewerbsbedingungen auf diesem Markt aus, der gesättigt und tendenziell rückläufig sei und durch die Monopolstellung der Telekom Deutschland GmbH und ihrer Markenstärke geprägt und beeinflusst werde.

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

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

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

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

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

### ISDN-PMx-Anschlüsse

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

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

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

**[B. u. G.]**.

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

**[B. u. G.]**.

#### **4.3.2 Breitbandige Anschlussprodukte**

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

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

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

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

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

Vorhandene Infrastruktur wird ebenfalls von mehreren Unternehmen als Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen genannt. So sieht die Teliko GmbH Unternehmen mit eigener Infrastruktur im Vorteil. Die HLkomm Telekommunikations GmbH ergänzt, dass Monopolsituationen in Immobilien (z. B. durch Gestattungsverträge) Angebote verhindern könnten.



Auch die WOBKOM GmbH sieht Vorteile für Kabelnetzbetreiber, da die TV-Grundversorgung teilweise bereits durch die Mietverträge (unabhängig von der Nutzung) geregelt werde. Das Unternehmen sehe den DSL-Markt als ausgewogen und reguliert an, während es davon ausgehe, dass sich Glasfaseranschlüsse am schwersten im Markt etablieren ließen. Die HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG sieht ebenfalls Vorteile für Betreiber von Koaxialnetzen, die nicht für Wettbewerber geöffnet werden müssten.

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

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

#### **[B. u. G.].**

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

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

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

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

#### **4.3.3 Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte**

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

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

**[B. u. G.]**

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

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

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

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

**[B. u. G.]**

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

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

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

Auch die Unternehmen Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, HSE Medianet GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCologne Gesellschaft für

Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Stadtwerke Schwedt GmbH, Teliko GmbH, WOBCOM GmbH sowie zwei weitere Unternehmen **[B. u. G.]** gehen von homogenen Wettbewerbsbedingungen aus.

#### **4.3.4 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis**

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

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

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

#### **[B. u. G.]**

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

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

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

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

#### **[B. u. G.]**

**[B. u. G.]**

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

#### **4.4 Zugang zu den Beschaffungsmärkten**

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

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

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

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

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

#### **4.5 Größenvorteile**

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

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

#### **4.6 Verbundvorteile**

Nur 18 der befragten Unternehmen geben an, neben Anschlussleistungen weitere Telekommunikationsdienste anzubieten und dadurch Synergieeffekte nutzen zu können. Dabei wird

am häufigsten die verbesserte Auslastung der eigenen Infrastruktur genannt, gefolgt von Synergieeffekten bei Kundenkontakten, Abrechnungen und Kundenwerbung.

Die *Telekom Deutschland GmbH* stellt fest, dass nahezu alle Netzbetreiber mehr als einen Telekommunikationsdienst anbieten. Die Nutzung von Synergieeffekten sei für alle infrastrukturbasierten Anbieter, unabhängig von der Größe des Unternehmens, selbstverständlich. Dazu verweist sie auf ihre Stellungnahme im Rahmen der letzten Analyse zum Anschlussmarkt.

#### 4.7 Diversifizierung von Produkten

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

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

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

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

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

[B. u. G.]

#### 4.8 Regionale Preisdifferenzierung

Die Frage, ob von den Unternehmen eine regionale Differenzierung ihrer Preise vorgenommen wird, wurde sowohl im Rahmen des Auskunftersuchens als auch im Rahmen der Nacherhebung gestellt. Die überwiegende Zahl der Unternehmen hat dabei angegeben, keine regionale Preisdifferenzierung vorzunehmen. Lediglich zwei Unternehmen geben an, dies zu tun. Eine tatsächliche regionale Differenzierung liegt bei der wilhelm.tel GmbH vor, die unterschiedliche Preisblätter und Tarife für verschiedene Städte/Stadtteile verwendet. Die WOBCOM GmbH gibt an, dass es in einem ihrer Tarifmodelle einen Abschlag gibt, wenn das Grundstück durch eine eigene Leitung erschlossen ist.

#### 4.9 Vertriebs- und Verkaufsnetz

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

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

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

Demgegenüber vertreten mehrere Unternehmen die Ansicht, dass die Bekanntheit der Marke „Telekom“ nach wie vor überragend sei, wodurch viele Kunden gebunden würden. So stellt die Verizon Deutschland GmbH fest, dass Kunden der öffentlichen Hand und sonstige Großkunden teilweise bei technisch gleichwertigen Lösungen die Telekom Deutschland GmbH als den in Deutschland am besten etablierten Anbieter bevorzugen würden.

**[B. u. G.]** Auch die easybell GmbH geht davon aus, dass die Markenbindung vieler Kunden zur Telekom Deutschland GmbH so groß sei, dass sie trotz Verfügbarkeit günstiger Angebote nicht wechseln würden. Die Communication Services Tele2 GmbH führt aus, dass Kunden vielfach befürchteten, dass sich bei einem Wechsel des Anbieters technische Schwierigkeiten ergeben könnten.

#### 4.10 Nachfragerbindung

Nachfragerbindung ist für die Mehrzahl der Unternehmen ein wichtiger Aspekt. So geben ca. 30 Unternehmen an, die Kunden nach einer Kündigung anzusprechen, um die Gründe für diese Kündigung zu erfahren und den Wechsel ggf. abzuwenden. Dabei versuchen die Un-

ternehmen insbesondere den Kunden zu beraten und auf attraktivere bzw. für ihn sinnvollere Tarife hinzuweisen. Eine geringere Zahl von Unternehmen bietet in diesem Fall auch Preissenkungen im existierenden Vertrag bzw. Gutschriften an.

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

#### **4.11 Behinderungsstrategien**

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

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

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

gekommen. So seien Fehler nicht mit der notwendigen Priorität behoben worden, es hätte Verzögerungen gegeben und Bestellungen seien abgelehnt worden. **[B. u. G.]**.

Die easybell GmbH sieht ebenfalls Behinderungsstrategien auf dem Markt. So würden Portierungen wegen nicht nachvollziehbarer Fehler auf den Formularen abgelehnt, so dass Kunden beim Altanbieter verblieben und Kündigungstermine verpasst würden. Außerdem würden Kunden nach deren Kündigung mit Hilfe des Portierungsformulars abgeworben. Probleme gebe es auch mit Technikerterminen. Eine signifikante Zahl von Kunden behauptet, durchgängig anwesend gewesen zu sein, während der Techniker angibt, die Kunden nicht angetroffen zu haben. Auch die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA stellt fest, dass bekannt sei, dass manche Marktteilnehmer die Anschlussübernahme (vorwiegend über die Teilnehmeranschlussleitung) durch langwierige Kündigungsprozeduren und das Ausnutzen von Lücken in definierten Prozessabläufen vorsätzlich erschweren bzw. die damit verbundenen Probleme ignorieren. Auch die Unternehmen envia TEL GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, Teliko GmbH, wilhelm.tel GmbH sowie ein weiteres Unternehmen **[B. u. G.]** sehen sich vergleichbaren Behinderungen bei der Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung durch das marktmächtige Unternehmen ausgesetzt.

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

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

**[B. u. G.]**.

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

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

#### **4.12 Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse**

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

Auch die HSE Medianet GmbH sowie die Stadtwerke Schwedt GmbH gehen davon aus, dass es keine Marktzutrittsschranken oder Expansionshindernisse gebe. Die PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH sieht nach wie vor Möglichkeiten gegeben, in den Markt einzutreten. Unsicherheiten im rechtlichen Rahmen (z. B. TKÜV und Vorratsdaten-



speicherung) seien jedoch Expansionshemmnisse. Auch die Teliko GmbH sieht keine prinzipiellen Zutrittsschranken. Jedoch wäre ein Markteintritt bei niedrigeren Einkaufspreisen für regulierte Vorleistungsprodukte einfacher.

Abweichend davon nimmt die QSC AG eine Differenzierung vor. So seien bei ausreichender Größe nur noch geringe Markteintrittsschwellen zu überwinden, um ohne eigene Infrastruktur auf Basis eines T-VPN Angebote am Markt zu platzieren. Sollte jedoch teilweise eigene Infrastruktur verwendet werden, seien die Markteintrittsbarrieren hingegen unverändert hoch. Probleme entstünden z. B. durch die Knappheit an Flächen und die praktisch unregulierten Aufwandsentgelte für die Bereitstellung sowie die aufgrund mangelnder Veröffentlichung von KPIs<sup>22</sup> noch nicht belegbaren diskriminierenden Praktiken der Telekom Deutschland GmbH bei der Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung.

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

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

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

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

#### 4.13 Technischer Fortschritt

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

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

---

<sup>22</sup> Key Performance Indicator.

#### **[B. u. G.]**

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

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

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

#### **4.14 Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme**

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

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

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

bewerber zur Verfügung gestellt würden. Dies gelte insbesondere auch für den Geschäftskundenbereich. **[B. u. G.]**.

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

Die HSE Medianet GmbH hält bei einem Wegfall der sektorspezifischen Regulierung Dumpingpreise und Behinderungen bei der Nutzung von Vorleistungsprodukten für möglich. Dazu könnten z. B. überhöhte Preise für Vorleistungen, nicht akzeptable Nutzungsbedingungen oder Qualitätsunterschiede zwischen Vorleistungsprodukten und Produkten für Endkunden gehören.

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

**[B. u. G.]**.

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

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

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

des Wettbewerbers abgelehnt würden, eine direkte Bestellung jedoch möglich sei. Auf längere Bearbeitungszeiten des marktmächtigen Unternehmens weist auch die Stadtwerke Schwedt GmbH hin.

[B. u. G.].

#### 4.15 Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH

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

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

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

## 5 Sondergutachten der Monopolkommission

In ihrem 61. Sondergutachten mit dem Titel: „Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern“ geht die Monopolkommission auch auf die Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Anschlussmarkt ein. Sie stellt dabei fest, dass der Wettbewerb bei den

Teilnehmeranschlüssen intensiver geworden sei<sup>23</sup>. Insbesondere die Zahl der Komplettanschlüsse habe sich deutlich erhöht, während schmalbandige Anschlüsse zunehmend an Bedeutung verlor. Sie schlussfolgert, dass der zunehmende Wettbewerb durch die dynamische Entwicklung bei den Breitbandanschlüssen angestoßen werde, wobei es jedoch regionale Unterschiede gebe. Der Substitutionswettbewerb, der von Mobilfunkanschlüssen ausgehe, sei hingegen nicht wesentlich intensiver geworden.

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

Zusammenfassend stellt die Monopolkommission fest, dass geprüft werden müsse, ob eine bundesweite Markt abgrenzung auch weiterhin sachgerecht sei.<sup>24</sup> Eine Regionalisierung der Märkte könne den Abbau von Regulierung erleichtern und der Anschlussmarkt komme durch die regional unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für eine solche Regionalisierung in Frage. Ebenso sei nicht auszuschließen, dass der Markt oder die ggf. regional abzugrenzenden Märkte nicht mehr regulierungsbedürftig seien, wenn mindestens eines der drei Kriterien des § 10 Abs. 2 TKG nicht mehr erfüllt sei. So könnte sich z. B. die Wettbewerbsintensität erhöht haben oder das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Vermeidung von Marktversagen ausreichend sein.

Die Monopolkommission kommt abschließend zu dem Ergebnis, dass die Regulierung des Anschlussmarktes aus ihrer Sicht aufgegeben werden könne<sup>25</sup>.

## 6 Nationale Konsultation

Zum Zweck der Durchführung einer nationalen Konsultation im Sinne des § 12 Abs. 1 TKG hat die Bundesnetzagentur am 07.11.2012 einen Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Endkundenmarkt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten als Mitteilung Nr. 933/2012 im Amtsblatt Nr. 1 und auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Damit wurde interessierten Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats gegeben. Insgesamt sind sieben Stellungnahmen von Unternehmen und Verbänden eingegangen.

Gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 TKG sind sodann die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens als Mitteilung Nr. 61 am 30.01.2013 im Amtsblatt Nr. 2/2013 der Bundesnetzagentur und auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden.

Bei beiden Veröffentlichungen sind Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 12 Abs. 1 S. 3 TKG geschwärzt worden.

In Anhang 2 werden die Stellungnahmen der interessierten Parteien zu dieser Konsultation wiedergegeben.

<sup>23</sup> Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 35 ff.

<sup>24</sup> Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 47-48.

<sup>25</sup> Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 104.

## **7 Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG**

Mit Schreiben vom 03.05.2013 wurde das Bundeskartellamt um die Herstellung des Einvernehmens nach § 123 Absatz 1 TKG gebeten. Die 7. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes hat das Einvernehmen zu der für den Endkundenmarkt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Empfehlung 2007/89/EG) vorgenommenen Marktabgrenzung und zu den getroffenen Feststellungen der beträchtlichen Marktmacht mit Schreiben vom 16.05.2013 erteilt.

## **8 Europäisches Konsolidierungsverfahren**

Am 12.06.2013 wurde das europäische Konsolidierungsverfahren im Sinne von § 12 Absatz 2 Nr. 1 TKG eingeleitet. In diesem Zusammenhang übermittelte die Kommission der Bundesnetzagentur am 21.06.13 ein Auskunftersuchen gemäß Art. 5 Abs. 4 RRL; die Antwort darauf ging am 26.06.13 ein.

Zu dem Konsolidierungsentwurf hat zwar keine der nationalen Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch GEREK, wohl aber die Europäische Kommission am 12.07.13 Stellung genommen.<sup>26</sup> In ihrer Stellungnahme erhebt die Kommission keine Einwände gegen die Marktanalyse und Marktdefinition. Sie gibt folgende Bemerkungen ab:

### **„Komplettanschlüsse und Regulierung auf der Vorleistungsebene**

Die Kommission ruft in Erinnerung, dass sie die Bundesnetzagentur anlässlich der vorherigen Marktanalyse aufgefordert hatte, das Marktsegment der Komplettanschlüsse genau zu beobachten, und besonders darauf hingewiesen hatte, dass eine wirksame Regulierung auf der Vorleistungsebene sich längerfristig auf die Wettbewerbsbedingungen auf dem Endkundenzugangsmarkt auswirken könnte, und zwar insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Steigerung des Anteils der Komplettanschlüsse an der Gesamtzahl der Telefonanschlussleitungen. Die Kommission nimmt die von der Bundesnetzagentur übermittelten Angaben zur Kenntnis, wonach vor allem Wettbewerber, aber auch die Telekom Deutschland GmbH selbst, Komplettanschlüsse intensiv bewerben und der Einsatz breitbandiger Komplettanschlüsse in Deutschland seit der letzten Marktüberprüfung zunehmend an Bedeutung gewonnen hat<sup>27</sup>. Außerdem nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die Umstellung auf Komplettanschlüsse Teil eines Modernisierungsprozesses ist, in dessen Folge möglicherweise noch im Laufe des aktuellen Überprüfungszeitraums leitungsvermittelte Netze durch paketvermittelte Netze abgelöst werden. Wenngleich die Marktzutrittsschranken gegenwärtig noch immer beträchtlich sind, ist die Kommission der Ansicht, dass vom zunehmenden Einsatz sogenannter „All-IP“-Zugangsprodukte in Verbindung mit einer wirksamen Regulierung des Breitbandzugangs auf der Vorleistungsebene eine erhebliche Verringerung der bestehenden Marktzutrittsschranken sogar noch vor dem Ende des aktuellen Marktüberprüfungszeitraums erwartet werden kann. Aus diesem Grund fordert die Kommission die Bundesnetzagentur auf, diesen Prozess weiter zu beobachten und den Markt erneut zu überprüfen, sobald sich die Regulierung auf der Vorleistungsebene als ausreichend erweist, um einen wirksamen Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für den Zugang zu Telefonnetzen und -diensten zu garantieren.

<sup>26</sup> DE/2013/1468 vom 12.07.2013.

<sup>27</sup> Zwischen 2008 und 2011 stieg der Anteil der DSL-Komplettanschlüsse von 7 % auf 16 % und der Anteil der Komplettanschlüsse über Breitbandkabelnetze von 3 % auf 7 % bezogen auf den Gesamtumsatz von Zugängen zum öffentlichen Telefonnetz.

## Notifizierung der Regulierungsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt

Die Kommission erinnert daran, dass gemäß Artikel 16 der Rahmenrichtlinie die Festsetzung, Beibehaltung, Änderung oder Aufhebung von Verpflichtungen ein fester Bestandteil des Marktanalyseverfahrens sind. Aus diesem Grund kritisiert die Kommission die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur, bei der das Verfahren zur Auferlegung von Verpflichtungen erst im Anschluss an die Notifizierung der Marktabgrenzung und der Feststellung beträchtlicher Marktmacht eingeleitet wird.

Die Kommission stellt fest, dass nach dem Zeitplan der Bundesnetzagentur mit der Notifizierung der betreffenden Verpflichtungen erst im Jahr 2014 zu rechnen ist, woraus sich ein erheblicher zeitlicher Abstand zwischen der Datenerhebung und der Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt ergibt. Die Kommission macht die Bundesnetzagentur darauf aufmerksam, dass die Auferlegung der Verpflichtungen infolge dieser Verzögerung möglicherweise nicht mehr auf Marktdaten gestützt sein könnte, die objektiv die tatsächliche Marktsituation abbilden, so dass die auferlegten Verpflichtungen möglicherweise ungeeignet sein könnten, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beheben<sup>28</sup>.

Vor diesem Hintergrund fordert die Kommission die Bundesnetzagentur im Interesse einer höheren Rechtssicherheit dringend auf, ihr entweder die entsprechenden Abhilfemaßnahmen unverzüglich mitzuteilen, oder aber die vorgenommene Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht erneut zu prüfen, um sich zu vergewissern, dass es keine materiellen Änderungen gegeben hat.“

## 9 Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien<sup>29</sup> die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 u. Abs. 2 S. 3 TKG i. V. m. Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie (RRL).<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Dies gilt erst recht, da in Umsetzung von Art. 15 Abs. 3 RRL das nationale Recht gemäß § 10 Abs. 2 S. 3 TKG ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung vorsieht.<sup>32</sup>

Nach summarischer Prüfung der EU-Kommission kommen die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte in der Regel für eine Regulierung in Betracht und begründen eine Art „Anfangsverdacht“ für ein regulatorisches Einschreiten.<sup>33</sup> Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht rechtskräftig festgestellt, dass Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 3

<sup>28</sup> Siehe den Beschluss der Kommission in der Sache PL/2012/1394.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi - Slg 1989, 4407 Rn. 18.

<sup>32</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

<sup>33</sup> Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11,13.

TKG eine gesetzliche Vermutung dafür begründet, dass diese Märkte ebenso in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig seien.<sup>34</sup>

Die weitestgehende Berücksichtigung erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkte-Empfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zukommt. Liegen jedoch ausnahmsweise etwaige vom europäischen Standard abweichende spezifische nationale Besonderheiten vor, kann dies ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung rechtfertigen.<sup>35</sup>

In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>36</sup> Dies trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10 f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.<sup>37</sup> 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“<sup>38</sup> zuzubilligen sei.<sup>39</sup>

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

Vorab wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um eine erstmalige Prüfung des in Rede stehenden Marktes handelt, sondern dass hier eine Überprüfung der Ergebnisse zweier bereits für diesen Markt vorliegenden Ergebnisse der Marktdefinition und Marktanalyse nach § 14 Abs. 2 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Marktdefinition und –analyse beibehalten bzw. auf diese verwiesen wird, soweit sich die den dortigen Ergebnissen zugrunde liegenden Gesichtspunkte und Marktgegebenheiten (Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbieter- bzw. Nachfragersicht, Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen, technologische Innovationen, Geschäftsmodelle der Wettbewerber etc.) seit der letzten Untersuchung nicht maßgeblich geändert haben.

## 9.1 Sachliche Marktabgrenzung

Nach den Grundsätzen des europäischen Wettbewerbsrechts, die gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RRL für die Abgrenzung der Telekommunikationsmärkte maßgeblich und in den – dabei weitestgehend zu berücksichtigenden – Marktanalyse-Leitlinien der Kommission vom 11. Juli 2002 (ABI EG Nr. C 165 S. 6, Rn. 38 ff.) zusammenfassend dargestellt sind, gehören zu dem sachlich relevanten Markt diejenigen Produkte, die wegen ihrer objektiven Merkmale, der

<sup>34</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

<sup>35</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 18; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkte-Empfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.; BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14.

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

<sup>37</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

<sup>38</sup> Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

<sup>39</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 22 und Rn. 71.



Wettbewerbsbedingungen und der Struktur von Angebot und Nachfrage hinreichend austauschbar bzw. substituierbar sind (siehe auch Urteile vom 2. April 2008 a. a. O. Rn. 26 und vom 28. Januar 2009 a. a. O. Rn. 18).<sup>40</sup>

### 9.1.1 Privat- und Geschäftskunden

Bereits in den letzten zwei Marktanalysen hat die Bundesnetzagentur keine Trennung von Märkten für so genannte Privat- und Geschäftskunden vorgenommen.<sup>41</sup> Hauptgründe dafür waren, dass die Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission keine solche Trennung mehr vorsieht und dass keine Anzeichen dafür vorgelegen haben, dass auf dem deutschen Markt eine solche Trennung sachgerecht sein könnte. Im Rahmen dieser Marktanalyse muss daher geprüft werden, ob diese Entscheidung beibehalten werden sollte oder ob es zwischenzeitlich Veränderungen auf dem Anschlussmarkt gegeben hat, die eine andere Einschätzung begründen.

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

Abhängig von den Bedürfnissen der jeweiligen Kundengruppen kann festgestellt werden, dass einige Anschlusstypen verstärkt durch Privat- oder Geschäftskunden genutzt werden. Beispiel hierfür sind ISDN-PMx-Anschlüsse, die durch die Vielzahl der verfügbaren Leitungen überwiegend auf die Bedürfnisse von Geschäftskunden ausgerichtet zu sein scheinen. Abgesehen davon können jedoch alle Arten von Anschlüssen für alle Kundengruppen, abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen, sinnvoll sein. So verwenden private Nachfrager analoge Anschlüsse, ISDN-Anschlüsse, Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne über DSL, zunehmend über Breitbandkabel, und sogar über Glasfaser sowie breitbandige stationäre Funklösungen. Geschäftskunden verwenden, in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens bzw. des Standortes, die gleichen Anschlusstypen, ggf. als Teil eines individuellen Gesamtvertrages<sup>42</sup>.

Auch die Analyse der von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Preis- und Angebotslisten begründet ebenfalls keine Differenzierung des Marktes in Privat- und Geschäftskundensegmente. Eine große Zahl von Anbietern bietet demnach keine gesonderten Preis- und Angebotsblätter für private und geschäftliche Nachfrager an. Diejenigen Unternehmen, die sich auf das Geschäftskundensegment spezialisiert haben, geben teilweise selbst an, dass auch in diesem Bereich zumeist Standardprodukte vertrieben werden, die ggf. durch Rahmenverträge kombiniert oder durch zusätzliche Leistungen (z. B. intensivere Kundenbetreuung) ergänzt werden. Eine Veränderung der Marktbedingungen in den letzten Jahren, die eine Trennung von Privat- und Geschäftskundenmärkten begründen würde, ist somit nicht zu erkennen. Vielmehr ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass die beiden Kundensegmente

<sup>40</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.01.2010, Rs. 6 B 50.09, S. 6.

<sup>41</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 338 ff.

<sup>42</sup> Zur gesonderten Betrachtung kundenindividueller Gesamtverträge vergleiche Abschnitt 9.1.8.

zukünftig noch stärker zusammenwachsen, da sowohl Privatkunden als auch kleinere und mittlere Geschäftskunden verstärkt hochbitratige Breitbandanschlüsse, parallele Leitungen/Verbindungen sowie Bündelprodukte nachfragen und damit auch eine höhere Zahlungsbereitschaft für Telekommunikationsprodukte verbunden sein dürfte.

Im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahrens ist von nahezu sämtlichen Parteien, die Stellung genommen haben, die von der Bundesnetzagentur vorgenommene Marktdefinition betreffend Privat- und Geschäftskunden bestätigt worden. Lediglich die *Telekom Deutschland GmbH*<sup>43</sup> trägt vor, dass eine Unterscheidung nach Geschäfts- und Privatkunden aufgrund der ISDN-PMx-Anschlüsse vorzunehmen sei. So würden ISDN-PMx-Anschlüsse ausschließlich von Geschäftskunden nachgefragt.

Zutreffend ist, dass ISDN-PMx-Anschlüsse wegen ihrer Kapazitäten nur für größere Geschäftskunden interessant sind. Wie auch bereits im Rahmen der beiden vorhergehenden Analysen festgestellt, zeigt die Realität aber, dass größere Unternehmen und Organisationen ihre Kommunikationsbedürfnisse nicht ausschließlich über derartige Anschlüsse realisieren. Vielmehr wird häufig – was gerade auch die Systemlösungen zeigten – ein Mix unterschiedlicher Anschlussarten flexibel eingesetzt. Selbst wenn man aber die ISDN-PMx-Anschlüsse eindeutig einem so genannten Geschäftskundenmarkt zuordnen würde, ist in Gänze keine produktscharfe Trennung der Märkte möglich, weil sich die übrigen Anschlüsse nicht einem bestimmten Kundensegment zuordnen lassen. Die ISDN-Basisanschlüsse werden, wie bereits dargestellt, sowohl von Privat- als auch von Geschäftskunden benutzt.

Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Oktober 2008 unter ausdrücklicher Zugrundelegung der Prämisse, dass PMx-Anschlüsse weitgehend nur von Geschäftskunden nachgefragt werden,<sup>44</sup> die erstinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln dahingehend bestätigt, dass die Nichtabgrenzung von Märkten für unterschiedliche Nutzergruppen gerechtfertigt sei. Da es keine neuen Tatsachen gibt, die die Abgrenzung von Privat- und Geschäftskunden rechtfertigen würden, und darüber hinaus die EU-Kommission in ihrer aktuellen Märkte-Empfehlung selber nicht (mehr) davon ausgeht, dass Gründe für eine Trennung in Privat- und Geschäftskundenmärkte vorliegen, ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur folgerichtig.

Die Produkteigenschaften der ISDN-PMx-Anschlüsse sind nicht so speziell, als dass sie nicht auch durch einen anderen Anschlussstyp substituiert werden könnten. So können z. B. mehrere herkömmliche ISDN-Anschlüsse oder Komplettanschlüsse die gleichen Leistungen erbringen wie ein ISDN-PMx-Anschluss, da sie alle funktional den Zugang zum öffentlichen zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ermöglichen. Zudem ist davon auszugehen, dass die Nachfrager bei einer Preiserhöhung eines ISDN-PMx-Anschlusses zu einem anderen Anschlussstyp wechseln würden. Ein eigenständiger Markt für Geschäftskunden, die ISDN-PMx-Anschlüsse verwenden, ist somit nicht gegeben. Eine hiervon abweichende Bewertung durch andere europäische Regulierungsbehörden ist ebenfalls nicht ersichtlich.

Eine Verzerrung der Analyse durch die nach Ansicht der *Telekom Deutschland GmbH* getrennte Behandlung der Fragen nach Privat-/Geschäftskundenmärkten einerseits und der Austauschbarkeit der Anschlussstypen andererseits findet zudem nicht statt. Die Trennung

---

<sup>43</sup> Die Stellungnahme zur nationalen Konsultation wurde zwar von der *Deutsche Telekom AG (DT AG)* für das Tochterunternehmen *Telekom Deutschland GmbH (TDG)* abgegeben. Sofern im weiteren Verlauf der Marktanalyse auf die Stellungnahme der *DT AG* Bezug genommen wird, wird zur besseren Verständlichkeit die *Telekom Deutschland GmbH* jeweils anstelle der *Deutsche Telekom AG* genannt.

<sup>44</sup> BVerwG in seinem Urteil vom 29.10.08, Az.: 6 C 38/07, Rz. 25. „...Dies hat sie selbst unter der Prämisse abgelehnt, dass solche Anschlüsse weit überwiegend von großen Geschäftskunden genutzt werden. Da diese Anschlüsse ihrerseits nur einen geringen Teil der von Geschäftskunden genutzten Anschlüsse bilden, würde eine Markttrennung nach der in sich schlüssigen Argumentation der Bundesnetzagentur zur Aufspaltung in einen überwiegend Geschäftskundenprodukte umfassenden Markt für ISDN-Primärmultiplex-Anschlüsse sowie einen Restmarkt führen, der aber kein Privatkundenmarkt wäre, sondern der Gesamtmarkt abzüglich eines abgetrennten kleinen Geschäftskundenanteils. ...“.

bietet sich an, weil sich zum einen bereits in grundsätzlicher Hinsicht die Frage stellt, ob der Markt in einen solchen für Privatkunden und einen weiteren für Geschäftskundenangebote zu differenzieren ist, wie es etwa noch im Rahmen der ersten Märkte-Empfehlung von Seiten der Kommission vorgesehen war. In diesem Zusammenhang war auch zu untersuchen, ob die Anbieter für einzelne Anschlusstypen je nach Kundengruppe unterschiedliche Angebotsstrategien verfolgen. Davon zu trennen ist die Frage, ob einzelne Anschlusstypen für sich einen einzelnen Untermarkt bilden. In letztgenannten Zusammenhang, der in dem nachfolgenden Abschnitt untersucht wird, wird die Frage der Austauschbarkeit der unterschiedlichen Anschlusstypen gerade auch unter Berücksichtigung der Nachfrageseite umfassend, d. h. auch unter Betrachtung möglicher Kundengruppen, beleuchtet. Die differenzierte Betrachtung gebietet sich damit aus Gründen einer umfassenden Analyse. Durch die eingehende Betrachtung der Kundengruppen auch bei der Untersuchung der einzelnen Anschlussarten wird gewährleistet, dass die Marktverhältnisse umfassend gewürdigt werden.

Die *Telekom Deutschland GmbH* führt weiterhin aus, dass private Nachfrager bereits durch den Preis für einen ISDN-PMx-Anschluss abgeschreckt würden, einen derartigen nachzufragen. Die von der Bundesnetzagentur festgestellte einheitliche Preisstrategie ergibt sich aus dem Umstand, dass ein ISDN-PMx-Anschluss in preislicher Hinsicht in etwa der Summe der Basisanschlüsse entspricht, die diesen ersetzen könnten. Aufgrund des funktionalen Gleichlaufes (Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten) ist daher davon auszugehen, dass ein potenzieller Nachfrager nach PMx-Anschlüssen für den Fall einer Erhöhung des Preises für den ISDN-PMx-Anschluss auf eine entsprechende Anzahl an Basisanschlüssen ausweichen wird, was aus Sicht des Nachfragers für Wettbewerbsdruck zwischen beiden Produktvarianten spricht.

Unabhängig davon hat die Bundesnetzagentur in ihrer Analyse bereits festgestellt, dass eine Austauschbarkeit von ISDN-PMx-Anschlüssen – trotz des gleichen Verwendungszweckes des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie gleicher Preisstrategien – wegen des zumeist nur bei Geschäftskunden vorhandenen Interesses an ISDN-PMx-Anschlüssen gleichwohl nicht unbedingt gegeben ist. Dem von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragenen geringen Interesse eines Privatkundenhaushaltes an ISDN-PMx-Anschlüssen wird damit gerade vollumfänglich Rechnung getragen.

Allerdings ist dies, wie bereits oben ausgeführt, für sich allein genommen noch kein Grund, einen eigenen Markt für diesen Anschlusstypen zu definieren. Daher hat die Bundesnetzagentur im Weiteren, wie bereits dargelegt, auch die Austauschbarkeit aus Anbietersicht sowie die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen überprüft. Beide Kriterien haben aus den oben dargelegten Gründen und damit unabhängig von der Frage der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht die Bildung eines Gesamtmarktes gerechtfertigt.

Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Oktober 2008 unter ausdrücklicher Zugrundelegung der Prämisse, dass ISDN-PMx-Anschlüsse weitgehend nur von Geschäftskunden nachgefragt werden,<sup>45</sup> die erstinstanzliche Entscheidung des VG Köln dahingehend bestätigt, dass die Nichtabgrenzung eines Spezialmarktes für ISDN-PMx-Anschlüsse gerechtfertigt sei. Da es keine neuen Tatsachen gibt, die die Abgrenzung eines Spezialmarktes rechtfertigen würde ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur folgerichtig.

---

<sup>45</sup> BVerwG in seinem Urteil vom 29.10.08, Az.: 6 C 38/07, Rz. 25. „...Dies hat sie selbst unter der Prämisse abgelehnt, dass solche Anschlüsse weit überwiegend von großen Geschäftskunden genutzt werden. Da diese Anschlüsse ihrerseits nur einen geringen Teil der von Geschäftskunden genutzten Anschlüsse bilden, würde eine Markttrennung nach der in sich schlüssigen Argumentation der Bundesnetzagentur zur Aufspaltung in einen überwiegend Geschäftskundenprodukte umfassenden Markt für ISDN-Primärmultiplex-Anschlüsse sowie einen Restmarkt führen, der aber kein Privatkundenmarkt wäre, sondern der Gesamtmarkt abzüglich eines abgetrennten kleinen Geschäftskundenanteils. ...“.

Bereits im Rahmen des förmlichen Auskunftersuchens hatten mehrere Unternehmen angegeben, derzeit kein stärkeres Engagement im Bereich schmalbandiger Anschlusstypen zu planen. Dies gelte auch bei kleinen, aber signifikanten Preissteigerungen anderer Produkte. Die *Telekom Deutschland GmbH* leitet in ihrer Stellungnahme daraus ab, dass Anbieter von ISDN-PMx-Anschlüssen nicht daran interessiert seien, schmalbandige Anschlüsse anzubieten, was für einen separat abzugrenzenden Geschäftskundenmarkt spräche. Dieses Argument kann schon deshalb nicht überzeugen, weil ISDN-PMx-Anschlüsse auch in die Kategorie der schmalbandigen Anschlusstypen fallen. Für die Annahme des Vorliegens einer Austauschbarkeit aus Sicht der Anbieter sind differenzierte Angaben der Anbieter nicht zwingend erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich – wie vorliegend – aus den weitergehenden Informationen ausreichende Anhaltspunkte für tragfähige Bewertung der Angebotsumstellungsflexibilität ergibt. So bieten diejenigen Unternehmen, die ISDN-PMx-Anschlüsse vertreiben oder diese im Bestand haben, zumeist gleichzeitig auch andere schmalbandige Anschlusstypen an, so dass eine entsprechende Grenze zwischen diesen Anschlusstypen (vor allem auf Anbieterseite) nicht existiert. Diese Unternehmen verfügen damit über die notwendige Infrastruktur für eine Erstreckung des Angebots und der Kundenbetreuung. Ein Anbieter in dem Segment der ISDN-PMx-Anschlüsse kann daher auf dem deutschen Markt auf Preiserhöhungen eines Monopolträgers auf dem Privatkundenmarkt sehr wohl reagieren.

Soweit darauf hingewiesen wird, dass von einigen Marktparteien ausgeführt worden sei, dass „ein Angebot neuer Produkte im Segment schmalbandiger Anschlusstypen nicht zu erwarten sei“ und dies u. a. bedeute, dass Unternehmen, die derzeit ISDN-PMx-Anschlüsse (de facto ausschließlich für Geschäftskunden) anbieten, eben nicht in das Geschäft des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Schmalbandanschlüssen (vorrangig für Privatkunden) einsteigen wollen, so kann dies schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht überzeugen. So ist zu beachten, dass die von der *Telekom Deutschland GmbH* angesprochene Bewertung der Marktteilnehmer das Verhältnis Schmalbandprodukte und Breitbandprodukte beschreibt. Vorliegend geht es jedoch bereits gegenständlich um etwas anderes, nämlich das Verhältnis von Basisanschlüssen zu ISDN-PMx-Anschlüssen und damit Schmalbandanschlüssen zu anderen Schmalbandanschlüssen.

Die weiteren, über die Frage der Abgrenzung eines separaten Marktes für Geschäftskunden hinausgehenden Ergebnisse des nationalen Konsultationsverfahrens, werden im Abschnitt 9.1.2.2 behandelt.

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

### **9.1.2 Unterteilung nach Schmalbandanschlussarten**

Die Kommission hat in ihrem Working Document ausgeführt, dass die nationalen Regulierungsbehörden auf der Grundlage nationaler Besonderheiten und in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Wettbewerbsrechts eine weitere Segmentierung des Marktes durchführen können, sofern dies angemessen ist. So könnten z. B. unterschiedliche sachlich relevante Märkte für die verschiedenen Zugangsarten wie analoger Anschluss, ISDN-Basisanschluss und ISDN-PMx-Anschluss abgegrenzt werden, sofern festgestellt wird, dass keine oder nur eine sehr eingeschränkte Austauschbarkeit aus Nachfragersicht und Anbietersicht zwischen diesen Produkten besteht.<sup>46</sup>

In ihren bisherigen Festlegungen wurde der Anschlussmarkt von der Bundesnetzagentur nicht nach verschiedenen schmalbandigen Anschlussarten segmentiert. Zwar konnte aus Nachfragersicht keine eindeutige Feststellung hinsichtlich der Substituierbarkeit aller Arten

---

<sup>46</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22f.

von Schmalbandanschlüssen getroffen werden. Es bestand jedoch eine hohe Austauschbarkeit aus Anbietersicht.

### 9.1.2.1 Analog- und ISDN-Basisanschlüsse

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

#### Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

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

Aus Sicht der Nachfrager sind die jeweils flächendeckend verfügbaren Analog- und ISDN-Basisanschlüsse auch weiterhin unverändert austauschbar. Dies ist nicht zuletzt – wie bisher auch – darauf zurückzuführen, dass eine Reihe von Wettbewerbern ISDN-Basisanschlüsse (auch im Paket mit einem DSL-Anschluss und/oder Pauschaltarifen) weiterhin zu Preisen anbietet, die den jeweiligen Preisen für Analoganschlüsse vergleichbar sind oder nur wenig darüber liegen. So wird zudem in den Angeboten der Wettbewerber teilweise gar nicht mehr angegeben, um welche Anschlusstypen es sich handelt. Teilweise werden die verwendeten Anschlusstypen in den Angeboten der Wettbewerber nicht auf den ersten Blick offensichtlich genannt. So wirbt beispielsweise die *Telekom Deutschland GmbH* auf ihrer Internetseite mit dem „Call Start“ Tarif, bei dem für weitere acht Euro im Monat eine zweite Leitung hinzugebucht werden kann. Erst in den Produktdetails wird der Kunde auf die Unterscheidung zwischen „Standard (analog)“ und „Universal (ISDN)“ hingewiesen, wobei eine Übersicht der Produktmerkmale die Entscheidung für die Kunden erleichtern soll.<sup>47</sup>

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

So liegt z. B. der Preis des „Call Start Standard (analog)“ Produktes der *Telekom Deutschland GmbH* bei 17,95 Euro, während das „Call Start Universal (ISDN)“ Produkt für 25,95 Euro angeboten wird.<sup>48</sup> Die Preise der Wettbewerber liegen in einem vergleichbaren Rahmen, wobei häufig im Anschlusspreis sowohl der DSL-Anschluss als auch eine Flatrate für die Internetnutzung enthalten ist. Eine Reihe von Wettbewerbern bietet – wie oben bereits ausgeführt – nur eine Anschlussart an.

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

---

<sup>47</sup> Stand: 20.07.2012.

<sup>48</sup> Stand 20.07.2012.

Ein vergleichbarer Preisrahmen, teilweise bezogen auf die Anschlussarten neutrale Werbung sowie Angebote, die sowohl über Analog- als auch über ISDN-Basisanschlüsse verfügbar sind, führen zu dem Ergebnis, dass diese beiden schmalbandigen Anschlusstypen aus Sicht der Nachfrager untereinander unverändert austauschbar sind. Diese Ansicht wird auch von der Mehrzahl der befragten Unternehmen geteilt.<sup>49</sup>

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

### **Austauschbarkeit aus Anbietersicht**

Im Rahmen der letzten Marktanalyse zum Anschlussmarkt ist die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht für Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse besteht.<sup>50</sup>

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

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

### **Wettbewerbsbedingungen**

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

Bei den Marktanteilen zeigt sich zwar, dass diejenigen der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich der Analoganschlüsse um **[B. u. G.]**. Allerdings ist bei einer dynamischen Betrachtung dieser beiden Bereiche aufgrund der vergleichsweise konstanten Entwicklung dennoch nicht davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* innerhalb des Beurteilungszeitraums in einem Bereich nicht mehr über beträchtliche Marktmacht verfügen würde. Die Unterschiede zwischen – möglichen – Teilmärkten sind auch unter Berücksichtigung des

---

<sup>49</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.1.

<sup>50</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1.

oben genannten Marktanteilsabstandes und der homogenen Anbieterstruktur für beide Anschlussvarianten jedenfalls nicht so signifikant, dass man von unterschiedlichen Märkten ausgehen müsste. Demnach liegen aus Sicht der Bundesnetzagentur homogene Wettbewerbsbedingungen vor.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen ebenfalls auch weiterhin davon ausgeht, dass die Wettbewerbsbedingungen für Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse weitestgehend homogen sind.<sup>51</sup>

## **Zwischenergebnis**

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

Im Rahmen der nationalen Konsultation wurde diesem Ergebnis von allen Parteien direkt oder indirekt zugestimmt, so dass es von Seiten der Bundesnetzagentur keine Veranlassung gibt, hier die Marktdefinition zu ändern.

### **9.1.2.2 ISDN-PMx-Anschlüsse**

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

#### **Austauschbarkeit aus Nachfragersicht**

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

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

---

<sup>51</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.

Anschluss der *Telekom Deutschland GmbH* im Tarif „BusinessCall Advance“ für 260,76 Euro erhältlich und entspricht somit in etwa einem Bündel aus ISDN-Basisanschlüssen.<sup>52</sup> Es ist daher auch keine unterschiedliche Preisstrategie festzustellen.

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

Aus Nachfragersicht lässt sich aufgrund der obigen Ausführungen nicht abschließend feststellen, ob Analog- bzw. ISDN-Basisanschlüsse einerseits mit ISDN-PMx-Anschlüssen andererseits austauschbar sind. Dies deckt sich auch mit den Ausführungen der Unternehmen im Rahmen der Abfrage. Ein Teil der Unternehmen sieht eine Austauschbarkeit als gegeben an, ein Teil ist gerade der gegenteiligen Auffassung.<sup>53</sup>

Allerdings ist die nicht eindeutige Feststellung einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht kein Grund dafür, einen eigenständigen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse abzugrenzen. So hat z. B. die Kommission in ihrer Märkte-Empfehlung 2007 keinen getrennten Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse vorgesehen. Trotz der Zusammenlegung von Privat- und Geschäftskundenmärkten sieht die Kommission keine Notwendigkeit, einen eigenen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse zu definieren, sofern es eine Austauschbarkeit aus Nachfrager- oder Anbietersicht gibt. Lediglich für den Fall, dass es keine oder nur eine sehr geringe Austauschbarkeit aus Nachfrager- und Anbietersicht gibt, sieht die Kommission die Möglichkeit, den Markt weiter zu segmentieren und z. B. eigene Produktmärkte für verschiedene Zugangsarten wie Analog-, ISDN-Basis- und ISDN-PMx-Anschlüsse zu definieren.<sup>54</sup>

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

### **Austauschbarkeit aus Anbietersicht**

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

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

<sup>52</sup> ISDN-Mehrgeräteanschluss im gleichen Tarif 24,95 Euro (Stand 20.07.2012).

<sup>53</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.1.

<sup>54</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 23.



Die Austauschbarkeit aus Anbietersicht wird auch durch die Tatsache belegt, dass Nachfrager teilweise frei zwischen den einzelnen Anschlussprodukten einzelner Unternehmen wählen können. So haben die Kunden im Tarif „BusinessCall Advance“ der *Telekom Deutschland GmbH* die Wahl zwischen ISDN-Mehrgeräteanschlüssen, ISDN-Anlagenanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen.<sup>55</sup> Der Preis eines ISDN-PMx-Anschlusses entspricht dabei in etwa dem eines Bündels von ISDN-Mehrgeräteanschlüssen (s. o.). Somit spricht ein breitgefächertes Angebot der Unternehmen über alle schmalbandigen Anschlusstypen für eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht. Im Rahmen der letzten Marktanalyse hat die *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragen, dass die Angebotsumstellungsflexibilität durch die Wechselkosten eingeschränkt sei<sup>56</sup>. Dies lässt sich nach wie vor nicht nachvollziehen. In ihrem „BusinessCall Advance“ Tarif liegt der Einrichtungspreis für Neukunden für ISDN-Mehrgeräteanschlüsse bei 58,78 Euro, für einen ISDN-PMx-Anschluss bei 88,92 Euro.<sup>57</sup> Für Bestandskunden, die bereits einen Anschluss der *Telekom Deutschland GmbH* beziehen, entfallen die Einrichtungsgebühren für beide Varianten. Dass durch diese Einrichtungsgebühren die Angebotsumstellungsflexibilität eingeschränkt sein sollte, ist ohne ein weiteres, detailliertes Vorbringen des Unternehmens nicht ersichtlich.

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

## Wettbewerbsbedingungen

Im Rahmen der letzten Marktanalyse zum Anschlussmarkt hat die Bundesnetzagentur festgestellt, dass die Wettbewerbsbedingungen für ISDN-PMx-Anschlüsse auf der einen und Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse auf der anderen Seite grundsätzlich homogen sind.<sup>58</sup> Dabei wurde insbesondere auf den Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* in diesem Segment abgestellt.

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

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

Die *Telekom Deutschland GmbH* trägt vor, dass die Wettbewerber in diesem Segment über einen deutlich höheren Marktanteil verfügen würden als in den anderen Segmenten und dadurch nicht von homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgegangen werden könne. Obwohl die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich der ISDN-PMx-Anschlüsse tatsächlich niedriger sind als in den anderen schmalbandigen Anschlusssegmenten, ist dieser Unterschied jedoch aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht ausreichend, um daraus auf grundsätzlich andere Wettbewerbsbedingungen zu schließen. **[B. u. G.]** In den Jahren 2008 bis 2011 liegen die Marktanteile<sup>59</sup> in beiden Segmenten jeweils zwischen **[B. u. G.]**. Die größten Wettbewerber konnten hingegen einen Marktanteil von **[B. u. G.]** im Segment der

---

<sup>55</sup> Stand 20.07.2012.

<sup>56</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 341 f.

<sup>57</sup> Stand 20.07.2012.

<sup>58</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 342 f.

<sup>59</sup> Bezogen auf die Absätze der befragten Unternehmen.

ISDN-Basisanschlüsse bzw. [B. u. G.] im Segment der ISDN-PMx-Anschlüsse erreichen. Bei einer dynamischen Betrachtung dieser beiden Bereiche ist aufgrund der [B. u. G.] Entwicklung auch nicht davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* innerhalb des Beurteilungszeitraums in einem Bereich nicht mehr über wesentliche Marktanteile verfügen würde.<sup>60</sup> Die Unterschiede zwischen – möglichen – Teilmärkten sind demnach nicht so signifikant, dass man von unterschiedlichen Märkten ausgehen müsste. Demnach liegen aus Sicht der Bundesnetzagentur homogene Wettbewerbsbedingungen vor.

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

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

## Nationale Konsultation

Weitere Ausführungen zum Einbezug von ISDN-PMx-Anschlüssen und dabei insbesondere zur Frage einer Nutzung dieses Anschlusstyps durch geschäftliche und private Nachfrager finden sich in dem vorangegangenen Abschnitt 9.1.1.

Als einziges Unternehmen in der nationalen Konsultation kritisiert die *Telekom Deutschland GmbH* den Einbezug von ISDN-PMx-Anschlüssen in den Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Sie verweist erneut darauf, dass aus Sicht der Nachfrager dieser Anschlusstyp eben nicht mit anderen Anschlusstypen substituierbar sei, da er insbesondere für private Nachfrager nicht interessant sei. Aus Sicht der Bundesnetzagentur besteht jedoch – wie zuvor ausgeführt – auch weiterhin eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht. Diesbezüglich kann auch nicht der Hinweis der *Telekom Deutschland GmbH* überzeugen, der sich auf Aussagen von Unternehmen bezieht, die derzeit ein Angebot von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Schmalbandanschlüssen (darunter auch ISDN-PMx-Anschlüsse) nicht in Erwägung ziehen. Die Argumentation ist bereits schon deshalb nicht nachzuvollziehen, weil auch ISDN-PMx-Anschlüsse einen schmalbandiger Anschlusstyp darstellen und die von der *Telekom Deutschland GmbH* hier gesehene Differenzierung von den Unternehmen so nicht vorgenommen worden ist. Mit etwas mehr als 60.000 Anschlüssen stellen die ISDN-PMx-Anschlüsse ein sehr kleines und gesättigtes Marktsegment dar. Die Tatsache, dass Anbieter ein stärkeres Engagement in diesem Bereich derzeit nicht planen, bedeutet daher nicht, dass deshalb keine Austauschbarkeit aus Anbietersicht besteht. Wie bereits ausgeführt, kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Anbieter, die bisher den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Schmalbandanschlüssen anbieten, ihren Kunden auch ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten könnten. Ebenso ist davon auszugehen, dass auch Anbieter, die derzeit keine ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten, den Nachfragern sinnvolle und attraktive Alternativen tatsächlich anbieten bzw. anbieten können.

Der Anliegen der *Telekom Deutschland GmbH*, die Angebotsumstellungsflexibilität der Unternehmen sei nicht hinreichend belegt, ist unbegründet. Dies zeigt sich bereits daran, dass über die Hälfte der für diese Analyse relevanten Unternehmen angegeben hat, sowohl ISDN-PMx-Anschlüsse als auch andere schmalbandige Anschlussarten zu vertreiben bzw. diese im Bestand zu haben. Auch aus technischer Sicht bestehen keine wesentlichen Unterschie-

---

<sup>60</sup> Hinsichtlich des Verhältnisses zu Analoganschlüssen wird auf die Ausführungen im Abschnitt 9.1.2.1 verwiesen.

de zwischen ISDN-PMx-Anschlüssen und anderen schmalbandigen Anschlussarten, so dass ein Unternehmen, das einen dieser Anschlusstypen anbietet, auch die anderen schmalbandigen Anschlusstypen zur Verfügung stellen kann.

Weiterhin kritisiert die *Telekom Deutschland GmbH*, dass die Feststellung homogener Wettbewerbsverhältnisse auf Basis der Marktanteile kein zulässiges Vorgehen sei. Dem kann nicht zugestimmt werden. Sowohl die Verteilung und Entwicklung der Marktanteile als auch des Vorhandenseins eines oder mehrerer Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht enthalten grundsätzliche relevante Informationen zur Bestimmung der vorliegend zu prüfenden Wettbewerbsbedingungen. Dass nicht allein auf die Position der beträchtlichen Marktmacht an sich abgestellt wird, die zutreffender Weise von unterschiedlicher Intensität sein kann, wird vorliegend dadurch gewährleistet, dass auch auf den absoluten Marktanteil Bezug genommen wird. Im Konsultationsentwurf wurde ausführlich dargelegt, dass die Unterschiede zwischen den Marktanteilen nicht genügen, um unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen festzustellen. Da die *Telekom Deutschland GmbH* insoweit keine neuen Informationen vortragen hat, die die gefundenen Ergebnisse in Zweifel ziehen, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

### **Zwischenergebnis**

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist eine Austauschbarkeit zwischen Analoganschlüssen, ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen sowohl aus Nachfragersicht, allerdings eingeschränkt auf Analog- und ISDN-Basisanschlüsse, als auch uneingeschränkt aus Anbietersicht gegeben.<sup>61</sup> Darüber hinaus gibt es keine Hinweise darauf, dass sich die Wettbewerbsbedingungen für diese Produkte wesentlich unterscheiden würden.

Daher kommt die Bundesnetzagentur, auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zur nationalen Konsultation, zu dem Ergebnis, dass ISDN-PMx-Anschlüsse weiterhin unverändert einem gemeinsamen Markt mit Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen zuzurechnen sind.

#### **9.1.2.3 Schmalbandige stationäre Funklösungen**

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

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

---

<sup>61</sup> Die Kommission empfiehlt bei eingeschränkter Austauschbarkeit aus Nachfragersicht und uneingeschränkter Austauschbarkeit aus Anbietersicht – sowohl allgemein wie auch im Besonderen in Bezug auf die Anschlussmärkte – den Markt weiter abzugrenzen.

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

### **Austauschbarkeit aus Nachfragersicht**

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

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

Am Markt werden entsprechende Produkte bereits von einigen wenigen Unternehmen<sup>62</sup> praktiziert. Sofern mobile Endgeräte zur Anbindung der Nachfrager genutzt werden könnten, könnte dies auch gegen eine Austauschbarkeit sprechen, da diese auch anderweitig, insbesondere auch standortunabhängig verwendet werden könnten. Allerdings sind die Argumente gegen eine Austauschbarkeit gegenüber denjenigen für eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht von nachrangiger Bedeutung, da der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an einem festen Standort an sich und weder die darauf basierenden Verbindungsleistungen bzw. deren Preise noch die Nutzung mobiler Endgeräte im Fokus des hier relevanten Marktes stehen.

### **Austauschbarkeit aus Anbietersicht**

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

Ergänzend ist anzumerken, dass die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen auch zum Thema einer möglichen Substituierbarkeit von Festnetzanschlüssen und stationären Funklösungen befragt wurden.<sup>63</sup> Obwohl mehrere Unternehmen feststellen, dass es zurzeit noch zu

<sup>62</sup> So bieten z. B. die Vodafone GmbH und die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH funkbasierte schmalbandige Anschlussprodukte an.

<sup>63</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.6.

wenig Erfahrungen mit dieser Technologie gibt, schließen andere eine Austauschbarkeit nicht aus. Auch die Europäische Kommission schließt einen Einbezug stationärer Funklösungen in den Anschlussmarkt nicht aus.<sup>64</sup>

## Nationale Konsultation

Im Rahmen der nationalen Konsultation wird von allen Parteien der Einbezug der stationären Funklösungen in den Markt für Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst begrüßt. Die *Telekom Deutschland GmbH* regt hierbei allerdings an, den vorgelegten Entwurf dahingehend zu präzisieren, dass die Mobilität und die Preisstruktur der stationären Funklösungen die entscheidenden Abgrenzungskriterien für einen Einbezug in den relevanten Markt sein sollten. Die Endgeräte als Marktabgrenzungskriterium einzustufen, sei hingegen als problematisch einzustufen. Die Bundesnetzagentur stimmt dem Vortrag der *Telekom Deutschland GmbH* insoweit zu, als sie das Kriterium der Mobilität (wie von der Bundesnetzagentur bereits dargelegt) als wesentlich einschätzt. Fehlt diese Mobilität, z. B. durch die Begrenzung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf eine Funkzelle, so spricht dies unmittelbar für eine Zuordnung des Zugangs zu der Kategorie der stationären Funklösungen. Ist diese Mobilität jedoch (eingeschränkt oder vollumfänglich) gegeben, so wird ggf. im Einzelfall anhand des konkreten Produktes zu prüfen sein, ob es sich hierbei um eine reine Mobilfunklösung handelt oder ob es Hinweise gibt, wonach das Produkt aus Sicht des Nachfragers eine Austauschbarkeit mit einem Zugang auf der Basis eines Festnetzanschlusses aufweist.

Letztlich bedarf es keiner – wie von der *Telekom Deutschland GmbH* geforderten – Klarstellung der Marktabgrenzung, da den bisherigen Ausführungen zur Austauschbarkeit aus Nachfragersicht diese Punkte bereits zu entnehmen sind. Ergänzend ist anzumerken, dass alle anderen Parteien eine derartige Präzisierung im Übrigen gerade nicht für erforderlich halten, weil die Bundesnetzagentur eine eindeutige Marktabgrenzung vorgenommen hat.

## Zwischenergebnis

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

Somit bleibt die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bei Ihrer Auffassung, wonach die schmalbandigen stationären Funklösungen dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.

### 9.1.3 Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse

#### Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

---

<sup>64</sup> Zitat: „Alternatives include cable TV networks offering telephone service, mobile cellular networks that have been adapted to provide an equivalent service to fixed locations or which are confined to a limited radius around a fixed location, and other wireless-based networks.“ Quelle: Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22.

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

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

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

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

Generell ist im Vergleich zur letzten Marktanalyse festzustellen, dass die Nutzung von Komplettanschlüssen in Deutschland wesentlich zugenommen hat. So ist der Anteil an DSL-Komplettanschlüssen am Gesamtabsatz von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst von knapp sieben Prozent im Jahr 2008 auf rund 16 Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Insbesondere die Wettbewerber, aber zwischenzeitlich auch die *Telekom Deutschland GmbH* haben Komplettanschlüsse intensiv beworben und ihre Verbreitung damit beschleunigt. Indiz hierfür ist auch die hohe Zahl der Anbieter von DSL-Komplettanschlüssen. So haben 35 Unternehmen im Jahr 2010 DSL-Komplettanschlüsse am Markt abgesetzt. Die Zahl der Unternehmen, die Komplettanschlüsse über Breitbandkabelnetze absetzen, ist aufgrund der geringen Zahl von Kabelnetzbetreibern niedriger. Allerdings ist der Anteil an Breitbandkabel-Komplettanschlüssen am Gesamtabsatz von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst von knapp drei Prozent im Jahr 2008 auf rund sieben Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Hinsichtlich der Austauschbarkeit der beiden vorgenannten Komplettanschlussvarianten wird im Wesentlichen auf die letzte Festlegung verwiesen.<sup>65</sup>

Das Vorbringen weniger Unternehmen, dass keine funktionelle Austauschbarkeit breitbandiger Anschlussstypen untereinander bestehe, soweit der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Zusammenhang mit der Erbringung von Datendiensten kombiniert sei, wird daher von der Bundesnetzagentur nicht geteilt. Entscheidend für die Zurechnung zu dem hier relevanten Markt ist die Tatsache, dass über die verschiedenen breitbandigen Anschlussstypen für den Nachfrager der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sichergestellt ist, unabhängig davon, ob dieser Zugang mit weiteren Produkten gebündelt angeboten wird oder nicht.

---

<sup>65</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 343 ff.

## Verhältnis zwischen Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen

Verbraucher sind dann bereit, ein bestimmtes Produkt durch ein anderes zu ersetzen, wenn beide Produkte für denselben Zweck (Endzweck) verwendet werden. Entsprechend steht die Bestimmung des Endzwecks der Produkte am Beginn der Definition eines sachlich relevanten Marktes<sup>66</sup>.

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

Inwieweit breitbandige Anschlüsse diesen Zweck ebenfalls erfüllen, bedarf einer differenzierten Betrachtung. Die Europäische Kommission konstatiert in der Begründung zur Märkte-Empfehlung, dass ein Breitbandanschluss diesen Zweck grundsätzlich ebenfalls erfüllen kann. In diesem Zusammenhang ist auch die im Rahmen des „Review“ vorgeschlagene Streichung der Begriffsbestimmung des öffentlichen Telefonnetzes zu sehen, weil der Begriff angesichts der technischen Entwicklungen der Telekommunikationsnetze als überholt angesehen werden kann und langfristig von einem Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen auszugehen ist. Nach den Ausführungen der Kommission führe die Aufrüstung der Telekommunikationsnetze dazu, dass Sprachverkehr zunehmend mit anderem Verkehr gemischt werde und Anschlussprodukte sich weiterentwickelten. Diese Entwicklung mache es erforderlich, eine Entscheidung zu treffen, ob die entsprechenden Produkte einen einheitlichen Markt bilden oder nicht. Dabei komme es entscheidend darauf an, inwieweit Produkte in der Lage seien, sich ausreichend beschränkend auf die Möglichkeit, Preise anzuheben, auszuwirken<sup>67</sup>.

Breitbandanschlussprodukte, die nicht unmittelbar mit einem Telefondienst gebündelt angeboten werden, erfüllen den zuvor festgestellten Endzweck nicht. Derartige Anschlüsse können nicht unmittelbar, sondern nur über die Nutzung eines zusätzlichen VoIP-Dienstes einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz gewährleisten. Diese Breitbandanschlussprodukte ermöglichen dem Nutzer die Inanspruchnahme unterschiedlicher breitbandiger Dienste. Der Anschluss selbst ist jedoch – wie auch in der letzten Marktanalyse festgestellt – diensteutral. Erst durch die konkrete Nutzung zusätzlicher Dienste erlangt der Nutzer etwa einen Zugang zu Telefondiensten oder einen Internetzugang (vgl. Abschnitt 9.1.9).

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

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

Breitbandanschlussprodukte, die über eine Telefonie-Funktionalität verfügen, gibt es in unterschiedlichen Varianten. Es gibt beispielsweise DSL-Anschlüsse, die im Bündel mit einem

---

<sup>66</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 44.

<sup>67</sup> Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

Telefondienst sowie einem Internetzugangsdienst angeboten werden, gleichzeitig aber einen schmalbandigen Anschluss desselben oder eines anderen Anbieters voraussetzen. Für diese Anschlüsse gilt weiterhin die Feststellung der letzten Analyse, dass sie einen Schmalbandanschluss nur ergänzen, nicht aber vollständig ersetzen können. Diese Feststellung wird von der Europäischen Kommission geteilt. In der Begründung zur Märkte-Empfehlung führt sie aus, dass viele Kunden Breitbandanschlüsse bislang zusätzlich zu ihrem Schmalbandanschluss nutzen. Der Breitbandanschluss sei also eher eine Ergänzung als ein Ersatz des Schmalbandanschlusses<sup>68</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>68</sup> Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22.



## Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschluss Technologien in Deutschland

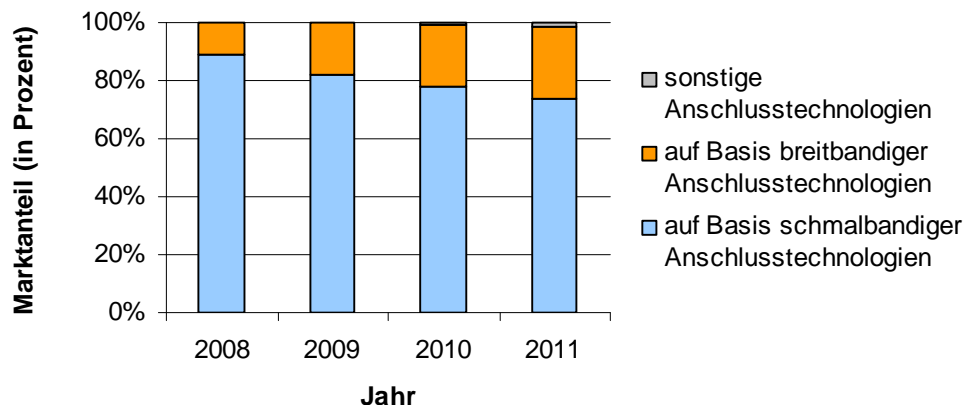


Abbildung 5 - Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschluss Technologien in Deutschland

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

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

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

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

### Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Komplettanschlüssen

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

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

Dem stehen auch **keine erheblichen Wechselkosten** entgegen<sup>69</sup>. Vorhandene Telefon-Endgeräte können in der Regel weiterverwendet werden. Der Breitbandanschluss erfordert lediglich ein DSL-Modem mit Router, der häufig vom Anbieter gestellt bzw. vergünstigt abgegeben wird. Für die Nutzung der Kabelkomplettanschlüsse benötigt man ein spezielles Kabelmodem oder einen Router, der über eine entsprechende Funktionalität verfügt. Die Endgeräte können zumeist direkt vom Anschlussanbieter bezogen werden und erlauben es dem Kunden, seine bisherigen Telefone und Computer an seinen Kabelkomplettanschluss anzubinden. Darüber hinaus ist ggf. eine Umstellung des Kabelanschlusses durch eine Fachkraft nötig, die dazu Zugang zum Kabelanschluss im Gebäude benötigt. Die entstehenden Wechselkosten sind also nicht Telefondienst-spezifisch, sondern generell für den Wechsel vom Schmalband- zum Breitbandanschluss erforderlich. Die weiterhin stark wachsende Ausbreitung der Breitbandanschlussprodukte bestätigt das bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellte Ergebnis, dass Kunden eventuelle Mehrkosten weiterhin in Kauf nehmen.

Die **Vermarktung** der in Deutschland angebotenen Komplettanschlüsse zeigt, dass sich der damit verbundene Verzicht auf einen schmalbandigen Telefonanschluss aus den Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Leistungsbeschreibungen ergibt. Dies wird auch durch die Bezeichnung Komplettanschluss zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus ist im Rahmen der Vermarktung der Anschlüsse festzustellen, dass die Bündelung der verschiedenen Telekommunikationsdienstleistungen Telefonie und Internet im Vordergrund steht. So wird häufig unmittelbar mit einem einheitlichen Preis für das gesamte Paket geworben. Dies gilt ohne Einschränkungen sowohl für Produkte, die auf schmalbandigen Anschlüssen basieren, als auch für Produkte, die auf breitbandigen Anschlüssen basieren, da der Dienst unabhängig von der physikalischen Anschlussbandbreite – schmal- oder breitbandig – ist. Darüber hinaus gibt es Anbieter von Komplettanschlüssen, die ihren über DSL realisierten Telefondienst als ISDN-Anschluss vermarkten<sup>70</sup>. Dies zeigt, dass Komplettanschlüsse mit Zugang zu einer Telefonie-Plattform ganz bewusst und gezielt als Ersatz herkömmlicher schmalbandiger Telefondienstanschlüsse angeboten werden und es für Endkunden unerheblich ist, auf Basis welcher Technologie auf der Teilnehmeranschlussleitung ihr Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eigentlich realisiert wird. Die Tatsache, dass sich derartige Produkte am

<sup>69</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 50.

<sup>70</sup> So genannte ISDN-Emulation über NGN.

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

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

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

Dabei macht es auch weiterhin keinen Unterschied, ob es sich um Voice-over-NGN (VoNGN) handelt oder aber um Voice-over-Internet (VoI) handelt. Erstens bezieht sich die hier vorgenommene Differenzierung in erster Linie auf die konkreten Verbindungen und nicht auf den Anschluss, denn ein Dienstangebot bezieht sich niemals auf die Technologie der Anschlussleitung oder die Architektur der Netzinfrastruktur. Innerhalb des Anschlussnetzes kann eine Priorisierung des Telefondienstverkehrs gegenüber dem Verkehr anderer Dienste oder eine entsprechende Bandbreitenreservierung sowohl bei VoNGN als auch bei VoI auf der Transportebene implementiert werden. Hierzu sind die heute am Markt gängigen Endgeräte in der Lage. Der wesentliche Unterschied zwischen VoNGN und VoI betrifft das Verkehrsmanagement im Transportnetz und ist somit Netzarchitektur-spezifisch. Aber selbst wenn man auch dies vergleichend betrachtet, geht die Bundesnetzagentur wie bisher auch davon aus, dass eine hinreichend sichere Abgrenzung zwischen VoNGN und VoI auf der Basis von Qualitätskriterien derzeit nicht möglich ist. (vgl. Eckpunkt 3 der Eckpunkte der Zusammenschaltung IP-basierter Netze<sup>71</sup>).

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

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

---

<sup>71</sup> Bundesnetzagentur, Eckpunkte der Zusammenschaltung IP-basierter Netze, Amtsblatt 4/2008, S. 305ff.

ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen Komplettanschluss ausweicht, sollte ein hypothetischer Monopolist<sup>72</sup> den Preis des Schmalbandanschlussprodukts um einen kleinen aber signifikanten Betrag erhöhen, z. B. um 10 %. Somit kann das von der Europäischen Kommission in ihren Ausführungen zur Austauschbarkeit von Schmal- und Breitbandanschlüssen hervorgehobene Kriterium, inwieweit Produkte in der Lage seien, sich ausreichend beschränkend auf die Möglichkeit, Preise anzuheben, auswirken<sup>73</sup> als gegeben betrachtet werden.

## **Zwischenergebnis**

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

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

## **Austauschbarkeit aus Anbietersicht**

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

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

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

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

---

<sup>72</sup> Der Hypothetische Monopolistentest hilft mit folgendem Gedankenexperiment bei der Bestimmung der Marktgrenzen: Es wird geprüft, ob ein hypothetischer Monopolist fürchten muss, dass bei einer kleinen signifikanten Preiserhöhung so viele Kunden zu einem anderen Produkt abwandern, dass der negative Mengeneffekt die Preiserhöhung überkompensiert. Tritt dieser Mengeneffekt ein, ist das Produkt, zu dem die Kunden wechseln, in den Markt einzubeziehen.

<sup>73</sup> Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

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

### **Homogenität der Wettbewerbsbedingungen**

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

### **Abschließende Bewertung**

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

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

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

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

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

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

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

## **Nationale Konsultation**

Im Rahmen der nationalen Konsultation wurde von einigen Unternehmen und Verbänden der ihrer Meinung nach fehlende Einbezug von Komplettanschlüssen, die nicht mit anderen Diensten gebündelt sind, in den Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kritisiert. Hierbei handelt es sich jedoch um ein Missverständnis: auch solche Komplettanschlüsse, die nicht mit weiteren Leistungen gebündelt vertrieben werden, sind dem Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zuzuordnen. Dementsprechend wurde die Definition in Kapitel 2 präzisiert.

Richtig ist, dass ein Komplettanschluss immer ein Bündel aus einem Datenzugang und einem Telefondienst ist. Dies bedeutet jedoch nicht (wie von einigen Unternehmen irrtümlich interpretiert), dass dem Kunden mit Hilfe des Datenzuganges auch ein Internetzugang angeboten wird. Es ist auch denkbar, dass die Sprachtelefonie über den Datenzugang ermöglicht

wird; weitere Dienste jedoch durch den Anbieter blockiert werden. Ein auf diese Weise entstandener, nicht in einem Produktbündel vertriebener, Komplettanschluss ist ebenfalls dem Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zuzuordnen.

Somit bleibt die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bei ihrer Auffassung, dass Zugänge auf der Basis von Schmalbandanschlüssen und Komplettanschlüssen dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.

#### **9.1.4 Glasfaseranschlüsse**

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

#### **Austauschbarkeit aus Nachfragersicht**

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

#### *Funktionalität*

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

Auch wenn mit dem Anschluss auf der Basis von Glasfaser (FTTH) höhere Bandbreiten ermöglicht werden können als über Schmalbandanschlüsse oder über Komplettanschlüsse mittels DSL oder Kabel, so kennzeichnet alle diese Anschlussarten mit der Funktion des Zugangs zum öffentlichen Telefonfestnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eine faktisch nicht unterscheidbare Funktionalität zur Verfügung. Jeder der genannten Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, kann die jeweils anderen Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in dieser Hinsicht ersetzen.<sup>74</sup>

#### *Angebotsstruktur*

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

Zur Annahme einer restringierenden Wirkung ist es allerdings nicht erforderlich, dass jeder Endkunden potenziell auf einen Glasfaseranschluss, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, wechseln kann. Nach den Leitlinien der EU-Kommission ist es vielmehr ausreichend, wenn von den gegenständlichen Produkten ein für den Anbieter relevanter Wettbewerbsruck ausgeht.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. dazu auch LT/2010/1035 vom 10.03.2010, Opening of Phase II investigation pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21/EC, S. 7.

<sup>75</sup> Leitlinien der EU-Kommission, Fußn. 25.

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

### *Verbreitung und Aktivitäten*

Die Zahl der tatsächlich mit einem Breitbandanschluss auf der Basis von Glasfaserinfrastruktur angeschlossenen Haushalte lag in dem Jahr 2011 bei rund 20.000.<sup>76</sup> Nach Pressemitteilungen der *Telekom Deutschland GmbH* mit Stand August 2012 hat diese etwa bislang 170.000 Haushalte mit Glasfaser (FTTH) erschlossen, so dass diese insgesamt auch potenziell angeschlossen werden können. Weiterhin plant die *Telekom Deutschland GmbH* jährlich 150.000 bis 200.000 Haushalte ans Glasfasernetz anschließen, die somit potenziell einen entsprechenden Komplettanschluss mittel Glasfaser nutzen können.<sup>77</sup> Für den Zeitraum der voraussichtlichen Geltung der Marktanalyse von rund drei Jahren wäre von Seiten der *Telekom Deutschland GmbH* insoweit von rund 750.000 erschließbaren Haushalten auszugehen.

Neben der *Telekom Deutschland GmbH* haben, wie bereits dargelegt, auch eine Reihe von alternativen Wettbewerbern damit begonnen Glasfasernetze für den Massenmarkt auszulegen. So haben etwa 20 Unternehmen angegeben, dass sie bereits aktuell Breitbandanschlüsse über Glasfaser anbieten. Das entspricht mehr als der Hälfte der Unternehmen, die Komplettanschlüsse über DSL – der von den meisten Anbietern angebotenen Anschlussform – vertreiben.

Bereits im Rahmen der Festlegung zu Markt Nr. 4 wurde festgestellt, dass einer der Gründe für die Entscheidung, in den Ausbau reiner Glasfaseranschlussnetze zu investieren, der Wettbewerb mit den hochleistungsfähigen TV-Kabelanschlüssen sein könnte. Anbieter dieser Breitbandanschlüsse, die Anschlussbandbreiten von bis zu 100 Mbit/s erlauben und Teil des Massenmarktes für Breitbandanschlüsse sind<sup>78</sup>, konnten bzw. können aufgrund eines günstigen Preis-Leistungsverhältnisses einen großen Anteil des Neukundengeschäftes auf den Endkundenmärkten für sich gewinnen. Eine ähnlich hohe Leistungsfähigkeit kann nur mit FTTB-Anschlüssen oder den hier relevanten FTTH-Anschlüssen erreicht werden.

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

Hinzu kommt, dass auch die bislang nur regional begrenzte Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen in diesen Gebieten einen direkten starken Wettbewerbsdruck auf die entsprechenden Konkurrenzangebote über klassische Anschlussarten ausüben vermag. Berücksichtigt man zugleich, dass die Anbieter von Telefonzugängen grundsätzlich jeweils keine regional differenzierten Preise erheben und unterstellt man weiter, dass nicht zu erwarten ist, dass die Anbieter von dieser Grundausrichtung im Rahmen der Gültigkeit dieser Marktanalyse in einem relevanten Umfang abweichen dürften, so ist davon auszugehen, dass der be-

---

<sup>76</sup> Diese Angabe beruht auf den Angaben der Unternehmen im Rahmen der freiwilligen Abfrage der Bundesnetzagentur.

<sup>77</sup> <http://www.heise.de/netze/meldung/Telekom-schaltet-erste-Glasfaseranschluesse-1666557.html>.

<sup>78</sup> Vgl. Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Breitbandzugang für Großkunden.



reits aktuell bestehende Wettbewerbsdruck über entsprechende Konkurrenzprodukte aus Glasfaser mittelbar auch das generelle Preissetzungsverhalten des Anbieters in anderen Regionen zu beeinflussen vermag.

### *Preise*

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

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

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

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

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

### *Vermarktung*

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

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

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

Für sämtliche Varianten gelten speziell auch hinsichtlich der vorliegend relevanten Telefoniefunktionalität jeweils die gleichen Endkunden-AGB. Weiterhin fällt auch der Preis für die Be-

reitstellung sowohl der Standardanschlüsse als auch der IP-basierten Anschlüsse das gleiche Entgelt an (vgl. Punkt 3.2 der AGB mit Stand vom 10.08.2012).

### *Wechselhürden*

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

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

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

Tatsächlich liegen die Preise für entsprechende Router für Glasfaseranschlüsse, bei denen der Endkunde seine bisherigen Endgeräte weiter nutzen kann, in einer etwa vergleichbaren Höhe, wie für entsprechende Router etwa zur Nutzung von VDSL. Bei der *Telekom Deutschland GmbH* ist ein entsprechender „Speedport W921 Fibre“ etwa für monatlich 4,95 Euro zu erhalten.<sup>79</sup> Der Preis für einen entsprechenden DSL-Router liegt bei demselben Unternehmen nur einen Euro niedriger. In Anbetracht des Gesamtpreises für Komplettanschlüsse (s. o.) handelt es sich aus Endkundensicht damit aus Sicht der Bundesnetzagentur um keine wesentliche Wechselhürde.

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

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

Vor diesem Hintergrund geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von kupferbasierter DSL- oder TV-Kabelanschluss-Infrastrukturen im Sinne des hypothetischen Monopolistentestes eine disziplinierende Wirkung auf Glasfaser-basierte Anschluss-Angebote für den Telefonzugang haben wer-

<sup>79</sup> [http://www.telekom.de/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EKI-PK-Site/de\\_DE/-/EUR/ViewProductDetails-Start;sid=6yr9KeywwDH3Kbz1QIntnee1ZXSeNuw2LMkÜbnyR8BSvdKOAcl9AYLVZ8BSvdA==?StageProductRefID=0304021000179\\_0002%40EKI-PK&ProductRefID=0304021000179\\_0002%40EKI-PK](http://www.telekom.de/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EKI-PK-Site/de_DE/-/EUR/ViewProductDetails-Start;sid=6yr9KeywwDH3Kbz1QIntnee1ZXSeNuw2LMkÜbnyR8BSvdKOAcl9AYLVZ8BSvdA==?StageProductRefID=0304021000179_0002%40EKI-PK&ProductRefID=0304021000179_0002%40EKI-PK); mit Stand vom 20.09.12.

den. Unabhängig davon wird die Bundesnetzagentur die weitere Entwicklung genau beobachten und ggf. ihre Marktabgrenzungsentscheidungen überprüfen.

### *Vortrag der Unternehmen*

Im Ergebnis spricht sich die weit überwiegende Mehrzahl der Unternehmen für eine Austauschbarkeit zumindest der verschiedenen breitbandigen Anschlussstechnologien, über die Festnetztelefonie erbracht werden können, aus.<sup>80</sup> In diesem Zusammenhang weisen die Unternehmen *EWE TEL GmbH*, *HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG* und die *VSE Net GmbH* zutreffend darauf hin, dass private Nachfrager keine besonderen Präferenzen bezüglich der Anschlussstechnologie hätten. Für sie zählten nur die Up- und Downloadbandbreite, ggf. die Ping-Zeiten<sup>81</sup> und die verwendbaren Dienste. Die *Communication Services Tele2 GmbH* weist ergänzend darauf hin, dass es zurzeit noch keine Anwendungen für Glasfaser- oder Kabelanschlüsse gebe, die nicht (zumindest in vergleichbarer Form) auch durch die DSL-Technologie realisiert werden könnten. Aus diesen Gründen gehen diese Unternehmen davon aus, dass diese Anschlussstechnologien austauschbar seien.

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

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

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

### *Fazit*

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

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

---

<sup>80</sup> So etwa u. a. 1 & 1 Internet AG, BORnet GmbH, easybell GmbH, HSE Medianet GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, inextio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH, TraveKom Telekommunikationsgesellschaft mbH, WOBCOM GmbH sowie drei weitere Unternehmen [B. u. G.].

<sup>81</sup> Relevant z. B. für Computerspiele.

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

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

### **Austauschbarkeit aus Anbietersicht**

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

Die voraussichtlich fehlende bzw. eingeschränkte Angebotsumstellungsflexibilität kann vorliegend allerdings zu keinem anderen Ergebnis führen. So trägt das Konzept der Angebotsumstellungsflexibilität dem Umstand Rechnung, dass für den Fall, dass ausschließlich auf das vorgefasste, am konkreten Bedarf orientierte Kaufinteresse der Marktgegenseite abgestellt würde, häufig extrem kleinteilige Märkte gebildet werden müssten, weil der konkrete Bedarf – etwa der Bedarf nach einem Straßenschuh der Größe 48 – durch einen gleichartigen, aber doch in einem für den Nachfrager entscheidenden Punkt unterschiedlichen Gegenstand – etwa durch einen Straßenschuh der Größe 46 – nicht befriedigt werden kann. Das Konzept der Angebotsumstellungsflexibilität beruht auf der Erkenntnis, dass ein die Verhaltensspielräume kontrollierender Wettbewerb auch von Anbietern ähnlicher Produkte ausgeht, die ihr Angebot kurzfristig umstellen können, um eine bestehende Nachfrage zu befriedigen.<sup>82</sup>

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

### *Homogenität der Wettbewerbsbedingungen*

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

### *Fazit*

---

<sup>82</sup> Beschluss des BGH vom 16. Januar 2007 – KVR 12/06 – National Geographic II.

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

## Nationale Konsultation

Während die Mehrzahl der Stellungnahmen zur nationalen Konsultation den Einbezug von Glasfaseranschlüssen in den Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst begrüßt, verweist die *Telekom Deutschland GmbH* darauf, dass bisher noch nicht genügend Erfahrungen gesammelt werden konnten, um diese Fragestellung abschließend beurteilen zu können. Aus Sicht der Bundesnetzagentur gibt es jedoch bereits jetzt genug Angebote auf dem Markt, um Glasfaseranschlüsse heute in die Analyse mit einbeziehen zu können. Diesbezüglich wird noch einmal auf die Ausführungen zur Zahl und Entwicklung der Anschlusszahlen im Bereich Glasfaser verwiesen. Darüber hinaus geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass in dem für dieses Verfahren relevanten Zeitraum die Zahl der Angebote ebenso wie die Nachfrage noch weiter zunehmen wird.

Die *Telekom Deutschland GmbH* führt weiterhin aus, dass es unwahrscheinlich sei, dass separat vertriebene Anschlussprodukte und Single Play Angebote über Glasfaser wirtschaftlich realisierbar seien. Dieses Argument ist nach dem gegenwärtigen Informationsstand der Bundesnetzagentur jedoch nicht zutreffend. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Verbreitung von Glasfaseranschlüssen alle möglichen Formen von Anschlussprodukten nachgefragt werden. So ist z. B. denkbar, dass durch Eigentümerwechsel oder durch die Initiative von Bauträgern oder Vermietern auch solchen Kunden bereits installierte Glasfaseranschlüsse zur Verfügung stehen, die ggf. keinen Internetzugang nachfragen möchten. Für diese Kunden müssten dann ggf. auch nicht in Bündeln vertriebene Anschlussprodukte zur Verfügung stehen. Bereits heute gibt es Initiativen einzelner Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse, die in dieser Richtung aktiv sind. Entgegen der Erwartung der *Telekom Deutschland GmbH* bietet z. B. die *NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH* Hausbesitzern an, kostenlos einen Glasfaseranschluss zu installieren, ohne dass hierdurch eine Vertragsbindung oder Abnahmeverpflichtung resultieren würde. Dem folgend sind bei *NetCologne* auch Single Play Anschlüsse über Glasfaser verfügbar, die preislich mit Single Play Produkten auf Basis von Kupfer-Doppeladern vergleichbar sind.<sup>83</sup> Diese Vorgehensweise ist auch durchaus nachvollziehbar: Existiert die Infrastruktur erst einmal, dann macht es aus Sicht der Anbieter keinen Sinn, auf Renditen zu verzichten, selbst wenn der Kunde nur in geringem Umfang Produkte nachfragen sollte.

Die Austauschbarkeit zwischen Glasfaseranschlüssen und anderen Anschlusstypen ergibt sich, wie bereits dargestellt, aus vergleichbaren Preisstrukturen sowie aus der gleichen Funktionalität, bezogen auf den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten. Dazu kommt, dass von Glasfaseranschlüssen ein relevanter Wettbewerbsdruck auf andere Anschlusstypen (wie z. B. Komplett- oder Kabelanschlüsse) ausgeht.

Im Ergebnis bleibt die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bei Ihrer Auffassung, dass Komplettanschlüsse auf Basis von Glasfaseranschlussinfrastrukturen dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.

### 9.1.5 Breitbandige stationäre Funklösungen

---

<sup>83</sup> Informationen entnommen von der Internetseite der NetCologne (Stand: 21.01.2013): <http://www.netcologne.de/privatkunden/glasfaseranschluss/> bzw. <http://www.netcologne.de/privatkunden/telefon-internet/telefon-flat/>.

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

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

Im Falle des „LTE Zuhause“ Tarifs der *Vodafone GmbH* ist das Kriterium der eingeschränkten Mobilität erfüllt. So ist der Dienst räumlich auf die vom Kunden anzugebende „Zuhause-Adresse“ begrenzt. Auch die Hardware schließt eine mobile Nutzung durch den Endverbraucher weitestgehend aus. Von der Tarifstruktur ist das „LTE Zuhause“ Produkt mit einem Festnetzanschluss der *Vodafone GmbH* vergleichbar. So kostet das „LTE Zuhause“ Paket in der günstigsten Variante 29,99 Euro im Monat, während ein Vodafone DSL Classic Paket 29,95 Euro im Monat kostet.

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

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

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Zuordnung breitbandiger Komplettanschlüsse, die über eine stationäre Funklösung realisiert werden, zu dem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sachgerecht. Verwendete Hardware, Tarifstruktur und die Erwartungen der Kunden sprechen dafür, dass diese Anschlüsse mit Festnetzanschlüssen austauschbar sind. Auch wenn die Wettbewerbsbedingungen, bedingt durch die verwendeten Übertragungsnetze, deutlich unterschiedlich sind, gehören diese Produkte aus Sicht der Nachfrager zu einem gemeinsamen Markt.<sup>84</sup>

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

### **9.1.6 Produktbündel und Pakete**

---

<sup>84</sup> Für die Ergebnisse der nationalen Konsultation zu den stationären Funklösungen siehe 9.1.2.3.

In der letzten Festlegung hat die Bundesnetzagentur den sachlich relevanten Markt derart abgegrenzt, dass auch die in Bündelangeboten enthaltenen Schmalbandanschlüsse aufgrund ihres Verwendungszwecks dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.<sup>85</sup>

Es ist an dieser Stelle zu prüfen, ob diese Marktabgrenzung weiterhin Bestand hat oder ob eine Veränderung der bisher vorgenommenen Marktabgrenzung beispielsweise aufgrund der Marktentwicklung im Bereich des Angebots von Bündelprodukten (massive Zunahme des Absatzes dieser Produkte im Vergleich zur letzten Festlegung) erforderlich sein könnte. So waren im Jahr 2011 nur noch rund 18 Prozent der insgesamt abgesetzten Anschlüsse nicht mehr mit anderen Produkten oder Dienstleistungen gebündelt. Weitere rund 15 Prozent der Anschlüsse wurden im gleichen Jahr als Teil eines Single Play Bündelproduktes<sup>86</sup> abgesetzt. Beide Segmente sind dabei seit dem Jahr 2008 stark rückläufig gewesen. Dies zeigt, dass die Endkunden zurzeit verstärkt umfangreichere Bündelprodukte nachfragen, die neben der hier zu betrachtenden Anschlussleistung, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, in der Regel zumindest Verbindungsleistungen und darüber hinaus auch einen Internetzugang und ggf. Fernsehdienste und Mobilfunkanschlüsse beinhalten. So sind Double Play Produkte mit einem Anteil von fast 60 Prozent am Gesamtabsatz im Jahr 2011 derzeit das am häufigsten nachgefragte Produkt.

Auch wenn der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst oftmals nur noch einer von mehreren Bestandteilen eines Produktbündels ist, so ist er doch weiterhin ein essentieller Bestandteil der Nachfrage. Dass dies der Fall ist, zeigt sich bereits daran, dass nahezu alle verfügbaren Bündelprodukte auch den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten gewähren. Unabhängig vom Anbieter und auch weitestgehend unabhängig von der Anschluss-technologie erwarten die Endkunden eine hohe Verfügbarkeit und gute Sprachqualität. Dass die Nachfrager unverändert Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, nutzen möchten und diese nicht nur ein „Nebenprodukt“ in den Bündelangeboten sind, zeigt sich bereits durch die Entwicklung der Gesprächsminuten im Festnetz. Obwohl diese leicht zurückgehen, von 197,9 Milliarden Gesprächsminuten im Jahr 2005 auf 191,2 Milliarden Gesprächsminuten im Jahr 2011<sup>87</sup>, sind sie dennoch unverändert auf einem hohen Niveau. In Verbindung mit dem nur im gleichen Betrachtungszeitraum leichten Rückgang bei den Anschlusszahlen kann somit davon ausgegangen werden, dass der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – wie bisher auch – neben dem Breitbandanschluss und dem Internetzugang einer der wesentlichen Komponenten in den Bündelprodukten darstellt.

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

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

### **9.1.6.1 Behandlung der Paketangebote in der Empfehlung der Kommission**

Die Kommission hat in der Märkte-Empfehlung 2007 ausgeführt, dass Telefondienste für gewöhnlich als Gesamtpakete für Zugang und Nutzung bereitgestellt würden. Den Endkunden könnten je nach deren typischen Nutzungsmustern oder Gesprächsmustern verschiede-

<sup>85</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 357 ff.

<sup>86</sup> Zur Erläuterung der verschiedenen Bündelprodukte siehe Abschnitt 2.6.

<sup>87</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 43.

ne Optionen und Pakete zur Verfügung stehen. Obwohl viele Endnutzer es offenbar bevorzugten, sowohl den Zugang als auch die abgehenden Gespräche vom selben Unternehmen zu beziehen, würden viele andere (Endnutzer) für einige oder alle abgehenden Gespräche andere Unternehmen als das auswählen, das den Zugang (und den Eingang von Anrufen) bereitstellt.<sup>88</sup>

Zudem hat sich die Kommission im Explanatory Note auch mit der Bündelung von Leistungen befasst. Unter einer Bündelung sei eine Situation zu verstehen, in der ein Paket von zwei oder mehr Leistungen zu einem einheitlichen Preis angeboten werde. Fälle, in denen nur das Bündel und nicht die einzelnen Komponenten erhältlich seien, würden hier als reine Bündelung bezeichnet. Fälle, in denen sowohl das Bündel als auch die Komponenten auf dem Markt erhältlich seien, würden als gemischte Bündel bezeichnet, wenn das Bündel mit einem Preisabschlag gegenüber der Summe der Einzelpreise der Komponenten verkauft würde.<sup>89</sup>

Auf der Nachfragerseite würden die Verbraucher möglicherweise Bündel bevorzugen, wenn es signifikante Transaktionskosten gebe. In diesem Fall könnten es die Verbraucher vorziehen, die Dienste als Bündel und von einem einzigen Anbieter zu beziehen. In einem solchen Fall könnte das Bündel der sachlich relevante Markt werden. Auch wenn einige Bündel seit langem etabliert seien (Sprache und SMS im Mobilfunk), wären andere noch in einer frühen Entwicklungsstufe wie Bündel aus Fernsehen und Internet. Sofern es angesichts einer kleinen aber signifikanten dauerhaften Preiserhöhung Anzeichen gebe, dass eine ausreichende Anzahl der Kunden das Bündel „auseinanderpflücken“ und die einzelnen Leistungsbestandteile des Bündels getrennt erwerben würde, könne daraus geschlossen werden, dass die einzelnen Leistungsbestandteile jeweils für sich genommen und nicht das Bündel den sachlich relevanten Markt darstellen würden.<sup>90</sup>

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

### **9.1.6.2 Vorliegen von Paketangeboten**

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

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

---

<sup>88</sup> Vgl. Explanatory Note, S. 23.

<sup>89</sup> Vgl. Explanatory Note, S. 15.

<sup>90</sup> Vgl. Explanatory Note, S. 16.



Zudem ist es im Wettbewerbsrecht grundsätzlich möglich, dass Unternehmen gebündelte Leistungen anbieten, die zugleich auf mehreren sachlich relevanten Märkten wirksam werden können. Wichtigstes Beispiel dafür sind Tageszeitungen, bei denen von vornherein zwischen Leser- und Anzeigemärkten zu trennen ist.<sup>91</sup> Zudem hätte es sonst ein potenziell marktmächtiges Unternehmen in der Hand, sich durch geringfügige Zugabe telefondienstfremder oder telekommunikationsfremder Produkte und Leistungen (z. B. eines Endgeräts oder von IT-Leistungen) der Regulierung zu entziehen.

Würde man der Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* folgen und (nahezu) identische homogene Wettbewerbsbedingungen fordern, so müssten für jeden einzelnen Bündeltarif eigene Submärkte gebildet werden, da jeder Nachfrager seinen Tarif anhand seines individuellen Nutzungsverhaltens aussucht, der mit Paketen, die andere Leistungen und/oder Tarife enthalten, nicht mehr substituierbar wäre. Das Vorliegen von identischen Preisen, Bündelungen oder Wettbewerbsbedingungen würde schlussendlich dazu führen, dass jeder Bündeltarif einen eigenen Markt bilden würde. Eine derartige Marktabgrenzung wäre indes zu eng. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass die Annahme zahlreicher kleiner Märkte die Gefahr beinhaltet, dass der einzelne Markt nicht mehr aussagekräftig wäre hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen<sup>92</sup>.

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

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

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

### 9.1.6.3 Double Play Angebote

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

Wie der Entwicklung der Nachfrage zu entnehmen ist, bevorzugt derzeit eine größere Anzahl (ca. 60 % der Anschlüsse wurden 2011 im Rahmen von Double Play Paketen abgesetzt) von Endkunden derartige Komplettangebote. Dieses dürfte aber nicht nur mit den Transaktionskosten zusammenhängen, sondern vor allem damit, dass für diese Kunden die Summe der Leistungen in der Regel für einen gegebenenfalls günstigeren (Komplett-)Preis zu erwerben ist als die einzelnen Komponenten.

<sup>91</sup> Vgl. Möschel in: Immenga/Mestmäcker, *GWB*, 3. Auflage, § 19 Rn. 59.

<sup>92</sup> Vgl. KG, 07.11.1985 „Pillsbury – Sonnen-Bassermann“ WuW/E OLG 3759, 3759 f.

### *Weitergehende Indikatoren von Europe Economics sowie BEREC zur Abgrenzung von Bündelmärkten*

Um beurteilen zu können, inwieweit von Seiten eines Einzelproduktes Wettbewerbsdruck auf das Bündelprodukt ausgeht, bieten sich nach einem Bericht von Europe Economics für die Europäische Kommission<sup>93</sup> die folgenden Faktoren an, die sich als Indikatoren für das Bestehen oder Nichtbestehen eines Bündelmarktes erweisen können:

- a) Das Preisverhältnis (korrigiert um Qualitätsunterschiede) zwischen dem Bündelpreis und der Summe des Preises der Einzelkomponenten des Bündels.
- b) Die Kosten, denen die Abnehmer bei dem Wechsel von dem Bündelprodukt auf die Einzelkomponente, ausgesetzt sind (ggf. fallen hohe Wechselkosten an).
- c) Schließlich weisen Entwicklungen bei den Marktanteilen für die jeweiligen Dienste, die sich als substantiell unterschiedlich erweisen, von der Entwicklung der Marktanteile für das Bündel auf einen bestehenden Wettbewerbsdruck der Einzelkomponenten auf das Bündelprodukt und damit das Nichtvorhandensein eines separaten Bündelmarktes hin.
- d) Zuletzt die Frage, ob die Abnehmer jeweils über vergleichbare Präferenzen für die in dem Bündel abgebildeten Einzelleistungen verfügen. Sofern ein Teil der Kunden eine höhere Präferenz für das Produkt des Festnetzzugangs und ein anderer Teil der Kunden eine höhere Präferenz für das Produkt des Breitbandzugangs haben, dann erscheint es wahrscheinlich, dass ein Teil dieser Kunden bei einer Preiserhöhung auf die Abnahme der Einzelkomponente wechselt. Das wäre dann ein Indikator dafür, dass von einem separaten Bündelmarkt nicht auszugehen wäre.

Die genannten Faktoren legt auch BEREC in seinem Report über die Abgrenzung von Bündelmärkten auf der Endkundenebene<sup>94</sup> zugrunde, wobei BEREC bei Punkt a) eine weitergehende Betrachtung auch der Kostenvorteile einer Bündelung für den Anbieter mit in den Blick nimmt.

#### a) Verhältnis zwischen dem Preis für das Bündel und den Einzelkomponenten

- Verbundvorteile für den Anbieter

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

Wenn diese Vorteile signifikant sind, so ergeben sich daraus für die Anbieter von Bündelprodukten Kostenvorteile gegenüber den Anbietern der Einzelprodukte. Dies begrenzt den Preisdruck der Einzelprodukte auf das Bündelprodukt und die Anbieter sind damit in der Lage, für das Bündelangebot einen Preis zu verlangen, der geringer ist als die Preise für die jeweiligen Einzelprodukte.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur haben Anbieter von Bündelprodukten regelmäßig, d. h. insbesondere dann, wenn beide Produkte ohne wesentliche Mehrkosten über dieselbe

<sup>93</sup> Europe Economics, „Market Definition in the Media Sector – Economic Issues“, Report for the European Commission, DG Wettbewerb, November 2002.

<sup>94</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64.

Anschlussinfrastruktur erbracht werden können, einen Kostenvorteil gegenüber Unternehmen, die nur einzelne Produkte anbieten, wie dies bei breitbandigen Anschlussinfrastrukturen regelmäßig der Fall ist. Das ist ein Indikator dafür, dass der Markteintritt mit einem Bündelprodukt gegebenenfalls einfacher ist als bei einem Einzelprodukt.

Zugleich ist allerdings zu beachten, dass die Untersuchung gezeigt hat, dass die Anbieter ihre breitbandigen Infrastrukturen regelmäßig auch für das Angebot der jeweiligen bzw. zumindest einer der Einzelkomponenten nutzen, was darauf hindeutet, dass trotz der möglichen Kostenvorteile für den Anbieter bei Bündelprodukten regelmäßig ausreichende Anreize dafür bestehen, auch die Einzelkomponente auf dem Markt anzubieten.

#### - Kostenvorteile für den Endkunden

Für Endkunden sind Bündelprodukte in aller Regel mit entsprechenden Kosteneinsparungen verbunden. Die Einsparungen und Rabatte für den Kunden stellen neben den reinen Transaktionsvorteilen, wie beispielsweise dem Erhalt einer einzigen Rechnung, die wesentlichen Kostenvorteile von Bündelprodukten dar.

In der nachfolgenden Tabelle sind die jeweils günstigsten Angebote der größten Marktteilnehmer in dem Bereich der Einzelkomponenten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Breitbandzugang zum Internet sowie dem Bündel aus beiden Leistungen aufgeführt (Stand: 12.04.2013).

Unternehmen (Preisangaben beziehen sich auf einen Monat)	Entbündelter Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst	Entbündelter Breitbandzugang zum Internet	Bündel Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie Breitbandzugang	Unterschied zwischen dem entbündelten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie dem Bündelprodukt
Telekom Deutschland GmbH	17,95 €; „Call Start“, nur Zugang; Laufzeit: 12 Monate	(-)	29,95 €; Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie Internetflat (bis zu 16 Mbit/s)	12 €
	29,95 €; „Call Comfort“ Zugang und Festnetzflat; Laufzeit: 12 Monate	(-)	34,95 €; „Call and Surf Comfort“; Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat (bis zu 16 Mbit/s und mehr); Laufzeit: 24 Monate	5 €
		17,95€; „Mobile Data S eco“; Datenflat (bis zu 3,6 Mbit/s und 1 Gbit/s High-speed Volumen)		
Vodafone GmbH	9,95 €; „Vodafone Zuhause“	24,95€; „Vodafone DSL“	29,95 € (die ersten 4 Mo-	20 € (stationäre Mobilfunklösung)

	se Festnetz–Flat“ mittels stationärer Funklösung; Laufzeit: 24 Monate	InternetFlat“ (bis zu 6 Mbit/s); Laufzeit: 24 Monate	nate sind kostenlos); „Vodafone DSL Classic Paket“ Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat (bis zu 16 Mbit/s); Laufzeit: 12 Monate	
			24,95 €; „Vodafone TelefonFlat Paket“ Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat (bis zu 1 Mbit/s); Laufzeit: 24 Monate	15 € (stationäre Mobilfunklösung)
1 & 1 Internet AG			19,99 „Surf & Phone Flat Special“ Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat (bis zu 16 Mbit/s, ab 100 Gbit/s Datenvolumen bis zu 1 Mbit/s); Laufzeit: 24 Monate	
			24,99 €; siehe oben, aber mit unbegrenztem Datenvolumen	
Unitymedia GmbH	15 €; „Telefon Start“; nur Zugang; Laufzeit: 24 Monate	18 €; Internetflat (bis zu 10 Mbit/s); Laufzeit: 24 Monate	20 €; Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat; Laufzeit: 24 Monate	5 €
	15 €; „Telefon Flat“; Zugang und Festnetzflat; Laufzeit: 24 Monate			
Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG	9,95 €; Zugang mittels stationärer Funklösung; Laufzeit: 24 Monate	19,90 €; Zugang sowie Internetflat; Laufzeit: 24 Monate	24,90 €; Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat; Laufzeit: 24 Monate	
	19,80 €; Zugang mittels stationärer Funklö-			ca. 5 €

	sung sowie Festnetzflat; Laufzeit: 24 Monate			
NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH	19,90 € (ab dem 7. Monat 24,90 €); „Phone Flat“; Zugang und Festnetzflat; Laufzeit: 24 Monate	19,90 € (ab dem 7. Monat 24,90 €); „Surf Flat“; Internetflat; Laufzeit: 24 Monate	19,90 € (ab dem 7. Monat 29,90 €); „Doppel Flat“ Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat; Laufzeit: 24 Monate	5 €
			29,90 €; „Doppel Flat“; Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat; Laufzeit: <u>ohne</u> Vertragslaufzeit	5 € (bezogen ab dem 7. Monat)
Telefónica Germany GmbH & Co. OHG		14,99 € (ab dem 4. Monat 24,99 €); „O2 DSL S“; Internetflat (bis zu 16 Mbit/s); Laufzeit: ohne Vertragslaufzeit	19,99 € (ab dem 4. Monat 29,99 €) „O2 DSL M“; Zugänge sowie Festnetz- und Internetflat (bis zu 16 Mbit/s); Laufzeit: ohne Vertragslaufzeit	Rund 8 €

Die Preisliste zeigt, dass sich anbieterbezogen wesentliche Kostenvorteile für die Nachfrager ergeben, sofern sie sich für das Bündelprodukt entscheiden. Zugleich zeigt sich aber auch, dass sich wesentliche Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Produktangeboten der einzelnen Anbieter ergeben. Während die *Telekom Deutschland GmbH* in sämtlichen Bereichen jeweils vergleichsweise hohe Preise ansetzt, liegen die Wettbewerberangebote regelmäßig unter bzw. wesentlich unterhalb der Preise der *Telekom Deutschland GmbH*.

Auch wenn die Betreiber ihre Bündel auf dem Markt zu einem günstigeren Preis als die Summe der Preise für die einzelnen Komponenten anbieten, können sich für den Endkunden jedoch für den Fall einer Preiserhöhung des Bündelproduktes Anreize ergeben, die Einzelangebote verschiedener Akteure zu kombinieren bzw. auf den Bezug einer Einzelkomponente umzusteigen (vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen im Zusammenhang mit den Kundenpräferenzen).

Bereits auf der Grundlage der aktuellen Preislage, d. h. ohne die bei dem hypothetischen Monopolistentest zugrunde gelegten Annahme eines um 10 % erhöhten Bündelpreises, würde sich der Bezug von Einzelleistungen seitens einzelner alternativer Anbieter als günstiger erweisen als der Bezug des Bündelproduktes der *Telekom Deutschland GmbH* (34,95 €).

So werden Produkte für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst für rund 15 € angeboten (*Unitymedia GmbH*). Der Breitbandzugang zum Internet liegt hier ebenfalls bei 15 €. In Teilen, d. h. sofern der Kunde bereit ist, einen Zugang mittels stationärer Funklösung zu realisieren und die damit in Zusammenhang stehenden Besonderheiten (Funklöcher, witterungsbedingte Ausfälle, anderer Internetzugangsmöglichkeiten) zu nutzen, kann der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst inklusive einer Sprachflatrate aktuell bereits ab 9,90 € verwendet werden.

Zu beachten ist, dass es für Kunden allerdings regelmäßig auch preisgünstiger wäre, auf Bündelangebote anderer Wettbewerber umzusteigen. So zeigt sich, dass die Preise der *Telekom Deutschland GmbH* in den jeweiligen Komponenten (Einzelprodukt oder Bündelprodukt) insbesondere im Vergleich zu den Preisen der Kabelnetzbetreiber wesentlich höher liegen.

Dass die *Telekom Deutschland GmbH* einen vergleichsweise hohen Preis scheinbar verlangen kann, ohne befürchten zu müssen, dass zu viele Kunden zu den Wettbewerbern wechseln, zeigt zugleich, dass der Vergleich der am Markt angebotenen Preise für sich allein genommen das hypothetische Wechselverhalten der Endkunden in dem vorliegenden Markt alleine nicht hinreichend zu erklären vermag.

#### b) Wechselkosten

Falls sich erhebliche Kosten für den Wechsel von Bündelprodukten zu Einzelprodukten ergeben, kann auch dies ein Indikator dafür sein, einen individuellen Markt für Bündelangebote zu identifizieren.

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

#### c) Entwicklung und Symmetrie der Marktanteile

Wenn es einen Markt für Bündelprodukte geben würde, würde eine Preiserhöhung der Bündel die Verbraucher dazu bringen, zu einem entsprechenden Bündelangebot bei anderen Anbietern zu wechseln und nicht die Produkte einzeln zu beziehen. Dies impliziert, dass eine symmetrische Entwicklung hinsichtlich der Marktanteile der verschiedenen Produkte zu erwarten wäre.

Tatsächlich hat sich eine symmetrische Entwicklung noch nicht gezeigt. So verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* in dem Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über einen wesentlich höheren Marktanteil als im Bereich des Breitbandinternetzugangs. Die Kabelnetzbetreiber wiederum verfügen über einen nur sehr kleinen Marktanteil im Bereich des Marktes für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, während ihr Marktanteil im Bereich des Breitbandinternetzugangs deutlich höher liegt.

Die Asymmetrie in der Entwicklung der Marktanteile deutet insoweit eher nicht auf das Bestehen eines Bündelmarktes hin.

#### d) Kundenpräferenzen

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

Es ist davon auszugehen, dass es eine Gruppe von Kunden gibt, die die jeweiligen Produkte in unterschiedlichem Ausmaß wertschätzen, was sich dann in einer unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft für die jeweiligen Dienste auswirkt. In einer derartigen Fallgestaltung ist

weiterhin davon auszugehen, dass ein Teil dieser Gruppe für den Fall einer Preiserhöhung für das Bündel beschließt, eines der Produkte nicht mehr abzunehmen. Ein solcher Verzicht auf eines der Produkte für den Fall einer relativen Preiserhöhung für das Bündelprodukt ist etwa dann möglich, wenn ein Kunde beispielsweise eine starke Präferenz für einen Breitbandinternetzugang, aber eine geringe Präferenz an einem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst hat. Dies könnte etwa daran liegen, dass er bereits über einen Mobilfunkanschluss verfügt, und die Vorteile eines Zugangs zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst für diesen wegen seiner individuellen Situation zumindest nicht so entscheidend sind, dass er im Fall einer Erhöhung des Preises für das Bündel den festnetzbasierten Sprachzugang weiterhin nutzen würde. Speziell auch für diese Kundengruppe dürften etwa die so genannten „DSL-Solo Produkte“ von Wettbewerbern beworben werden (*htp GmbH* bzw. *EWE TEL GmbH*). Für den Fall einer unterstellten Erhöhung des Bündelpreises um 10 % würde sich für den Kunden bei den meisten der oben dargestellten Angebote damit eine Ersparnis von rund 7 bis 8 Euro pro Monat ergeben. Denkbar ist ebenfalls, dass er auf eine stationäre Funklösung wechselt, was zwar ggf. mit qualitativen Abstrichen verbunden sein kann (Funkabbruch bei schlechtem Wetter bzw. ggf. schlechterer Internetzugang), im Ergebnis aber – entsprechend der oben dargestellten Angebotslage – mit noch höheren Preisersparnissen verbunden wäre.

Andere Anbieter haben auf diese speziellen Präferenzen in der Weise reagiert, dass sie den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als zubuchbare Option zu dem Breitbandzugang ermöglichen (*Unitymedia GmbH*).

Daneben gibt es eine Gruppe von Kunden, die speziell für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst eine Präferenz besitzen. Ein Indikator hierfür ist die weiterhin große Gruppe an Endkunden, die trotz des nur geringen Mehrpreises nur den Zugang zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst nutzen.

Fast alle der oben aufgeführten relevanten Marktparteien bieten einen speziellen Tarif nur für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten an. Zugleich besteht die Möglichkeit, einen funkbasierten Breitbandanschluss zu nutzen. Sofern ein Kunde etwa bereits über einen mobilen Breitbandanschluss verfügt, ist es je nach Präferenz denkbar, dass der Kunde für den Fall der Erhöhung des Bündelpaketes entscheidet, auf seinen zusätzlich neben dem mobilen Breitbandanschluss bestehenden festnetzbasierten Breitbandanschluss für den Internetzugang zu verzichten und nur noch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst in Anspruch nimmt.

Die zu beobachtenden unterschiedlichen Kundenpräferenzen spiegeln sich in der entsprechend differenzierten Produktgestaltung der Anbieter wider und weisen auf die Abwesenheit eines Bündelmarktes hin.

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

#### *Zusammenfassung zu den von Europe Economics genannten Indikatoren*

Die oben genannten Indikatoren zeigen, dass Anzeichen für das Entstehen eines separaten Bündelmarktes bestehen. Anbieter und Endkunden genießen die Vorteile der Bündelangebote, so dass sich der Preisdruck der einzelnen Komponenten auf die Bündel verringert.

Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die weiterhin vergleichsweise hohen Endkundenpreise der *Telekom Deutschland GmbH* darauf hinweisen, dass allein die preislichen An-

reize bereits grundsätzlich nur bedingt aussagekräftig für die Wechselbereitschaft der Endkunden sein dürften. Unabhängig davon kann festgestellt werden, dass die Einzelkomponenten jeweils günstiger sind als die entsprechenden Bündelangebote der Anbieter.

Schließlich (und trotz der oben dargestellten scheinbar nur bedingten Aussagekraft der Preise für die Wechselbereitschaft) ist für den Fall einer Preiserhöhung um rund 10 % für das Bündelprodukt davon auszugehen, dass eine relevante Anzahl an Kunden dazu übergehen dürfte, auf Einzelkomponenten unterschiedlicher Anbieter umzusteigen bzw. ggf. auf einen Teil des Bündelproduktes, auf das der Kunde wegen der ihm eigenen Präferenzen und Ersetzungsmöglichkeiten weniger Wert legt, verzichtet. In beiden Fällen wird deutlich, dass die Einzelkomponenten Wettbewerbsdruck auf den Bündelpreis ausüben, was insoweit gegen das Bestehen eines separaten Bündelmarktes spricht.

Zu beachten ist weiterhin, dass zwar Wechselhürden bestehen, diese aber nicht bündelspezifisch ausfallen. Schließlich bestehen auch weiterhin große Asymmetrien in der Entwicklung der Marktanteile der einzelnen Produkte.

Im Rahmen einer Gesamtschau der auch auf europäischer Ebene diskutierten Indikatoren zeigt sich damit, dass von den Einzelkomponenten weiterhin Wettbewerbsdruck auf das Angebot der Bündelleistung erfolgt.

#### *Klare Abgrenzung nicht möglich*

Gegen eine gesonderte Abgrenzung von Double Play Angeboten – wie es hier von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragen wird – spricht aus Sicht der Bundesnetzagentur zudem auch die Tatsache, dass eine klare Abgrenzung der Bündelprodukte in der Realität ohnehin nicht existiert. Vielmehr sind Produktbündel nur oberflächlich vergleichbar: sie erlauben es dem Kunden zwar, schnell Angebote zu vergleichen, stellen jedoch nur die wichtigsten Produktmerkmale heraus. Zu diesen Attributen gehören vor allem die enthaltenen Dienste wie den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Breitbandanschluss, Internetzugang, Fernsehdienste und Verbindungsleistungen. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Vielzahl von Produkteigenschaften, die sich teilweise wesentlich unterscheiden. So können z. B. die Entgelte für Verbindungen und SMS in solche Netze, die nicht von volumenunabhängigen Pakettarifen abgedeckt werden, von Anbieter zu Anbieter deutlich abweichen. Zusätzlich können weitere Service- und Dienstleistungen enthalten sein, die bei anderen Anbietern standardmäßig enthalten sind. Beispiel dafür ist z. B. die „SprachBox“ der *Telekom Deutschland GmbH*; ein kostenfreier Anrufbeantworter im Netz. Auch Fernsehdienste können sich in Qualität und Umfang (Anzahl der Programme, Anzahl der in HD bereit gestellten Programme) deutlich unterscheiden. Eine Strukturierung der Pakete kann daher nur grob durchgeführt werden. Die Produktbündel unterscheiden sich auch durch die Anschlussbandbreite der Breitbandanschlüsse, sodass bei den preislich verschiedenen Flattarifen auch unterschiedliche Datentransportmengen eingepreist sind. Im Breitbandbereich widersprechen unterschiedliche Bandbreiten der Substituierbarkeit nicht, da die Anschlussbandbreiten einer stetigen Entwicklung unterliegen, ohne dass der Verwendungszweck, hierüber Zugang zu Breitbanddiensten zu eröffnen, grundlegend verändert würde. Im Hinblick auf den für diesen Markt relevanten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst unterscheiden sich die relevanten Bündelprodukte ebenfalls aufgrund ihrer jeweils gleichen Verwendung nicht. Auch Produkte, die auf so genannte Geschäftskunden ausgerichtet sind und daher andere Komponenten und Dienstleistungen (z. B. besondere Ausfallsicherheit, individuellerer Kundenservice) beinhalten, müssten dann ggf. gesonderten Produktkategorien zugeordnet werden. Diese Argumentation führt dazu, dass der von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgeschlagene Markt abgrenzung bereits aus dem Grund nicht gefolgt werden kann, da sie die Realität nicht hinreichend abbilden kann bzw. bei weiterer Ausdifferenzierung zu einer Zersplitterung in diverse Produktkategorien führen könnte. Die Abgrenzung verschiedener Märkte in Abhängigkeit von dem Leistungsumfang, zusätzlich verfügbaren Optionen oder Qualitäts-



merkmalen und Bandbreiten ist aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht sinnvoll. Im Hinblick auf ihre Telefoniefunktionalität sind Produktbündelbestandteile, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst betreffen, aus Nachfragersicht austauschbar.

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

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

#### **9.1.6.4 Triple Play Angebote und Bündelung mit weiteren Telekommunikationsdiensten**

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

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

Ein Endkunde wird sich nur dann für ein Triple Play Angebot bzw. andere Bündelangebote entscheiden, wenn der Bezug ihm günstigere (preisliche) Konditionen bietet als der Bezug der einzelnen Komponenten. Da es sich hierbei um ein gemischtes Bündel handelt, kann der Endkunde bundesweit die Komponenten „Telekommunikation“ und „Fernsehempfang“ jeweils einzeln und i. d. R. auch von unterschiedlichen Anbietern beziehen.

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

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

Im Übrigen gelten die Ausführungen im Abschnitt 9.1.6.3 analog.

Im Ergebnis ist auch hier festzuhalten, dass es – wie bei den Double Play Angeboten – keinen anderen Verwendungszweck für den in Triple Play Angeboten bzw. anderen Bündelangeboten (wie beispielsweise Quad Play Angebote) enthaltenen Zugang zum öffentlichen Tele-

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

Daher ist die Abgrenzung eigener Submärkte für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Rahmen von Triple Play Angeboten bzw. sonstiger Produktbündel (wie beispielsweise Quad Play Angebote) nicht sachgerecht. Auch das Bundeskartellamt lehnt die Abgrenzung eines eigenen Bündelmarktes für Triple Play Angebote ab.<sup>95</sup>

### Nationale Konsultation zu Bündelangeboten

Der Einbezug von sowohl separat vertriebenen Anschlussprodukten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, als auch solchen, die im Rahmen von Bündelangeboten vertrieben werden, wird von der Mehrzahl der Unternehmen und Verbände begrüßt. Die *Telekom Deutschland GmbH* bekräftigt jedoch noch einmal ihre bereits im Laufe des Verfahrens vorgetragene Ansicht, dass separate Märkte für nicht in Bündeln vertriebene Anschlussprodukte und Single Play Produkte auf der einen sowie Double und Triple Play Produkte auf der anderen Seite abzugrenzen seien. Sie begründet dies damit, dass aus ihrer Sicht die unpaketierten und Single Play Anschlüsse ein dauerhaft eigenständiges Marktsegment bilden würden.

Ein eigenständiges Marktsegment wäre dann anzunehmen, wenn von den Einzelprodukten kein relevanter Wettbewerbsdruck auf die Bündelprodukte ausgehen würde. Das ist aus den oben dargestellten Gründen jedoch nicht der Fall. Zumindest aktuell ist mit Ausnahme von Finnland Markt Nr. 1 bzw. Teile des Marktes Nr. 1 der Empfehlungsliste der Kommission in sämtlichen Mitgliedsstaaten der sektorspezifischen Regulierung unterworfen. Soweit ersichtlich, hat auch keine nationale Regulierungsbehörde festgestellt, dass auf nationaler Ebene Gründe für die Abgrenzung eines separaten Sondermarktes für Bündel – bzw. im Sinne des Vortrages der *Telekom Deutschland GmbH* – für unpaketierte bzw. Single Play Angebote gerechtfertigt sein sollte. Dass gerade in Deutschland anders als in den anderen Mitgliedsstaaten der Kommission von den Einzelprodukten kein Wettbewerbsdruck auf die Gestaltung der Bündelprodukte ausgehen sollte, ist weder aus sich heraus ersichtlich noch trägt die *Telekom Deutschland GmbH* hierfür entsprechende weitergehende Gründe vor.

Auch die von der *Telekom Deutschland GmbH* angeführte Betrachtung der Marktanteile führt nicht zu der Feststellung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen. Es zeigt sich, dass die *Telekom Deutschland GmbH* gerade auch in den zukünftig wichtigen Technologien und Bündelangeboten ihre Position behaupten bzw. sogar ausbauen kann.<sup>96</sup> Darüber hinaus fällt bei der Betrachtung der Marktanteile für Bündelprodukte auf, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* zwar geringer ausfallen als bei dem Einzelprodukt des Zugangs zum öffentlichen Festnetztelefonanschluss, der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* weist jedoch dennoch einen signifikant hohen Abstand zum nächst größeren Wettbewerber auf. **[B. u. G.]** Zu beachten ist gleichzeitig, dass die Höhe der oben dargestellten Endkundenpreise zeigt, dass die *Telekom Deutschland GmbH* in der Lage ist, ihr Preisniveau auch im Bereich der Double Play Angebote mit 34,95 € wesentlich über dem Preisniveau zu halten, das von anderen Anbietern, insbesondere den Kabelnetzbetreibern realisiert wird. Ausweislich des aktuellen Konsultationsentwurfes für die Genehmigung der Entgelte für den Zu-

<sup>95</sup> Entscheidung des Bundeskartellamtes vom 22.02.13, B7-70/12, S. 27.

<sup>96</sup> Vgl. Abschnitt 12.1.

gang zur Teilnehmeranschlussleitung besteht für die *Telekom Deutschland GmbH* die Möglichkeit, den Preis für dieses Bündelangebot zumindest um rund 7 € zu senken, ohne unter die eigenen Kosten zu gelangen.<sup>97</sup> Dies legt ebenfalls nahe, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch in dem Bereich der aus ihrer Sicht besonders umkämpften Double Play Angebote die Möglichkeit hat, den Preis wesentlich über dem Niveau zu halten, der ihren eigenen Kosten entspricht.

Zusammengefasst mit der deutlich höher zu gewichtenden Austauschbarkeit der Produkte bleibt die Bundesnetzagentur auch nach einer intensiveren Untersuchung der Austauschbarkeit der Produkte bei ihrer Einschätzung aus dem Konsultationsentwurf, wonach sowohl separat vertriebene Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als auch in Bündeln angebotene Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst einem gemeinsamen Markt zuzuordnen sind.

### 9.1.7 Mobilfunkanschlüsse

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

Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) hat zu diesem Thema ein Arbeitspapier entwickelt: „Report on Impact of Fixed-Mobile Substitution in Market Definition“.<sup>98</sup> Die Arbeitsgruppe stellt darin fest, dass Mobilfunkanschlüsse zunehmend an Bedeutung gewinnen und dass eine steigende Anzahl von Endverbrauchern in Europa auf leitungsbasierte Anschlussprodukte zu Gunsten von Mobilfunkanschlüssen verzichtet. Dennoch sei die Mehrheit der nationalen Regulierungsbehörden bisher von getrennten Märkten ausgegangen. Dies läge vor allem an den unterschiedlichen Produkteigenschaften und Verwendungszwecken sowie an den unterschiedlichen Preis- und Tarifstrukturen. Dennoch sei die asymmetrische Substituierbarkeit<sup>99</sup> bei der Marktanalyse zu berücksichtigen. So könne ein Mobilfunkanschluss ggf. einen Festnetzanschluss substituieren, jedoch könne ein Festnetzanschluss durch die fehlende Mobilität keinen Mobilfunkanschluss ersetzen. Durch diese Beziehung könnten Mobilfunkanschlüsse jedoch die Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für Festnetzanschlüsse beeinflussen.

In Deutschland gibt es zurzeit allerdings keine hinreichenden Hinweise für eine signifikante Substitution von Festnetzanschlüssen durch Mobilfunkanschlüsse, die eine Zuordnung der Mobilfunkanschlüsse zu dem hier relevanten Markt rechtfertigen würden. Während die Teilnehmerzahl in den Mobilfunknetzen bereits seit Jahren sehr hoch ist und weiter steigt, ist die Zahl der Festnetzanschlüsse im gleichen Zeitraum in einem deutlich geringeren Maße zurückgegangen. So hat die Datenerhebung im Rahmen dieser Marktanalyse einen Rückgang um weniger als ein Prozent seit dem Jahr 2008 ergeben. Auch die Gesprächsminuten in den Festnetzen nehmen nicht im größeren Umfang ab. Im Jahr 2008 wurden 198,4 Milliarden Gesprächsminuten im Festnetz registriert, im Jahr 2011 hingegen 191,2 Milliarden Gesprächsminuten.<sup>100</sup> Dies spricht nicht dafür, dass ein signifikanter Teil der Endverbraucher

<sup>97</sup> Konsultationsentwurf vom 10.04.2013, BK 3c-13/002, S. 74 f.

<sup>98</sup> Veröffentlicht im Juli 2012: [http://www.erg.eu.int/documents/berec\\_docs/index\\_en.htm#board](http://www.erg.eu.int/documents/berec_docs/index_en.htm#board).

<sup>99</sup> Asymmetrische Substitution liegt vor, wenn Anschluss A durch Anschluss B ersetzt werden kann, ohne dass Anschluss B gleichzeitig durch Anschluss A ersetzt werden kann.

<sup>100</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 42 ff.

Festnetzanschlüsse durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt, sondern Mobilfunkanschlüsse als komplementäres Produkt zum Zugang zu öffentlichen Festnetzen bzw. zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ansieht.

Ein weiterer Indikator für eine eher geringe Substitution in Deutschland sind die mittlerweile auf dem Markt angebotenen Bündelangebote. Hierbei handelt es sich um Festnetzanschlüsse, zu denen zusätzlich Mobilfunkanschlüsse hinzugebucht werden können.<sup>101</sup> Obwohl diese Produkte bisher nur in geringem Umfang angeboten und nachgefragt werden, zeigt sich dennoch, dass die Nachfrager Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse eher als komplementäre Produkte statt als Substitute ansehen.

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

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

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen befragt, ob aus ihrer Sicht eine Austauschbarkeit zwischen Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen gegeben sein könnte.<sup>102</sup> Obwohl diese Fragestellung zum Teil differenziert beantwortet wurde, spricht sich dennoch ein großer Teil der Unternehmen (zumindest noch) nicht für eine Substituierbarkeit aus.

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

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es zurzeit keine Hinweise auf eine signifikante Migration der Endkunden von Festnetzanschlüssen hin zu Mobilfunkanschlüssen gibt.<sup>103</sup> Aus diesem Grund kann auch nicht ohne weiteres von einem Wettbewerbsdruck ausgegangen werden, der von den Mobilfunkanschlüssen auf die festnetzbasieren Anschluss-typen wirkt. Da anscheinend eine große Zahl der Endkunden festnetz-basierte Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, bevorzugt, ist nicht sicher, dass die Kunden im Falle einer Preiserhöhung zu Mobilfunkanschlüssen wechseln würden. Aus diesem Grund werden Mobilfunkanschlüsse auch weiterhin nicht einem gemeinsamen Anschlussmarkt zugeordnet.

---

<sup>101</sup> Vgl. z. B. Angebote von Alice O<sub>2</sub> und Unitymedia.

<sup>102</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.5.

<sup>103</sup> Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 35 Absatz Nr. 34.

Die Stellungnahmen, die im Rahmen der nationalen Konsultation erfolgten, bestätigen die hier von der Bundesnetzagentur vorgenommene Marktabgrenzung ausdrücklich.

### 9.1.8 Kundenindividuelle Gesamtverträge

Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten eröffnen und die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen<sup>104</sup> vertrieben wurden, sind in der letzten Marktanalyse dann dem Anschlussmarkt zugerechnet worden, wenn der Gesamtumsatz eines solchen Vertrages mit einem einzelnen Kunden in einem Jahr den Betrag von einer Million Euro (netto) nicht überschreitet. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen bezüglich der kundenindividuellen Gesamtverträge nicht wesentlich geändert. So hat eine zwischenzeitlich stattgefundene Überprüfung durch die Gerichte die Entscheidung der Bundesnetzagentur bestätigt und auch die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich keinen anderen Standpunkt bezogen. Bezüglich der grundlegenden Ausführungen wird daher auf die letzte Marktanalyse verwiesen.<sup>105</sup> Es bleibt somit zu prüfen, ob seit der letzten Marktanalyse neue Erkenntnisse vorliegen, die ein abweichendes Ergebnis begründen. Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die bisherige Grenze von einer Millionen Euro weiterhin sinnvoll ist oder ob eine Anpassung vorgenommen werden muss. Zunächst werden jedoch die relevanten Begrifflichkeiten geklärt.

#### **Begriff Gesamtvertrag „mit einem einzelnen Kunden“**

Im Rahmen des vorangegangenen Verfahrens wurde festgelegt, dass es sich bei der Ausnahme von „Leistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden“, nur um Leistungen aus solchen Verträgen handele, die unmittelbar die synallagmatischen Leistungs- und Gegenleistungspflichten auslösen.<sup>106</sup> Ein Rahmenvertrag, der lediglich die Konditionen, zu denen Zugangsleistungen bezogen werden können, regelt, ist nicht ausreichend. Denn die Pflicht, Leistungen zu erbringen, und das Recht, hierfür Entgelte zu fordern, entstehen in diesem Fall erst durch den Abschluss individueller, eigenständiger Nutzerverträge.

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

Darüber hinaus muss es sich um einen einzelnen Kunden (Vertragspartner) handeln. Die Verwendung des Begriffs des „Kunden“, mit dem der Gesamtvertrag geschlossen wird, bringt zum Ausdruck, dass diese (natürliche oder juristische) Person neben ihrer Eigenschaft als „Vertragspartner“ auch diejenige sein soll, die die Leistung vertraglich in Anspruch nimmt und bezieht. Im Übrigen hat sich die Bundesnetzagentur bei ihrer Festlegung auch nicht an dem Leitbild einer geschlossenen Benutzergruppe orientiert, sondern diese im Gegenteil für nicht mehr maßgeblich nach dem neuen Recht erachtet.<sup>107</sup>

Schließlich folgt auch aus der Bezugnahme auf den Jahresumsatz bis zu einer festgelegten Grenze in Euro (netto), dass aus den Verträgen unmittelbar ein Jahresumsatz in der

<sup>104</sup> Zur Definition siehe Abschnitt 2.7.

<sup>105</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 361 ff.

<sup>106</sup> Vgl. auch VG Köln, Beschluss vom 29. Februar 2008, 21 L 100/08, S. 5 f.

<sup>107</sup> Vgl. dazu ausführlich Festlegung der Bundesnetzagentur für die Märkte Nr. 1-6, S. 83 ff.

genannten Größenordnung resultiert. Ein Rahmenvertrag, der nur die Konditionen der Leistungserbringung und die dafür zu entrichtenden Entgelte regelt, ist nicht ausreichend. Bei diesen handelt es sich nicht um Gesamtverträge mit einem einzelnen Kunden. Der Leistungsaustausch entsteht nämlich nicht bereits durch Abschluss des Rahmenvertrags z. B. mit einem Spitzenverband (und zwar verbindlich für alle Verbandsmitglieder), sondern erst durch freiwilligen „Beitritt“ einzelner Verbandsmitglieder zum Rahmenvertrag. Beim Abschluss des Rahmenvertrages werden faktisch nur die Preise (und ggf. andere Konditionen) verhandelt, zu denen die einzelnen Mitglieder beitreten können.

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

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

Das VG Köln<sup>108</sup> stellt bei der Prüfung des Kriteriums des "Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden" maßgeblich darauf ab, welches Vertragsverhältnis Grundlage der Leistungen ist, die dem sachlich relevanten Markt angehören. Denn nur ein Vertragsverhältnis, das dem sachlich relevanten Markt angehörende Leistungen zum Gegenstand hat, könne überhaupt für die Einstufung als ein von der Regulierung ausgenommener "Gesamtvertrag mit einem einzelnen Kunden" in Betracht gezogen werden. Im konkret zu beurteilenden Fall eines TVPN-Rahmenvertrages führte das VG Köln im genannten Beschluss aus, dass es zu einem Austausch von Leistungen des sachlich relevanten Marktes nicht schon durch den Rahmenvertrag selbst, sondern erst durch den Abschluss der individuellen Nutzerverträge komme. Weder verpflichte der Rahmenvertrag die *Telekom Deutschland GmbH* unmittelbar, Zugangs- und Verbindungsleistungen zur Verfügung zu stellen, noch würden die Vertragspartner des Rahmenvertrages verpflichtet, Zugangs- und Verbindungsentgelte zu entrichten. Folglich sei bei der Beurteilung des Kriteriums des "Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden" nicht auf den Rahmenvertrag, sondern auf die einzelnen Nutzerverträge abzustellen.

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

---

<sup>108</sup> Beschluss vom 29.02.2008 (21 L 100/08).

## **Maßgeblichkeit der einzelnen Leistungen innerhalb eines Vertrages**

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

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

Würde man hier nur das Bündel betrachten und nicht die zugehörigen Einzelleistungen, müsste im Extremfall für jeden Optionstarif ein eigener Markt angenommen werden, da eine vollständige Austauschbarkeit der einzelnen Optionstarife untereinander nicht gegeben sein dürfte. Dies würde aber zu einer Zersplitterung des Marktes führen, die nicht mehr der Marktrealität entspricht.<sup>109</sup>

Dem steht auch nicht entgegen, dass teilweise pauschalierte Abrechnungsmodelle (für Basisleistungen wie Verbindungen in inländische Fest- oder Mobilfunknetze gemäß der Nutzauslastung der einzelnen Anschlüsse) eingesetzt werden. Denn eine Vielzahl der Tarife der verschiedenen Anbieter enthalten in der Regel ebenfalls pauschale Elemente. Zudem ändert sich letztlich nur die Tarifstruktur, nicht aber das Produkt.<sup>110</sup> Daher können auch die Anschlussleistungen auf dem vorliegenden sachlich relevanten Markt untersucht werden.

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

## **Austauschbarkeit aus Nachfragersicht**

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

---

<sup>109</sup> Vgl. Abschnitt 9.1.6.

<sup>110</sup> Vgl. auch Explanatory Memorandum, S. 16 (Fußnote 30), S. 23; Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 23 (Fußnote 26), S. 31.

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

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

Auch die im Rahmen der Ermittlungen zu diesem Thema befragten Unternehmen unterstützen mehrheitlich diese Ansicht.<sup>111</sup> Auch sie beschreiben kundenindividuelle Gesamtverträge als Bündel aus einzelnen, auch standardisiert erhältlichen Modulen, die zu einem Vertragskonstrukt zusammengefasst würden. Die Austauschbarkeit von kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Leistungen auf AGB-Basis hat sich im Verlauf der letzten Jahre eher noch erhöht, da sich Bündelprodukte und der modulare Aufbau von Produkten (mit verschiedenen Zusatzoptionen wie Pauschaltarif für volumenunabhängige Verbindungsleistungen, weiteren Leistungen, höheren Datenübertragungsraten, etc.) mehr und mehr im Markt durchsetzen und inzwischen allen Kunden, unabhängig von deren individuellen Eigenschaften (wie z. B. Nachfragevolumen) zur Verfügung stehen.

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

---

<sup>111</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.7.



## Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Im Rahmen der Ermittlungen hat eine nicht unerhebliche Zahl von Unternehmen angegeben, dass aus ihrer Sicht eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Produkten auf AGB-Basis nicht bestehe.<sup>112</sup> Begründet wird dies zumeist damit, dass es eine strategische Entscheidung der Anbieter sei, ob kundenindividuelle Gesamtverträge angeboten werden sollen. Nicht jedes Unternehmen entscheide sich dafür, seinen Kunden solche individualisierten Bündel anzubieten. Diesem Argument kann jedoch nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die grundlegende strategische Entscheidung darin besteht, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, große Nachfrager mit vielen Standorten umfassend zu beraten, gemeinsam mit ihnen ein Bündel von Leistungen zusammenzustellen, das ihren Wünschen entspricht, und dieses technisch umzusetzen. Dazu gehört ggf. auch, an entsprechenden Ausschreibungen teilzunehmen und Gebote abzugeben. Ob der ermittelte Bedarf dann letztendlich durch ein Bündel von standardisierten Einzelprodukten oder durch einen kundenindividuellen Gesamtvertrag erbracht wird, ist letztendlich von den Wünschen des Kunden abhängig, setzt jedoch keine grundsätzlich unterschiedlichen Kompetenzen des Anbieters voraus.

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

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

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

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

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es auch weiterhin keine überzeugenden Argumente dafür gibt, dass eine Austauschbarkeit aus Sicht der Anbieter zwischen kunden-

---

<sup>112</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.3.

individuellen Gesamtverträgen und standardisierten Einzelleistungen auf AGB-Basis nicht besteht.

## **Wettbewerbsbedingungen**

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

Im Rahmen der Ermittlungen hat sich erneut gezeigt, dass die Zahl der Anbieter, die kundenindividuelle Gesamtverträge anbieten bzw. diese im Bestand haben, nach wie vor eher gering ist. So haben nur acht Unternehmen angegeben, diese Verträge abgeschlossen zu haben.<sup>113</sup> Auch die Gesamtzahl dieser Verträge ist, wie auch bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse festgestellt, eher gering. So wurden 120 Verträge für das Jahr 2011 gemeldet, deren Jahresumsatz (netto) mit einem einzigen Kunden die bisher gültige Grenze von einer Million Euro überschreitet. Nur geringfügig mehr Verträge, insgesamt ca. 130 für das Jahr 2011, werden für das Segment mit Gesamtumsätzen zwischen 500.000 Euro und einer Million Euro angegeben. Die überwiegende Mehrzahl der Verträge, insgesamt mehr als 850 für das Jahr 2011, liegen im Bereich der Gesamtumsätze (netto) pro Jahr und mit einem einzelnen Kunden die zwischen 100.000 Euro und 500.000 Euro. Es zeigt sich im Vergleich zur letzten Marktanalyse, dass hier eine Verschiebung der Grenze bezogen auf die Zahl der geschlossenen Verträge nach unten stattgefunden hat. Lediglich bei Verträgen mit einem Jahresumsatz bis 500.000 Euro (netto) kann von einem Massengeschäft gesprochen werden.

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

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

Die Bundesnetzagentur wertet dies als einen starken Indikator dafür, dass die zuvor festgelegte Grenze die gegenwärtigen Bedingungen auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht mehr adäquat wider-

---

<sup>113</sup> Die Bundesnetzagentur schätzt, dass die Angaben zumindest eines Unternehmens nach wie vor nicht vorliegen. Diese statistische Unsicherheit wurde bei der Auswertung der Daten berücksichtigt.

spiegelt. Aus diesem Grund wird die bisherige Grenze von einer Million Euro Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden auf 500.000 Euro (netto) gesenkt.

## **Nationale Konsultation**

Im Rahmen der nationalen Konsultation hat die *Telekom Deutschland GmbH* die Senkung der Grenze von 1.000.000 Euro auf 500.000 Euro begrüßt. Sie begründet dies insbesondere mit dem Preisverfall bei Telekommunikationsdienstleistungen, den auch das Statistische Bundesamt festgestellt habe.

Demgegenüber wird dieser Aspekt jedoch von mehreren Unternehmen und Verbänden kritisiert. Dies wird vor allem mit der hohen Relevanz begründet, die kundenindividuelle Gesamtverträge für den Wettbewerb hätten. Obwohl diesem Argument grundsätzlich zugestimmt werden kann, hat die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Analyse und auch durch die Auswertung der von einigen Unternehmen vorgelegten Musterverträge ebenfalls festgestellt, dass die für den hier betrachteten Markt relevanten Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, oftmals regelmäßig nur ein Teil des gesamten Leistungsumfangs der kundenindividuellen Gesamtverträge sind. Gerade bei den umfangreichen Verträgen mit einem Gesamtumsatz von mehr als 500.000 Euro (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden nehmen die zusätzlichen Leistungen, insbesondere Verbindungsleistungen und Internetzugänge sowie auch umfangreichere Service-, Installations- und Wartungsleistungen regelmäßig einen wesentlich höheren Stellenwert ein. Je größer der Anteil dieser Leistungen an einem kundenindividuellen Gesamtvertrag ist, desto geringer ist der Einfluss der Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, auf den Gesamtpreis, so dass auch durch einen Einbezug dieser Verträge in die Regulierung die Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung nur schwerlich verhindert werden könnte. Die Bundesnetzagentur kommt damit weiterhin zu dem Ergebnis, dass gerade für kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem hohen Gesamtumsatz das allgemeine Wettbewerbsrecht ein ausreichendes Instrument zur Verhinderung wettbewerbsschädigenden Verhaltens ist.

Ebenfalls wird vorgebracht, dass die Grenze von 500.000 Euro einen großen Teil der denkbaren Kundenszenarien aus dem Markt entlassen würde. Dazu bringt der *Verband die Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)* eine Reihe von Beispielen. Diesbezüglich muss jedoch festgestellt werden, dass es sich bei den hier betrachteten Verträgen um Verträge mit einem einzelnen Kunden handeln muss. Gerade in einer Filial-/Franchisestruktur in der einzelne Geschäftsstellen ggf. im Besitz verschiedener Unternehmer sein können (z. B. im Bereich der Tankstellen und einiger Einzelhandelsketten) würde die Regelung zum kundenindividuellen Gesamtvertrag nicht greifen. Gerade die vorliegenden Daten zur Anzahl und zum Umfang der kundenindividuellen Gesamtverträge haben zu der vorliegenden Entscheidung der Senkung der Umsatzgrenze geführt. So handelt es sich um relativ wenige Verträge (rund 250), die jedoch einen hohen Umsatz generieren, wodurch von einer hohen Nachfragemacht ausgegangen werden muss. Die Bundesnetzagentur vertritt die Ansicht, dass es für die Nachfrager mehrere potenzielle Anbieter gibt, die die entsprechenden Leistungen bereit stellen können, dass in jedem Fall, unabhängig von der Vertragsgestaltung, eine individuelle Beratung und ein individuelles Angebot erstellt werden wird und der Nachfrager seine Optionen somit detailliert prüfen und das für ihn passende Angebot auswählen kann.

## **Zwischenergebnis**

Die Bundesnetzagentur kommt somit zu dem Ergebnis, dass sowohl aus Sicht der Nachfrager als auch aus Sicht der Anbieter eine Austauschbarkeit zwischen separat vertriebenen Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen und die Teil kundenindividueller Gesamt-

verträge sind, gegeben ist. Diese Austauschbarkeit und die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen erstrecken sich jedoch nicht auf Verträge, die eine bestimmte Größenordnung überschreiten. Kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzigen Kunden von mehr als 500.000 Euro werden daher nicht mehr dem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zugerechnet.

### **9.1.9 Internetbasierte Telefondienste**

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

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

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Zuordnung dieser Dienste zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Rahmen dieser Marktanalyse nicht sachgemäß. So ist bereits das Kriterium des Zuganges an „festen Standorten“ nicht gegeben, da der Dienst grundsätzlich von jedem beliebigen Computer mit einer breitbandigen Datenverbindung genutzt werden kann. Weiterhin ist fraglich, ob diese Dienste überhaupt einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bereitstellen, da es sich hierbei in den Basisvarianten größtenteils um Peer to Peer Dienste oder Verzeichnisdienste handelt, die keinen Zugang zum PSTN erlauben und über keine Ortsnetznummer (E 164 Nr.) verfügen.

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

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

### **9.1.10 Nennung des sachlich relevanten Marktes**

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

Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse,

ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMx-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse. Zu diesen gehören Komplettanschlüsse über kupfernetzbasierende DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen.

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

## 9.2 Räumlich relevanter Markt

Im Rahmen der vorherigen Marktanalyse zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz wurde von der Bundesnetzagentur die zuvor festgestellte nationale Marktabgrenzung beibehalten.<sup>114</sup> Da es zwischenzeitlich keine wesentlichen Änderungen an den Rahmenbedingungen von Seiten der Gerichte oder der Europäischen Kommission<sup>115</sup> gegeben hat, wird zunächst auf die grundlegenden Ausführungen im Rahmen der letzten Analyse verwiesen. Nachfolgend soll geprüft werden, ob neue Hinweise vorliegen, die eine regionale Marktabgrenzung begründen.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem 61. Sondergutachten mit dem Titel: „Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern“ für eine regionale Marktabgrenzung ausgesprochen, wenn die notwendigen Bedingungen dafür vorlägen.<sup>116</sup> Aus ihrer Sicht erleichtere eine solche Abgrenzung den Abbau von Regulierung auf einem Markt, den sie als zunehmend wettbewerbsfähig ansieht.

Auch die *Telekom Deutschland GmbH* spricht sich in ihrer Stellungnahme für eine regionale Marktabgrenzung aus.<sup>117</sup> Sie vertritt die Ansicht, dass durch die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber in Ballungsgebieten im Vergleich zu ländlichen Regionen stark unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen herrschten, die eine nationale Marktabgrenzung unmöglich machten.

Bei der Betrachtung der räumlichen Marktabgrenzung ist die Austauschbarkeit von Anschlüssen aus Nachfragersicht kein aussagekräftiger Indikator. Der Nachfrager eines Anschlusses ist räumlich nicht flexibel; er hat lediglich die Auswahl zwischen den Produkten und Anbietern, die seinen Standort an das öffentliche Telefonnetz anschließen können. Daher kann er zur Bedarfsdeckung nur auf Anbieter zurückgreifen, die auch für seine Wohn- oder Geschäftsräume Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, anbieten können. Damit wäre der räumlich relevante Markt gleichzusetzen mit jedem einzelnen Anschluss. Es handelt sich allerdings hierbei um eine mit der im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung dargestellten Problematik vergleichbaren Situation, die sich aus den Besonderheiten des netzgebundenen Telekommunikationssektors ergibt und die Gefahr einer verfälschten Wiedergabe der Wettbewerbsbedingungen infolge einer Abgrenzung zu kleiner Teilmärkte in sich birgt.

Bei homogenen Marktverhältnissen kann daher die an sich durch das Kriterium der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht vorgegebene Marktabgrenzung nicht nur in sachlicher,

---

<sup>114</sup> Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 369 ff.

<sup>115</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12 f.

<sup>116</sup> Vgl. Abschnitt 5.

<sup>117</sup> Vgl. Abschnitt 4.15.

sondern auch in räumlicher Hinsicht relativiert werden. So können einzelne, zu demselben relevanten Markt gehörige Dienstleistungen dann zu einem auch in geografischer Hinsicht einheitlichen relevanten Markt zusammengefasst werden, wenn weitgehend einheitliche Wettbewerbsbedingungen herrschen<sup>118</sup>. Dazu ist nicht erforderlich, dass die Wettbewerbsbedingungen vollkommen homogen sind. Es reicht aus, dass diese Bedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind. Somit können nur Gebiete, in denen die objektiven Wettbewerbsbedingungen „heterogen“ sind, nicht als einheitlicher Markt angesehen werden.<sup>119</sup>

Die Analyse stützt sich daher vorwiegend auf die Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen in den einzelnen Regionen. Sind diese signifikant unterschiedlich, dann müsste statt der bisherigen nationalen Marktabgrenzung eine regionale Abgrenzung vorgenommen werden.

Aufgrund der Existenz von regionalen Wettbewerbern, die über eigene Teilnehmernetze oder angemietete Infrastruktur Teilnehmeranschlüsse anbieten, wären unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen und damit eine Differenzierung zwischen verschiedenen Regionen zumindest denkbar. Allerdings reicht die Tatsache, dass Wettbewerber ein Versorgungsgebiet bedienen, das nicht national ist, nicht aus, um festzustellen, dass es geografisch unterschiedliche Märkte gibt.<sup>120</sup>

Im Rahmen der Ermittlungen zu dieser Marktanalyse wurden die Unternehmen daher befragt, ob sie die von ihnen angebotenen Anschlusstypen bundesweit anbieten oder nicht. Das folgende Diagramm stellt die Ergebnisse dieser Befragung zusammen:

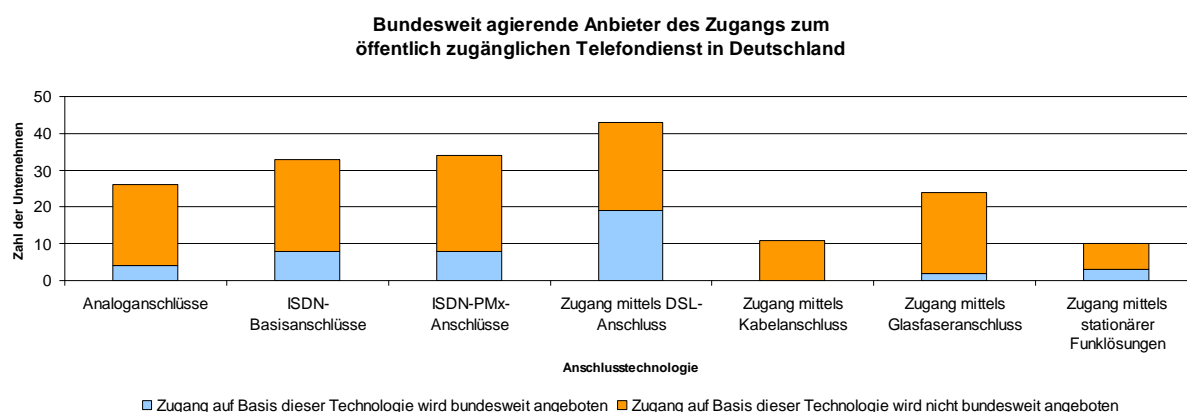


Abbildung 6 - Bundesweit agierende Anbieter von Produkten, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in Deutschland

Es gibt weiterhin eine Reihe von Anbietern, die ihre Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, bundesweit (wenn auch nicht flächendeckend) anbieten. Dazu gehören insbesondere auch die Anbieter von Komplettanschlüssen. Daneben gibt es auch eine größere Zahl von Anbietern, die regional eingeschränkt tätig sind. Dabei sind einige Anbieter innerhalb relativ großer Regionen tätig, z. B. einem oder mehreren Bundesländern oder mehreren Landkreisen. Es gibt aber auch Anbieter, die nur in einer bestimmten Stadt (und ggf. dem dazu gehörigen Umland) tätig sind. Unabhängig davon reicht die Tatsache, dass Wettbewerber ein Versorgungsgebiet haben, das nicht national ist, nicht aus, um festzustellen, dass es geografisch unterschiedliche Märkte gibt.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Vgl. dazu Wendland: in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Auflage 2000, vor § 33, Rn. 50; Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12; ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies), Oktober 2008, S. 8f.

<sup>119</sup> Vgl. Leitlinien, Rn. 56.

<sup>120</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

<sup>121</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen auch dazu befragt, ob sie eine regionale Preisdifferenzierung vornehmen.<sup>122</sup> Lediglich zwei Anbieter gaben dabei an, bei der Preisgestaltung eine räumliche Differenzierung vorzunehmen. Dabei bezieht sich diese Differenzierung nur auf einen sehr kleinen Bereich und ist dadurch motiviert, dass es sich hierbei um regionale Anbieter handelt, die auf die Verfügbarkeit ihres eigenen Netzes in bestimmten Gebieten abstellen.

Keines derjenigen Unternehmen, die zuvor angegeben hatten einen Anschlussstyp bundesweit zu vertreiben, nimmt eine regionale Preisdifferenzierung vor. Dies ist aus Sicht der Bundesnetzagentur – wie bisher auch – wesentlicher Indikator dafür, dass sich die Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen Regionen Deutschlands nicht signifikant unterscheiden. Wäre dies der Fall, dann könnte davon ausgegangen werden, dass ein oder mehrere Unternehmen bereits auf diese Unterschiede reagiert und durch den regionalen Wettbewerbsdruck auch eine regionale Preisdifferenzierung vorgenommen hätten. Da dies bisher jedoch nicht eingetreten ist, liegt offensichtlich eine allgemeine Beschränkung des Preissetzungsspielraums vor, die dies verhindert, oder es liegt aus anderen Gründen im Interesse der Wettbewerber, auch weiterhin eine – je nach Ausbreitung des Angebots – einheitliche Preissetzungsstrategie zu verfolgen oder regionale Anbieter passen sich der bundesweiten Preissetzungsstrategie an.

Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass alternative Betreiber bei wesentlichen Produkten eine geographische Preisdifferenzierung einführen werden.

Auch die Telekom Deutschland GmbH differenziert ihre Preise nicht nach regionalen Aspekten. Hierbei gilt es zu beachten, dass die der Telekom Deutschland GmbH auferlegte Verpflichtung zu einer nur nachträglichen Missbrauchskontrolle dieser grundsätzlich die Wahl darüber lässt, wie sie ihre Preise festlegt. Insoweit handelt es sich bei der Entscheidung der Telekom Deutschland GmbH, ein bundesweit einheitliches Preisregime zu verwenden, um keine Vorgabe der sektorspezifischen Regulierung.

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

Bezüglich der Verfügbarkeit argumentiert die *Telekom Deutschland GmbH*, dass das Angebot von (ihrer Ansicht nach günstigen) Kabelkomplettanschlüssen gerade in den Ballungsgebieten im Vergleich zu Regionen, in denen Kabelkomplettanschlüsse nicht verfügbar seien, zu heterogenen Wettbewerbsbedingungen führe. Dazu ist zunächst anzumerken, dass im Rahmen der Ermittlungen insgesamt ca. 3,2 Millionen Kabelanschlüsse für das Jahr 2011 gemeldet worden sind, über die ein für diese Analyse relevanter Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten realisiert worden ist. Damit hat sich der Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelnetze seit dem Jahr 2008 von knapp unter vier Prozent der Anschlüsse auf rund 8,5 Prozent der Anschlüsse im Jahr 2011 erhöht. Gleichzeitig ist jedoch auch der Anteil der DSL-Komplettanschlüsse von knapp sieben Prozent auf rund 16 Prozent angestiegen.

Unabhängig von der allgemeinen Entwicklung der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die zwischenzeitlich über Kabelnetze realisiert werden, ist für die vorliegend relevante Frage der Bestimmung des räumlichen Marktgrenzen maßgeblich, dass keine Preis- oder Produktdifferenzierungen nach den Gebieten, in denen auch die Kabelnetzbetreiber tätig sind und anderen Gebieten erkennbar sind. Die von der *Telekom*

---

<sup>122</sup> Vgl. Abschnitt 4.8.

*Deutschland GmbH* vorgetragenen anderen Marktbedingungen in Gegenden mit Kabelnetzanschlüssen entwickeln damit zumindest auf der vorliegend relevanten Endkundenebene offensichtlich keinen speziell regional relevanten Wettbewerbsdruck.

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

Zwar gilt, dass unterschiedliche Preise alleine kein verlässliches Kriterium für unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen sind, da diese auch auf unterschiedlichen Kosten und nicht auf unterschiedlichen Wettbewerbsintensitäten beruhen können.<sup>123</sup> Der Umkehrschluss allerdings gilt nicht: Sofern nationale Unternehmen eine einheitliche Preis- und Vermarktungsstrategie für das nationale Gebiet haben, ist davon auszugehen, dass sie sich bewusst für eine nationale Strategie entschieden haben. Dabei ist es unerheblich, aus welchen Gründen dies geschehen ist. Im Ergebnis zeigt sich jedenfalls, dass es eine solche Strategie für angemessener hält und damit auch implizit von einem nationalen Markt ausgeht. Auch für den Endkunden ergeben sich national einheitliche Preise. Aus welchen Gründen dies geschieht, ist für ihn letztlich nicht von Belang. Darüber hinaus wäre nur ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in der Lage, bei signifikant unterschiedlichen regionalen Wettbewerbsbedingungen tatsächlich aus „Praktikabilitätsgründen“ eine national einheitliche Preis- und Marketingstrategie dauerhaft durchzuhalten.

### **Nationale Konsultation**

In ihrer Stellungnahme fordert die *Telekom Deutschland GmbH* erneut eine regionale Markt- abgrenzung. Unter anderem begründet sie dies damit, dass die Zahl der bundesweit agierenden Unternehmen gering sei.

Zunächst trägt die *Telekom Deutschland GmbH* vor, dass schon signifikante Unterschiede in der Anbieterstruktur und -anzahl reichten, um eine geografische Marktabgrenzung zu rechtfertigen. Das wiederum lasse sich in Anbetracht der großen Angebotsunterschiede zwischen ländlichen Gebieten und Ballungsräumen zeigen. Hierzu gilt Folgendes:

Wie bereits dargestellt, rechtfertigt allein der Umstand, dass es in unterschiedlichen Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten, mehr Anbieter der in Frage stehenden Leistungen gibt als in umliegenden ländlichen Gebieten, nicht die Annahme eines eigenen räumlichen Marktes für Ballungsgebiete, denn es ist typisch für Ballungsgebiete mit der hier vorzufindenden höheren Anschlussdichte und der daraus resultierenden günstigeren Skalenerträge, dass es dort mehr Anbieter der jeweils sachlich austauschbaren Produkte gibt als in ländlichen Regionen.

Ausschlaggebend ist vielmehr, ob eine größere Zahl an Anbietern in bestimmten Regionen zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Gebieten mit weniger Anbietern oder nur dem etablierten Anbieter geführt hat. Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf Endkundenmärkten sind dann gegeben, wenn sich die Anbieter zu einer gegenüber benachbarten Regionen deutlich verschiedenen Strategie (Produkt, Preis- und Rabattdifferenzierung) veranlasst sehen<sup>124</sup>. Das kann, wie bereits dargestellt, nicht festgestellt werden.

Weiterhin wird von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragen, dass der Wettbewerb in Deutschland – wie auch von der Bundesnetzagentur festgestellt – quantitativ vor allem von regionalen Anbietern gekennzeichnet sei. Dies sei aus Sicht der *Telekom Deutschland*

<sup>123</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

<sup>124</sup> Vgl. dazu Wendland: in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Auflage, vor § 33, Rn. 50.



*GmbH* ebenfalls ein klares Indiz für regional differenzierte Märkte: Schließlich hätten sich diese Unternehmen in ihren Geschäftsmodellen bewusst für eine bestimmte Region oder gar Stadtteile oder Straßenzüge entschieden und gegen andere bzw. den verbleibenden Teil des Bundesgebiets.

Aus dem Vorhandensein von regionalen Anbietern lassen sich, wie bereits oben dargestellt, keine heterogenen Wettbewerbsbedingungen ableiten. Maßgeblich ist nicht, welcher Anbieter in einer Region tätig ist, sondern inwieweit sich die jeweiligen Regionen hinsichtlich der in diesen bestehenden Wettbewerbsintensität für die dort vertretenen Anbieter jeweils voneinander unterscheiden. Die einheitliche Preis- und Produktstrategie der bundesweiten und damit auch in verschiedenen Regionen tätigen Anbieter zeigt, dass die für die Angebotsgestaltung relevante Wettbewerbsintensität auch über die verschiedenen Regionen hinweg gleichartig ausgestaltet ist.

Unabhängig davon handelt es sich bei der Entscheidung, in bestimmten Regionen tätig zu werden oder nicht, nicht – wie von der *Telekom Deutschland GmbH* vermutet – notwendigerweise um eine Entscheidung gegen eine Ausbreitung auch auf weitere Regionen. Es zeigt sich vielmehr, dass regionale Anbieter grundsätzlich daran interessiert sind, ihr Abdeckungsgebiet von ihrer Ursprungsregion auch in benachbarte Gebiete weiter auszubauen (vgl. hierzu *NetCologne*, *M-net* oder *wilhelm.tel*)<sup>125</sup>.

Ferner bleibt darauf hinzuweisen, dass selbst die bundesweiten Wettbewerber nicht flächendeckend tätig sind. Der Grund dafür ist in den überaus hohen Marktzutritts- bzw. Expansionschranken zu sehen (vgl. dazu auch Kapitel 11.1 zum Vorliegen beträchtlicher Marktzutrittschranken). Inwieweit aus der Tatsache, dass es weder für regionale Anbieter noch selbst für größere Wettbewerber nicht möglich ist, ihr Angebot wegen der hohen Marktzutritts- und Expansionschranken auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen, geschlossen werden könnte, dass es sich hierbei um eine bewusste regionale Preisstrategie dieser Wettbewerber handeln könnte, ist nicht nachvollziehbar.

Nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* sei schließlich zu beobachten, dass derzeit die Marktanteilsgewinne der Kabelnetzbetreiber weiterhin – wenn auch von niedrigem Niveau kommend – mit hoher Geschwindigkeit steigen. Für eine vorausschauende Marktanalyse, die drei Jahre in der Regel umfassen soll, müsse dieser Effekt stärker berücksichtigt werden. Das Wachstum halte schließlich schon seit mehreren Jahren an. Die hohe Wettbewerbsintensität speise sich weiterhin nicht alleine aus dem Wettbewerb durch die Kabelnetzbetreiber. Sie sei auch dort schon hoch, wo andere Wettbewerber, vor allem auf Basis der Teilnehmeranschlussleitung, präsent seien. Denn im Gegensatz zu den ersten Jahren der Marktöffnung konkurrierten mittlerweile nicht mehr „alle gemeinsam gegen die *Telekom Deutschland GmbH*“, sondern stünden die TAL-basierten Wettbewerber ebenso untereinander wie mit den Kabelnetzbetreibern in intensivem Wettbewerb, die völlig unabhängig von der *Telekom Deutschland GmbH* ohne Vorleistungen agierten und so vor allem den Preiswettbewerb weiter intensivierten. Dies sei eine klare Tendenz zu wirksamem Wettbewerb.

Wie bereits oben ausgeführt, ist die Anzahl an Wettbewerber mit eigener oder angemieteter Infrastruktur in einem bestimmten Bereich für die vorliegend relevante Frage der räumlichen Marktabgrenzung auf der Endkundenebene von Bedeutung, sofern die unterschiedliche Anzahl an Anbietern in einzelnen Regionen zu einem heterogenen Wettbewerbsdruck und darauf basierend zu regional differenzierten Preisen bzw. Produktstrategien führt. Die vorliegende Untersuchung bestätigt allerdings die Ergebnisse der vorhergehenden Analyserunden, wonach sich die Preis- und Produktstrukturen bundesweit auf einem einheitlichen Niveau befinden. Hinsichtlich der Ausführungen zu den mit „hoher Geschwindigkeit steigenden Marktanteilen der Kabelnetzbetreiber“ ist anzumerken, dass deren Marktanteile von 2008 bis 2011 lediglich um 4,5 Prozentpunkte auf insgesamt rund 8,5 % bezogen auf den Gesamt-

---

<sup>125</sup> Vgl. hierzu die Internetauftritte dieser Unternehmen.

markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gestiegen sind. Dieser Marktanteil bezieht sich auf alle am Markt agierenden TV-Kabelnetzbetreiber zusammen. Zudem betrug der Marktanteilsabstand der *Telekom Deutschland GmbH* im Jahr 2011 zum zweitgrößten (DSL-)Anbieter mehr als **[B. u. G.]** Prozentpunkte gemessen an Absätzen. Daher kann aus Sicht der Bundesnetzagentur hier den Ausführungen der *Telekom Deutschland GmbH* nicht gefolgt werden, dass die Marktanteilsentwicklung für eine klare Tendenz zu wirksamen Wettbewerb spreche.

Hinzu kommt, dass es sich vorliegend um einen Endkundenmarkt handelt. Für den die Leistung nachfragenden Kunden dürfte es letztlich gleich sein, ob der Anbieter, bei dem er den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nachfragt, diesen Zugang auf der Basis von eigener oder angemieteter Infrastruktur erbringt, oder ob es sich um einen reinen Reseller von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ohne eigene bzw. angemietete Netzstrukturen handelt. Zumindest auf der Endkundenebene kann der Wettbewerbsdruck insoweit grundsätzlich auch von Anbietern ohne eigene oder angemietete Infrastruktur beeinflusst werden.

Zu der von der *Telekom Deutschland GmbH* aufgeworfenen, weitergehenden Frage nach dem Bestehen von beträchtlichen Marktzutrittsschranken, wird auf die Ausführungen unter Kapitel 11.1 verwiesen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* trägt weiter vor, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse unterscheiden würden. Dies zeige sich dann letztendlich auch in den unterschiedlichen Marktanteilen, über die beispielsweise die *Telekom Deutschland GmbH* in Ballungsräumen und im ländlichen Raum jeweils verfüge. In vielen Ballungszentren seien die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* im Markt Nr. 1 schon länger unterhalb der Marktmachtvermutungsschwelle von 40 % gesunken.

Unabhängig von den hier unkommentiert gelassenen Angaben der *Telekom Deutschland GmbH* zur absoluten Höhe von Marktanteilszahlen, kann der Umstand, dass Wettbewerber in verschiedenen Ballungsräumen in erheblichem Umfang, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erbringen, bereits in grundsätzlicher Hinsicht nicht davon ablenken, dass auf der hier relevanten Endkundenebene insgesamt doch noch bundesweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen 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 Teilmärkte ansonsten eine verfälschte Wiedergabe der Wettbewerbsbedingungen droht,<sup>126</sup> führen zu der Definition von jeweils national abgegrenzten Märkten.

Die *Telekom Deutschland GmbH* regt im Rahmen des Konsultationsverfahrens schließlich an, eine geografische Differenzierung vorzunehmen, die anhand von Wettbewerbsindikatoren eine Unterteilung des Bundesgebiets in mehrere Untermärkte vornimmt. Diese Struktur orientiere sich an dem von OfCom ermittelten Ansatz im Markt Nr. 5. Aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* mache dies auch durchaus auf nachgelagerten Stufen Sinn, unabhängig von der Abgrenzung im Markt Nr. 5. Von Seiten der Bundesnetzagentur ist anzumerken, dass weder in Großbritannien – durch OfCom – noch in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union der Markt Nr. 1 bisher regional abgegrenzt worden ist.

Es ist festzuhalten, dass Leistungen für den Endkundenmarkt für Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten auf einer Reihe unterschiedlicher Vorleistungsprodukte basieren, bei denen nur ein Teil auf Bitstromangebote im Sinne des Marktes Nr. 5 entfallen. Zur Klarstellung ist weiterhin anzumerken, dass auch der Markt für Bitstromangebote nach Nr. 5 von der Bundesnetzagentur als nationaler Markt definiert ist. Auch der

---

<sup>126</sup> Siehe dazu Wendland, in: Beck'scher TKG Kommentar, hrsgg. von Büchner u. a., 2. Auflage 2000, vor § 33 Rn. 50.

über Markt Nr. 4 regulierte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als das mengenmäßig am häufigsten verwendete Vorleistungsprodukt für Endkundenleistungen im Sinne des Marktes Nr. 1 ist ein bundesweit abgegrenzter Markt. Hinzu kommen Vorleistungen wie etwa Resale oder aber neue Infrastrukturen wie eine stationäre mobile Funkanbindung, die (zumindest bislang) nicht Gegenstand regulierter Vorleistungsmärkte sind.

Auch ist nicht ersichtlich, inwieweit eine regionalisierte Abgrenzung auf der Vorleistungsebene eine Regionalisierung auf der Endkundenebene nach sich ziehen sollte. Insbesondere leitet sich die Nachfrage auf der Endkundenebene nicht von der Nachfrage auf der Vorleistungsebene ab. Aus diesen Gründen bleibt es, wie bereits im Rahmen des Konsultationsentwurfes vorgesehen, dabei, die Beurteilung der räumlichen Marktabgrenzung ohnehin unabhängig von Markt Nr. 5 zu sehen ist.

### **Gemeinschaftsweites Konsolidierungsverfahren**

Im Rahmen des gemeinschaftsweiten Konsolidierungsverfahrens bat die Kommission um eine Einschätzung zu den Marktanteilen der Kabelnetzbetreiber in den sieben bis zehn größten bundesweiten Städten.

Eine Schätzung bezogen auf sieben bis zehn „urban areas“ war mittels der hier vorliegenden Angaben der Unternehmen nur eingeschränkt möglich. So haben – trotz der entsprechenden Fragestellungen – weder die Telekom Deutschland GmbH noch die großen Kabelnetzbetreiber im Rahmen des Auskunftersuchens derart detaillierte Angaben getätigt, die eine entsprechende Differenzierung nach einzelnen Regionen zulassen würden. Selbst wenn derartige Angaben geliefert worden wären, wäre eine regionale Einteilung nur schwer möglich, da eine einheitliche Zuordnung zu kleineren Regionen aufgrund der unterschiedlichen Netzstrukturen nur schwer möglich ist.

Marktanteile bezogen auf „urban areas“ sind – wie oben ausgeführt – nur mittels Schätzung eingeschränkt möglich. Hierzu wird zunächst hilfsweise eine annäherungsweise Berechnungsweise der Marktanteile vorgenommen.

Gemäß den Angaben im Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur sind im Jahr 2012 insgesamt 37,67 Mio. Telefonanschlüsse/-zugänge vorhanden. Davon sind insgesamt 4,32 Mio. Zugänge mittels Breitbandkabel realisiert.<sup>127</sup> Dies entspricht einem Marktanteil von ca. 11,5 %.

Nach den Angaben des ANGA Verband deutscher Kabelnetzbetreiber e. V.<sup>128</sup> für das Jahr 2012 beziehen 18,2 Mio. Haushalte TV über Breitbandkabel. Setzt man diesen Wert in Bezug zu den 4,3 Mio. Breitbandkabelhaushalten<sup>129</sup>, die 2012 den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst tatsächlich nutzen, ergibt dies ein Anteil von ca. 23,7 %.

Ausgehend von einer Untersuchung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg aus dem Jahre 2012, die zu dem Ergebnis kommt, dass in Berlin ca. 75 % der Haushalte TV per Kabel empfangen und in keinem anderen Bundesland Breitbandkabel einen vergleichbar hohen Anteil besitzt, kann man für die Berechnung der Anteile von Kabelnetzbetreibern in „urban areas“ folgende grobe Schätzung vornehmen. Überträgt man den zuvor berechneten Wert von 23,7 % auf die Verhältnisse in Berlin, ergibt sich für Berlin ein Anteil von knapp 18 %<sup>130</sup> bezogen auf alle Haushalte. Geht man weiterhin davon aus, dass Berlin die „Obergrenze“ der „urban areas“ bildet, führt dies für die übrigen „urban areas“ zu niedrigeren Marktanteilen. Festgehalten werden kann insoweit, dass die Kabelnetzbetreiber als die infrastrukturbasiereten Wettbewerber, die weiterhin noch über steigende Kundenzahlen verfügen, für den kom-

<sup>127</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 73. Hierbei handelt es sich um Erwartungswerte.

<sup>128</sup> Das deutsche Breitbandkabel – Infrastruktur der Zukunft – Fakten und Perspektiven 2013, S. 6.

<sup>129</sup> Das deutsche Breitbandkabel – Infrastruktur der Zukunft – Fakten und Perspektiven 2013, S. 6.

<sup>130</sup> Berechnungsweise: 23,7 % von 75 % ergibt 17,72 %.

menden Regulierungszyklus auch in den Ballungsgebieten im Verhältnis zu der Telekom Deutschland GmbH auch zusammen keine relevante Größe erreichen dürften.

Aufgrund der einheitlichen Preisgestaltung der bundesweit agierenden Unternehmen, was wie bereits dargestellt, auf einen bundesweit weitgehend einheitlichen Wettbewerbsdruck schließen lässt, war eine weitergehende Aufschlüsselung der Kundenverteilung in einzelnen Regionen auch nach anderen Wettbewerbern, nicht erforderlich.

Die Kommission äußerte keine Bedenken gegen diese Einschätzung.

### **Zwischenergebnis**

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

Somit handelt es sich bei dem in Abschnitt 9.1.10 zuvor sachlich abgegrenzten Markt um einen bundesweiten Markt. Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bleibt die Bundesnetzagentur bei dieser Auffassung.

## **10 Ziele und Grundsätze der Regulierung**

In § 10 Abs. 1 TKG wird gemäß dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 10.05.2012 nunmehr klargestellt, dass im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu berücksichtigen sind. Der Verweis auf § 2 TKG insgesamt unter ausdrücklicher Nennung nur der Ziele entspricht der Vorgehensweise in den Richtlinienvorgaben. Da bei der Verfolgung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG die Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG anzuwenden sind, hat die Bundesnetzagentur aber immer sowohl die Regulierungsziele als auch die Regulierungsgrundsätze zu berücksichtigen.<sup>131</sup>

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

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

Die Identifikation der relevanten Marktgrenzen bildet die Basis für die Bewertung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit des Marktes sowie die Auswahl und Auferlegung von Abhilfemaßnahmen. Ohne die Festlegung der Marktgrenzen auf der Grundlage der in den Leitlinien der Kommission aufgeführten Methodik bestünde die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen seine beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für den Zugang zum öffentli-

<sup>131</sup> Vgl. die Erläuterungen der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707 vom 4. Mai 2011, S. 51

chen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten dazu nutzen könnte, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen und seine Marktmacht auf andere Märkte (z. B. den Verbindungsmarkt) übertragen könnte. Damit würden die Regulierungsziele eines die Nutzerinteressen wahren, chancengleichen, nachhaltigen und unverzerrten Wettbewerbs im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 TKG gefährdet. Die Definition anderer Marktgrenzen, die sich unter weitestgehender Berücksichtigung der in den Leitlinien aufgeführten Prinzipien ebenfalls vertreten ließe und die die Nutzerinteressen bzw. den Wettbewerb besser zu wahren vermögen würde, ist nicht ersichtlich.

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

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

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

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

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

zung spräche.<sup>132</sup> Aus Sicht der Bundesnetzagentur steht die damit vorgenommene Marktabgrenzung somit nicht im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Regulierung.

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

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

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

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

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

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

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

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

Hier kann auf die Ausführungen zur Berücksichtigung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 5 TKG verwiesen werden. Die Abgrenzung entsprechend den gemein-

---

<sup>132</sup> Vgl. Abschnitt 9.2.

schaftsweiten Vorgaben insbesondere nach den Leitlinien ermöglicht die Identifikation der tatsächlichen und zu erwartenden Wettbewerbsdruckes und schafft damit die Basis für den Schutz des Wettbewerbs zum Nutzen der Verbraucher sowie zur Förderung von Infrastrukturwettbewerb.

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

## Ergebnis

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

## 11 Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

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

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

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt<sup>133</sup>, hat die Bundesnetzagentur weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG. Hinsichtlich der in dieser Empfehlung enthaltenen Märkte ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.<sup>134</sup>

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.<sup>135</sup> Trotzdem entfalten sie durchaus Rechtswirkungen. Art. 15 Abs. 3 S. 1 Rahmenrichtlinie verstärkt diese Wirkungen, indem dort die „weitestgehende Berücksichtigung“ der Empfehlung vorgegeben wird. Durch die Aufnahme dieser Formel in den deutschen Gesetzestext in § 10 Abs. 2 S. 3 TKG erhält die „weitestgehende Berücksichtigung“ zudem die Qualität eines Tatbestandsmerkmals innerhalb des Gesetzestextes. So hat auch das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 3 TKG eine gesetzliche Vermutung dafür begründet, dass die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte auch in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig sind.<sup>136</sup>

Allerdings geht damit keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen. Denn unter der weitestgehenden Berücksichtigung der

<sup>133</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

<sup>134</sup> Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. 344 vom 28.12.2007, S. 68.

<sup>135</sup> EuGH, Rechtssache C-322/88, Urteil v. 13.12.1989, Slg. 1989, S. 4407, Rn. 7, 16, 18 – *Salvatore Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles*.

<sup>136</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13, Rn. 25.

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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> In diesen Fällen sind die Regulierungsbehörden gehalten, die Regulierungsbedürftigkeit der entsprechenden Märkte anhand des Vorliegens der drei Kriterien zu rechtfertigen.<sup>139</sup>

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die Märkte-Empfehlung als eine (widerlegliche) Vermutung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin von der Kommission genannten Märkte als Ausgangspunkt der jeweiligen Prüfung zu berücksichtigen und auf dieser Grundlage die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen.<sup>140</sup>

Bezüglich des Prüfungsumfanges der im Rahmen von § 10 Abs. 2 S. 1 TKG von der Bundesnetzagentur zu untersuchenden Tatbestandsmerkmale hat die Kommission in den Erwägungsgründen zur aktuellen Märkte-Empfehlung 2007 ausgeführt, dass die bei der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums zu berücksichtigenden Hauptindikatoren den bei der vorausschauenden Marktanalyse zugrunde zu legenden Indikatoren, insbesondere in Bezug auf Zugangshindernisse bei fehlender Regulierung (einschließlich der versunkenen Kosten<sup>141</sup>, Marktstruktur sowie Marktentwicklung und –dynamik) ähnelten. So seien Marktanteile und Preise mit ihren jeweiligen Tendenzen sowie Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu berücksichtigen.<sup>142</sup> Jeder Markt, der bei fehlender Vorabregulierung die drei Kriterien erfüllt, komme für eine Vorabregulierung in Betracht.

Die genannten Faktoren sind demnach in die Prüfung einzubeziehen. Die Einbeziehung zusätzlicher, darüber hinausgehender Faktoren erscheint jedoch nicht zwingend geboten, da eine solche Prüfung ansonsten zunehmend in Reichweite der Prüfungstiefe bzw. Qualität und des Umfangs der Untersuchung führen würde, wie sie bei der Marktanalyse zur Prüfung beträchtlicher Marktmacht angewandt wird. Dies kann zwar ggf. im Einzelfall sinnvoll erscheinen, ist aber mit Blick auf den Zweck des 3-Kriterien-Tests nicht zwingend erforderlich. Der 3-Kriterien-Test soll nicht durch die Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit bestimmter Regulierungsinstrumente das Marktanalyseverfahren bzw. die Prü-

<sup>137</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13; zwischenzeitlich durch den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, in Rechtskraft erwachsen; vgl. dazu auch schon Ausführungen unter Kapitel 9.

<sup>138</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht hat mit o. g. Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13, Rn. 25 festgestellt, dass die nationalen Regulierungsbehörden – unter Beachtung der in der Märkte-Empfehlung und in den Marktanalyse-Leitlinien dargelegten Grundsätze und Methoden – über die im Anhang der Empfehlung aufgelisteten Telekommunikationsmärkte hinaus zusätzliche Märkte definieren oder aber empfohlene Märkte weiter oder enger abgrenzen als empfohlen.

<sup>139</sup> Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. 344 vom 28.12.2007, S. 68.

<sup>140</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14, Rn. 26.

<sup>141</sup> Nach dem englischen Text des Erwägungsgrundes Nr. 6 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66 „sunk costs“. Es wird darauf hingewiesen, dass die deutsche Übersetzung des Begriffs „sunk costs“ mit dem Begriff „Ist-Kosten“ missverständlich ist. Vielmehr ist der Begriff als „versunkene Kosten“ zu übersetzen.

<sup>142</sup> Erwägungsgrund Nr. 6 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.



fung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen. Aufgabe des 3-Kriterien-Tests ist es vielmehr, eine Vorauswahl derjenigen Märkte zu treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt. Daher ist bei der Untersuchung der drei Kriterien noch keine umfassende konkret-individualisierende Prüfung notwendig. Die Prüfung der konkreten Wettbewerbsverhältnisse auf den zu untersuchenden Märkten kann im Einzelfall im Rahmen des 3-Kriterien-Tests zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich dem Bereich der Marktanalyse vorbehalten bleiben.<sup>143</sup>

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für den in Abschnitt 9 abgegrenzten Markt zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d. h., wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der jeweilige Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup> Gilt dies schon für die in der Empfehlung enthaltenen und damit grundsätzlich für eine Regulierung in Betracht kommenden Märkte, so ist der Verzicht auf ein Marktanalyseverfahren erst recht für die Märkte anzunehmen, die nicht mehr in der Märkte-Empfehlung enthalten sind, soweit bereits eines der drei Kriterien nicht erfüllt ist.<sup>146</sup>

Die Kommission hat in ihrem Working Document zum zweiten Entwurf einer überarbeiteten Märkte-Empfehlung ausgeführt, dass Regulierung auf der Endkundenebene nur dann gerechtfertigt sei, wenn es trotz aller Regulierungsverpflichtungen auf den Vorleistungsmärkten einschließlich der Betreiber(vor)auswahl (und ggf. auch Anschlussresale) keinen wirksamen Wettbewerb auf Endkundenebene gebe.<sup>147</sup>

## 11.1 Marktzutrittsschranken

Als erstes Kriterium ist das Vorliegen beträchtlicher, anhaltender und struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken zu prüfen. Dabei ist zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen zu unterscheiden. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> Vergleichbar Bundesnetzagentur, Beschluss BK 4-05-002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2005, S. 1461 ff., S. 79 f. der dort anliegenden Festlegung der Präsidentenkammer vom 24.06.2005. Siehe ferner Erwägungsgrund Nr. 18 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68, wonach auf Märkten, welche den drei Kriterien entsprechen, gleichwohl wirksamer Wettbewerb herrschen könne. Zum summarischen Charakter der „Drei Kriterien“ vgl. *Elkettani*, K&R Beilage 1/2004, 11 (13). A.A. *Doll/Nigge*, MMR 2004, 519 (insbesondere 520 und 524), und *Loetz/Neumann*, German Law Journal 2003, 1307 (1321).

<sup>144</sup> Erwägungsgrund Nr. 14 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

<sup>145</sup> Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68; VG Köln, Urt. vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, S. 19.

<sup>146</sup> Vgl. dazu auch VG Köln, 1 K 2924/05, S. 19.

<sup>147</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 28.

<sup>148</sup> Erwägungsgrund Nr. 9 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.

<sup>149</sup> Erwägungsgrund Nr. 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

<sup>150</sup> Erwägungsgründe Nr. 5 und 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66 und S. 67.

Dabei wird ein modifizierter Greenfield-Ansatz zugrunde gelegt. Das bedeutet, dass bei der Prüfung der Marktzutrittsschranken die Regulierung auf dem zu betrachtenden Markt nicht berücksichtigt wird, wohl aber die Regulierung, die außerhalb des betrachteten Marktes auferlegt wurde.<sup>151</sup> Somit werden nur diejenigen Regulierungsmaßnahmen ausgeblendet, die der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der beträchtlichen Marktmacht für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Rahmen der Regulierungsverfügung auferlegt worden sind. Eine Berücksichtigung solcher Verpflichtungen für den betroffenen Markt würde nämlich zu einem Zirkelschluss führen.

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

Als Marktzutrittsschranken können auf dem Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst vor allem strukturelle Barrieren auftreten. Insbesondere die Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur ist als ein für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung sprechender Faktor anzusehen.<sup>152</sup> Es handelt sich hierbei um eine im Bereich der Netzwirtschaft besonders häufig anzutreffende Marktzutrittsschranke.<sup>153</sup> Der Ausbau einer derartigen Infrastruktur beinhaltet nämlich die Notwendigkeit umfangreicher Investitionen durch die Wettbewerber, die sich für diese (auch wegen der i. d. R. geringeren Auslastung) häufig nicht rentieren, obwohl sie darauf angewiesen sind.

#### *- Ergebnisse der letzten Untersuchung*

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

Zugleich wurde festgestellt, dass diese hohen Marktzutrittschürden auch durch die Möglichkeit zur Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung nicht in hinreichendem Maße gesenkt wurden. Zwar war die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung schon zum Zeitpunkt der letzten Analyse ein prinzipiell flächendeckend zur Verfügung stehendes Vorleistungsprodukt mit geringeren Investitionserfordernissen als bei einer Selbstverlegung. Tatsächlich erforderte die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung aber schon damals für die Anbindung der Hauptverteiler nicht unerhebliche Investitionen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Analyse waren nur rund 3.000 der insgesamt rund 8.000 Hauptverteiler der *Telekom Deutschland GmbH* von Seiten alternativer Anbieter erschlossen. Es zeigte sich, dass es sich für die Wettbewerber in weiten Teilen wirtschaftlich nicht rechnete, bestimmte Hauptverteiler zu erschließen.

Eine relevante Senkung der Marktzutrittschürden hatte sich damals auch nicht durch das Angebot von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über rückkanalfähig ausgebaute Kabelnetze ergeben. Maßgeblich hierfür war, dass hierdurch noch keine Aussicht bestand, innerhalb der anstehenden Regulierungsperiode in einem relevanten Umfang eine Erhöhung der Zugangszahlen der Kabelnetzbetreiber herbei zu führen.

---

<sup>151</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 8.

<sup>152</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 78.

<sup>153</sup> Vgl. dazu auch den Schlussantrag von Generalanwalt Francis Jacobs vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-7/97, *Oscar Bronner*, Rn. 66.

Bitstromangebote wurden zur Zeit der letzten Festlegung gerade erst am Markt eingeführt, so dass diesen zumindest für die anstehende Regulierungsperiode keine relevante Senkung der Zutrittshürden zugeschrieben wurde.

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

#### *- Zahl der zwischenzeitlich erfolgten Markteintritte*

Die Zahl der Markteintritte hat sich gegenüber dem Jahr 2007 zwischenzeitlich noch einmal erhöht. Waren zum Zeitpunkt der letzten Analyse noch rund 80 Unternehmen im Bereich des Angebotes des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten für Endkunden in Deutschland tätig, so ist diese Zahl nach dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur 2011 zwischenzeitlich auf rund 150 Unternehmen angestiegen. Die steigende Anzahl von Anbietern scheint für eine Reduzierung der bestehenden Marktzutrittshürden zu sprechen.

Für die Beurteilung der Marktzutrittsschranken ist es allerdings nicht ausreichend, lediglich zu überprüfen, ob ein Markteintritt stattgefunden hat oder ob er überhaupt stattfinden könnte. Daher untersuchen die nationalen Regulierungsbehörden, ob es in der Branche Markteintritte gegeben hat und ob diese bisher ausreichend waren oder in der Zukunft wahrscheinlich hinreichend schnell eintreten und nachhaltig sein könnten, um eine bestehende beträchtliche Marktmacht zu beschränken. Markteintritte in geringem Umfang (z. B. in einem begrenzten geografischen Bereich) könnten nicht als ausreichend angesehen werden, da es unwahrscheinlich sein könnte, dass dadurch das bzw. die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in ihrem Verhalten eingeschränkt werden könnten.<sup>154</sup>

Im Jahr 2011 gab es lediglich zehn Anbieter für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, die jeweils mehr als 100.000 Zugänge abgesetzt hatten. Insgesamt 32 Unternehmen hatten jeweils mehr als 10.000 Produkte abgesetzt. Relevant sind nicht nur die Gesamtzahl der Anbieter und deren Absatz an Anschlussprodukten, sondern vor allem auch deren Einfluss auf den Gesamtmarkt. Die Betrachtung der Absatzzahlen zeigt, dass gerade die neu in den Markt eingetretenen Unternehmen nur eine geringe Zahl von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst absetzen, wodurch sich ihr Einfluss auf den Gesamtmarkt und den Wettbewerb entsprechend gering ausnimmt. Zudem sind in der Zahl von 150 Anbietern von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auch ca. 50 Tochtergesellschaften enthalten.

#### *- Selbstverlegung der Anschlussstruktur*

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

---

<sup>154</sup> Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 8.

Daher muss trotz einer gewissen Anzahl von Unternehmen, die selbst Teilnehmerinfrastruktur verlegen, davon ausgegangen werden, dass signifikante und andauernde Marktzutrittschranken existieren. Dies korrespondiert mit den Ergebnissen der Marktanalyse, wonach weiterhin keines der bisher am Markt tätigen Unternehmen in der Lage war, die *Telekom Deutschland GmbH* in ihrem Verhalten einzuschränken. Auch für die nächsten drei Jahre sind keine Anzeichen ersichtlich, die Markteintritte mit einem marktrelevanten Umfang erwarten ließen.

Allein die *Telekom Deutschland GmbH* war im Jahr 2011 in der Lage, ihre Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst fast ausschließlich mit Hilfe eigener Infrastruktur über die klassischen Telefonnetze zu realisieren.<sup>155</sup> [B. u. G.]

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

#### - Entbündelte Teilnehmeranschlussleitung

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

Angesichts der erheblichen Investitionskosten zur Erschließung von Kunden zielen regulatorische Maßnahmen wie die Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung seit rund 15 Jahren auf eine Senkung dieser Marktbarriere ab und sollen den Markteintritt erleichtern.

Das Produkt „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ stellt auch in der dritten Überprüfungsrunde das mit Abstand am häufigsten verwendete Vorleistungsprodukt dar, über das alternative Anbieter Zugänge im Sinne des Marktes Nr. 1 realisieren. Die Zahl der angemieteten Teilnehmeranschlussleitungen hat seit dem Erlass der letzten Festlegung im Jahr 2007 weiter zugenommen und ist von rund 6,4 Millionen im Jahr 2007 auf rund 9,7 Millionen Anschlüsse im Jahr 2011 gestiegen. Korrespondierend dazu ist die Zahl der von alternativen Anbietern erschlossenen Hauptverteilerstandorte von zuletzt 3.000 auf nunmehr rund 3.900 weiter angewachsen. Damit werden nunmehr rund 80 % der Haushalte in Deutschland erreicht.<sup>156</sup>

Die erfolgten Markteintritte auf den Endkundenmärkten entfallen weiterhin zu einem großen Teil auf Anbieter von Sprachtelefondiensten über Breitbandanschlüsse, die ihre Leistungen vorwiegend auf der Basis der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung erbringen. Mit diesen Angeboten kann der Endkunde seine Gespräche über seinen Breitbandanschluss führen, ohne einen eigenen, gesonderten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst 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 Zugangsformen stellen seit einigen Jahren eine mögliche Alternative zu Produkten dar, die ausschließlich den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und stärken damit auch den Wettbewerb auf dem Markt den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst.

---

<sup>155</sup> Auf die Kabelnetzbetreiber, die auch überwiegend eigene Infrastruktur verwenden, wird zum Ende dieses Abschnitts gesondert eingegangen.

<sup>156</sup> Eigene Berechnung anhand der Hauptverteilerstandorte der *Telekom Deutschland GmbH*.

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

Dies bestätigend ist die Zahl der erschlossenen Hauptverteiler zwar, wie bereits dargelegt, weiter angestiegen, dennoch ist weiterhin rund die Hälfte der Hauptverteiler von Wettbewerbersseite nicht erschlossen.

Die nicht erschlossenen Hauptverteiler dürften sich weiterhin zu einem großen Teil in Gebieten befinden, deren Erschließung für die Wettbewerber aufgrund des geringen Kundenpotenzials ökonomisch nicht sinnvoll ist. Nur wenige Unternehmen – sowohl bereits auf dem Markt tätige als auch neu eintretende – haben die Ertrags- und Finanzkraft, um solche Investitionen überhaupt vornehmen zu können. Hinzu kommt, dass die Auslastung bei den Wettbewerbern insbesondere in der Anfangszeit erheblich geringer sein dürfte, so dass sich solche Investitionen erst über einen vergleichsweise langen Zeitraum amortisieren dürften.

Zugleich ist festzustellen, dass die Nachfrage der Wettbewerber nach entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen zwischenzeitlich stagniert. Nach dem am 28.02.2013 veröffentlichten Geschäftsbericht der *Deutsche Telekom AG* für das Jahr 2012 ist die Absatzmenge der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2011 nunmehr erstmals von 9,6 Millionen auf 9,4 Millionen gesunken.<sup>157</sup> Dies korrespondiert mit den Ergebnissen der Bundesnetzagentur in dem Jahresbericht 2012<sup>158</sup> (hier wird eine Reduzierung von 9,7 Millionen auf 9,5 Millionen ermittelt).

Die in dem Bereich des Angebotes von Teilnehmeranschlussleitungen erkennbare Verlangsamung des Wachstums hin zu einer Stagnation und bis hin zu einem nunmehr erfolgenden erstmaligen Rückgang der Anzahl der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen dürfte aus Sicht der Bundesnetzagentur auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein:

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

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

<sup>157</sup> Quelle: <http://www.geschaeftsbericht.telekom.com/site0412/de/kf/daten-aus-dem-konzern/index.php> (26.02.2013).

<sup>158</sup> Quelle: Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur, S. 74.

So haben zwar bis zum Jahre 2009 sowohl die Zahl der nicht im Bündel vertriebenen Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, als auch die der Single Play Produkte stark abgenommen, seitdem geht diese Zahl jedoch nur noch langsam zurück. So ist der Anteil von nicht in Bündeln vertriebenen Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, am Gesamtumsatz vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 um rund 3,4 Prozentpunkte auf insgesamt rund 18,2 Prozent gesunken, während der Anteil der Single Play Produkte am Gesamtumsatz um rund 0,7 Prozentpunkte auf rund 15 Prozent zurückgegangen ist. Die Bundesnetzagentur geht auf Basis dieser Umsatzzahlen davon aus, dass die nicht in Bündeln bzw. als Single Play Produkte vertriebenen Zugangsprodukte in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum auch weiterhin nachgefragt werden und zusammen auch weiterhin mit deutlich mehr als 20 Prozent einen relevanten Anteil am Gesamtmarkt ausmachen werden.

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

Es bleibt insoweit insbesondere der Wettbewerb um Endkunden, die bereits über breitbandige Anschlüsse verfügen. Hier wiederum bestehen weitere nachfrageseitige Wechselbarrieren in der Form von weiterhin verbreiteten langen Vertragslaufzeiten (vgl. hierzu auch die weitergehenden Ausführungen unter Punkt 11.2).

Hinzu kommt, dass der Zugang am Hauptverteiler der *Telekom Deutschland GmbH* in den nächsten drei Jahren insoweit in Teilen an Bedeutung verlieren dürfte, als besonders hohe Bandbreiten als Qualitätsmerkmal für ein besonders attraktives Endkundenangebot vermehrt über so genannte VDSL-Technologien ermöglicht werden. Diese ermöglichen je nach Lage und verbleibender Leitungslänge beim Internetzugang Übertragungsraten von bis zu 50 Mbit/s gegenüber rund 16 Mbit/s bei anderen DSL-Anschlüssen.

Um dem Endkunden VDSL anbieten zu können, bedarf es allerdings in der Regel eines Zugangs auf einer dem Hauptverteiler untergeordneten Zugangsebene, dem Kabelverzweiger. In Deutschland gibt es rund 300.000 Kabelverzweiger. Bislang sind nur rund **[B. u. G.]** dieser Kabelverzweiger von Wettbewerberseite erschlossen. Auch wenn in den nächsten drei Jahren die Zahl nicht unerheblich steigen dürfte, so kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der von Wettbewerberseite erschlossenen Kabelverzweiger wesentlich niedriger ausfällt, als dies bei den Hauptverteilern mit knapp 50 Prozent der erschlossenen Hauptverteilern der Fall ist.

Für die Wettbewerberseite dürfte vor dem Hintergrund des Bemühens um Endkunden, die bereits Bündelprodukte in Anspruch nehmen, insoweit der Zugang am Hauptverteiler wegen der starken Konkurrenz der *Telekom Deutschland GmbH*, die sämtliche dieser Kabelverzweiger in ihrem Netz angeschlossen hat, weiter an Bedeutung verlieren. Die Wettbewerber, die nicht über ein eigenes Kabelnetz verfügen, werden daher aller Wahrscheinlichkeit nach – insbesondere um in dem Wettbewerb um die Endkunden mit einem Interesse an einer möglichst hohen Datenübertragungsrate nicht (weiter) abgehängt zu werden – auf andere Produkte umsteigen müssen (vgl. zu den hier bestehenden Möglichkeiten die weitergehenden Ausführungen im später folgenden Abschnitt zu Bitstrom).

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

Gleichwohl sind die Marktzutrittsschranken immer noch beträchtlich und dauerhaft, da die Wettbewerber auch weiterhin für die Bereitstellung eines Zugangs erhebliche Investitionen in eigene Infrastruktur unternehmen müssen, die im Übrigen nicht nur die notwendige Erschließung der Hauptverteiler bzw. Kabelverzweiger umfassen. Dies wird auch daran deutlich, dass auch 15 Jahre nach Marktöffnung kein einziger Wettbewerber flächendeckend den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten in Deutschland anbieten kann.

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

- *Kabel*

Kabelnetzbetreiber verfügen bereits über eine eigene Anschlussinfrastruktur. Das führt zu geringeren Kosten. Kabelnetzbetreiber nutzen diese Möglichkeiten auch in relevantem Ausmaß. So sind mittlerweile alle größeren Kabelnetzbetreiber auf dem Endkundenmarkt aktiv, wobei sie derzeit hauptsächlich Bündelprodukte absetzen.

Dies resultiert aber weniger aus strukturellen Markteintrittsbarrieren bei Single Play Angeboten (auch diese werden von den großen Kabelnetzbetreibern angeboten), als vielmehr aus dem Umstand, dass es sich hierbei um einen (schrumpfenden) Bereich mit de facto keiner neu generierten Nachfrage handelt.

Anders als bei der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung ist bei der Zuwachsrate von Kabelanschlüssen keine Stagnation zu erkennen. Während die Wachstumsraten von 2008 bis 2011 etwas abgenommen haben, ist vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 ein erneutes Ansteigen zu beobachten. Während die Anschlussrate aller Kabelnetzbetreiber im Jahr 2008 zusammen rund 1,6 Millionen betrug, lag diese für das Jahr 2011 bei rund 3,3 Millionen. Die Zahl der potenziell über bereits verlegtes Kabel erreichbaren Endkunden beträgt knapp 70 Prozent der Haushalte. Die für das Angebot von Telekommunikationsdiensten erforderliche Rückkanalfähigkeit des Kabelnetzes liegt bereits bei über 90 Prozent.

Im Verhältnis zu den anderen Anschlusstypen stellte die Anzahl aller Kabelfernsehanschlüsse für Telefonie im Jahre 2011 knapp 8,5 Prozent aller Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz in Deutschland (gegenüber 4 Prozent im Jahr 2007) dar. Im Jahr 2012 liegt der vergleichbare Marktanteil aller Kabelnetzbetreiber bei weniger als 12 Prozent.<sup>159</sup> Unterstellt man in einer dynamischen Betrachtung, dass dieser Trend sich weiter beschleunigt, würde dies im Betrachtungszeitraum nicht dazu führen, dass die Kabelnetzbetreiber beim Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eine Position erreichen könnten, die den Spielraum der *Telekom Deutschland GmbH* auch nur annähernd einschränken könnte.

---

<sup>159</sup> Quelle: Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur, S. 73.

Dies zeigt sich auch bei einem Vergleich der Bedeutung von Kabelanschlüssen zu DSL-basierten Wettbewerberprodukten. Mit rund 8,5 Prozent im Jahr 2011 liegt die Zahl der abgesetzten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelanschlüsse deutlich unter dem Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über DSL-Komplettanschlüsse (ca. 16 Prozent). Ist der Anteil der letztgenannten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst am Gesamtmarkt gemessen in Absätzen seit dem Jahr 2008 um ca. neun Prozentpunkte angestiegen, so ist der Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelanschlüsse aller Kabelnetzbetreiber zusammen am Gesamtmarkt gemessen in Absätzen im gleichen Zeitraum lediglich um ca. 4,5 Prozentpunkte gestiegen. Dazu muss berücksichtigt werden, dass die Kabelnetze bisher nicht durch Dritte genutzt werden können.

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

Neben den reinen Marktanteilen muss man jedoch auch beachten, dass die Kabelnetzbetreiber in Deutschland weiterhin entweder nur regional begrenzt oder überregional, aber nicht flächendeckend tätig sind. Zudem müssen die Breitbandkabelnetze rückkanalfähig sein, damit sie für Telefonie überhaupt genutzt werden können. Hierfür sind zusätzliche Investitionen nötig, die versunkene Kosten darstellen bzw. darstellen können. Derzeit sind in Deutschland bereits über 90 % der Kabelhaushalte über ein rückkanalfähiges Netz erschlossen und können somit Internet- und Telefondienste nutzen.

Hinzu kommt, dass es in Deutschland bei den Breitbandkabelnetzen weiterhin eine vierte Netzebene gibt (hier findet die Weiterleitung der Signale in die Hausverteilanlagen statt). Als problematisch erweist sich hierbei nach wie vor, dass die großen TV-Kabelgesellschaften knapp 60 % ihrer Kabelanschlüsse direkt aktiv betreiben und vermarkten können. Die übrigen Kabelanschlüsse liegen in der Hand von sonstigen i. d. R. kleineren bis mittelständischen Unternehmen. Daher können die auf der Netzebene 3 tätigen Kabelnetzbetreiber in ihrem Versorgungsgebiet nur knapp 60 % der mit Breitbandkabeln versorgten Haushalte direkt erreichen. In den übrigen Fällen kann es noch – wie gerade ausgeführt – zum Teil an der technischen Aufrüstung der Netzebene 4 bzw. auch an der direkten Kundenbeziehung fehlen. Dies führt zu einer weiteren Verringerung der Zahl der potenziell erreichbaren Kunden.

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

Derzeit spielen die Kabelnetzbetreiber und das Angebot von Telefonie über die von ihnen betriebenen Netze in Deutschland trotz der zu erkennenden weiteren Zunahme nach absoluten Zahlen noch eine wesentlich geringere Rolle, als dies in anderen Ländern der Fall ist. Auch in Zusammenschau mit dem Wachsen der Anzahl von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die über die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung erbracht werden, genügt die zu erwartende Entwicklung im Bereich der Kabelnetze daher auch für die



kommenden drei Jahre nicht, um die starke Stellung der *Telekom Deutschland GmbH* auf dem Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Laufe der voraussichtlichen Geltungsdauer der Festlegung soweit zu beeinflussen, dass die Marktzutrittschürden signifikant sinken.

#### - Bitstrom

Neben dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und Wettbewerberangeboten über Kabel hat sich zwischenzeitlich auch Bitstrom als Vorleistungsprodukt für das Angebot von Sprachtelefondiensten etabliert. Seit der Einführung im Jahr 2008 scheint die Nutzung von Bitstrom-Zugangs-Produkten allerdings zu stagnieren: Von den 11,1 Millionen DSL-Anschlüssen<sup>160</sup>, die von den Wettbewerbern im Jahr 2011 vermarktet worden sind, entfallen rund 0,7 Millionen auf Bitstrom-Zugangs-Produkte der *Telekom Deutschland GmbH*.<sup>161</sup>

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

Das Bitstromzugangsprodukt stellt ein Vorleistungsprodukt dar, welches die Überlassung des breitbandigen Anschlusses sowie den breitbandigen Datentransport enthält und dem Nachfrager insbesondere die Möglichkeit der Qualitätsdifferenzierung bietet. Damit wird im Spektrum der Vorleistungsprodukte zwischen dem Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung einerseits und Resale-Produkten andererseits eine Lücke auf der Wertschöpfungskette für breitbandige Dienstleistungen geschlossen.

Durch die Verfügbarkeit von Bitstromzugangsprodukten ist seit 2008 neben der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung eine weitere regulierte Vorleistung verfügbar, mittels derer die Wettbewerber auch unabhängig vom Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst der *Telekom Deutschland GmbH* eigene Anschlussangebote offerieren können. Hieraus können wichtige Impulse für den Wettbewerb resultieren. Das gilt insbesondere dann, wenn es um solche Endkunden geht, die sich mittels entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung nicht wirtschaftlich erschließen lassen. Breitbandige Anschlüsse, die auf Basis von Bitstrom realisiert werden, können hier mit niedrigeren Anfangsinvestitionen eingerichtet werden.

Insofern haben Bitstromzugangsprodukte im Hinblick auf die größere Flächendeckung einen komplementären Charakter zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass DSL-Anschlüsse und damit der IP-Bitstrom der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der in Einzelfällen zu großen Leitungslänge nicht flächendeckend verfügbar sind. Zugleich gilt es zu beachten, dass sich das Angebot von reinen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst („Single“) unter Verwendung der Vorleistung IP-Bitstrom nur bedingt bzw. zu entsprechend marktfähigen Preisen realisieren lässt, um damit so genannte weiße Flecken in der eigenen Infrastruktur zu schließen.

Auf dem Markt für Layer-3-Bitstromzugang bietet die *Telekom Deutschland GmbH* seit Mitte 2008 eine entgeltregulierte Bitstromzugangsleistung mit IP-Übergabe an 73 Breitband-PoP an. Mit der letzten, 2010 erlassenen Regulierungsverfügung zu den Bitstromzugangsmärkten ist sichergestellt, dass über dieses Vorleistungsprodukt auch NGA-Netze (Next Generation Access) erschlossen werden können. Die Zugangsanordnung umfasst glasfaser- und kupferbasierte Anschlussinfrastrukturen der *Telekom Deutschland GmbH*, so dass alternative

<sup>160</sup> Bei diesen Angaben aus dem Jahresbericht handelt es sich um alle DSL-Anschlüsse der Wettbewerber, von denen die für den Anschlussmarkt relevanten Komplettanschlüsse ein Teil sind.

<sup>161</sup> Vgl. Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur, S. 76.

Anbieter auch Zugang zu allen Festnetzinfrastrukturen des regulierten Unternehmens haben. Aktuell bietet die *Telekom Deutschland GmbH* VDSL- sowie gebündelte und entbündelte ADSL-Bitstromzugangszugangsprodukte an.

Die Nachfrage konzentriert sich derzeit auf Layer-3-Bitstromzugangszugangsprodukte (IP-Bitstromzugang) und verharrt seit 2008 allerdings mit rund 0,8 Millionen (2011: 0,7 Millionen) auf konstant niedrigem Niveau.<sup>162</sup>

So waren im Jahr 2011 lediglich rund 16 Prozent der abgesetzten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst DSL-Komplettanschlüsse, für deren Realisierung nur zu einem geringen Teil die Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukte verwendet werden. Deutlich über 70 Prozent aller in Deutschland abgesetzten Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, waren Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-PMx-Anschlüsse, für deren Realisierung der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. ein Anschluss-Resale notwendig ist. Auch wenn perspektivisch die Umstellung der Netze von leitungsvermittelnden auf paketvermittelnde Technologien angestrebt wird, so ist davon auszugehen, dass die Nachfrage der Kunden nach Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels schmalbandiger Anschlussprodukte in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum auf einem relevanten Niveau von mehr als 20 Prozent der Anschlüsse verbleiben wird.

Ebenso wenig wird eine vollständige Umstellung der Bestandskunden auf IP-basierte Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlussprodukte möglich sein. Die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen unterstützen diese Annahme: während im Jahr 2011 lediglich 16 von ihnen angaben, Bitstrom-Zugangs-Produkte zu verwenden, so nutzen insgesamt 27 Unternehmen den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung. Die ganz überwiegende Mehrzahl der DSL-Anschlüsse (und unter ihnen auch die DSL-Komplettanschlüsse) wird derzeit nicht über Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukte realisiert, sondern wie schmalbandige Anschlussprodukte auch über die Teilnehmeranschlussleistung bzw. Vorleistungen alternativer Carrier oder durch Eigenrealisierung.

Das Angebot des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über Bitstromangebote setzt weiterhin voraus, dass der Kunde auf einen IP-Anschluss wechselt. Speziell im Netz der *Telekom Deutschland GmbH* beträgt der Anteil der IP-Anschlüsse allerdings zumindest bislang erst rund 1 Millionen Kunden, was weniger als 5 % der geschalteten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ausmacht. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass generell davon ausgegangen wird, dass ein Teil der Endkunden grundsätzlich wenig Bereitschaft hat, von einem PSTN-Anschluss auf ein IP-basiertes Anschlussprodukt zu wechseln (sogenannte „PSTN-captive-user“). Im Ergebnis werden hierfür unterschiedliche Gründe vorgetragen:

Zunächst einmal ist zu beachten, dass der Kunde bei IP-basierten VoIP-Diensten immer „online“ sein muss, um telefonieren zu können, und dass das Endgerät am Router (der immer eingeschaltet sein muss) angeschlossen werden muss. In Einzelfällen kann es auch dazu kommen, dass parallele große Datentransfers (z. B. Up- und Download von Filmen) die Qualität der Telefongespräche beeinflussen. Als weiterer Nachteil der IP-basierten Anschlüsse wird benannt, dass gewisse eCash-Anwendungen, Alarmanlagen und Clubtelefone nicht mehr betrieben werden können.

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

---

<sup>162</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 37.

Die *Telekom Deutschland GmbH* plant zwar inzwischen eine Umstellung ihres Telefonnetzes auf ein IP-Netz bis 2016. In einem reinen IP-Netz würde sich die Problematik der Endkunden, die an einem Wechsel auf ein IP-basiertes Anschlussprodukt bereits aus grundsätzlichen Erwägungen kein bzw. wenig Interesse haben, erledigen. In der entsprechenden Presseerklärung heißt es jedoch zugleich, dass die „alte Technik“ für Bestandskunden nach jetzigem Planungsstand noch bis Ende 2016 verfügbar bleiben solle. Festgehalten werden kann damit, dass zumindest bis zu dem Ablauf der nächsten drei Jahre eine zwangsweise Umstellung der Bestandskunden mit einem PSTN-Anschluss auf IP nicht beabsichtigt ist.<sup>163</sup> Damit aber verbleibt auch ein Teil der Kunden bei der *Telekom Deutschland GmbH*, der für die Wettbewerberangebote über DSL bzw. Bitstrom oder Kabel faktisch nicht zu erreichen ist.

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

#### - Vortrag der *Telekom Deutschland GmbH* im Rahmen des Auskunftersuchens

Im Rahmen des Konsultationsverfahrens vertrat die *Telekom Deutschland GmbH* die Ansicht, dass der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz aufgrund der Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung der *Telekom Deutschland GmbH* einerseits sowie zum IP-Bitstromangebot andererseits vollständig bestreitbar sei. Allein diese Verpflichtung mache eine Regulierung des nachgelagerten Endkundenmarktes für Anschlüsse überflüssig.

Die Regulierung auf der Vorleistungsebene dient dem Zweck, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen.<sup>164</sup> Mit Maßnahmen auf den Vorleistungsmärkten, die sich u. a. auf Endkundenmärkte auswirken, können die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Wertschöpfungskette im Interesse der Endkunden so weit wie möglich für normale Wettbewerbsprozesse offen bleibt. Daher zielt die Empfehlung vor allem auf die Vorleistungsmärkte ab, die angemessen reguliert werden sollen, um einem unzureichenden Wettbewerb auf den Endkundenmärkten entgegenzuwirken. Dies schließt entgegen dem Vorbringen der *Telekom Deutschland GmbH* jedoch nicht per se die Regulierung nachgelagerter Endkundenmärkte aus. Vielmehr zeigt die Märkte-Empfehlung mit Aufnahme des hier maßgeblichen Endkundenmarktes, dass eine von der *Telekom Deutschland GmbH* so genannte „Doppelregulierung“ in Betracht kommen kann. Jedoch sollten Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Endkundendienste nur dann auferlegt werden, wenn die nationalen Regulierungsbehörden der Auffassung sind, dass entsprechende Maßnahmen auf Vorleistungsmärkten (oder hinsichtlich der Betreiberwahl oder –vorauswahl) nicht ausreichen würden, um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten und Ziele von öffentlichem Interesse zu erreichen.<sup>165</sup>

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

Auch wenn die Einschätzung der Kommission in ihrer Explanatory Note zwischenzeitlich bereits mehr als 5 Jahre zurück liegt, so zeigt ein Vergleich auf Ebene der nationalen Regulierungsbehörden in der EU, dass zum derzeitigen Zeitpunkt – mit Ausnahme von Finnland, das aufgrund seiner hohen Penetrationsrate mit Mobilfunkanschlüssen ganz eigene Marktstrukturen besitzt – sämtliche nationalen Regulierungsbehörden weiterhin und unabhängig

<sup>163</sup> <http://www.teltarif.de/deutsche-telekom-ende-analoges-festnetz-all-ip-umstellung/news/50229.html>.

<sup>164</sup> Erwägungsgrund Nr. 2 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 65.

<sup>165</sup> Erwägungsgrund Nr. 15 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

von der bestehenden Vorleistungsregulierung auf den Märkten Nr. 4 und Nr. 5 den Markt Nr. 1 weiterhin für regulierungsbedürftig erklären. Die Bundesnetzagentur hat in ihrer Analyse gezeigt, dass diese Verhältnisse auch für den deutschen Markt zutreffend sind und daher eine Abweichung von der Empfehlung nicht angezeigt ist.

Zutreffend ist, dass die genannten Vorleistungsprodukte auch in Deutschland die Hürde für die Anbindung von anderen Teilnehmern an das eigene Telefonnetz senken. Unabhängig davon bleibt zu beachten, dass es weiterhin der Wahl des Endkunden obliegt, für welchen Netzbetreiber er sich bei dem Produkt, das den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, entscheidet. Sofern er sich einmal entschieden hat, kann diese Leistung während der Vertragsdauer regelmäßig allein von diesem Netzbetreiber bezogen werden. Der weiterhin hohe Endkundenbestand der *Telekom Deutschland GmbH* zeigt, dass allein die im Übrigen im Fall der Teilnehmeranschlussleitung bereits seit 1998 vorhandene Option, Vorleistungsprodukte für die Anbindung von Endkunden an das eigene Telefonnetz nachfragen zu können, auch in der Gesamtschau mit dem 2008 hinzugetretenen Bitstromprodukt nicht ausreicht, um die starke Position der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz erfolgreich bestreiten zu können. Erforderlich hierzu wäre ein entsprechend umfangreicher tatsächlicher Wechsel der potenziell anschließbaren Teilnehmer zu den Wettbewerbern. Die vorliegenden Marktzahlen lassen, wie dargestellt, eine solche Entwicklung für den voraussichtlichen Geltungszeitraum der Analyse allerdings nicht erwarten. So wird auch von der *Telekom Deutschland GmbH* selber nicht bestritten, dass der Bestand der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die auf dem Vorleistungsprodukt der Teilnehmeranschlussleitung bzw. einem Bitstromprodukt basierten, nur noch sehr langsam steige.

#### *- Potenzial von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über sonstige Anschlussformen*

Was das Substitutionspotenzial von Anbietern von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst betrifft, die ihre Dienste über IP-basierte Glasfaserleitungen, alternative stationäre funkbasierte Dienste oder Stromnetze anbieten, ist festzustellen, dass derartigen Zugangsformen für den Gesamtmarkt des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zumindest bislang noch eine nachgeordnete Bedeutung spielen.

#### *- Glasfaser*

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

Diese Entwicklung in Richtung NGN wird aber aufgrund der damit verbundenen Kosten und notwendigen Anpassungen innerhalb der nächsten drei Jahre noch keine substantziellen Auswirkungen zeigen. So wurden Ende 2012 mittels Glasfaser rund **[B. u. G.]** Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst realisiert.<sup>166</sup>

#### *- Stationäre Funklösungen*

Stationäre Funklösungen haben den Vorteil, dass die besonders kostenintensiven Grabungsaufwendungen im Bereich des unmittelbaren Teilnehmeranschlusses entfallen. Dafür bedarf es der Realisierung einer entsprechenden Funkanbindung. Zugleich muss der Endkunde von dem Vorteil einer solchen Anbindung überzeugt werden.

---

<sup>166</sup> Angaben basieren auf Erhebungen der Bundesnetzagentur.

Stationäre Funklösungen sind zwar bereits für Endkunden erhältlich, stellen mit weniger als [B. u. G.] abgesetzten Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Jahr 2011 allerdings zurzeit noch ein Nischenprodukt dar. Wesentliche Auswirkungen auf den Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst werden daher in den nächsten Jahren noch nicht erwartet. Auch die Auswirkungen der LTE-Technik lassen sich derzeit noch nicht beziffern. Hier bleibt die Entwicklung abzuwarten und zu beobachten.

Im Übrigen wird auf die weitergehenden Ausführungen unter Kapitel 12.2 verwiesen.

*- Vortrag der Telekom Deutschland GmbH im Rahmen des Konsultationsverfahren*

Die Ausführungen der Bundesnetzagentur zu den Marktzutrittschranken werden von der *Telekom Deutschland GmbH* nicht geteilt. Nach wie vor würden Marktzutrittsschranken festgestellt, die es auf Basis der regulierten Vorleistungsprodukte im Markt Nr. 4 und Nr. 5 nicht geben könne. Dies gelte zumindest für den Untermarkt für Single Play bzw. unpaketierte Anschlüsse. Es gebe schließlich neben der *Telekom Deutschland GmbH* zahlreiche regionale und einige bundesweit agierende Unternehmen, die vor allem Wettbewerb auf Basis der Vorleistungen der *Telekom Deutschland GmbH* betreiben würden.

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

Das Ergebnis, wonach im Bereich des Angebotes von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst für Endkunden auch die Regulierung der beiden genannten Vorleistungsmärkte nicht genügt, um diesen Markt aus der sektorspezifischen Regulierung zu entlassen, bestätigt zugleich die inhaltlich identische Einschätzung der Kommission, die in ihrer aktuellen Märkte-Empfehlung sowohl die Märkte Nr. 4 und Nr. 5 als auch den Markt Nr. 1 weiterhin für regulierungsbedürftig erachtet. Die Empfehlung widerspricht somit ebenfalls ausdrücklich der geäußerten Auffassung, wonach eine Vorleistungsregulierung quasi automatisch die Marktzutrittschranken für die nachfolgenden Endkundenmärkte signifikant senken müsste. Die Senkung von Markteintrittshürden kann insoweit regulatorisch zwar, wie hier durch die Bereitstellung möglicher Vorleistungsprodukte in Gang gesetzt bzw. beibehalten und gestärkt werden. Die Geschwindigkeit und die Intensität des Erfolges der Vorleistungsregulierung auf der Seite des Endkundenmarktes kann zugleich an eine Anzahl weitergehende Faktoren gekoppelt sein, wie bspw. die generelle Wechselbereitschaft der Kunden; erforderliche Maßnahmen im Marketing, technische Entwicklungen etc., auf die die Vorleistungsregulierung nur bedingt Einfluss nehmen kann.

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

Ob bzw. inwieweit bei einer Einzelbetrachtung eines fiktiven Bündelmarktes die Zutrittschranken durch die Möglichkeit, die Vorleistungsprodukte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und Bitstrom zu nutzen, für einen fiktiven Markt speziell für Bündelprodukte bereits ausreichend gesenkt sein würden, kann vorliegend jedoch dahingestellt bleiben, da der von der *Telekom Deutschland GmbH* begehrte Untermarkt für Single Play bzw. unpa-

tierte Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst aus den oben dargelegten Gründen nicht gerechtfertigt ist. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Preise für die Einzelkomponenten für Dienste des Angebotes von Sprachtelefonie sowie des Zugangs zum Internet Wettbewerbsdruck auf die Preisgestaltung auch der Bündelprodukte ausüben. Der Verbraucher vergleicht insoweit Bündelprodukte mit den Angeboten bei einem entsprechenden Einzelverkauf.

Von der *Telekom Deutschland GmbH* wird weiter vorgetragen, dass keine oder nur wenige Unternehmen den Markt neu betreten und dass regionale Anbieter ihr Angebot nicht weiter ausdehnen. Dies deutet lediglich auf einen entwickelten Markt hin, der sich eben nicht mehr in der Expansionsphase befindet und dessen Anbieterzahl sich nur noch geringfügig ändert. Im bestehenden Markt lieferten sich die präsenten Unternehmen aber intensiven Wettbewerb. Sollte es hier entsprechend der marktreife Marktzutrittsschranken geben, so seien diese nicht marktmachtbedingt und könnten daher auch nicht als regulierungsbedürftig eingestuft werden.

Die Bundesnetzagentur teilt die Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH*, wonach die ermittelten Zahlen insbesondere zu der Entwicklung der jeweils verwendeten Vorleistungsprodukte darauf hindeuten, dass von einem in Teilen bereits „entwickelten Markt“ gesprochen werden kann, in dem sich die Zahl der relevanten Anbieter nur noch geringfügig ändert. Entwickelt dürfte der Markt ebenfalls in weiten Teilen sein, soweit dies die in den letzten Jahren erfolgte Migration zu Bündelangeboten mit Breitbandzugängen betrifft.

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

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

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

Von der *Telekom Deutschland GmbH* wird weiter vorgetragen, dass Investitionen in versunkene Kosten ein Marktcharakteristikum darstellen würden. Diese seien von den zahlreichen im Markt tätigen Unternehmen, insbesondere den Kabelnetzbetreibern, längst getätigt worden und würden weiterhin getätigt. Die Präsenz der Wettbewerber auf diesem Markt habe 15 Jahre nach der Öffnung der Telekommunikationsmärkte ein hohes Niveau erreicht. Eine Marktzutrittschranke ergebe sich daraus daher nicht.

Zutreffend ist, dass für die Aufrüstung der Kabelnetze keine kostenintensiven Maßnahmen erforderlich sind. Auch sind zwischenzeitlich die meisten Kabelnetze rückkanalfähig ausgestaltet. Dies allein genügt jedoch nicht für die Annahme, dass keine Marktzutrittschürden mehr vorliegen. Denn ein weiterer Marktzutritt ist auch dann erschwert, wenn die mit ihm verbundenen Schwierigkeiten zwar überwindbar sind, jedoch hierzu weiterhin erhebliche Investitionen vorzunehmen sind und ein großes Kostenrisiko besteht. Gerade dies ist aber weiterhin der Fall.

Speziell die Kabelnetze weisen den wesentlichen Nachteil auf, dass diese nicht flächendeckend verfügbar sind. Rund ein Drittel der Haushalte sind durch Kabel derzeit nicht anschlussbar. Um auch die restlichen Haushalte anzuschließen, wären insoweit weitere Infrastrukturaufwendungen erforderlich.

*- Komplettanschlüsse und Regulierung auf der Vorleistungsebene*

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens rief die Kommission in Erinnerung, dass sie die Bundesnetzagentur anlässlich der vorherigen Marktanalyse aufgefordert hatte, das Marktsegment der Komplettanschlüsse genau zu beobachten, und besonders darauf hingewiesen hatte, dass eine wirksame Regulierung auf der Vorleistungsebene sich längerfristig auf die Wettbewerbsbedingungen auf dem Endkundenzugangsmarkt auswirken könnte und zwar insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Steigerung des Anteils der Komplettanschlüsse an der Gesamtzahl der Telefonanschlussleitungen.

In diesem Zusammenhang bat die Kommission noch um eine Darstellung der Marktanteilsentwicklungen im Bereich der unterschiedlichen Anschlussarten einschließlich der Komplettanschlüsse (1) und eine Einschätzung zu der Entwicklung der Relevanz der Vorleistungsregulierung (2).

(1) Der Kommission wurden hierzu die nachfolgenden Marktdaten übermittelt:

Marktanteile gemessen in Absätzen der Telekom Deutschland GmbH nach Zugangsvarianten (i. d. R. auf volle Stellen gerundet)

Zugangsvariante	2008	2009	2010	2011
Analog	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
ISDN-Basis	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
ISDN-PMx	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Komplettanschluss	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]

Zugangsvariante	2012
Analog	90 %
ISDN-Basis	68 %
ISDN-PMx	68 %
Komplettanschluss	6 %

Die Angaben für das Jahr 2012 sind dem Jahresbericht der Bundesnetzagentur 2012 entnommen. Hierbei handelt es sich sämtlich um Erwartungswerte (vgl. Jahresbericht S. 72 f.). Die Daten stellen keine 1:1 Fortschreibung der für die Jahre 2008 bis 2011 getätigten Angaben dar, da die Erhebungsmethode zum Jahresbericht nicht 1:1 identisch mit derjenigen für den Markt Nr. 1 ist. So werden beispielsweise die kundenindividuellen Gesamtverträge im Jahresbericht nicht differenziert nach Umsatzgrenzen erfasst. Nichtsdestotrotz dürften die Daten des Jahresberichts die Marktentwicklung annäherungsweise abbilden.

Marktanteile gemessen in Umsätzen der Telekom Deutschland GmbH nach Zugangsvarianten (auf volle Stellen gerundet)

Zugangsvariante	2008	2009	2010	2011
Analog	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
ISDN-Basis	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
ISDN-PMx	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Komplettanschluss	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]

Angaben zu Marktanteilen gemessen in Umsätzen für das Jahr 2012 liegen nicht vor, da diese für den Jahresbericht in der Form nicht erhoben worden sind.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die eingeschränkte Aussagekraft der Marktanteile gemessen in Umsätzen verwiesen. Vergleiche hierzu Notifizierungsentwurf Kap. 12.1.1.

Zugleich wird nochmals auf die Definition des Komplettanschlusses, auch All-IP-Anschluss genannt, verwiesen (vgl. Kap. 2.4.1 sowie 2.4.2: Bislang bietet die Telekom Deutschland GmbH ihre Bündelangebote aus DSL und Zugang zum Telefondienst noch weitgehend über Line-Sharing an. Beim Komplettanschluss, d. h. All-IP-Anschluss erfolgt keine Bündelung mit Zugängen zum Telefondienst auf Basis der PSTN-Technologie). Die Telekom Deutschland GmbH hat insofern noch einen sehr geringen Marktanteil für diesen Bereich inne, da sie ihre Anschlüsse erst auf die IP-Anschlusstechnologie umstellt. Der Komplettumstellung ihres Netzes auf IP soll bis 2016 abgeschlossen sein. In einer entsprechenden Presseerklärung heißt es zugleich, dass die „alte Technik“ für Bestandskunden nach jetzigem Planungsstand noch bis Ende 2016 verfügbar bleiben soll (vgl. Kap. 11.1).<sup>167</sup> Die Bündelangebote der Telekom Deutschland GmbH, deren Bestandteil ein Analoganschluss oder ein ISDN-Basisanschluss oder ein ISDN-PMx-Anschluss ist, werden daher unter den jeweiligen Rubriken erfasst. Die hier unter der Rubrik Komplettanschluss für die Telekom Deutschland GmbH erfassten Anschlüsse werden in der Regel von dem verbundenen Unternehmen congstar GmbH angeboten.

(2) Zu der Frage nach der erwarteten Relevanz der Vorleistungsregulierung (Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung sowie Bitstromdienste) wurde darauf verwiesen, dass die Analyse ergeben habe, dass die genannten beiden regulierten Vorleistungsprodukte – auch in Zusammenschau mit der Eigenrealisierung und Breitbandkabel – innerhalb der nächsten Jahre nicht ausreichen, um Markteintritte von einem relevanten Ausmaß erwarten zu lassen (vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen in Kap. 11.1).

Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass sich die Telekom Deutschland GmbH im Bereich der Komplettanschlüsse auch in einer guten Marktposition sieht, was auch nicht zuletzt dadurch ersichtlich wird, dass sie das PSTN-Netz selbst freiwillig bis Ende 2016 möglichst vollständig abschalten möchte.

Die Kommission hat gegen diese Einschätzung in ihrer Stellungnahme vom 12.07.13 keine Bedenken vorgetragen. Zugleich forderte sie die Bundesnetzagentur auf, den Prozess der Migration zu All-IP Anschlüssen und deren Einfluss auf die Wettbewerbssituation weiter zu beobachten und den Markt erneut zu überprüfen, sobald sich die Regulierung auf der Vorleistungsebene als ausreichend erweist, um einen wirksamen Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für den Zugang zu Telefonnetzen und -diensten zu garantieren.

**Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten weiterhin durch hohe und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist, die während des Beurteilungszeitraums nicht verringert oder gar beseitigt werden können.**

Das Ergebnis resultiert aus der Kombination von überragend hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur auf Seiten der *Telekom Deutschland GmbH*. Die *Telekom Deutschland GmbH* realisiert über ihr Anschlussnetz weiterhin die mit Abstand meisten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Zwar sinkt in Folge des Ausbaus von breitbandigen Anschlussleistungen insbesondere auch von Wettbewerberseite die Zahl der Endkunden der *Telekom Deutschland GmbH*; die dadurch hervorgerufenen Verän-

---

<sup>167</sup> <http://www.teltarif.de/deutsche-telekom-ende-analoges-festnetz-all-ip-umstellung/news/50229.html>.



derungen genügen noch nicht, um für den voraussichtlichen Geltungszeitraum der Marktanalyse maßgebliche Änderungen zu erwarten.

## 11.2 Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen des zweiten Kriteriums sind vorwiegend Marktanteile, Marktpreise, Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu bewerten.<sup>168</sup> 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 12 verwiesen.

### - Marktanteile

Es kann festgestellt werden, dass der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* nach wie vor hoch, wenngleich auch rückläufig ist.

Während am Ende der letzten Analyse ein Marktanteil – gemessen am Absatz – der *Telekom Deutschland GmbH* für das 1. Halbjahr 2007 von rund **[B. u. G.]** Prozent festgestellt worden war, konnte in der vorliegenden Feststellung, beginnend mit dem Jahr 2008 zunächst ein Marktanteil von nur rund **[B. u. G.]** Prozent festgestellt werden. Das macht immerhin einen Rückgang von **[B. u. G.]** Prozentpunkten aus. In den folgenden vier Jahren zusammen sank der Marktanteil dann **[B. u. G.]**, zusammen um weitere **[B. u. G.]** Prozentpunkte auf rund **[B. u. G.]** Prozent. Auch ihr Anteil an dem Gesamtumsatz mit Anschlussprodukten ist von rund **[B. u. G.]** Prozent im Jahr 2008 auf rund **[B. u. G.]** Prozent im Jahr 2011 gesunken. Damit setzt sich der bereits in der letzten Analyse festgestellte Trend weiterhin fort.<sup>169</sup>

Nach wie vor ist der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* jedoch signifikant hoch.<sup>170</sup> Dies wird insbesondere auch durch den Vergleich mit den Wettbewerbern deutlich. So konnte die **[B. u. G.]** im Jahr 2011 einen Marktanteil – gemessen am Absatz – von lediglich **[B. u. G.]** Prozent erreichen. Sie liegt damit weit hinter der *Telekom Deutschland GmbH*. Insgesamt ist der Markt durch eine Vielzahl von Wettbewerbern gekennzeichnet, die jedoch überwiegend nur geringe Marktanteile erreichen konnten. Lediglich die **[B. u. G.]** sowie die **[B. u. G.]** konnten noch Marktanteile (gemessen am Absatz) von mehr als **[B. u. G.]** Prozent erreichen. Somit liegt der Marktanteil des nächst größten Wettbewerbers der *Telekom Deutschland GmbH* auch jetzt noch mehr als **[B. u. G.]** Prozentpunkte niedriger. Dies ist ein starker Indikator dafür, dass kein anderes Unternehmen in der Lage ist, die *Telekom Deutschland GmbH* in ihrem Verhalten hinreichend einschränken zu können.

Während der Untersuchungen hat die *Telekom Deutschland GmbH*<sup>171</sup> im Rahmen einer gesonderten Stellungnahme zu dem laufenden Verfahren auch die Thematik der sinkenden Marktanteile angesprochen. Sie vertritt dabei die Ansicht, dass die ihrer Meinung nach stark sinkenden Marktanteile in Verbindung mit der steigenden Zahl an vermieteten Teilnehmeranschlussleitungen und der steigenden Zahl der Kabelkomplettanschlüsse darauf hinwiesen, dass eine vollständige Deregulierung mangels Regulierungsbedarf angezeigt sei.

<sup>168</sup> Siehe dazu vorstehende Ausführungen unter Punkt I.

<sup>169</sup> Für eine detailliertere Ausführung zu den Marktanteilen vgl. Abschnitt 12.1.

<sup>170</sup> Dies gilt trotz des Sicherheitsabschlages von 2 Prozentpunkten zu Gunsten der *Telekom Deutschland GmbH*, der zur Vermeidung statistischer Unsicherheiten bereits in den Marktanteilen enthalten ist.

<sup>171</sup> Vgl. Abschnitt 4.15.

Während die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* in den ersten Jahren nach der Liberalisierung sowie auch noch in den Jahren bis 2009 tatsächlich **[B. u. G.]** gesunken sind, zeigen die aktuellen Marktzahlen eine leichte Konsolidierung. **[B. u. G.]**.

Wie bereits dargelegt, ist der Anteil der *Telekom Deutschland GmbH* an den Absätzen und Umsätzen mit Anschlussprodukten in dem Zeitraum vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2011, also über einen Zeitraum von vier Jahren, um rund **[B. u. G.]** Prozentpunkte gesunken. Unterstellt man eine kontinuierliche Fortsetzung dieses Trends, dann würde die *Telekom Deutschland GmbH* auch nach Ablauf der Regulierungsperiode noch einen Marktanteil verzeichnen können, der knapp unter **[B. u. G.]** Prozent liegen dürfte. Auch damit würde sie am Ende der nächsten Regulierungsperiode unverändert weit über der Schwelle von 40 Prozent liegen, die die Kommission – entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – in ihrer Fallpraxis als Regelschwelle für eine beherrschende Stellung ansetzt, obwohl sie in einigen Fällen auch bei einem niedrigeren Marktanteil eine beherrschende Stellung annehmen kann.<sup>172</sup> Wie bereits ausgeführt, ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich dieser Trend weiter fortsetzen wird. Vielmehr geht die Bundesnetzagentur, ebenso wie die *Telekom Deutschland GmbH* selbst, davon aus, dass sich die Marktanteilsverluste weiter abschwächen werden. Bei einer solchen Entwicklung wäre davon auszugehen, dass der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* auch 2015 noch über **[B. u. G.]** Prozent liegt. Damit läge der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* auch dann noch auf einem Niveau, das nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes aller Wahrscheinlichkeit nach auf beträchtliche Marktmacht schließen lässt.

Diese Prognose wird durch die Angaben der *Deutsche Telekom AG* sowohl im 3. Quartalsbericht 2012 als auch im Geschäftsbericht 2012 bestätigt. So hat die *Deutsche Telekom AG* anlässlich einer Pressekonferenz zum 3. Quartal 2012 mitgeteilt, dass die Zahl der Anschlussverluste der *Telekom Deutschland GmbH* „erneut auf ein Rekordtief sank“. Sie belief sich zwischen April und Juni 2012 auf 236.000 Anschlüsse. Das seien 20 Prozent weniger als vor einem Jahr.<sup>173</sup> Diese Entwicklung sinkender Anschlussverluste der *Telekom Deutschland GmbH* ist ebenfalls dem Geschäftsbericht 2012 der *Deutsche Telekom AG* als Muttergesellschaft der *Telekom Deutschland GmbH* zu entnehmen: Während Ende 2011 die Anzahl der Festnetzanschlüsse bei 23,4 Mio. lag, ist diese bis Ende 2012 auf 22,4 Mio. gesunken. Dies entspricht einem prozentualen Rückgang um ca. 4,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Im Vergleich dazu lag der prozentuale Rückgang von 2010 auf 2011 bei ca. 5,6 Prozent. Betrachtet man jeweils die prozentualen Rückgänge der vorherigen drei Jahre, zeigt sich, dass der Rückgang jährlich prozentual abnimmt (2007 auf 2008: ca. 8,8 %, 2008 auf 2009: ca. 8,0 % und 2009 auf 2010: ca. 6,1 %).

Geht man davon aus, dass der prozentuale Rückgang von 2011 auf 2012 in Höhe von 4,5 Prozent in Zukunft als jährliche Obergrenze anzusetzen ist, zumal die *Telekom Deutschland GmbH* ja selbst davon ausgeht, dass die Zahl der Anschlussverluste zurückgeht (vgl. o. g. Ausführungen zur Pressekonferenz zum 3. Quartal 2012), ist mit folgender Prognose zu rechnen:

Anzahl der Festnetzanschlüsse zum 31.12.2013: 21,4 Mio. Festnetzanschlüsse,  
Anzahl der Festnetzanschlüsse zum 31.12.2014: 20,4 Mio. Festnetzanschlüsse,  
Anzahl der Festnetzanschlüsse zum 31.12.2015: 19,5 Mio. Festnetzanschlüsse bzw.  
Anzahl der Festnetzanschlüsse zum 31.12.2016: 18,6 Mio. Festnetzanschlüsse.

Selbst wenn man hierbei unterstellt, dass der Gesamtmarkt in einem wesentlich geringeren Maße schrumpft als der Anteil der *Telekom Deutschland GmbH* auf diesem, wird die *Telekom Deutschland GmbH* unter Zugrundelegung der Angaben aus dem Jahresbericht 2012<sup>174</sup>

<sup>172</sup> Vgl. Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse, (2002/C 165/03), Rn. 75.

<sup>173</sup> Quelle: <http://www.telekom.com/medien/konzern/158616> (01.03.2013).

<sup>174</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 73. Geht man von dem negativen Wachstum der Gesamtabsätze auf dem Anschlussmarkt aus, ergibt sich eine negative Wachstumsrate von rund 0,8945 % von 2011 auf

weiterhin einen Marktanteil von etwas mehr als **[B. u. G.]** Prozent zum Jahresende 2016 inne haben.

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

Im Übrigen würde die *Telekom Deutschland GmbH* am Ende des Betrachtungszeitraums selbst dann noch eine sehr starke Marktposition einnehmen, wenn die Marktanteilsverluste der letzten zwei Jahre unvermindert anhalten würden. Würde man eine solche Entwicklung unterstellen, so hätte der größte Wettbewerber in drei Jahren einen Marktanteil sowohl gemessen an Absätzen als auch gemessen an Umsätzen von maximal **[B. u. G.]** inne. Es ist daher weiterhin kaum anzunehmen, dass es ihm mit einer solchen Marktposition gelingen könnte, das Verhalten der *Telekom Deutschland GmbH* entscheidend einzuschränken.

Die Zahl der Anmietungen der Teilnehmeranschlussleitung durch die Wettbewerber ist zwar, wie von der *Telekom Deutschland GmbH* dargelegt, seit der letzten Marktanalyse deutlich angestiegen. Jedoch zeigt sich seit dem Jahr 2009 eine deutliche Verlangsamung des Nachfragewachstums.<sup>175</sup> 2012 sank der Absatz von entbündelten Teilnehmeranschlüssen nunmehr erstmals. Zumindest weiteres Wachstum über die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung zeichnet sich daher zum aktuellen Zeitpunkt für die kommenden drei Jahre nicht ab.

Auch im Bereich der Komplettanschlüsse über DSL stagniert die Zahl der Zugänge, die mit Hilfe von Bitstrom-Vorleistungsprodukten der *Telekom Deutschland GmbH* erbracht werden<sup>176</sup> bzw. ist zuletzt sogar leicht rückläufig.<sup>177</sup>

Insgesamt geht somit die Nutzung von Vorleistungsprodukten über die kupferdoppeladerbasierte Teilnehmeranschlussleitung tendenziell zurück. Zu den unterschiedlichen Gründen, die zu dieser Entwicklung geführt haben und die auch dafür sprechen, dass sich dieser Trend im Wesentlichen weiter fortsetzt, ist bereits oben in dem Abschnitt zu den Marktzutrittschürden ausführlich Stellung genommen worden. Aus dieser Betrachtung ist ebenfalls keine Tendenz zu langfristig wirksamen Wettbewerb abzuleiten.

Zutreffend ist der Hinweis der *Telekom Deutschland GmbH* auf die wachsende Zahl der Kabelnetzanschlüsse. Unter Betrachtung des prozentualen Wachstums legen Kabelanschlüsse weiterhin deutlich zu. Auch soweit es um die Frage der erzielbaren Bandbreiten geht, versprechen Anschlüsse über Kabel hohe und damit gegenüber VDSL-Anschlüssen konkurrenzfähige Angebote. Allerdings ist auch hier das immer noch vergleichsweise niedrige Gesamtniveau zu beachten, auf dem sich diese Steigerungsraten beim Kabelanschluss stützen. Nach wie vor nutzen nur rund 8,5 Prozent der Nachfrager einen solchen Anschlusstyp. Im Jahr 2008 waren es noch rund 4 Prozent. Im Vergleich dazu ist der Anteil der DSL-Komplett-

---

2012. Unterstellt man, dass der jährliche Rückgang bis Ende 2016 konstant bleibt, ergibt sich für Ende 2016 ein Gesamtbestand von ca. 36,6 Mio. Anschlüssen. Setzt man diesen Wert ins Verhältnis zur Prognose für die *Telekom Deutschland GmbH* ergibt sich auch Ende 2016 ein Anteil von etwas über 50 %.

<sup>175</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 74.

<sup>176</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 37.

<sup>177</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 76.

anschlüsse im gleichen Zeitraum von knapp 7 Prozent im Jahr 2008 auf rund 16 Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Unter den ersten drei Wettbewerbern der *Telekom Deutschland GmbH* befindet sich kein Kabelnetzbetreiber. Der Kabelnetzbetreiber mit den meisten Anschlusszahlen verfügte im Jahr 2011 über einen Marktanteil von **[B. u. G.]** Prozent.

Andere Zugangstechnologien, wie etwa über Glasfaser oder alternative stationäre funkbasierte Dienste sind – wie bereits oben dargestellt – einstweilen noch von geringer Marktbedeutung.

#### - Sinkende Wechselbereitschaft

Erklären lässt sich die prognostizierte stagnierende Entwicklung der Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* auch durch das in dem Bereich der Leistungen des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten besondere Kundenverhalten, das durch eine weiter sinkende Wechselbereitschaft geprägt ist.

Wie bereits in der letzten Analyse ist auch für den hier relevanten Zeitraum davon auszugehen, dass es sich bei den Kunden, die mit ihrem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst von der *Telekom Deutschland GmbH* zu einem der Wettbewerber gewechselt sind, vielfach um solche Kunden handelt, die bislang bereits in größerem Umfang ihren Bedarf an Telefonverbindungen über Call-by-Call anderer Anbieter gedeckt haben. Dies belegt der weiterhin signifikante Rückgang an Verbindungen über Call-by-Call.<sup>178</sup> Diese Endkunden dürften wie bisher – auch aufgrund der ständig wechselnden Call-by-Call-Tarife – besser informiert sein und wegen ihrer Erfahrungen eine größere Wechselbereitschaft aufweisen als Endkunden, die bislang ausschließlich über die *Telekom Deutschland GmbH* telefoniert haben.

Innerhalb der letzten vier Jahre hat sich, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse prognostiziert, gezeigt, dass der Trend der Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* zwischenzeitlich abgenommen hat. Für eine relevante Verbesserung der Marktanteile der Wettbewerber müsste es diesen gelingen, auch unter denjenigen Endkunden neue Kunden zu gewinnen, die eine niedrige Wechselbereitschaft aufweisen und/oder bisher keine Erfahrungen mit Angeboten von Wettbewerbern haben. Diese Endkunden stellen weiterhin eine große Gruppe dar.

Bereits im Rahmen der letzten Analyse wurde eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2006 einbezogen, in der Festnetznutzern die Frage gestellt wurde, ob sie in den vergangenen zwei Jahren versucht oder überlegt hätten, ihren Festnetzanbieter zu wechseln. Dies wurde von 59 Prozent mit der Begründung verneint, dass sie es nicht versucht hätten, weil sie kein Interesse an einem Wechsel hätten, und von 14 Prozent mit der Begründung, dass sie es nicht versucht hätten, weil es zu schwierig sein könnte.<sup>179</sup>

Neuere Studien bestätigen dieses Ergebnis auch für aktuellere Zeiten. In einer Studie der Gallup Organization, die von der Europäischen Kommission, im Jahr 2009 in Auftrag gegeben wurde, verneinten nunmehr 64 Prozent (bei identischer Fragestellung) einen Wechsel mit der Begründung, dass sie es nicht versucht hätten, weil sie kein Interesse an einem Wechsel hätten. 6 Prozent verneinten einen Wechsel mit der Begründung, dass dieser schwierig sei. Weitere 3,7 Prozent gaben andere Gründe für einen Nichtwechsel an.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 77f.

<sup>179</sup> Vgl. Eurostat, Statistical Books, Consumers in Europe – Facts and figures on services of general interest, 2007, S. 111.

<sup>180</sup> Vgl. Consumers' views on switching service Providers; Survey conducted by The Gallup Organization, Hungary upon the request of the European Commission Directorate-General "Health and Consumer Protection", S. 126.

In einer Befragung des Institutes für Medien- und Konsumentenforschung IMUK GmbH & Co. KG aus dem Jahr 2011 gaben 47 Prozent der Befragten an, dass es unwahrscheinlich sei, dass sie zu einem anderen Telefonanbieter wechseln werden. Weitere 33 Prozent der Befragten hielten dies sogar für sehr unwahrscheinlich.<sup>181</sup>

Auch wenn es Befragungen von Endkunden systemimmanent ist, dass diese nur ihre subjektiven Ansichten und Präferenzen angeben können, die insofern lediglich die vorhandenen Daten ergänzen (können), ging es in den oben genannten Studien nicht nur um die Wechselbereitschaft, sondern auch darum, ob die Endkunden einen Wechsel versucht hätten. Dass umfangreiche und aussagekräftige Studien einen längeren Zeitraum zur Durchführung und Auswertung brauchen, so dass auch die aktuellen Untersuchungen teilweise bereits zwei Jahre alt sind, ist ebenfalls weiterhin systemimmanent. Gerade die über die Jahre hin erkennbare Konstanz in den Ergebnissen der von unterschiedlichen Instituten erfolgten Verbraucherbefragungen lässt erwarten, dass sich an der grundsätzlich eher geringen Wechselbereitschaft der Verbraucher auch in den nächsten drei Jahren nicht wesentlich etwas ändern dürfte.

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

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

Wie sich an dem Preissetzungsverhalten der Telekom Deutschland GmbH zeigt, ist es dieser scheinbar vielmehr möglich, weiterhin die mit Abstand höchsten Tarife für die verschiedenen Anschlussvarianten zu verlangen. Die hohen Preise der Telekom Deutschland GmbH basieren dabei nicht etwa auf den besonders hohen Kosten für die Anschlüsse im Netz der Telekom Deutschland GmbH. Ausweislich der erfolgten Kosten-Scheren Prüfung im Rahmen der Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung wurde festgestellt, dass die Telekom Deutschland GmbH in dem Bereich der besonders nachgefragten Bündelanschlüsse von Telefon und Breitbandzugang den Endkundenpreis rund 7 Euro über den eigenen Kosten hält (vgl. hierzu Kap.11.3). Trotz des hohen Preisniveaus ist es in den letzten beiden Jahren zu keinen weitergehenden größeren Abwanderungen der Kunden der Telekom Deutschland GmbH zu alternativen DSL-Betreibern gekommen. Tatsächlich hat sich vielmehr gezeigt, dass speziell die Telekom Deutschland GmbH – trotz der vergleichsweise hohen Anschlusskosten – im Bereich der Komplettanschlüsse über DSL anders als die meisten der größeren infrastrukturbasierten Wettbewerber auch 2012 noch relevante Zuwachsraten verzeichnen konnte.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Quelle: Communication Networks (CN) 15.0 – Codeplan 2011, Institut für Medien- und Konsumentenforschung IMUK GmbH & Co. KG, <http://www.imuk.de/cn.html>. Weiteres Beispiel: ACTA 2011 – 71 Prozent der Nutzer (Festnetz, Mobil und Internet) gaben an, ihre Tarife nicht zu wechseln, 23 Prozent gaben an, ihre Tarife gelegentlich zu wechseln.

<sup>182</sup> Nach einer Studie von dslweb.de mit Stand vom 30.09.11 erzielte die Telekom Deutschland GmbH im 3. Quartal 2011 rund 48.000 Neukunden, während die vier größten DSL-Wettbewerber jeweils Kunden verloren (Vodafone -9.000; Telefonica Deutschland (inklusive Alice) -17.000; Versatel -20.000 sowie der nicht infrastrukturbasierte Wettbewerber United Internet (1&1) -10.000) (<http://www.dslweb.de/bilder/quartalsberichte/q3-2011-kunden.php>). Der Zuwachs der Telekom Deutschland GmbH in diesem Segment wird in dem Geschäftsbericht 2012 der *Deutsche Telekom AG* bestätigt, S.4. Auch die aktuellen Presseberichte der entsprechenden infrastrukturbasierten Unternehmen untermauern diese Entwicklung auch für neuere Zeiträume. So hatte Vodafone laut dem Geschäftsbericht 2012/2013 im festnetzbasierendem Breitband-Segment einen Rückgang von rund 7,5 % zu verzeich-

### - Marktpreise und Infrastrukturvorteile

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

In den letzten Jahren kam es bei den Endkundenpreisen zu einer zunehmenden Bedeutung von dienstübergreifenden Bündelprodukten, die insbesondere breitbandige und schmalbandige Anschlussleistungen zu verschiedenen Telekommunikationsdiensten kombinieren.

Derartige Bündelprodukte kamen von der *Telekom Deutschland GmbH* etwa in der Form von Call & Surf Produkten auf den Markt. Der langjährige Rückgang an Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst wurde damit wesentlich verlangsamt. Potenzial wird künftig in der Weiterentwicklung der IP-TV Komponente („Entertain“) gesehen. Hier konnte die *Telekom Deutschland GmbH* seit 2008 hohe Zuwachsraten (ausgehend von einem niedrigen Niveau) verzeichnen. Hatte sie im Jahr 2008 noch weniger als **[B. u. G.]** entsprechender Triple Play Produkte abgesetzt, so waren es im Jahr 2011 bereits mehr als **[B. u. G.]**. Ihr Marktanteil in diesem Segment beträgt somit mehr als **[B. u. G.]** Prozent. Auf dem Markt bestehen darüber hinaus noch zahlreiche andere Ausgestaltungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in Form von Zusatzdiensten.

Insgesamt verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* über ein sehr breites Produktportfolio, welches nur von sehr wenigen Anbietern von Telefondiensten in ähnlicher Form nachgebildet werden kann. Als spezifisches Gestaltungspotenzial kommt die Mobilfunkkomponente des Unternehmens der *Telekom Deutschland GmbH* hinzu, die im Rahmen der Bündelung einen nicht zu vernachlässigenden Vorteil darstellt und eine Erweiterung bzw. Differenzierung der Angebotspalette ermöglicht.

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

Vor allem die *Telekom Deutschland GmbH* mit ihren Vorteilen bei der Infrastruktur insbesondere in dem Bereich des Zugangs zum Kabelverzweiger konnte aus der Gruppe der infrastrukturbasierten Anbieter bei den Breitbandanschlüssen – als Basis für das Produkt der Bündelangebote mit Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – nach den Angaben aus dem Geschäftsbericht 2012<sup>183</sup> neben den Kabelnetzbetreibern zulegen. Noch sind die DSL-Anbieter jedoch die mit Abstand größten Anbieter von Breitbandzugängen und die *Te-*

---

nen (Pressemitteilung vom 21.05.13; [http://www.vodafone.de/unternehmen/presse/pm-archiv-2013\\_213223.html](http://www.vodafone.de/unternehmen/presse/pm-archiv-2013_213223.html)). Auch Telefonica Deutschland verfügte laut Pressemitteilung zum Jahresabschluss 2012 in dem Jahr 2012 über rund 8,2 % weniger festnetzbasierter Breitbandkunden als noch 2011 (<http://www.telefonica.de/news/0/msg/18135/4972/0/jahresabschluss-2012-telefonica-deutschland-waechst-schneller-als-der-markt.html>). Versatel verlor laut dem Geschäftsbericht 2011, S. 40, von 2010 auf 2011 im (nicht weiter aufgeschlüsselten) Massenmarktgeschäft rund 80.000 Kunden. Das Unternehmen United Internet mit der Marke 1&1 als einer der größten Wettbewerber verzeichnete für das Geschäftsjahr 2012 demgegenüber wieder Zuwächse im Bereich des festnetzbasierter Breitbandzugangs, vgl. S. 3 des Geschäftsberichts 2012. 1&1 tritt auf dem Markt allerdings insbesondere als Reseller von Breitbandanschlüssen auf, die von anderen Unternehmen realisiert werden, wobei der überwiegende Anteil der Anschlüsse derzeit auf nicht telekommunikationsrechtlich regulierten Vorleistungsprodukten der Telekom Deutschland GmbH basiert.

<sup>183</sup> Vgl. die Ausführungen in Fußnote 182.

*Telekom Deutschland GmbH* für die Bündelformen aufgrund ihrer weiten Infrastruktur sowohl in der Fläche als auch etwa im Bereich des Mobilfunknetzes besonders gut aufgestellt.

#### - Preissetzungsspielraum der Telekom Deutschland GmbH

Ein weiterer Indikator dafür, dass längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht, könnten Preissetzungsspielräume eines Unternehmens sein, die dieses Unternehmen zu seinen Gunsten ausnutzen kann. Im vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass die *Telekom Deutschland GmbH* einen Preis für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten verlangen könnte, der signifikant über den Kosten liegt, die bei der Bereitstellung eines solchen Zugangs entstehen. Im Rahmen der Ermittlungen zu dem Verfahren der Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung hat die Bundesnetzagentur einen Preis-Kosten-Scheren-Test durchgeführt. Sie ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Erlöse eines Nachfragers des Zugangs einer Teilnehmeranschlussleitung zur Realisierung eines Breitbandbündelproduktes deutlich über den damit verbundenen Kosten liegen. Dieses Ergebnis ist auch mit weiteren Ermittlungsergebnissen konsistent, die zu vergleichbaren Aussagen geführt haben<sup>184</sup>.

Im Detail ergaben die Ermittlungen, dass die monatlichen Kosten rund 26 € betragen würden, wobei die Anmietung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung mit über 10 € der größte Posten ist. Der monatliche Erlös des dem Kunden zur Verfügung gestellten Breitbandbündelproduktes mit Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten beträgt jedoch rund 33 €. Dies zeigt deutlich, dass der Anbieter über einen Preissetzungsspielraum verfügt und einen Preis setzen kann, der signifikant über den Kosten liegt. Auf einem Markt mit intensivem Wettbewerb hingegen wären Preise zu erwarten, die stärker in Richtung der Kosten tendieren.

Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass sich diese Spielräume nicht nur auf Bündelprodukte auswirken, sondern auch der Preis für Einzelkomponenten dementsprechend über den Kosten liegt. Gerade im Bereich der schmalbandigen, separat vertriebenen bzw. als Single Play Produkte vertriebenen Zugangsprodukte zeigt sich eine geringe Wechselbereitschaft der Kunden. Somit besteht auch in diesem Bereich kein ausreichend hoher Wettbewerbsdruck, so dass auch hier ein Potenzial zu Preissenkungen angenommen werden kann.

#### - Vortrag im Rahmen des Konsultationsverfahrens

Das von der Bundesnetzagentur festgestellte langsamere Wachstum des Absatzes des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung auf der Vorleistungsebene erfolge nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* nicht auf Basis ausgeübter Marktmacht, sondern sei ein Zeichen des sich wandelnden Wettbewerbs. Schließlich verzeichneten die Kabelnetzbetreiber zunehmende Marktanteile. Der Wettbewerb im Neukundensegment finde derzeit vermehrt auf völlig von der *Telekom Deutschland GmbH* unabhängiger Infrastruktur statt, anders als noch bei der letzten Überprüfung.

Der von der *Telekom Deutschland GmbH* skizzierte sich wandelnde Wettbewerb hin zu Infrastrukturen, die unabhängig von denen der *Telekom Deutschland GmbH* sind, bildet nach den vorliegenden Marktdaten entgegen der Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* seinem tatsächlichen Umfang nach keinen begründeten Anlass, annehmen zu können, dass der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung innerhalb der nächsten drei Jahre auch nur ansatzweise seine Stellung als wesentliche Grundlage für Angebote von Wettbewerberseite auf diesem Markt verlieren wird.

---

<sup>184</sup> Konsultationsentwurf vom 10.04.2013, BK 3c-13/002, S. 74 f.

Die Anmietung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung seitens Wettbewerber stellt mit rund 9,7 Mio. Stück (2011) gegenüber Breitbandkabel (rund 3,3 Mio. Stück), gefolgt von Bitstrom mit rund 0,7 Mio. weiterhin das mit großem Abstand wichtigste Vorleistungsprodukt für den Wettbewerb im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten dar. Dem zu erkennenden langsameren Wachstum bzw. dem Stagnieren des Hauptvorleistungsproduktes für wettbewerbliche Angebote kommt damit automatisch eine relevante Rolle bei der Bewertung der Tendenz zu wirksamen Wettbewerb zu.

In diesem Zusammenhang und im Speziellen im Zusammenhang mit der zu erwartenden Wachstumssituation im Breitbandkabel wird auf die weitergehenden Ausführungen unter Punkt 11.1 verwiesen. Die Zahl der Bitstromangebote, die zurzeit die drittrelevanteste Vorleistung darstellt, hat sich innerhalb des letzten Jahres nicht verändert und stagniert bei rund 0,7 Mio. Die sonstigen Zugangsformen, wie etwa Glasfaseranschlüsse oder stationäre Funklösungen von Wettbewerberseite bewegen sich derzeit noch auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur wird deren Zahl auch bis 2016 nicht in einem solchen Maß steigen, dass es sich bereits dann als eine zahlenmäßig vergleichsweise starke Alternative erweist.

Die *Telekom Deutschland GmbH* führt in ihrer Stellungnahme zum Konsultationsentwurf weiter an, dass die bestehende Vorleistungsregulierung der Märkte Nr. 4 und Nr. 5 genüge, um den Wettbewerb auf Markt Nr. 1 zu unterstützen. Schließlich sei auch der Endkundenmarkt für das Angebot von Mietleitungen mit einer Bandbreite bis zu 2 Mbit/s dereguliert worden, gerade weil sich die Vorleistungsregulierung als ausreichend und tragfähig erwiesen habe, um auch auf dem Endkundenmarkt Wettbewerb zu schaffen. Die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH seien in diesem Markt seinerzeit deutlich höher als die im hier zu untersuchenden Markt gewesen. Die dortigen Wettbewerber seien nach Ergebnis der Bundesnetzagentur ebenso in einigen Bereichen auf die regulierten Vorleistungen der Telekom Deutschland GmbH angewiesen. Warum das Ergebnis in Markt Nr. 1 ein anderes sein solle, sei daher erklärungsbedürftig. Die Bundesnetzagentur könne sich auch nicht darauf zurückziehen, dass der Endkundenmarkt für Mietleitungen mit Bandbreiten bis einschließlich 2 Mbit/s (im Gegensatz zu Markt Nr. 1) in der Empfehlung nicht mehr auftauche. Entscheidend sei eine konsistente Begründung.

Zutreffend ist, dass die Bundesnetzagentur die von der Kommission empfohlenen Vorgehensweisen nach der nationalen Gesetzeslage nicht einfach zu übernehmen hat, sondern die Ergebnisse anhand der nationalen Bedingungen zu bewerten hat. Unabhängig davon kommt der Märkte-Empfehlung der Kommission gleichwohl eine gesetzliche Vermutungswirkung für die Richtigkeit der Einschätzung der Kommission auch für die nationalen Verhältnisse zu, von der nur in begründeten Ausnahmefällen abzuweichen ist. Insoweit bleibt zunächst einmal festzuhalten, dass die Kommission die Suffizienz der Regulierung relevanter Vorleistungsprodukte im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonfestnetz über die Produkte des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung und Bitstrom einerseits und die Situation im Mietleistungssegment andererseits offensichtlich ebenfalls unterschiedlich einordnet. Dies überrascht auch insoweit nicht, als sich beide Fallgruppen durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen auszeichnen: Während Mietleistungsangebote auf der Endkundenebene und auf der Vorleistungsebene funktional identisch sind und sich insbesondere an Geschäftskunden richten, bieten die Produkte des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. von Bitstrom nur eine mögliche Infrastrukturbasis für das massenmarktbezogene Angebot von Zugängen zum öffentlichen Telefonfestnetz. Davon abgesehen basieren auch Mietleistungsangebote regelmäßig auf der Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung. Entsprechend der Argumentation der *Telekom Deutschland GmbH* wäre demnach auch die Regulierung der Mietleistungsangebote auf der Vorleistungsebene nicht mehr erforderlich, da bereits das für Mietleitungen grundsätzlich verwendete Vorleistungsprodukt des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung der sektorspezifischen Regulierung unterliegt. Das dies nicht der Fall ist, liegt daran, dass die Möglichkeit zur Nutzung bestimmter Vorleistungsbausteine zu regulierten Bedingungen



zwar die Markteintrittshürden senken kann, ob und inwieweit dies jedoch dazu ausreicht, um die Regulierung auf dem nachfolgenden Markt aufzuheben, richtet sich jeweils nach den individuellen Gesamtumständen des jeweils betroffenen Marktes.

### *Zusammenfassung*

Zusammenfassend geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nur bedingt dynamisch ist und dass sich die bisher beobachteten Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* weiter verringern werden.

Auch die Betrachtung der Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* in den einzelnen Marktsegmenten stützt diese Ansicht. Wie im nachfolgenden Kapitel 12.1 ausgeführt, ist es der *Telekom Deutschland GmbH* gelungen, gerade in den für den Wettbewerb besonders relevanten Segmenten und Technologien ihre Marktanteile **[B. u. G.]**.

Auch die Entwicklung der Paketangebote der *Telekom Deutschland GmbH* belegt, dass es bereits jetzt für die Wettbewerber zunehmend schwieriger wird, neue Kunden für sich zu gewinnen. Die *Telekom Deutschland GmbH* hat eine bessere Ausgangsposition, da sie über die größte Kundendatenbasis verfügt und somit auch nach Nutzungsprofilen ihre Kunden gezielter als andere Wettbewerber ansprechen und auf neue Tarife umstellen kann.

Gerade der technologische Wandel, der sich derzeit abzeichnet, könnte auch für die Marktposition der *Telekom Deutschland GmbH* positive Auswirkungen haben. Da neben dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten auch Breitbandanschlüsse mit tendenziell steigenden Übertragungsraten für die Nachfrager an Bedeutung gewinnen, werden zukünftig insbesondere Komplettanschlüsse über DSL, Kabelnetze und Glasfaser (ggf. auch über breitbandige stationäre Funklösungen) vermehrt nachgefragt werden und somit an Bedeutung gewinnen. Auch hier hat die *Telekom Deutschland GmbH* durch ihr bestehendes Netz Vorteile. Im Bereich der stationären Funklösungen verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* über ein bestehendes Funknetz, so dass sie auch solche Produkte anbieten und ihren bestehenden Festnetzkunden vorstellen kann.

Nach wie vor verfügt sie über die Mehrzahl der Teilnehmeranschlussleitungen, die für die Realisierung von DSL-Komplettanschlüssen notwendig sind. Demgegenüber müssen Wettbewerber zumeist den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. ein Bitstrom-Zugangsprodukt von der *Telekom Deutschland GmbH* als Vorleistung zur Realisierung von DSL-Komplettanschlüssen einkaufen. Wie bereits ausgeführt, stehen diese Produkte auf einer anderen Ebene der Wertschöpfungskette, wodurch sich Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ergeben könnten.

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

Die Bundesnetzagentur sieht sich auch durch die neuen Erkenntnisse und Daten darin bestärkt, dass sich die Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* nicht in gleicher Weise oder gar beschleunigt fortsetzen werden. Sowohl die aktuellen Marktanteile als auch deren Entwicklung sprechen nicht dafür, dass es auf dem vorliegenden Markt eine längerfristige Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt.

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

### **11.3 Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts**

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

In den Erwägungsgründen zur Empfehlung 2007/879/EG führt die Kommission aus, dass wettbewerbsrechtliche Eingriffe gewöhnlich dann nicht ausreichen, wenn umfassende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich sind oder wenn häufig oder schnell eingegriffen werden muss.<sup>185</sup> 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.

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

Der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten ist einer der wichtigsten Endkundenmärkte. Durch den Anschluss erhält der Endkunde Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Gleichzeitig eröffnet er jedoch auch dem Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst die Möglichkeit, dem Kunden weitere Leistungen, wie z. B. Verbindungsleistungen und Datendienste anzubieten. Einem

---

<sup>185</sup> Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

Endkunden anderer Anbieter kann er demgegenüber keine Leistungen anbieten. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht versuchen wird, die Endkunden (und auch seine Bestandskunden) an sich zu binden um so seine Position zu festigen. Darüber hinaus könnte ein solches Unternehmen auch versuchen, seine Marktmacht auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch auf andere Märkte (z. B. den Verbindungsmarkt) zu übertragen.

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

So könnte die *Telekom Deutschland GmbH* beispielsweise mittels einer Dumpingpreisstrategie versuchen, andere Wettbewerber vom Markt zu verdrängen oder Markteintritte Dritter zu verhindern. Dies gilt insbesondere für diejenigen Regionen (z. B. Ballungsgebiete) in denen besonders viele Nachfrager angesiedelt sind. Dabei könnte sie die Preise für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst so niedrig legen, dass es zu Preis-Kosten-Scheren kommen könnte. Durch die nach wie vor sehr starke Position der *Telekom Deutschland GmbH* auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und ihrer im Vergleich zu ihren Wettbewerbern besseren finanziellen Möglichkeiten könnte das Unternehmen eine solche Strategie lange genug durchhalten, um zumindest kleinere Anbieter vom Markt zu verdrängen, größere Anbieter zurückzudrängen oder ebenfalls ganz zu verdrängen oder ihre eigene Position in wichtigen Ballungsgebieten zu stärken. Gleichzeitig könnte die *Telekom Deutschland GmbH* auf diese Weise auch ihre beträchtliche Marktmacht auf andere Endkundenmärkte übertragen. So hätte sie insbesondere Einfluss auf den Markt für Verbindungsleistungen, bedingt durch die derzeit tatsächlich zu beobachtende hohe Nachfrage nach Bündelprodukten aber auch auf weitere Dienstleistungen. Durch die hohe vorhandene und zunehmende Nachfrage nach Bündelprodukten könnte das Unternehmen seine Marktmacht auch auf den Bereich der Daten- und Fernsehdienste, ggf. sogar auf den Bereich der Mobilfunkanschlüsse übertragen, die vereinzelt bereits Bestandteil der Bündelprodukte sind (Quad Play Produkte). Es besteht die Gefahr, dass die *Telekom Deutschland GmbH* Bündelprodukte, die als einen Bestandteil den hier relevanten Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst beinhalten, mit Verbindungsleistungen und Internetzugang zu Dumpingkonditionen anbieten könnte, die von den Wettbewerbern nicht nachgebildet werden könnten. Die zurzeit üblichen Vertragslaufzeiten, teilweise mit einer Länge von bis zu einem Jahr oder mehr, würden dann dazu führen, dass die Kunden auch auf den nach derzeitigem Stand wettbewerblichen Märkten für schmalbandige Verbindungsleistungen, auf den Breitbandanschlussmärkten und darauf aufsetzenden Dienstzugangsmärkten und Internetzugänge dem Kundenpotenzial für einen längeren Zeitraum entzogen wären.

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

Der vorliegend im Zentrum stehende Endkundenmarkt wird derzeit von der Bundesnetzagentur ex-post nach § 28 TKG in Bezug auf missbräuchliches Verhalten bei der Forderung und Vereinbarung von Entgelten kontrolliert. Eine ex-ante Entgeltgenehmigung findet nicht statt. Entgegen der Aussagen der Monopolkommission<sup>186</sup> sind die zunächst identisch erscheinenden Eingriffsbefugnisse letztlich jedoch nicht gleichzusetzen. Auch der Verweis auf die Entscheidung zur Deregulierung im Bereich der Rundfunkübertragungsdienste ist, bedingt durch

---

<sup>186</sup> Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 36 Absatz Nr. 36.

die grundsätzlich unterschiedliche Situation im Vergleich zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, nicht zielführend.

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

Zugleich ist festzustellen, dass es der Telekom Deutschland GmbH bereits aktuell möglich ist, Preise zu verrechnen, die wesentlich über den Preisen anderer Wettbewerber liegen. Die Ausübung von beträchtlicher Marktmacht dürfte sich ohne eine sektorspezifische Kontrolle insoweit insbesondere auch in missbräuchlich überhöhten Preisen manifestieren.

So hat die Tarifanalyse ergeben, dass die Telekom Deutschland GmbH bereits aktuell für ihre Telefonfestnetzanschlussprodukte durchwegs und zum Teil deutlich höhere monatliche Entgelte als ihre Mitbewerber verlangt, wobei dies grundsätzlich für alle Anschlussarten, d. h. neben den Einzelprodukten auch für die besonders nachgefragten Bündelprodukte gilt (vgl. hierzu auch die tabellarische Übersicht in Kap. 9.1.6.3). Trotz der vergleichbar hohen Preise zeigt sich, dass die Marktanteilsverluste der Telekom Deutschland GmbH im Anschlussbereich generell stagnieren. Im Bereich der Telefonanschlüsse zusammen mit einem DSL-Anschluss gewinnt die Telekom Deutschland GmbH zwischenzeitlich mehr Anschlüsse als ihre infrastrukturbasierten DSL-Wettbewerber.

Hierbei gilt es zugleich zu beachten, dass der Telekom Deutschland GmbH tatsächlich unter Kostengesichtspunkten – wie bereits dargestellt – ein nicht unerhebliches Preissenkungspotenzial zu Verfügung zu stehen scheint. So hat sich etwa im Bereich des besonders nachgefragten Bündelproduktes gezeigt, dass ihr hier ein Preissenkungspotenzial von bis zu 7 weiteren Euro zur Verfügung stehen würde, ohne dass sie unter Kosten anbieten würde (vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen zum Preissetzungsspielraum der Telekom Deutschland GmbH in Kap. 11.2). Hier wurde festgestellt, dass es ihr daher nicht nur möglich ist, Preise zu verlangen, die über dem wettbewerblichen Niveau liegen, sie nutzt diese Möglichkeit bereits aktuell in einem nicht unerheblichen Umfang.

Der bislang erfolgte Infrastrukturwettbewerb sowie der beobachtete Anstieg der Marktzutritte sind insoweit zumindest unter dem Gesichtspunkt des Preisverhaltens der Telekom Deutschland GmbH nicht geeignet, deren Verhaltensspielraum wesentlich zu beeinflussen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass gezeigt wurde, dass die Telekom Deutschland GmbH etwa im Bereich der besonders nachgefragten Telefonanschlüsse über bzw. mit DSL eine wachsende Kundenzahl aufweist. Weiterhin wurde gezeigt, dass der Infrastrukturwettbewerb sowohl über Glasfaser alternativer Anbieter, die Angebote von Kabelnetzbetreibern, aber auch von Wettbewerbern, die ihre Angebote über regulierte Vorleistungsprodukte der Telekom Deutschland GmbH realisieren, nicht ausreicht, um die Marktzutrittschürden in den künftigen Jahren wesentlich zu senken (vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen in Kap. 11.1) Hinsichtlich der angesprochenen weiteren Marktzutritte ist anzumerken, dass die Betrachtung der Absatzzahlen zeigt, dass gerade die neu in den Markt eingetretenen Unternehmen nur eine geringe Zahl von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ab-

setzen, wodurch sich ihr Einfluss auf den Gesamtmarkt und den Wettbewerb entsprechend gering ausnimmt (vgl. Kap. 11.1). Auch hinsichtlich der Gruppe der als grundsätzlich sehr preisbewusst und damit als wechselwillig identifizierten Kunden ist festgestellt worden, dass diese Gruppe zwischenzeitlich in wesentlichen Teilen zu den Wettbewerbern bereits gewechselt sein dürfte. Die festgestellte Stagnation der Marktanteilsverluste der Telekom Deutschland GmbH trotz ihrer vergleichsweise hohen Preise scheint ebenfalls zu bestätigen, dass von dieser Gruppe kein wesentlicher Wettbewerbsdruck mehr auszugehen scheint.

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.<sup>187</sup> Dies gilt umso mehr, wenn man die erhebliche Dauer gerichtlicher Rechtsschutzverfahren berücksichtigt, während derer jedenfalls de facto meist auf die Durchsetzung einer Missbrauchsverfügung verzichtet wird. Das birgt die Gefahr, dass ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Fall von Verdrängungspreisen finanzschwächere Unternehmen bis zum Ausgang der Verfahren vom Markt verdrängen kann.

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

Dass sich der Wettbewerb nicht, wie von der Monopolkommission festgestellt, durch Infrastrukturinvestitionen hinreichend verfestigt hat, ergibt sich bereits aus den Angaben der Wettbewerber zu den benötigten Vorleistungsprodukten sowie zu der Marktabdeckung ihrer Infrastrukturen.<sup>188</sup> So ist nur ein Teil der Unternehmen in der Lage, bundesweit den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst anzubieten. Lediglich im Bereich der DSL-Komplettanschlüsse konnte eine größere Zahl von Anbietern (teils mit Hilfe von Bitstrom-Zugangs-Produkten der *Telekom Deutschland GmbH*) Anschlüsse bundesweit anbieten. Im Vergleich dazu bieten nur sehr wenige Unternehmen in schmalbandige Analoganschlüsse oder ISDN-Basisanschlüsse bundesweit an. Im Rahmen der Ermittlungen wurde zudem von mehreren Unternehmen vorgetragen, dass sie sich durch Probleme auf dem Vorleistungsmarkt in ihrer Tätigkeit behindert fühlten. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Wettbewerber trotz ihrer Investitionen in eigene Infrastruktur und auch bei Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten nicht in der Lage sind, die Marktposition der *Telekom Deutschland GmbH* ausreichend einzuschränken. Ein wettbewerbsschädigendes Verhalten eines solchen marktmächtigen Unternehmens könnte somit beträchtliche negative Auswirkungen

---

<sup>187</sup> Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 3. Auflage, § 10, Rn. 22.

<sup>188</sup> Vgl. z. B. Abschnitte 11.1 und 4.

auf die Wettbewerber haben. Der Einsatz des allgemeinen Wettbewerbsrechts mit seinem späten Wirken ist daher aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht ausreichend, um eine nachhaltige Schädigung des Wettbewerbs auszuschließen.

Weiterhin argumentiert die Monopolkommission, dass sowohl die nicht flächendeckende Erschließung der Hauptverteiler durch die Wettbewerber als auch die ebenfalls nicht flächendeckende Verfügbarkeit von Kabelnetzen einer Deregulierung nicht im Wege stünden. Als Grund dafür führt sie an, dass die Endkunden auch dann vor überhöhten Entgelten geschützt seien, wenn es keine alternativen Anbieter gäbe, da die *Telekom Deutschland GmbH* keine regionale Preisdifferenzierung vornehmen würde. Dieses Argument kann jedoch nicht überzeugen. Im Rahmen der Ermittlungen hat sich die *Telekom Deutschland GmbH* mehrfach für eine regionale Marktabgrenzung ausgesprochen.<sup>189</sup> Dies impliziert bereits, dass sie ein Interesse zu haben scheint, gerade eine regionale Preisdifferenzierung vornehmen zu wollen.<sup>190</sup> Die Deregulierung des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten würde jedoch auch bedeuten, dass eine bundesweite Marktabgrenzung und somit auch eine bundesweite Preis- bzw. Tarifstruktur nicht mehr gewährleistet wären.

Zudem könnte die *Telekom Deutschland GmbH* auch dadurch ihre beträchtliche Marktmacht auf die Verbindungsmärkte übertragen, indem sie die Betreiber(vor)auswahl, zu der sie durch § 21 Abs. 3 Nr. 6 TKG bei beträchtlicher Marktmacht auf dem hier betrachteten sachlich relevanten Markt verpflichtet werden kann, nicht mehr anbieten würde. Da sie durch diese Verpflichtung anderen Wettbewerbern die Möglichkeit eröffnet, ihren eigenen Endkunden auf dem hier in Rede stehenden Markt Verbindungsleistungen anzubieten, kann ein solches (freiwilliges) Angebot generell nicht in ihrem Interesse liegen. Das Nichtangebot würde Wettbewerber von den Verbindungsmärkten ausschließen. Auch wenn die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl im Betrachtungszeitraum weiter zurückgegangen ist, hat sie nach wie vor ihre Bedeutung.<sup>191</sup> Ob diese Verpflichtungen tatsächlich auferlegt werden, wird allerdings erst im Rahmen der Regulierungsverfügung zu prüfen sein.

Auch wenn die Zahl der Gesprächsminuten über die Anbieter(vor)auswahl nach wie vor rückläufig ist<sup>192</sup>, so ist sie doch für einen signifikanten Teil der Marktteilnehmer von Bedeutung. Dies wurde auch im Verlauf der Analyse der Verbindungsmärkte Nr. 2 und Nr. 3 erneut festgestellt. Somit handelt es sich, gemessen an den Umsatzerlösen und Absätzen im ersten Quartal 2010, nach wie vor um einen wesentlichen Markt. Die Bundesnetzagentur ist abschließend zu dem Ergebnis gelangt, dass auch für die nächsten drei Jahre nicht damit zu rechnen sei, dass die Nachfrage nach diesem Produkt zur Gänze einbrechen wird. Dies liege vor allem daran, dass Gespräche in Mobilfunknetze und andere Länder auch weiterhin vermutlich nicht von den üblichen volumenunabhängigen Pakettarifen für Verbindungsleistungen abgedeckt würden.<sup>193</sup>

Das Abstellen auf die Endkundenmärkte ist sowohl sachdienlich als auch systematisch. Wie bereits in Kapitel 11.1 ausgeführt, dient die Regulierung auf der Vorleistungsebene dem Zweck, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen. Geht es hingegen um Maßnahmen auf der Endkundenebene (wie z. B. die Betreiber(vor)auswahl), so dienen diese ganz direkt dem Schutz der Endkunden. Denn hierdurch wird der Endkunde in die Lage versetzt, andere Wettbewerber für seine Ver-

---

<sup>189</sup> Vgl. Abschnitt 4.15.

<sup>190</sup> Vgl. Abschnitt 9.2.

<sup>191</sup> Weitere Ausführungen zu diesem Aspekt sowie Aussagen der Telekom Deutschland GmbH im Rahmen verschiedener Verfahren vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 384 ff.

<sup>192</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 44 f.

<sup>193</sup> Für weitere Ausführungen vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zu den Märkten Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG: „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen“, Abschnitt I, III, 2, b.

bindungen auszuwählen, auch wenn es in seinem Anschlussbereich keinen Wettbewerber geben sollte. So hat die Betreiber(vor)auswahl gerade im Hinblick auf die Endkunden auch dann noch eine wichtige Bedeutung, wenn deren Bedeutung für die Endkundenverbindungsmärkte insgesamt bzw. für einzelne dieser Märkte (z. B. durch Zunahme der über den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst direkt abgewickelten Verbindungen) zurückgeht.

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

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

## Nationale Konsultation

Die *Telekom Deutschland GmbH* kritisiert, dass die Bundesnetzagentur als Hauptargument, dass auch das dritte Kriterium erfüllt sei, die Möglichkeit der Bildung von Preis-Kosten-Scheren durch die *Telekom Deutschland GmbH* anführe, mit denen sie aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten zumindest kleinere Anbieter aus dem Markt drängen könnte. Diese Argumentation sei in ihrer Fokussierung auf die *Telekom Deutschland GmbH* unzutreffend. Auch die *Vodafone GmbH* und die *Telefónica Germany GmbH & Co. OHG*, als Bestandteil internationaler Telekommunikationskonzerne seien in der Lage, mit Dumping „zumindest kleinere Anbieter“ aus dem Markt zu drängen. Eine besondere Marktmacht oder gar Regulierungsbedürftigkeit der *Telekom Deutschland GmbH* ergebe sich aus diesem Argument daher nicht.

Bei der Prüfung des dritten Kriteriums geht es nicht um die Frage nach dem Nachweis einer Stellung mit beträchtlicher Marktmacht als vielmehr um die Frage, inwieweit die Kontrolle eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht ausreicht, um einem eventuell auftretenden Marktversagen adäquat zu begegnen. Unternehmen ohne beträchtliche Marktmacht sind insoweit bereits aus grundsätzlichen Erwägungen nicht unmittelbarer potenzieller Adressat einer Preis-Kosten-Scherenprüfung nach dem TKG.

Die *Telekom Deutschland GmbH* meint schließlich, dass auch der letzte Marktanalysezyklus gezeigt habe, dass keine gesonderte Aufsicht mehr notwendig sei: Die ex-post-Kontrolle ohne Anzeigepflicht habe sich als tragfähig erwiesen. Es habe seither keine Verfahren oder Beschwerden von Wettbewerbern hinsichtlich eines Ausbeutungsmissbrauchs gegeben. Die von der Bundesnetzagentur angeführte intensive Beobachtung des Marktes aufgrund der sektorspezifischen Regulierung sei daher nicht mehr nötig.

Dass sich die bisherige Entgeltkontrolle als tragfähig erwiesen hat, spricht nicht gegen deren Beibehaltung. Etwas anderes wäre anzunehmen, wenn sich die Verhältnisse so gewandelt hätten, dass zu erwarten wäre, dass es auch ohne eine entsprechende Sanktionierungsmöglichkeit zu keinen missbräuchlichen Verhaltensweisen kommen sollte. Dafür wären jedoch wesentliche Änderungen der Wettbewerbsbedingungen erforderlich, die zumindest bislang nicht erkennbar sind. Die *Telekom Deutschland GmbH* verfügt mit ihrer flächendeckenden Infrastruktur und ihrem hohen Endkundenbestand über eine Stellung, in der eine Entlassung des Marktes aus der sektorspezifischen Kontrolle noch nicht gerechtfertigt ist.

Aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* sei nicht ersichtlich, warum das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend sein sollte, etwaigen Marktmachtmissbrauch zu verhindern. Schließlich wären die Mechanismen des allgemeinen Wettbewerbsrechtes gegenüber der heutigen Regulierung sehr ähnlich. Die Monopolkommission habe grundsätzlich in Ihrem Sondergutachten betont, dass die von der Bundesnetzagentur vorgenommene ex-post-Kontrolle ohne Anzeigepflicht sich nur graduell von der des Bundeskartellamts unterscheide. Durch die Rücknahme der sektorspezifischen Regulierung entstehe daher keine „Lücke“. Das allgemeine Wettbewerbsrecht reiche aus. Es sei nicht ersichtlich, warum ein etwaiger, hier unterstellter Preishöhenmissbrauch nicht vom Bundeskartellamt mit vergleichbaren Regulierungsinstrumenten geahndet werden könnte.

Wie bereits dargestellt, gibt es eine Reihe relevanter Unterschiede zwischen den beiden Mechanismen der Marktregulierung. In der Empfehlung der Kommission zu den Netzen der nächsten Generation<sup>194</sup> wird ein weiterer Unterschied dargestellt, der im Besonderen die unterschiedlichen Mechanismen bei der für Endkundenmärkte insbesondere relevanten Preis-Kosten-Scheren-Prüfung betrifft, der sich aus einer unterschiedlichen Prüfungsqualität ergibt.

So wird im allgemeinen Wettbewerbsrecht eine Preis-Kosten-Schere durch den Nachweis belegt, dass die nachgeordnete Sparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht selbst nicht wirtschaftlich arbeiten könne, wenn der Preis zugrunde gelegt würde, der den Wettbewerbern für die Nutzung der vorhandenen Einrichtungen berechnet wird (Test des "gleich effizienten Wettbewerbers"). Nach dem sektorspezifischen Regulierungsrecht kann die Preis-Kosten-Schere demgegenüber auch durch den Nachweis belegt werden, dass die Gewinnspanne zwischen dem Preis, der Wettbewerbern auf dem vorgelagerten Markt für den Zugang berechnet wird, und dem Preis, den die nachgelagerte Sparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht auf dem nachgelagerten Markt verlangt, nicht ausreicht, um hinreichend effizienten Dienstleistungserbringern auf dem nachgelagerten Markt die Erzielung eines normalen Gewinns zu ermöglichen (Test des "hinreichend effizienten Wettbewerbers"). Diese Vorgehensweise, nach der bei Preis-Kosten-Scheren-Tests im Grundsatz regelmäßig auf die Perspektive eines effizienten Wettbewerbers abgestellt wird, entspricht den von der Bundesnetzagentur in diesem Zusammenhang veröffentlichten Leitlinien (vgl. Hinweise zu Preis-Kosten-Scheren i. S. d. § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG, Mitteilung 940 im Amtsblatt 22 vom 14. November 2007, Ziff. 2.1, S. 6 ff., sowie Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung i. S. d. § 27 Abs. 2 TKG, Mitteilung 548 im Amtsblatt 21 vom 4. November 2009, Ziff. 4.1.1, S. 24 ff.).

---

<sup>194</sup> NGA -EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 20/09/2010 über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA). S.7.



Das sektorspezifische Regulierungsrecht kann damit sicherstellen, dass Preisregelungen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht nicht zu einer Preis-Kosten-Schere führen, die einen effizienten Marktzutritt ganz verhindern und eignet sich daher besser zur Schaffung wirksamen Wettbewerbs als der Preis-Kosten-Scheren-Test im allgemeinen Wettbewerbsrecht.

Die *Telekom Deutschland GmbH* dürfte sich in dem vorliegend relevanten Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten noch für die kommende Regulierungsperiode gegenüber ihren Wettbewerbern durch andere Mengen- und Größenvorteile sowie andere Netz-Stückkosten auszeichnen, so dass – vorbehaltlich einer tiefergehenden Prüfung im Rahmen eines ggf. erfolgreichen Missbrauchsverfahrens – zumindest nicht ausgeschlossen ist, dass hier die Voraussetzungen vorliegen, die nach Auffassung der Kommission die Anwendung des speziell für die sektorspezifische Regulierung empfohlenen Testes des hinreichend effizienten Wettbewerbers nahelegen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das sektorspezifische Regulierungsrecht die Möglichkeit eröffnet, dem als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht identifizierten Unternehmen eine Resaleverpflichtung aufzuerlegen. Im Rahmen des Konsultationsentwurfes wurde die Auferlegung einer solchen Verpflichtung von der zuständigen Beschlusskammer als eine grundsätzlich geeignete, erforderlich und angemessene Abhilfemaßnahme bewertet.<sup>195</sup>

In diesem Zusammenhang führt die Beschlusskammer aus, dass neben den beiden Zugangsformen – IP-Bitstrom und Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung – das Angebot von entbündeltem Anschluss-Resale erforderlich sei, da es Wettbewerbern ermögliche, zunehmend in Infrastruktur zu investieren und damit die Nachhaltigkeit des Wettbewerbs zu intensivieren.

Denn auf der Grundlage eines solchen Produktes könnten Wettbewerber ihr Angebot auf Regionen ausdehnen, in denen sie bisher nicht umfänglich präsent waren und hier über keine eigene Netzinfrastruktur verfügen. Hierdurch komme es zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auch in diesen Gebieten, wodurch die Nachfrage stimuliert werde. Dies gelte auch neben der bestehenden Zugangsform IP-Bitstrom, denn durch Verwendung von Anschluss-Resale sei es Wettbewerbern möglich, Kunden neben Produkten bestehend aus Telefonanschluss und Internetzugang (realisierbar gegebenenfalls über IP-Bitstrom) auch reine, ein Angebot komplettierende Anschlussprodukte anzubieten, die sich unter Verwendung der Vorleistung IP-Bitstrom nicht zu entsprechend marktfähigen Preisen anbieten ließen, um damit so genannte weiße Flecken in der eigenen Infrastruktur zu schließen. Nicht zuletzt sei IP-Bitstrom aufgrund der in Einzelfällen zu großen Leitungslänge nicht flächendeckend verfügbar.

Auch wenn die zuständige Beschlusskammer sich im Konsultationsentwurf vorbehalten hatte, von der formalen Auferlegung einer solchen Verpflichtung abzusehen, sollte die Betroffene im Zuge des Konsultationsverfahrens ein freiwilliges Angebot zum Anschluss-Resale vorlegen und die *Telekom Deutschland GmbH* dem schließlich auch nachkam, so dass in der Regulierungsverfügung schließlich keine Resaleverpflichtung mehr auferlegt worden ist,<sup>196</sup> treffen die hier vorgenommenen grundsätzlichen Erwägungen zur Ergänzungsfunktion von Resale zur Förderung des Wettbewerbes weiterhin zu.

Nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* sei sie in diesem Wettbewerbsumfeld nicht in der Lage, Marktmacht zur Verdrängung des Wettbewerbs einzusetzen. Diese existiere auf dem Markt Nr. 1 de facto nicht mehr. Auch sei durch eine Deregulierung die Betreiber(vor)auswahl nicht in Gefahr: Nach derzeit geltendem Recht und bestehenden Marktana-

<sup>195</sup> Konsultationsentwurf BK2-09-002-R, vom 18.03.2009.

<sup>196</sup> Regulierungsverfügung BK2-09-002-R, S. 24 ff. vom 10.02.2011. Ausweislich Ziffer 3 des Tenors hält sich die Beschlusskammer die formale Auferlegung einer solchen Verpflichtung ausdrücklich vor.

lysen würden die dafür notwendigen Vorleistungen durch die Regulierung des Marktes Nr. 2 reglementiert. Die Entwicklung der Gesprächsminuten auf Basis der Betreiber(vor)auswahl sei der Bundesnetzagentur bekannt. Ein Rückgang auf ein Achtel (Call-by-Call) innerhalb von 5 Jahren bzw. einem Viertel (Preselection) sei aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* sehr wohl ein Indiz dafür, dass die Nachfrage nach dieser Leistung massiv „eingebrochen“ sei. Abgesehen von der bestehenden Regulierung der Betreiber(vor)auswahl im Markt Nr. 2 sei daher diese Vorleistung für den Wettbewerb im Markt Nr. 1 nahezu unerheblich geworden.

Die Reglementierung der Vorleistungen für die Betreiber(vor)auswahl über Markt Nr. 2 knüpft ausweislich der Begründung der Festlegung zu Markt Nr. 2 zumindest derzeit ausdrücklich daran an, dass der Anbieter „aufgrund regulatorischer Maßnahmen zu der Erbringung dieses Dienstes verpflichtet ist.“<sup>197</sup> Über die Erheblichkeit bzw. Unerheblichkeit dieser Leistung wird ansonsten im Rahmen der Auferlegung der Verpflichtungen und damit im Rahmen der Regulierungsverfügung nach § 13 TKG zu entscheiden sein. Auch wenn die Bedeutung der Leistung insbesondere wohl auch wegen des Trends zu Angeboten von Flatrates in nationale Netze zwischenzeitlich wesentlich abgenommen hat, so ist zumindest nicht offensichtlich erkennbar, dass insbesondere für Gespräche in die Mobilfunknetze bzw. in das Ausland die Auferlegung einer solchen Verpflichtung nicht zumindest grundsätzlich in Betracht kommen sollte. Mit rund zehn Milliarden Gesprächsminuten für das Jahr 2011 stellen Call-by-Call und Betreiber(vor)auswahl zumindest derzeit und voraussichtlich auch für die nächsten drei Jahre eine noch nicht unerhebliche Dienstleistung dar.

## **Zwischenergebnis**

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

## **11.4 Ergebnis**

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

## **12 Prüfung der beträchtlichen Marktmacht**

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

Wirksamer Wettbewerb besteht nach § 11 Abs. 1 S. 2 TKG nicht, wenn ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt eine wirtschaftliche starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhän-

<sup>197</sup> BK1-10/002, v. 23.08.12, S. 145.

gig von Wettbewerbern und Endkunden zu verhalten, § 11 Abs. 1 S. 3 TKG. Die Bundesnetzagentur berücksichtigt bei der Marktanalyse nach den Absätzen 1 und 2 weitestgehend die von der Kommission aufgestellten Kriterien, die niedergelegt sind in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und zur Bewertung beträchtlicher Marktmacht nach Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 2002/21/EG in der jeweils geltenden Fassung, § 11 Abs. 3 S. 1 TKG. Sie trägt im Rahmen der Marktanalyse nach Absatz 1 zudem den Märkten Rechnung, die die Kommission in der jeweils geltenden Fassung der Empfehlung in Bezug auf relevante Produkt- und Dienstmärkte nach Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2002/21/EG festlegt, § 11 Abs. 3 S. 2 TKG.

Die Würdigung, inwiefern beträchtliche Marktmacht besteht, beruht auf einer vorausschauenden Marktanalyse, die sich auf die bestehenden Marktverhältnisse stützt. Beträchtliche Marktmacht kann anhand einer Reihe von Kriterien festgestellt werden, die in einer Gesamtschau zu bewerten sind.<sup>198</sup> Dabei steht der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>199</sup> 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.“<sup>200</sup> Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.<sup>201</sup>

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

## 12.1 Marktanteile

Ein wichtiges Kriterium der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht sind die Marktanteile der auf dem jeweils untersuchten Markt tätigen Unternehmen.<sup>202</sup> Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen;<sup>203</sup> in ihnen schlägt sich der Erfolg oder Misserfolg in den wettbewerblichen Auseinandersetzungen signifikant nieder.<sup>204</sup> Ein hoher Marktanteil allein bedeutet aber einerseits noch nicht, dass das betreffende Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt. Andererseits ist auch nicht zwingend auszuschließen, dass ein Unternehmen ohne hohen Marktanteil eine beherrschende Stellung einnimmt.<sup>205</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften liefern besonders hohe Marktanteile (über 50 %) ohne weiteres, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung.<sup>206</sup> Nach

<sup>198</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 und 79.

<sup>199</sup> Das BVerwG hat im Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07 auf S. 7 f festgestellt, dass sich der in § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG normierte Beurteilungsspielraum auch auf die von der Bundesnetzagentur vorzunehmende Marktanalyse erstreckt; das Urteil des BVerwG ist zwischenzeitlich durch den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, in Rechtskraft erwachsen.

<sup>200</sup> 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.

<sup>201</sup> Vergleiche Dirksen, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, 2001, Art. 82 Rn. 37.

<sup>202</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

<sup>203</sup> Siehe Dirksen in: Langen/Bunte, KartellR, Band 1, 9. Auflage, Art. 82, Rn. 42.

<sup>204</sup> Vgl. Möschel in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 3. Auflage, § 19 Rn. 59.

<sup>205</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

<sup>206</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 m. w. N. Diese Rechtsprechung wird in der Literatur zum Teil kritisiert; vgl. beispielsweise, Korah, EC Competition Law and Practice, 1997, S. 91 unter Verweis auf den britischen Fall „Cigarette Filter Rods“. Die Europäische Entscheidungspraxis scheint diese Kritik an der herausragenden Rolle von Marktanteilen bereits zu berücksichtigen. So heißt es etwa in Fußnote 78 der Leitlinien: „Große Marktanteile sind jedoch nur dann als genauer Gradmesser für Marktmacht anzusehen, wenn die Konkurrenten ihre Produktion oder ihre Leistungen nicht in ausreichendem Umfang

der Rechtsprechung des EuGH befindet sich nämlich ein Unternehmen, das während einer längeren Zeit einen besonders hohen Marktanteil innehat, allein durch den Umfang seiner Produktion und seines Angebots in einer Position der Stärke, „die es zu einem nicht zu übergehenden Geschäftspartner macht und ihm bereits deswegen, jedenfalls während relativ langer Zeit, die Unabhängigkeit des Verhaltens sichert, die für eine beherrschende Stellung kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrager zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.<sup>207</sup>

Wie auch die EU-Kommission betont, ist bei der Berechnung der Marktgröße und der Marktanteile sowohl der mengen- als auch der wertmäßig berechnete Umsatz eine nützliche Information. Bei Massenprodukten sind Mengenangaben zu bevorzugen, bei differenzierten Produkten sollte der wertmäßige Umsatz und der damit verbundene Marktanteil herangezogen werden, da er die relative Marktstellung und –macht der einzelnen Anbieter besser widerspiegelt.<sup>208</sup>

Dieses deckt sich außerdem mit der Rechtsprechung zu § 19 GWB. Die Berechnung nach der Menge ist dann geboten, wenn keine großen Preisunterschiede bestehen, so dass Mengen- und Wertanteil nicht weit auseinanderfallen. Die Berechnung nach den Umsatzerlösen ist vor allem dann notwendig, wenn in dem relevanten Markt gleichartige Erzeugnisse mit sehr unterschiedlichen Abmessungen, gleichartige Waren unterschiedlicher Qualität oder unterschiedlicher Nutzungsdauer einbezogen werden. Hier muss die Berechnung auf Umsatzbasis den Fehler ausgleichen, der durch eine Gleichsetzung von Waren mit erheblich unterschiedlichem Wert entstehen würde.<sup>209</sup> Diese Rechtsprechung ist ohne weiteres auf die Anwendung des europäischen Kartellrechts übertragbar, da die der Rechtsprechung zu Grunde liegende ökonomische Rationalität in beiden Fällen gilt.

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

---

erhöhen könnten, um den durch die Preiserhöhung des Konkurrenten bedingten Nachfrageumschwung zu decken.“

<sup>207</sup> EuGH-Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76, *Hoffmann-La Roche ./. Kommission*, Slg. 1979, S. 461 Rn. 41.

<sup>208</sup> Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 76.

<sup>209</sup> Vgl. Langen/Bunte, a. a. O., Art 19 GWB Rn. 69-70.

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

### 12.1.1 Methodik der Marktanteilsberechnung

Nachfolgend werden zuerst die mengenmäßigen Umsätze (Absätze) und danach die wertmäßigen Umsätze betrachtet, wobei jeweils nur die Außenabsätze bzw. Außenumsätze betrachtet werden. Der Anteil der Innenabsätze und Innenumsätze wurde zwar erhoben, ist jedoch derart unbedeutend (weniger als ein Promille des Außenabsatzes bzw. des Außenumsatzes), so dass dieser ohnehin keine Auswirkungen auf die Marktanteilsberechnung haben würde. Die Angaben verbundener Unternehmen zu den Außenabsätzen und Außenumsätzen wurden jeweils dem Mutterkonzern zugerechnet und werden bei der Betrachtung der Marktanteile nicht separat aufgeführt.<sup>210</sup>

Bei der Berechnung der Marktanteile wurde wie folgt verfahren:

Die von den Unternehmen für die Jahre 2008 bis 2010 getätigten Angaben sind auf ihre Plausibilität hin geprüft und – soweit erforderlich – in der Regel nach Rücksprache mit dem jeweiligen Unternehmen zum Teil modifiziert und dann entsprechend in der Auswertung berücksichtigt worden. Die der Auswertung zu entnehmenden Angaben stellen die tatsächlich errechneten Marktanteile für die jeweiligen Jahre dar. Für die tatsächlich errechneten Marktanteile für das Jahr 2011 wurde entsprechend vorgegangen, allerdings mit der Einschränkung, dass eine Anpassung der Angaben bzgl. der kundenindividuellen Gesamtverträge vorzunehmen war. Diese Anpassung beruhte darauf, dass im Rahmen der Marktabgrenzung festgestellt wurde, dass kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden von 500.000 Euro bis eine Million Euro nicht mehr dem gemeinsamen Markt zugeordnet sind.<sup>211</sup> Die entsprechenden Absätze und Umsätze mit diesen Verträgen waren somit ebenfalls nicht mehr in die Analyse mit einzubeziehen. Da eine differenzierte Abfrage im Rahmen der Nacherhebung für das Jahr 2011 nicht mehr vorgenommen worden ist, waren bei den von den Unternehmen getätigten Angaben für das Jahr 2011 die Angaben für kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden von 500.000 Euro bis eine Million Euro herauszurechnen. Dies erfolgte anhand der Bildung von Verhältniszahlen auf der Basis der Angaben aus den Vorjahren.

Die entsprechend der zuvor ausgeführten Vorgehensweise tatsächlich errechneten Angaben der Unternehmen waren für das Jahr 2011 im Rahmen eines 1. Schätzschrittes zu modifizieren. Dies war insofern erforderlich, dass im Rahmen der Nacherhebung der Absatz- und Umsatzzahlen für das Jahr 2011 insgesamt nur 13 Unternehmen angeschrieben wurden, von denen 12 Unternehmen die angeforderten Daten übermittelt haben. Der Anteil der im Rahmen der Abfrage für die Jahre 2008 bis 2010 berücksichtigten restlichen Unternehmen an den Absätzen und Umsätzen wurde geschätzt. Dafür wurden die Anteile der vorgenannten 12 Unternehmen am Gesamtabsatz und Gesamtumsatz in den Jahren 2008 bis 2010 berechnet. Dieser lag jeweils maximal bei rund 98 Prozent des Gesamtabsatzes bzw. Gesamtumsatzes. Aufgrund etwaiger Rundungsdifferenzen wurde der Anteil der 12 Unternehmen zu Gunsten der übrigen Unternehmen derart geschätzt, dass der entsprechende Anteil

<sup>210</sup> Ausnahme sind Zusammenschlüsse, die nach dem förmlichen Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur bekannt gegeben oder vollzogen worden sind. Siehe dazu Abschnitt 12.1.4.

<sup>211</sup> Vgl. Abschnitt 9.1.8.

im Jahr 2011 auf lediglich 97 Prozent des Gesamtabsatzes bzw. Gesamtumsatzes festgelegt wurde. Dementsprechend wurden die Gesamtabsätze für das Jahr 2011 um rund 1,1 Millionen Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und die Umsätze um rund 380 Millionen Euro erhöht. Dieser 1. Schätzschrift ist für die tatsächlich errechneten Angaben für die Jahre 2008 bis 2010 entbehrlich, da hier alle befragten – und nicht nur 12 – Unternehmen berücksichtigt worden sind.

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

Die Berechnung erfolgt hier beispielhaft für die Absatzzahlen für das Jahr 2011. Aus den vorliegenden Angaben ergibt sich nach dem 1. Schätzschrift (nur für das Jahr 2011) ein Gesamtabsatz in Höhe von 38.220.489 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Aufgrund der oben dargestellten Ausführungen wird davon ausgegangen, dass vom Gesamtmarktvolumen (inkl. Schätzungen) zwei Prozentpunkte nicht bekannt sind. Dementsprechend erfolgt die Berechnung des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) wie folgt: Die 38.220.489 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst stellen 98 Prozent des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) dar. Um 100 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) zu erhalten, müssen zunächst die fehlenden Prozentpunkte berechnet werden. Dies geschieht folgendermaßen: Um ein Prozent des Gesamtmarktvolumens zu erhalten, wird 38.220.489 durch 98 dividiert. Es ergibt sich eine Zahl von 390.005 Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die ein Prozent darstellt. Zwei Prozent sind demnach 780.010 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Das Gesamtmarktvolumen entspricht demnach 38.220.489 Anschlüsse plus 780.010 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, also insgesamt 39.000.499 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst.<sup>212</sup>

Die somit der Marktanteilsberechnung zugrunde gelegten Gesamtabsätze und Gesamtumsätze sind zu Beginn der nächsten beiden Abschnitte aufgeführt.<sup>213</sup>

### 12.1.2 Marktanteile gemessen an den Absätzen

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

<sup>212</sup> Abweichungen sind rundungsbedingt.

<sup>213</sup> Die gleiche Methodik wurde für die Berechnung der Marktanteile einzelner Teilbereiche verwendet.

dienst sowie die Anzahl der von der *Telekom Deutschland GmbH* abgesetzten Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst:

**[B. u. G.]**

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

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

**[B. u. G.]**

Tabelle 1 - Anteile am Gesamtmarkt (Absätze)

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

**[B. u. G.]**

Abbildung 8 - Marktanteile (Absätze)

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

In ihrer Stellungnahme erläutert die *Telekom Deutschland GmbH*, dass ihre Einbußen bei den Marktanteilen für die Existenz eines funktionierenden Wettbewerbs sprächen.<sup>214</sup> Sie führt dies insbesondere auf die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber sowie der Wettbewerber im Bereich der Komplettanschlüsse zurück. Obwohl die Ermittlungen im Rahmen dieses Verfahrens bestätigen, dass die Gesamtmarktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* weiter abgenommen haben, muss der Markt jedoch differenziert betrachtet werden. Dabei fällt auf, dass die Bewegung der Nachfrager weniger eine Bewegung weg von dem marktmächtigen Unternehmen ist, sondern in erster Linie eine Bewegung weg von den klassischen, schmalbandigen Zugängen zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten hin zu breitbandigen DSL-Komplettanschlüssen und in zweiter Linie hin zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf Basis von TV-Kabelanschlüssen ist. Das folgende Diagramm illustriert die Trends im Nachfrageverhalten der letzten Jahre:

---

<sup>214</sup> Vgl. Abschnitt 4.15.

## Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

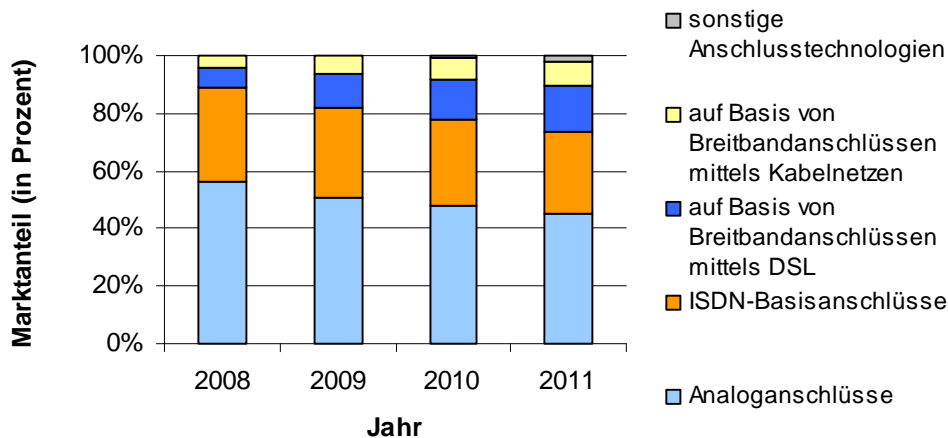


Abbildung 9 - Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst basierend auf verschiedenen Infrastrukturen

Dabei zeigt sich, dass die Kabelnetzbetreiber zumindest noch keine sehr starke Wettbewerbsposition erreichen konnten. Mit rund 8,5 Prozent Marktanteil am gesamten Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst liegen sie noch deutlich unter dem Anteil der DSL-Komplettanschlüsse, der bis zum Jahr 2011 auf ca. 16 Prozent angestiegen ist. Während das Segment der DSL-Komplettanschlüsse seit 2008 den Anteil am Gesamtmarkt um über neun Prozentpunkte steigern konnte, lag der vergleichbare Anteil der Kabelkomplettanschlüsse im gleichen Zeitraum nur bei rund 4,5 Prozentpunkten. Somit ist zurzeit nicht abzusehen, dass die Kabelnetzbetreiber eine Marktposition erreichen werden, die die bestehende Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* wesentlich einschränken könnte. Glasfaserkomplettanschlüsse und stationäre Funklösungen werden bisher nur in sehr geringem Umfang abgesetzt.

Die bereits angesprochene Veränderung des Nachfrageverhaltens kann auch anhand der Marktanteile und Absatzzahlen der einzelnen Segmente für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und der jeweiligen Zugangsprodukte als Teil der Bündelprodukte nachvollzogen werden.<sup>215</sup> Dabei ergeben sich signifikante Hinweise dafür, dass die Endkunden zwar andere Zugangstechnologien und Zugangsprodukte nachfragen, jedoch dabei nicht gezielt zu den Wettbewerbern der *Telekom Deutschland GmbH* wechseln. Vielmehr scheint eine nicht unerheblich große Gruppe von Endkunden auch nach ihrem Wechsel Produkte der *Telekom Deutschland GmbH* nachzufragen. **[B. u. G.]**. Gerade in diesem Segment, auf das die Mehrheit der Wettbewerber seine Geschäftsstrategien ausgerichtet hat, ist dies eine beachtenswerte Entwicklung. Während das Segment der DSL-Komplettanschlüsse nach wie vor wächst, sind die Anschlusszahlen der schmalbandigen Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse seit Jahren rückläufig. Während im Jahr 2008 noch über 88 Prozent der Nachfrager einen Analoganschluss oder ISDN-Basisanschluss nutzten, waren es im Jahr 2011 lediglich rund 74 Prozent. Dabei ging für diesen Zeitraum die Anzahl der Analoganschlüsse mit einem Minus von etwas mehr als neunzehn Prozent deutlicher zurück als die der ISDN-Basisanschlüsse mit einem Minus von rund vierzehn Prozent. **[B. u. G.]**. Diese Entwicklungen zeigen, dass auch die Wettbewerber im schrumpfenden Bereich der schmalbandigen Telefonanschlüsse **[B. u. G.]**.

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

<sup>215</sup> Zur Marktabgrenzung und zu den Problemen bei der Definition von Bündelprodukten vgl. Abschnitt 9.1.6.



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

[B. u. G.].

Abbildung 10 - Marktanteile Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst separat und in Bündelprodukten (Absätze)

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH*, gemessen an den Umsätzen von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland, nach wie vor mit [B. u. G.] sehr hoch sind. Zudem gibt es keine Hinweise, die darauf schließen lassen würden, dass der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Rückgang ihrer Marktanteile auch zukünftig [B. u. G.]. Als einer der größten Anbieter von schmalbandigen Telefonanschlüssen hat die *Telekom Deutschland GmbH* in den letzten Jahren, bedingt durch die Änderung des Nachfrageverhaltens der Endkunden, in diesem Teilbereich [B. u. G.] Marktanteile eingebüßt. Zwischenzeitlich ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrzahl derjenigen Kunden, die eine andere Zugangstechnologie bzw. ein anderes Bündelprodukt nachfragen wollen, dies bereits getan hat. Somit muss damit gerechnet werden, dass zunehmend Kunden zwischen den Angeboten verschiedener Anbieter hin- und herwechseln werden. Dementsprechend ist von Bedeutung, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* in den einzelnen Segmenten des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und bei den Zugangsprodukten als Teil der Bündelkategorien darauf hinweisen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin in der Lage ist, einen hohen Anteil ihrer Bestandskunden zu halten bzw. neue Kunden für ihre Angebote zu gewinnen. Im Übrigen geht auch die *Telekom Deutschland GmbH* selbst davon aus, dass es ihr gelungen sei, den Verlust an Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu verlangsamen und in wichtigen Segmenten Kunden zu gewinnen.<sup>216</sup>

### 12.1.3 Marktanteile gemessen an den Umsatzerlösen

Wie bereits ausgeführt, eignen sich die Umsatzerlöse insbesondere bedingt durch die zunehmende Bündelung, nur noch bedingt für die Berechnung der Marktanteile. Insbesondere die Aufteilung des Gesamtumsatzes mit einem Bündelprodukt und die Benennung desjenigen Umsatzanteils, der allein auf den Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt, scheinen für die Mehrheit der Unternehmen problematisch zu sein. Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich somit zunächst auf den gesamten fixen Umsatz mit einem Bündelprodukt (d. h. also bspw. Telefonanschluss bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Breitbandanschluss, Internetzugang, Kabelfernsehzugang; allerdings ohne weitere variable Anteile, wie z. B. Verbindungsentgelte).

<sup>216</sup> Vgl. Konzern-Zwischenbericht der Deutschen Telekom AG - 1. Januar bis 31. März 2012, S. 14 f.

Grundsätzlich ergibt sich durch die Betrachtung der Gesamtumsatzzahlen jedoch kein wesentlich anderes Bild der Marktanteile als bei der Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Absatzzahlen. Auch hier kann die *Telekom Deutschland GmbH* wesentliche Marktanteile verzeichnen. Während der Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die im Rahmen von Bündelprodukten abgesetzt wurden, jedoch insgesamt leicht zugenommen hat, **[B. u. G.]**.

**[B. u. G.]**

Abbildung 11 - Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Bündelprodukten in Deutschland

Die Verteilung der Marktanteile auf die größten Unternehmen unterscheidet sich nur unwesentlich von den Marktanteilen, die im vorangegangenen Abschnitt durch die Betrachtung der Absatzzahlen generiert worden sind.

**[B. u. G.]**

Abbildung 12 - Marktanteile (Umsätze)

**[B. u. G.]**

Tabelle 2 - Anteile am Gesamtmarkt (Umsätze)

Auch bei der Betrachtung der separaten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die im Rahmen von Bündelprodukten abgesetzt wurden, ergibt sich kein grundlegend abweichendes Bild.

**[B. u. G.]**

Abbildung 13 - Marktanteile separat und in Bündelprodukten (Umsätze)

Zusammenfassend zeigt sich, dass zumindest bei der Betrachtung des Gesamtumsatzes (also inklusive auch derjenigen Umsätze, die nicht mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielt werden) die Marktanteile weitestgehend mit denjenigen vergleichbar sind, die auf Basis der Absatzzahlen berechnet worden sind. Ein Indikator, der zu einer abweichenden Beurteilung der beträchtlichen Marktmacht führen würde, ist somit nicht ersichtlich.

Allerdings ist nur der reine Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst Teil des relevanten Marktes. Aus diesem Grund müsste die Betrachtung der Umsätze eigentlich nur für diesen reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erfolgen. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich dabei jedoch das Problem, dass die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen nicht angeben konnten, welcher prozentuale Anteil des Gesamtumsatzes mit einem Bündelprodukt auf den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt. Während die Mehrzahl der befragten Unternehmen überhaupt keine Angaben machen konnte, lagen die von den restlichen Unternehmen genannten prozentualen Anteile teilweise weit auseinander und schienen daher wenig plausibel zu sein. Eine zusätzliche Problematik war, dass die Umsatzangaben der Unternehmen aus Sicht der Bundesnetzagentur weniger plausibel zu sein scheinen als deren Absatzangaben. So ergeben sich teilweise Diskrepanzen, die auch im Rahmen der Ermittlungen nicht vollständig aufgeklärt werden konnten. Um trotz dieser Schwierigkeiten eine Abschätzung der Umsätze für den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst vornehmen zu können, wurden die von den Unternehmen gemeldeten Umsatzangaben mit verschiedenen Prozentsätzen gewichtet, um so die Veränderung der Marktanteile beobachten zu können.

Dabei wurden die von den Unternehmen gemeldeten Gesamtumsatzangaben mit einem Prozentsatz bewertet, der angeben soll, welcher Anteil der Gesamtumsätze mit einem Bündelprodukt auf den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt. Da die Unternehmen mehrheitlich nicht in der Lage waren, diese Angabe im Rahmen der Ermittlungen selbst und individuell zu tätigen, wurden von der Bundesnetzagentur verschiedene Prozentsätze ausgewählt und dabei die Entwicklung der Marktanteile analysiert. Neben verschiedenen realistischen Szenarien wurden auch besonders hohe und besonders niedrige Anteile angesetzt, um die Auswirkungen der Anteile auf den Gesamtumsatz besser betrachten zu können. Dabei konnte zunächst festgestellt werden, dass sich die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* [B. u. G.]. Insbesondere bei den am stärksten nachgefragten Double Play Bündelprodukten [B. u. G.] ihre Marktanteile bezogen auf [B. u. G.]. Triple Play Produkte, die bisher nur in geringem Umfang nachgefragt werden, hatten insgesamt auch nur wenig Auswirkungen auf die Gesamtmarktanteile. [B. u. G.]. Dieses war jedoch so gering, dass dadurch keine andere Bewertung der beträchtlichen Marktmacht begründet werden könnte. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über verschiedene Szenarien:

### [B. u. G.].

Tabelle 3 - Schätzung des Anteils des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

Für die Darstellung in der Tabelle wurden jeweils die anderen Bündelprodukte mit 100 % bewertet, um nur die Auswirkungen der jeweils betrachteten Bündelprodukte auf die Gesamtmarktanteile darzustellen. Dabei ist davon auszugehen, dass der jeweilige Anteil des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst am Gesamtumsatz mit einem Bündelprodukt bei Single Play Produkten noch hoch ist, danach jedoch erheblich abnehmen wird. Die Bundesnetzagentur geht derzeit davon aus, dass es bei weitestgehend vergleichbaren Preisen und Tarifen auch keine wesentlichen Unterschiede im Anteil des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an den Gesamtumsätzen mit einem Typ von Bündelprodukten geben dürfte. Zudem zeigen die in der Tabelle beispielhaft dargestellten Szenarien keine Hinweise darauf, dass die Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Umsätze mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu einem anderen Ergebnis als bei der Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Absätze führen würde.

Zusammengefasst sieht die Bundesnetzagentur somit keinen Grund, für die Betrachtung der Marktanteile nicht – wie bereits dargestellt – die von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Absatzzahlen für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland zu verwenden.

#### 12.1.4 Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen

Seit dem förmlichen Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Juni 2011 wurden Zusammenschlüsse bzw. Übernahmen von Unternehmen bekannt gegeben oder vollzogen, die ggf. auch Auswirkungen auf die Marktmacht und Marktanteile der beteiligten Unternehmen haben könnten. Nach Informationen der Bundesnetzagentur wurde eine Übernahme der *Tele Columbus GmbH* durch die *Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH* vom Bundeskartellamt untersagt. Ein Zusammenschluss der *Unitymedia GmbH* und der *Kabel BW GmbH* ist zwischenzeitlich bereits vollzogen worden.

Im Rahmen dieses Verfahrens wurden die vorgenannten beteiligten Unternehmen noch separat angeschrieben. Dementsprechend wurden sowohl die Antworten zu den einzelnen Themengebieten als auch die Absatz- und Umsatzzahlen separat dargestellt. Aus Sicht der Bundesnetzagentur würde jedoch auch eine Zusammenführung insbesondere der Marktanteile

teile bezogen auf die Absatz- und Umsatzzahlen nicht zu einer anderen Bewertung der Gesamtsituation führen. Der gemeinsame Marktanteil der *Unitymedia GmbH* und der *Kabel BW GmbH* liegt für die betrachteten Zeiträume jeweils bei unter **[B. u. G.]** Prozent, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser Unternehmenszusammenschluss die Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* signifikant beeinflussen wird.

### 12.1.5 Ergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Berechnung der Marktanteile auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Umsatzzahlen mit wesentlichen Problemen und Unsicherheiten einhergeht, die im Rahmen der Ermittlungen nicht vollständig aufgeklärt und umgangen werden konnten. Die verschiedenen vorgenommenen Bewertungen sowohl der Gesamtumsätze als auch der Abschätzungen der mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielten Umsätze zeigen jedoch keine wesentlichen Abweichungen von den Ergebnissen, die die Betrachtung der Marktanteile auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Umsatzzahlen ergeben haben.

Während die Umsatzzahlen nicht durch die Problematik der Bündelprodukte belastet werden (jedes Bündelprodukt enthält einen reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst), können sie auch leichter durch die Bundesnetzagentur plausibilisiert werden, da bereits Vergleichswerte aus anderen Erhebungen (z. B. im Rahmen des Tätigkeits- und Jahresberichtes der Bundesnetzagentur) vorliegen. Aus diesem Grund werden die Umsatzzahlen als wesentliche Größe zur Berechnung der Marktanteile herangezogen. Da es sich bei dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten um einen Massenmarkt handelt, ist diese Vorgehensweise auch konsistent mit den Ausführungen der Europäischen Kommission.

Es ist festzustellen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* derzeit unverändert wesentliche Anteile am Gesamtmarkt inne hat. Ihr Marktanteil gemessen in Umsätzen liegt dabei, selbst unter Berücksichtigung weiterer Sicherheitsabschläge zu ihren Gunsten, weiterhin **[B. u. G.]** Prozent und somit in einem Bereich, der auf eine anhaltende beträchtliche Marktmacht hinweist. Die Marktanteilsverluste der letzten Jahre scheinen sich **[B. u. G.]**, was auch daran liegen kann, dass ein großer Teil der Kunden vor allem die Zugangstechnologie gewechselt und den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als Teil der Bündelprodukte statt den separaten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nachgefragt hat. Dabei konnte die *Telekom Deutschland GmbH* einen Teil dieser „Technologie- und Bündelwechsler“ bereits wieder für ihre Produkte gewinnen. Die Marktanteile der Wettbewerber liegen auch weiterhin wesentlich unter denen der *Telekom Deutschland GmbH*. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese das Verhalten der *Telekom Deutschland GmbH* wesentlich beeinflussen können.

### Nationale Konsultation

Die *Telekom Deutschland GmbH* teilt in ihrer Stellungnahme zu dem Konsultationsentwurf nicht die Auffassung, dass im Endkundenmarkt eine Sättigung des Wechselverhaltens eingetreten sei. Die Beschreibung der Bewegung der Endkunden von klassischen zu alternativen Technologien sei zwar korrekt. Es ergebe sich daraus aber kein Indiz für eine schwächere Wechselbewegung. Das „Hin und Her“-Wechseln zwischen Wettbewerberangeboten sorge in der Folge nämlich dafür, dass der Wettbewerb sich weiter intensiviere und optimiere. Unternehmen seien dazu gezwungen, Innovationen voranzutreiben und Preissenkungsspielräume noch weiter auszuschöpfen. Dies werde auch weitere Bestandskunden der *Telekom Deutschland GmbH* anregen, zu wechseln.

Festzuhalten bleibt, dass die Entwicklung der Marktanteile einen Rückgang der Marktanteilsverluste bei der *Telekom Deutschland GmbH* zeigt. Inwieweit dies nun auf einer vermehrten Neugewinnung von zuvor verlorenen Kunden oder aber vornehmlich einer Reduzierung der Verluste von Bestandskunden basiert, ist für die Frage der aktuellen bzw. zu erwartenden Marktstärke der *Telekom Deutschland GmbH* letztlich von nachgeordneter Bedeutung. Das gilt zumindest dann, wenn, wie vorliegend, die daran anknüpfende Prognose für die zu erwartende Entwicklung für die nächste Regulierungsperiode nicht wesentlich anders ausfallen dürfte.

Die erkennbar verbleibende Menge an Endkunden, die nur an dem Zugang zur Festnetzsprachtelefonie interessiert ist, sowie die in verschiedenen Umfragen festgestellte geringe Wechselbereitschaft der Festnetzkunden in Verbindung mit den regelmäßig verwendeten langen Vertragslaufzeiten sprechen für wachsende bzw. stabil hohe Wechselbarrieren.

Für die Frage der unternehmerischen Motivation zur Nutzung von Mitteln wie der Preisreduzierung oder auch von Produktinnovationen muss die Frage, ob die Zahl der potenziell wechselbereiten Endkunden zu- oder abnimmt, im Übrigen nicht entscheidend sein. Gerade auch eine abnehmende Zahl von potenziellen Wechselkandidaten kann grundsätzlich zu einem „vermehrten Einsatz“ entsprechender Maßnahmen führen.

Auch wenn die *Telekom Deutschland GmbH* wettbewerblichem Druck ausgesetzt ist, so ist nicht zu erkennen, dass sie in diesem Umfeld Marktmacht nicht grundsätzlich ausüben könnte oder hierzu entsprechende Anreize fehlen sollten. Gerade in dem Wettbewerb um aktuell wechselbereite Kunden könne auf dem komplexen Produktmarkt für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit den entsprechenden Diversifizierungs- und Bündeloptionen eine Reihe von wettbewerblich problematischen Maßnahmen zur Anwendung gelangen. Für ein Unternehmen, das mit entsprechenden infrastrukturbezogenen Vorteilen wie einem flächendeckenden Netz sowie einem großen Endkundenbestand ausgestattet ist, dürfte etwa die selektive Anwendung von Kampfpreisen oder überhöhten Endkundenentgelten im Zusammenhang mit entsprechenden Produktbündelungen oder Produktdifferenzierungen zählen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist weiterhin der Ansicht, dass die Frage, ob der Marktanteil unter 50 oder gar 40 Prozent der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Markt falle, dahingestellt bleiben könne. Schließlich ergebe sich aus diesen Marktanteilen zunächst nur eine starke Vermutung nach Marktmacht. Die bislang beschriebenen Wettbewerbsverhältnisse aber hätten gezeigt, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch schon heute mit ihren sehr hohen Marktanteilen dem Wettbewerb ausgesetzt sei und daher Marktmacht nicht ausüben könne.

Die Marktanteile stellen einen der wesentlichen Aspekte bei der Prüfung des Bestehens von beträchtlicher Marktmacht dar, was sich schon aus der von der *Telekom Deutschland GmbH* zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt. Dass neben der *Telekom Deutschland GmbH* grundsätzlich auch andere Unternehmen auf dem Markt aktiv sind, so dass die *Telekom Deutschland GmbH* diese bei ihrem Verhalten zu beachten hat, steht der Feststellung einer beträchtlichen Marktmacht nicht entgegen, sondern ist Eigenart jedes Marktes, der nicht bereits grundsätzlich als Monopolmarkt ausgestaltet ist. Maßgeblich ist die Frage des Ausmaßes, in dem die *Telekom Deutschland GmbH* Wettbewerb am Markt ausgesetzt ist. Hier hat sich gezeigt, dass die *Telekom Deutschland GmbH* weiterhin das mit Abstand stärkste Unternehmen am Markt ist, mit massiven Vorteilen aufgrund ihrer einzigartig flächendeckenden Infrastruktur sowie dem umfassenden Kundenbestand. Gerade das flächendeckende Anschlussnetz verschafft der *Telekom Deutschland GmbH* Verhaltensoptionen, die ihren Wettbewerbern so nicht zur Verfügung stehen.

Der Umstand, dass die Investitionen für den Netzausbau der *Telekom Deutschland GmbH* bereits für ein flächendeckendes Angebot von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Tele-

fondienst getätigt sind, führt in einer Situation von (vergrabenen) Überkapazitäten dazu, dass ein solcher Betreiber auch bereit sein wird, Preise anzubieten, die unter den (historischen) Vollkosten zu liegen kommen. Ein Marktzutritt von neuen Betreibern kann damit unattraktiv bzw. faktisch unmöglich werden.

In der Marktmachtbetrachtung offenbare sich nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH*, dass die aus ihrer Sicht fehlerhafte bundesweite Marktabgrenzung das Analyseergebnis verzerre: In den Regionen, in denen Infrastrukturwettbewerb durch Kabelnetzbetreibern oder TAL-basierte Teilnehmernetzbetreiber herrsche, lägen die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* regelmäßig unter 40 Prozent. Und gerade dort habe sich der Wettbewerb untereinander verändert: Mehr als 60 Prozent der Kunden seien zu den Wettbewerbern gewechselt. Nach der intensiven Wettbewerbsphase gegen das etablierte Unternehmen sei der Wettbewerb nun breiter entwickelt und finde unter allen Marktteilnehmern statt. Für die *Telekom Deutschland GmbH* ist dies ein weiterer Beleg dafür, dass die bundesweite Betrachtung des Marktes Nr. 1 marktanalytisch nicht korrekt sei.

Die bundesweite Marktabgrenzung rechtfertigt sich aus den unter Kapitel 9.2 dargelegten Erwägungen. Hierzu zählt insbesondere der Umstand, dass eine regionale Differenzierung der Angebote nach Preis oder Leistung zumindest bislang faktisch nicht zu erkennen ist. Eine rein infrastrukturbezogene Abgrenzung ist auf dem vorliegenden Endkundenmarkt auch deshalb problematisch, weil das Endkundenprodukt, wie oben dargestellt, auf einer ganzen Reihe unterschiedlicher Infrastrukturen bzw. Vorleistungsprodukte erfolgt, die zugleich durch jeweils unterschiedliche Abdeckungsgrade gekennzeichnet sind. Die Identifizierung eines räumlichen Abgrenzungsinstrumentes, das insbesondere auf den nach Markt Nr. 4 regulierten Vorleistungen sowie dem Kabel und dessen Nutzung basiert, würde demnach Gefahr laufen, verzerrte Ergebnisse zu produzieren. Unabhängig davon werden etwa sowohl Markt Nr. 4 als auch Markt Nr. 5 als relevante Vorleistungsprodukte für Markt Nr. 1 zumindest bislang bundesweit abgegrenzt werden.

Zusammengefasst geht die Bundesnetzagentur auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zur nationalen Konsultation davon aus, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin für eine beträchtliche Marktmacht des Unternehmens auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten in Deutschland sprechen. Zudem gibt es keine Indikatoren dafür, dass sich diese Situation im Laufe der Geltungsdauer dieser Marktanalyse wesentlich verändern wird.

## 12.2 Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist ein vollständig vertikal integriertes Unternehmen und verfügt als einziger Telekommunikationsanbieter in Deutschland über ein flächendeckendes Festnetz, das sich im Anschlussbereich bis zu nahezu jedem Haushalt erstreckt und den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz ermöglicht. Als einziger Festnetzanbieter ist die *Telekom Deutschland GmbH* daher in der Lage, ihren Endkunden den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst flächendeckend fast ausschließlich auf der Basis eigener Infrastruktur anzubieten.<sup>217</sup>

Eine solche Infrastruktur bundesweit zu duplizieren, ist für andere Anbieter – Breitbandkabelanbieter eingeschlossen – selbst mittelfristig nicht möglich und auch nicht wirtschaftlich sinnvoll. Sofern andere Festnetzbetreiber eigene Vorleistungsinfrastruktur aufbauen, geschieht dies entweder durch Erschließung der Haupt-verteiler (und Anmietung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung bei der *Telekom Deutschland GmbH*) oder aber bei eigener

---

<sup>217</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.

Erschließung der einzelnen Haushalte/Unternehmen lediglich regional begrenzt. Zumindest im Hinblick auf die Haushalte ist aber der entscheidende Grund für den Ausbau i. d. R. nicht die Bereitstellung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz für sich genommen, sondern das Angebot von (hochwertigen) Breitband-Diensten. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz ist in solchen Fällen nur ein Nebenprodukt, das alleine nicht den Ausschlag für den Ausbau geben würde.

Die Breitbandkabelnetze verfügen nur für 60 % der Haushalte über eine vergleichbare Infrastruktur. Nach wie vor sind sie jedoch noch nicht flächendeckend verfügbar. Gegebenenfalls sind auch wesentliche Investitionen nötig, um die Netze auch für erhöhte Nutzerzahlen zu ertüchtigen. Über die Funknetze, die zwar schon weit ausgebaut und flächendeckend verfügbar sind, werden derzeit nur wenige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst realisiert.

Obwohl die entsprechende Infrastruktur bereits verfügbar ist, geht die Bundesnetzagentur derzeit nicht davon aus, dass stationäre Funklösungen, auch über die LTE-Technologie, in dem für diese Marktanalyse relevanten Zeitraum so stark an Bedeutung gewinnen, dass sich dadurch die bestehenden Infrastrukturvorteile der *Telekom Deutschland GmbH* grundlegend ändern. Hierfür gibt es mehrere Anhaltspunkte. Wie bereits ausgeführt, sind die Kunden auf dem Markt derzeit nur bedingt zu Anbieter- und Technologiewechseln bereit. Dies gilt insbesondere dann, wenn das von ihnen bisher bezogene Produkt ihre Erwartungen an Leistungsumfang und Qualität erfüllt. Wer also bereits einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen kupfernetzbasierend über DSL-Technologie oder über Kabelnetze oder schmalbandige Anschlüsse verwendet und mit den gebotenen Produktmerkmalen zufrieden ist, wird ggf. weniger interessiert an neuen, vielleicht mit Unsicherheit behafteten Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis funkbasierter Anschlussprodukte haben.

Zwar weist die LTE-Technologie bereits hohe verfügbare Bandbreiten aus, jedoch zu einem höheren Preis als bei den vergleichbaren DSL-Anschlussprodukten. So kostet beispielsweise ein *Vodafone* DSL Classic Paket mit DSL 16000 und Flatrate in das deutsche Festnetz derzeit 29,95 Euro im Monat. Das vergleichbare *Vodafone* LTE Zuhause Bündelprodukt für den gleichen Preis enthält hingegen nur eine maximale Datenübertragungsrate von 7,2 Mbit/s. Hinzu kommt, dass diese Datenübertragungsrate nach einem Gesamtübertragungsvolumen von 10 Gbit/s automatisch reduziert wird und nur kostenpflichtig wieder erhöht werden kann. Peer-to-Peer-Kommunikation, die über DSL ohne weiteres möglich ist, ist über einen stationären LTE-Anschluss ausgeschlossen. Stationäre LTE-Anschlüsse kommen insoweit – zumindest aktuell – insbesondere für die Anbindung von Gebieten in Betracht, in denen ein kabelgebundenes leistungsstarkes Breitbandangebot nicht realisiert werden kann. Dort wo dies nicht der Fall ist, z. B. in ländlichen Regionen mit geringer Einwohnerdichte, können auf LTE basierende stationäre Funklösungen die einzige Möglichkeit sein, breitbandige Anschlussprodukte nachzufragen. In städtischen Bereichen ist eine stationäre LTE-Lösung auch als zweite Datenleitung – etwa neben einem bestehenden DSL-Anschluss – denkbar. Das könnte sich etwa für kleinere Unternehmen anbieten, die neben der herkömmlichen Sprachtelefonie mehr Datenübertragungsraten benötigen, als diejenigen, die über DSL realisiert werden (aber noch nicht genügend, um eine Standleitung zu nutzen).

Insgesamt zeigt das Auskunftersuchen bisher nur eine geringe Zahl an abgesetzten stationären Funklösungen. Im Jahr 2011 lag diese noch bei rund **[B. u. G.]** Anschlüssen. Ende 2012 waren es rund **[B. u. G.]** Anschlüsse. Die geografische LTE-Netzabdeckung lag je nach Netzbetreiber Ende 2012 zwischen 50 bis 60 Prozent.<sup>218</sup> In dem für diese Analyse relevanten Zeitraum wird diese Zahl voraussichtlich weiter zunehmen. Jedoch gibt es derzeit keine Hinweise darauf, dass die Bedeutung stationärer Funklösungen mittelfristig an die der breitbandigen Zugänge mittels kupferbasierter DSL-Technologie oder Breitbandkabel heran-

---

<sup>218</sup> Quelle: Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur, S. 79.

reichen können wird. So meldet z. B. die *Vodafone GmbH* für den Anfang des Jahres insgesamt 410.000 LTE-Nutzer, wobei es sich hierbei mehrheitlich um mobile LTE-Produkte handelt.<sup>219</sup>

Auch dass der u. a. von der *Vodafone GmbH* mittels schmalbandiger, stationärer Funklösungen angebotene Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst den dargestellten Infrastrukturvorsprung der *Telekom Deutschland GmbH* aufheben könne, ist derzeit nicht anzunehmen. Zwar werden diese Zugänge – wie im Rahmen der Marktabgrenzung dargestellt – aus Nachfragersicht in der Regel als austauschbar angesehen werden und sind deshalb dem hier betrachteten Markt zuzurechnen. Allerdings ist derzeit und auch für die nächste Zukunft nicht davon auszugehen, dass derartige Zugänge in einem im Verhältnis zu konventionellen (leitungsbasierenden) Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in erheblichem Umfang nachgefragt werden. Deshalb ist derzeit nicht zu erkennen, dass die Wettbewerber mittels ihrer Infrastruktur in gleicher Weise wie bislang die *Telekom Deutschland GmbH* mit ihrem Festnetz derartige Zugänge in einem relevanten Umfang nachgefragt werden. Einstweilen kann daher von einem Infrastrukturvorsprung der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund ihres umfassenden Festnetzes ausgegangen werden.

Zusammenfassend geht die Bundesnetzagentur derzeit davon aus, dass die Zahl der Nutzer stationärer Funklösungen zwar deutlich zunehmen wird, jedoch in den nächsten Jahren kein Niveau erreichen wird, durch das die Wettbewerbsbedingungen grundsätzlich verändert werden könnten. Dies liegt vor allem an dem Nachfrageverhalten der Endnutzer, aber auch an der derzeitigen Preis- und Tarifgestaltung sowohl der schmalbandigen als auch der breitbandigen stationären Funklösungen.

Alternative Glasfaserinfrastrukturen im Anschlussbereich werden aufgrund der hohen versunkenen Kosten zwar ausgebaut, aber noch nicht in einer Größenordnung, die den bestehenden Infrastrukturvorteil der *Telekom Deutschland GmbH* gefährden könnte.

Die Kontrolle über die einzigartige Vorleistungsinfrastruktur sowie die damit zusammenhängende vertikale Integration der *Telekom Deutschland GmbH* sprechen ebenfalls für beträchtliche Marktmacht.

## **Nationale Konsultation**

Aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* sei mit der auferlegten Zugangsregulierung im Vorleistungsbereich die Verfügung der *Telekom Deutschland GmbH* über eine bundesweite Infrastruktur aus ihrer Sicht neutralisiert. Die aus Regulierungssicht kritischen Einrichtungen würden nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* hierdurch den Wettbewerbern diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt. Daher könne aufgrund der bestehenden Vorleistungsregulierung dieses Kriterium nicht auf eine Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* hindeuten.

Wie bereits dargestellt, werden die Marktzutrittschürden durch die Bereitstellung der genannten Vorleistungen zwar gesenkt. Die Reduzierung genügt allerdings aus den unter Punkt 11.1 genannten Gründen nicht, um auf dem Markt für Wettbewerb zu sorgen.

Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bleibt die Bundesnetzagentur bei Ihrer im Konsultationsentwurf genannten Auffassung.

---

<sup>219</sup> Quelle: [http://www.vodafone.de/downloadarea/130123\\_LTE\\_Faktenblatt.pdf](http://www.vodafone.de/downloadarea/130123_LTE_Faktenblatt.pdf) (26.03.2013).



### 12.3 Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen

Ein im Verhältnis zu anderen Wettbewerbern leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten und das Vorhandensein finanzieller Ressourcen ist ein weiteres relevantes Kriterium bei der Untersuchung von beträchtlicher Marktmacht eines Unternehmens.

Die Ermittlung der Finanzkraft eines Unternehmens sollte auch Verbindungen und Verflechtungen mit anderen Unternehmen, insbesondere die Zugehörigkeit zu einem multinationalen Konzern, berücksichtigen. Dies kann tendenziell die Marktposition eines Marktführers noch verstärken, weil dieser auf die gesamten Ressourcen des Unternehmens zurückgreifen kann.<sup>220</sup>

Der Möglichkeiten des Zugangs zu den Kapitalmärkten sowie die finanziellen Ressourcen lassen sich an den folgenden Zahlen der größeren Anbieter (gemessen an den Absätzen, dem Gesamtumsatz oder dem Konzernumsatz des Unternehmens) ablesen:

---

<sup>220</sup> Vgl. EuGH, Rs. 322/81, Urteil vom 09.11.1983 – Michelin, Slg. 1983, 3461 (3511); Urteil vom 03.07.1991 – AKZO II, Slg. 1991 I, 3359 (3453); weitere Nachweise bei: Schröter, in: Schröter/Jakob/Mederer, Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Art. 82 Rn.114 (Fn. 479).

	Gesamtumsatz des Unternehmens in Deutschland, Angabe i. d. R. in Millionen Euro			Konzernumsatz des Unternehmens zum Teil nur in Deutschland, Angabe i. d. R. in Millionen Euro		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1 & 1 Internet AG	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
BT (Germany) GmbH & Co. OHG <sup>221</sup>	998,0	873,0	841,0	21.390,0 <sup>222</sup>	20.859,0 <sup>223</sup>	20.076,0 <sup>224</sup>
Telekom Deutschland GmbH/Deutsche Telekom AG <sup>225</sup>	19.782,0	18.736,0	18.177,0	61.700,0	64.602,0	62.421,0
EWE TEL GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
HSE Medianet GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Kabel BW GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
M-net Telekommunikations GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
QSC AG	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Telefónica Germany GmbH & Co. OHG <sup>226</sup>	n. v.	3.745,5	4.826,3	n. v.	56.731	60,737
Unitymedia GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Verizon Deutschland GmbH	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Versatel AG	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
Vodafone GmbH <sup>227</sup>	7.847	8.008	7.900	41.017	44.472	45.900

Tabelle 4 - Unternehmens- und Konzernumsatz

Die TDG Festnetzsparte ist Teil der *Telekom Deutschland GmbH*. Diese wiederum ist Teil des Konzerns *Deutsche Telekom AG*. Es zeigt sich, dass die *Telekom Deutschland GmbH*

<sup>221</sup> Konzernumsatz umfasst auch Ausland. Das Geschäftsjahr endet am 31.03. des Folgejahres, d. h. beispielsweise für das Jahr 2008, dass im Geschäftsjahr 2008 die Umsätze vom 01.04.2008 bis zum 31.03.2009 berücksichtigt sind.

<sup>222</sup> Angabe in Mio. £.

<sup>223</sup> Angabe in Mio. £.

<sup>224</sup> Angabe in Mio. £.

<sup>225</sup> Konzernumsatz umfasst auch Ausland.

<sup>226</sup> Konzernumsatz umfasst auch Ausland.

<sup>227</sup> Konzernumsatz umfasst auch Ausland. Das Geschäftsjahr endet am 31.03. des Folgejahres, d. h. beispielsweise für das Jahr 2008, dass im Geschäftsjahr 2008 die Umsätze vom 01.04.2008 bis zum 31.03.2009 berücksichtigt sind. Angaben jeweils in Mio. £.

bzw. die Deutsche Telekom AG mit einem Konzernumsatz von mehr als 60 Mrd. Euro im Jahr 2010 neben Telefónica und Vodafone sowie mit größerem Abstand BT eines der finanzstärksten Unternehmen ist. Dazu kommt allerdings, dass die *Telekom Deutschland GmbH* in Deutschland die Kontrolle über eine einzigartige Infrastruktur hat.<sup>228</sup> Um ein solches Netz auch nur in Teilen zu duplizieren, müssten die Wettbewerber über eine erheblich stärkere Finanzkraft verfügen als die *Telekom Deutschland GmbH*. Selbst für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als hier erforderliche Vorleistung müssen von den Wettbewerbern noch erhebliche Investitionen zur Entbündelung der entsprechenden Hauptverteiler geleistet werden. Die *Telekom Deutschland GmbH* hingegen hat für den Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zumeist nur noch geringere Investitionen zu tätigen, z. B. für den Ausbau in Neubaugebieten.

Anders als die Teilnehmernetzbetreiber verfügen die Kabelnetzbetreiber in ihren jeweiligen Verbreitungsgebieten zwar bereits über ein Netz, das auch für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz genutzt werden kann. Jedoch waren bereits und sind noch erhebliche Investitionen nötig, z. B. um die Netze für höhere Nutzerzahlen vorzubereiten. Angesichts der vergleichsweise geringeren Finanzkraft der Kabelnetzbetreiber hat die *Telekom Deutschland GmbH* auch hier Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern.

Die oben genannten Kennzahlen deuten darauf hin, dass die *Telekom Deutschland GmbH* (Festnetzsparte) als Tochterunternehmen der *Deutsche Telekom AG*, die *Vodafone GmbH* sowie *Telefónica O<sub>2</sub>* über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Dennoch stellt sich die Finanzkraft der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der vorherigen Ausführungen gegenüber derjenigen der anderen großen Unternehmen als überlegen dar, da sie auf ein wesentlich umfangreicheres Netz zurückgreifen kann und auch neue technologische Entwicklungen (z. B. Komplettanschlüsse, Glasfaseranschlüsse) daher ggf. mit geringerem finanziellen Aufwand implementieren kann.

### **Nationale Konsultation**

Positiv und korrekt ist es aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH*, dass Unternehmen wie die *Telefónica Germany GmbH & Co. OHG* und die *Vodafone GmbH* aufgrund Ihrer Größe als vergleichbar mit der *Telekom Deutschland GmbH* angesehen würden. Schließlich komme die Bundesnetzagentur auch hier nicht zu dem Schluss, dass dieses Kriterium auf Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* hindeute. Dennoch könne die Auffassung nicht geteilt werden, dass die für den Netzausbau notwendigen Mittel quasi noch zu den tatsächlichen finanziellen Mitteln „addiert“ werden müssten, so dass sich das finanzielle Potenzial der *Telekom Deutschland GmbH* im Vergleich vergrößere. Schließlich werde dabei ignoriert, dass gerade die *Telefónica Germany GmbH & Co. OHG* und die *Vodafone GmbH*, wenn auch nicht über bundesweit flächendeckende, so doch zumindest über Netze verfügten, die nahezu den gesamten, von Wettbewerbern erschlossenen Raum (die auch von der Bundesnetzagentur erwähnten über 3.000 bis 4.000 Hauptverteiler) umfassten. Daher könne der „Abstand“ der *Telekom Deutschland GmbH* hierbei nicht so bedeutungsvoll sein. In den nicht ausgebauten Gebieten würden die Unternehmen mit dem Zugang zu Bitstrom ausreichend ausgeglichen.

Sowohl die *Telefónica Germany GmbH & Co. OHG* als auch die *Vodafone GmbH* verfügen nicht über flächendeckende Netze. Die Hälfte der für eine solche Abdeckung relevanten Hauptverteiler ist von keinem Wettbewerber erschlossen. Zudem stellt die Anbindung der Hauptverteiler nicht den einzig relevanten Kostenblock dar. Hinzu kommen laufende Kosten, wie die der monatlichen Mietentgelte für die Teilnehmeranschlussleitung. Auch über Bitstrom wird ausweislich der vorliegenden Zahlen kein ausreichender Ausgleich geleistet (vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen unter Punkt 11.2).

---

<sup>228</sup> Vgl. Abschnitt.12.2.

## 12.4 Marktzutrittsschranken

Diese Kriterien sind im Rahmen des 3-Kriterien-Tests detailliert behandelt worden.<sup>229</sup> Im Ergebnis ist dabei festgestellt worden, dass es für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten erhebliche und anhaltende Marktzutrittsschranken gibt.

Dies spricht ebenfalls für eine erhebliche Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

## 12.5 Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb

Bei dem im Rahmen dieser Analyse betrachteten Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten handelt es sich um einen gesättigten bzw. sogar leicht rückläufigen Markt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass in wesentlichem Maße Neukunden hinzugewonnen werden können. Vielmehr scheint es eine Gruppe wechselwilliger Kunden zu geben, die (in regelmäßigen Abständen) verschiedene Anbieter und Angebote vergleicht, um einen günstigen Tarif zur Deckung ihres Bedarfs zu finden. Allerdings gibt es auch eine weitere Gruppe von Kunden, die bereits seit Jahren in ihren bestehenden Verträgen für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst verharren. Durch diese Unterschiede im Verhalten der Nachfrager verändert sich die Einschätzung des tatsächlichen und potenziellen Wettbewerbs wesentlich.

So muss davon ausgegangen werden, dass nur Kunden aus der ersten Gruppe in größerem Umfang durch die Wettbewerber gewonnen werden können, während Kunden aus der zweiten Gruppe mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu neigen dürften, auch weiterhin in ihren bestehenden Verträgen bei der *Telekom Deutschland GmbH* zu verbleiben. Nur ein geringer Teil dieser Kunden wird überhaupt seinen Vertrag wechseln und die Chancen des Wettbewerbs nutzen. Wettbewerbsdruck in größerem Maße geht somit vorwiegend von denjenigen Kunden aus, die bereits auch in der Vergangenheit verschiedene Anbieter und Angebote verglichen und sich bewusst für eine für sie günstigere Variante entschieden haben. Hieraus könnte eine Situation entstehen, in der ein Teil der Kunden weiterhin bei der *Telekom Deutschland GmbH* verbleibt, während andere Kunden (wiederholt) zwischen den Wettbewerbern wechseln, ohne dass sich dadurch die starke Position des marktmächtigen Unternehmens abschwächen würde.

Die Betrachtung der Marktanteile bestätigt einen solchen Trend. Wie bereits ausgeführt, verlangsamten sich die Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH*.<sup>230</sup> Darüber hinaus gibt es Indikatoren dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch Kunden für ihre „neuen“ Zugänge zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten und Bündelprodukte gewinnen kann. **[B. u. G.]**. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da DSL-Komplettanschlüsse bisher überwiegend von den Wettbewerbern angeboten worden sind, während die *Telekom Deutschland GmbH* bisher zumeist Bündelprodukte aus schmalbandigem Telefonanschluss und breitbandigem Internetzugang vertrieben hat. **[B. u. G.]**.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sprechen diese Indikatoren dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin eine starke Marktposition auf dem Anschlussmarkt einnehmen wird. Nach wie vor verfügt sie über eine gute Reputation, eine sehr bekannte Marke und durch ihre bundesweiten Filialen auch über ein gut ausgebautes Vertriebs- und Ver-

---

<sup>229</sup> Vgl. Abschnitt 11.1.

<sup>230</sup> Vgl. Abschnitt 12.1.2.

kaufnetz. Durch ihre hohe Finanzkraft und ihr deutschlandweit verfügbares Netz (ggf. zukünftig auch durch stationäre Funklösungen) kann sie zudem umfangreich und in ganz Deutschland für ihre Produkte werben und Kunden gewinnen. Die Bundesnetzagentur geht somit weiterhin davon aus, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin eine marktmächtige Position auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten einnimmt und einnehmen wird.

### **Nationale Konsultation**

Nach Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* stelle die Bundesnetzagentur hier darauf ab, dass der untersuchte Markt gesättigt bzw. gar rückläufig sei und verbunden mit der Stellung der *Telekom Deutschland GmbH* in diesem Markt keine Bewegung zu ausreichendem Wettbewerb gegeben sei. Diese Auffassung ist aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* verfrüht und auch anhand der Marktdaten nicht belegbar:

Die Monopolkommission hätte in ihrem Sondergutachten darauf hingewiesen, dass noch 2011 die Anzahl der Anbieter von 96 im Jahre 2010 auf 136 beträchtlich gewachsen sei. Dass bereits nach einem Jahr diese Entwicklung nicht mehr vorhanden sein sollte, belege die Bundesnetzagentur nicht mit Zahlen, sondern stelle ausschließlich auf den festgestellten Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* ab. Sie selbst schränke ihr Ergebnis damit ein, dass sich die Marktanteilsverluste „scheinbar“ verlangsamen. Dies lasse sich aus der Datenreihe nicht ablesen. Vielmehr sei der Marktanteil 2011 bereits unter 60 Prozent gefallen.

Die reine Zahl der Anbieter ist nur bedingt für die Frage der Wettbewerbsrelevanz aussagekräftig. Letztlich ist eine Betrachtung des Umfangs an Leistungen bzw. an Umsatz entscheidend, der durch die alternativen Wettbewerber am Markt bewegt wird. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Punkt 11.1 verwiesen. Wie bereits dargestellt, setzen lediglich 10 Unternehmen mehr als 100.000 Anschlüsse pro Jahr auf dem hier relevanten Markt ab. Keiner der relevanten Neueinsteiger erreicht ein derartiges maßgebliches Absatzniveau. Schließlich zeigt die Datenreihe eine deutliche Verlangsamung der Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH*. Dies korrespondiert auch mit den Verlautbarungen der *Telekom Deutschland GmbH* in ihrem aktuellen Geschäftsbericht, in dem diese jeweils Jahr für Jahr von einer abnehmenden Zahl an Anschlussverlusten berichtet.

Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation bleibt die Bundesnetzagentur bei dem zuvor ausgeführten Ergebnis.

### **12.6 Ausgleichende Nachfragermacht**

Hierbei handelt es sich nicht um eine Nachfragermacht im eigentlichen Sinn, bei dem ein einzelner Nachfrager so hohe Nachfragemarktanteile auf sich vereint, dass es selbst einem marktanteilsstarken Anbieter nicht mehr möglich ist, gegenüber diesem Nachfrager Marktmacht auszuüben, insbesondere dann, wenn dieser die Möglichkeit hat, strategisch einzukaufen.

Allerdings können die Endkunden insgesamt eine gewisse Nachfragermacht haben, sofern sie nicht auf einen Anbieter angewiesen sind, sondern den Anbieter ggf. ohne Probleme wechseln können. Der Ausübung von Marktmacht, die z. B. in überhöhten Preisen ihren Niederschlag finden kann, können sie dadurch begegnen, dass sie – ganz oder zeitweilig – zu anderen Anbietern wechseln. Wird dieses Angebot wahrgenommen, verliert das marktanteilsstarke Unternehmen Marktanteile und wird entsprechend reagieren müssen. Anders als Unternehmen mit hohen Nachfragemarktanteilen, bei denen ein einzelnes Unternehmen

durch Ausüben seiner Nachfragemacht ggf. sogar den Preis mitbestimmen kann, hat der einzelne Endkunde als Preisnehmer i. d. R. gerade nicht die Möglichkeit, den Preis selbst zu beeinflussen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist eines der wenigen Unternehmen, das sowohl schmalbandige Telefonanschlüsse als auch breitbandige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst flächendeckend in Deutschland anbieten kann. Die Mehrzahl der anderen Wettbewerber sind entweder regionale Anbieter oder bundesweite Anbieter, die jedoch Telefonanschlüsse bzw. breitbandige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht annähernd flächendeckend anbieten. Sofern die *Telekom Deutschland GmbH* die Preise für den Telefonanschluss bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kurzfristig erhöhen würde, wären die konkurrierenden Unternehmen mangels ausreichender eigener Kapazitäten nicht in der Lage, den Bedarf der wechselwilligen Endkunden kurzfristig zu decken.

Insgesamt hat der einzelne Endkunde i. d. R. nicht die Möglichkeit, den Preis direkt zu beeinflussen. Eine Reaktion des marktanteilsstarken Unternehmens erfolgt höchstens dann, wenn eine Vielzahl von Endkunden gleichermaßen von ihren vorhandenen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen. Dies kann aber vom einzelnen Endkunden (selbst wenn es sich dabei um ein größeres Unternehmen handelt) weder beeinflusst noch koordiniert werden. Ein einzelner Endkunde kann somit gerade keine Nachfragemacht ausüben.

### **Nationale Konsultation**

Die *Telekom Deutschland GmbH* verweist hierzu auf die bereits getätigten Ausführungen: Zumindest in den (als eigener Markt abzugrenzenden) Anschlussbereichen zeigten die hohen Marktanteilsverluste und das Unterschreiten der 40 Prozent-Grenze bei den Marktanteilen, dass die Kunden sehr wohl Einfluss auf die Wettbewerbswirkung und ihren Preis hätten, in dem sie den Anbieter wechseln würden. Zumindest in diesen Regionen sei daher eine hier etwas modifizierte Form der ausgleichenden Nachfragemacht vorhanden und spreche gegen eine Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

Nachfrageseitiger Gegenmacht kommt auf diesem Markt kaum Bedeutung zu; Endkunden wählen vielmehr regelmäßig zwischen verschiedenen am Markt angebotenen Standardlösungen mit nur marginalen Freiheitsgraden in der individuellen Preis-Leistungsspezifikation.

Daher spricht dieses Kriterium, auch nach Berücksichtigung der Stellungnahmen zur nationalen Konsultation, für beträchtliche Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

## **12.7 Produktdifferenzierung**

Sowohl die *Telekom Deutschland GmbH* als auch dessen Wettbewerber sind überwiegend in der Lage, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit entsprechenden differenzierten Produktmerkmalen anzubieten. Darüber hinaus haben – wie bereits dargelegt – Bündelprodukte in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen.<sup>231</sup> Hierbei handelt es sich teilweise und standardisierte Produkte, aber auch um zusätzliche Ergänzungsbausteine, die von den Nachfragern hinzugebucht werden können. Ein solches Angebot erfordert, dass der Anbieter hinreichend diversifiziert ist.

Die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Erhebungen zeigen deutlich, dass die Mehrzahl der Anbieter solche Bündelprodukte zurzeit für sehr wichtig hält.<sup>232</sup> Darüber hinaus wur-

---

<sup>231</sup> Vgl. Abschnitt 9.1.6.

<sup>232</sup> Vgl. Abschnitt 4.7.

de festgestellt, dass die Mehrzahl der Unternehmen solche Bündelprodukte auch tatsächlich anbietet. Da es bisher keine Anzeichen dafür gibt, dass sowohl die *Telekom Deutschland GmbH* als auch die Wettbewerber zum einen den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit differenzierten Produktmerkmalen an sich und zum anderen die vorgenannten Bündelprodukte nicht anbieten könnten, wird dieses Kriterium als neutral gewertet.

## 12.8 Größen- und Verbundvorteile

In Telekommunikationsnetzen und in besonderer Weise in den Anschlussnetzen spielen Größen- und Verbundvorteile eine besondere Rolle. Ein Anbieter, der über ein großes oder gar flächendeckendes (Anschluss)netz verfügt, kann Telekommunikationsdienstleistungen tendenziell kostengünstiger anbieten als ein Anbieter mit einem nur punktuell ausgebauten Netz. Entsprechend kann die *Telekom Deutschland GmbH* in besonderer Weise von Größen- und Verbundvorteilen profitieren. Sie ist die einzige Anbieterin in Deutschland, die über ein flächendeckendes schmalbandiges und breitbandiges Anschlussnetz als Voraussetzung zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst verfügt. Entsprechend stärkt dies ihre marktmächtige Position auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, dessen Produkte auf den Anschlussnetzen basieren.

Auf Seiten der *Telekom Deutschland GmbH* ergeben sich darüber hinaus Größen- und Verbundvorteile durch den großen Kundenstamm und das hochentwickelte Vertriebs- und Verkaufnetz gegenüber ihren Wettbewerbern. So verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund ihrer Größe und ihrer Entstehungsgeschichte über ein hochentwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz. Es ist davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* von allen Anbietern das am weitesten ausgebaute Vertriebs- und Verkaufnetz auf dem hier relevanten Markt hat, da es sich über einen langen Zeitraum entwickeln konnte.

Dadurch ist es der *Telekom Deutschland GmbH* leichter möglich, Kunden, die auf Beratung Wert legen, zielgerichtet anzusprechen. Nicht zuletzt kann die *Telekom Deutschland GmbH* für ihre Angebote im Rahmen der monatlichen Rechnung werben, die auch Kunden zugeht, die durch Preselection-Verträge für ihr Verbindungsaufkommen an andere Anbieter gebunden sind, bzw. Kunden, die einen Breitbandanschluss bzw. einen Internetzugang bei anderen Anbietern nutzen. Dadurch kann die *Telekom Deutschland GmbH* als einziger Anbieter einen sehr großen Kundenstamm ohne größere Zusatzkosten erreichen. Außerdem hat sie Kundenbeziehungen zu allen alternativen Anbietern des Marktes, da jeder dieser Anbieter auf Vorleistungen der *Telekom Deutschland GmbH* angewiesen ist. Dies ist in dieser Form bei keinem anderen Anbieter gegeben.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist aufgrund ihrer Unternehmensstruktur auch in der Lage, eine Vielzahl von unterschiedlichen Produktkombinationen anzubieten. Zwar werden solche Produktkombinationen auch von anderen Unternehmen angeboten. Allerdings verfügt keines dieser Unternehmen über eine so breite Palette unterschiedlichster Angebote. Die *Telekom Deutschland GmbH* ist dazu in der Lage, weil sie als horizontal integriertes Unternehmen alle Arten von Endkundenleistungen bereits einzeln anbietet. Auch kann sie als vollständig vertikal integriertes Unternehmen in vollem Umfang auf eigenrealisierte Vorleistungen zugreifen, um unterschiedliche Pakete anzubieten.

Insgesamt verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* gegenüber ihren Wettbewerbern über Größen- und Verbundvorteile, die für das Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht sprechen.

## **Nationale Konsultation**

Die *Telekom Deutschland GmbH* trägt vor, dass etwaige Größen- und Verbundvorteile der Produkte aufgrund der Vorleistungsregulierung neutralisiert seien und daher auch keine Indizien für Marktmacht mehr darstellen könnten. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen unter Punkt 11 verwiesen werden.

Weiterhin trägt die *Telekom Deutschland GmbH* vor, dass der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Größenvorteile bei der Kundenansprache nicht zuzustimmen sei. Es sei im Zeitalter elektronischer Rechnungen, Internetmarketing und omnipräsenter Werbung auch von großen Wettbewerbern wie der *Vodafone GmbH* nicht davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* mit Beilagen zur Rechnung oder Telefonkontakten mit den eigenen Kunden gegenüber anderen Unternehmen noch einen Vorteil aufgrund ihrer Größe habe. Daher spreche auch hier nichts für eine Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

Auch elektronische Rechnungen können und werden mit Werbung für eigene Produkte verknüpft. Mit dem weitaus größten Kundenstamm ergeben sich für die *Telekom Deutschland GmbH* entsprechende Vorteile gegenüber alternativen Wettbewerbern mit einer wesentlich geringeren Kundenanzahl.

### **12.9 Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit**

Es ist davon auszugehen, dass die schrittweise Umstellung der klassischen leitungsvermittelnden Netztechnologien auf paketvermittelnde Technologien noch weiter fortschreiten wird.<sup>233</sup> Die Mehrzahl der befragten Unternehmen geht davon aus, dass für die Sprachtechnologie zunehmend VoIP-Lösungen eingesetzt werden. Zusätzlich gewinnen alternative Infrastrukturen wie Kabelnetze, Glasfaseranschlüsse und stationäre Funklösungen an Bedeutung. Zurzeit sieht die Bundesnetzagentur jedoch keine Hinweise, die einen Rückschluss von diesen Prozessen auf das Vorliegen oder Nichtvorliegen beträchtlicher Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* zulassen würden.

### **12.10 Gesamtschau und Ergebnis**

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien wird deutlich, dass auf dem hier betrachteten Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht. So sprechen die Marktanteile, die Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur, die vertikale Integration, die Finanzkraft, die Marktzutrittsschranken, der (fehlende) potenzielle Wettbewerb, die fehlende ausgleichende Nachfrage sowie Größen- und Verbundvorteile für beträchtliche Marktmacht. Somit sprechen mehrere Kriterien für beträchtliche Marktmacht. Hingegen spricht kein einziges Kriterium gegen beträchtliche Marktmacht.

Ausgenommen von dem vorangehend abgegrenzten Markt sind lediglich diejenigen Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr und Kunde von mehr als 500.000 Euro vertrieben werden.

Die *Telekom Deutschland GmbH* verfügt auf dem hier relevanten Markt über beträchtliche Marktmacht. Sie nimmt eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihr gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig

---

<sup>233</sup> Vgl. Abschnitt.4.13.



von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten. Es ist auch nicht erkennbar, dass sich dies innerhalb des Beurteilungszeitraums ändern könnte.

### 13 Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht

Auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMx-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse<sup>234</sup>, mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden, verfügen das Unternehmen *Telekom Deutschland GmbH* und die mit ihr verbundenen Unternehmen (§ 3 Nr. 29 TKG), derzeit insbesondere das Unternehmen *congstar GmbH* im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ist auch dann dem relevanten Markt zugeordnet, wenn er mit anderen Produkten und Dienstleistungen gebündelt angeboten wird.

Bonn, den 08.08.2013

Franke  
(Beisitzer)

Homann  
(Vorsitzender)

Dr. Henseler-Unger  
(Beisitzerin und  
Berichterstatterin)

BK 1-11/006

---

<sup>234</sup> Zu diesen gehören Komplettanschlüsse über kupfernetzbasierende DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen.

## **14 Anhang 1: Tabellarische Übersicht**

Enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

## **15 Anhang 2: Stellungnahmen der Unternehmen**

**Stellungnahmen der Unternehmen  
zum Konsultationsentwurf**

**Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum  
öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten  
Markt Nr.1 der Empfehlung 2007/879/EG**

**geschwärzte Fassung**

**BREKO** | Reuterstraße 159 | 53113 Bonn

Vorab per mail: 116-postfach@bnetza.de  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Tele-  
kommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat 116c  
Postfach 80 01  
53105 Bonn

bonn.berlin

Reuterstraße 159  
53113 Bonn  
Tel.: +49 228 24999-70  
Fax: +49 228 24999-72

Hauptstadtbüro  
Invalidenstraße 91  
10115 Berlin  
Tel.: +49 30 58580-410  
Fax: +49 30 58580-412

breko@brekoverband.de

07.Dezember.2012

**Konsultationsentwurf einer Marktanalyse zum Zugangsmarkt für Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr.1 der EU-Märkteempfehlung) – BK 1-11/006**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat im Amtsblatt 21 unter der Mitteilung Nr.9033/2012 ihren Konsultationsentwurf zur Marktanalyse betreffend den Zugangsmarkt für Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr.1 der EU-Märkteempfehlung) veröffentlicht. Die Möglichkeit zur Kommentierung nehmen wir für den Bundesverband Breitbandkommunikation im Folgenden gerne wahr.

Grundsätzlich halten wir die Aufrechterhaltung der regulatorischen Kontrolldichte in Bezug auf den betreffenden Endkundenmarkt für äußerst wichtig. Anders als die Monopolkommission in ihrem letzten Sondergutachten 2011 sind wir nicht der Auffassung, dass insbesondere die Wettbewerbsproblematik der Bündelprodukte ausschließlich über die Vorleistungsregulierung beherrschbar ist. Daher begrüßen wir den Ansatz der Bundesnetzagentur im Konsultationsentwurf, diesen Markt weiter der sektorspezifischen Regulierung zuzuordnen.

Auch die gewählte sachliche und räumliche Marktabgrenzung ist aus der Sicht des BREKO weitgehend zielführend. So ist es richtig, Mobilfunkanschlüsse diesem Markt nicht zuzurechnen, weil eine entsprechende Austauschbarkeit aus Anbieter- wie aus Nachfragersicht nicht gegeben sein

dürfte. Vielmehr handelt es sich komplementäre Angebote, die von den Nachfragern in unterschiedlicher Weise und daher parallel genutzt werden. Folgerichtig ergibt sich weder aus den Anschlusszahlen noch aus den über Festnetz und Mobilfunk generierten Verbindungsminuten ein Substituierungsgrad, der eine Einbeziehung von Mobilfunkanschlüssen in diesen Markt nahelegen würde.

Kritisch sehen wir allerdings, dass kundenindividuelle Gesamtverträge bzw. Systemlösungen ab einer bestimmten Gesamtumsatzgrenze nach wie vor nicht in Anschlussmarkt einbezogen werden sollen. Dies ist aus Sicht des BREKO nicht sachgerecht, zumal gleichzeitig durch die geplante Absenkung der Gesamtumsatzgrenze von bisher € 1.000.000 auf € 500.000 der Bereich ausgeweitet werden soll, der einer regulatorischen Kontrolle entzogen wäre. Die Beschlusskammer hat dazu festgestellt, dass im Jahr 2011 250 kundenindividuelle Gesamtverträge oberhalb einer Umsatzgrenze von € 500.000 abgeschlossen worden seien, während sich rund 850 solcher Verträge im (weiter in den Markt einbezogenen) Umsatzbereich zwischen € 100.000 und € 500.000 bewegen würden. Daraus schließt die Beschlusskammer, dass ab einer Umsatzschwelle von € 500.000 nicht mehr von einem Massengeschäft ausgegangen werden könne und eine Austauschbarkeit mit den Standardvarianten der einzelnen Elemente des kundenindividuellen Gesamtvertrages nicht mehr gegeben sei. Zudem bestünde in diesem Bereich eine besondere Nachfragemacht der Kunden, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt eine Einbeziehung in den Markt nicht geboten sei.

Diese Argumentation unterschätzt aber die hohe Wettbewerbsrelevanz dieser besonders umsatzstarken und damit werthaltigen Verträge. Die nach wie vor marktbeherrschende Stellung der Telekom Deutschland im Anschlussmarkt insgesamt erlaubt es ihr, im Segment der Systemlösungen zu Konditionen anzubieten, die für ihre Wettbewerber in der Regel nicht abbildbar sind und auf diese Weise ihre marktbeherrschende Stellung aus dem Anschlusssegment in den Bereich der besonders werthaltigen Systemlösungen zu übertragen. Dies bedeutet in der Praxis, dass sich die besonders umsatzstarken Nachfrager regelmäßig für die Telekom entscheiden werden und im Rahmen des Gesamtpakets auch ihren Telefonanschluss über die Telekom realisieren. Damit haben die Systemlösungen wiederum eine signifikante Rückwirkung auf den hier betrachteten Anschlussmarkt und verstärken auch die marktbeherrschende Stellung der Telekom im Anschlussmarkt.

Wir regen daher an, die Entscheidung kundenindividuelle Gesamtverträge nicht in den Anschlussmarkt einzubeziehen im Rahmen des Konsultationsprozesses zu revidieren. Wegen der dargestellten Marktmachtübertragung auf den Bereich der Systemlösungen und der wiederum daraus resultierenden Marktmachtverstärkung im Anschlussbereich sind der Anschlussmarkt und das Segment der kundenindividuellen Gesamtverträge zu eng miteinander verknüpft, als dass hier eine separate

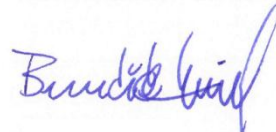
Betrachtung sinnvoll wäre. Die kundenindividuellen Gesamtverträge sind daher in den Anschlussmarkt einzubeziehen.

Für Rückfragen oder eine weitere Erörterung der angesprochenen Punkte stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Albers  
Geschäftsführer



Benedikt Kind  
Regulierungsverfahren & Recht



**STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN TELEKOM AG  
ZUM ENTWURF DER BNETZA VOM 07.11.2012,  
ZUGANG ZUM ÖFFENTLICHEN TELEFONNETZ AN  
FESTEN STANDORTEN**

## I. Management Summary

### A. Marktabgrenzung und –definition

- Es ist ein eigener (Geschäftskunden)Markt für ISDN-PMX-Anschlüsse abzugrenzen
- Single Play bzw. unopaketierte Anschlüsse bilden gegenüber den Bündeln Double und Triple Play einen eigenen, abgrenzbaren Markt.
- Die Deutsche Telekom regt an, geografische Differenzierung vorzunehmen, die anhand von Wettbewerbsindikatoren eine Unterteilung des Bundesgebiets in mehrere Untermärkte vornimmt. Diese Struktur orientiert sich an dem von OfCom ermittelten Ansatz im Markt 5. Aus Sicht der Deutschen Telekom macht dies auch durchaus auf nachgelagerten Stufen Sinn, unabhängig von der Abgrenzung im Markt 5. Aus Sicht der Deutschen Telekom ergeben sich mindestens zwei Untermärkte.

#### Markt A

- Präsenz von mindestens drei Anbietern mit eigener Infrastruktur bzw. TAL-basierten Infrastrukturanbietern in den entsprechenden Anschlussbereichen. Dies sichert die Nachhaltigkeit des Wettbewerbs, da diese Anbieter weitestgehend unabhängig von Infrastruktur der Deutschen Telekom agieren.
- Marktanteil der Deutschen Telekom im jeweiligen Anschlussbereich <50%, entsprechend den Vorschlägen der BNetzA zu einer möglichen geografischen Marktabgrenzung im Markt 5. Damit würde die wichtige Grenze der Marktmachtvermutungsschwelle ausreichend berücksichtigt.

#### Markt B

- Präsenz von weniger als drei Anbietern mit eigener Infrastruktur bzw. TAL-basierten Infrastrukturanbietern in den entsprechenden Anschlussbereichen.
- Marktanteil der Deutschen Telekom im jeweiligen Anschlussbereich  $\geq 50\%$

Die dafür notwendigen, anschlussbereichsbezogenen Daten kann die BNetzA bei der ohnehin anstehenden Überprüfung des Marktes 5 erheben, wie schon 2007/2008 erfolgt.

### B. Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG – Prüfung des „Drei-Kriterien-Tests“

#### 1. Keine Marktzutrittsschranken

- Die erforderlichen Investitionen zum Zutritt des Marktes stellen keine Marktzutrittsschranke dar. Dies zeigt sich daran, dass eine Vielzahl von Unternehmen diese bereits getätigt haben und die auf dem Markt tätigen Unternehmen dies auch weiterhin tun.
- Die Vorleistungsregulierung ist ausreichend, um einen Marktzutritt zu ermöglichen.
- Das erste Kriterium weist nicht auf eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes hin.

#### 2. Längerfristige Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gegeben

- [..]
- Der Wettbewerb entwickelt sich zu verstärkt in Richtung eines intermodalen Wettbewerbs.
- Marktanteile und vor allem die Marktstruktur deuten daher klar auf eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb hin.

## Öffentliche Fassung

- Auch das zweite Kriterium weist nicht auf eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes hin.

### **3. Eventuell auftretendem Marktversagen kann durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden.**

- Die unterstellten Missbrauchsmöglichkeiten werden von der BNetzA selbst eingeschränkt auf ein derart niedriges Niveau, das auch andere, nicht regulierte Unternehmen ausüben können.
- Die heutige ex-post Regulierung hat seit Bestehen mangels entsprechender Regulierungsverfahren gezeigt, dass eine nachträgliche Wettbewerbsaufsicht völlig ausreichend ist.
- Die Deutsche Telekom hat aufgrund der Marktsituation keine ausreichende Marktmacht, die nicht mit einer allgemeinen Wettbewerbsaufsicht sanktioniert werden könnte. Sie unterscheidet sich damit in ihrer Marktmacht nicht mehr von den nächsten größeren Unternehmen wie Vodafone, Telefónica oder den aggressiv am Markt tätigen Kabelnetzbetreiber. Dies gilt zumindest für die – als gesonderten Markt zu differenzierenden Anschlussbereiche mit Infrastrukturwettbewerb auf Basis der TAL und der Kabelnetzbetreiber.
- Erforderliche Vorleistungen sind durch die bestehende Regulierung der Märkte 2, 4 und 5 vorhanden.
- Auch das dritte Kriterium ist daher nicht erfüllt.

Im Ergebnis sieht die Deutsche Telekom keinen Regulierungsbedarf nach § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

### **C. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht:**

- Die überprüften Kriterien weisen aus Sicht der Deutschen Telekom nicht auf eine regulierungsbedürftige Marktmacht der Deutschen Telekom hin.
- Etwaige Marktmacht der Telekom wird zum einen durch die Vorleistungsregulierung neutralisiert, zum anderen diszipliniert der Wettbewerb ausreichend das Verhalten aller Marktteilnehmer.

## **II. Einführung**

Mit dem vorliegenden Entwurf überprüft die Bundesnetzagentur die derzeit gültige Marktanalyse des Marktes „Abschlusssegmente von Mietleitungen“.

In diesem Verfahren sind die Marktteilnehmer mehrfach bereits befragt worden. Daher verweist die Deutsche Telekom auch ausdrücklich

- auf ihre Stellungnahme im Rahmen der diesem Entwurf vorangegangenen Marktdatenabfragen und
- auf die Stellungnahme der Deutschen Telekom zur letzten Marktanalyse und zum ersten Entwurf der Überprüfung dieser Marktanalyse.

Die Deutsche Telekom begrüßt zudem, dass die BNetzA eine ausführliche Auswertung der befragten Unternehmen vorgenommen und veröffentlicht hat, um Ihre Ergebnisse zu untermauern. Die Deutsche Telekom teilt einen Teil des vorliegenden Marktanalyseentwurfs. In einigen Bereichen kommt sie allerdings zu abweichenden Ergebnissen, welche hier ausführlich kommentiert werden.

### III. Markt 1 der EU-Märkteempfehlung

#### A. Zur Marktabgrenzung und -definition

##### I. Sachliche Marktabgrenzung

###### 1) Privat- und Geschäftskunden, Unterteilung nach Schmalbandanschlussarten

Die BNetzA hält am bisher gültigen Ergebnis fest, dass es keine abgrenzbaren Privat- und Geschäftskundenmärkte gebe. An anderer Stelle verneint sie einen eigenen (Geschäftskunden-)Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse.

Aus Sicht der Deutschen Telekom ist ein klar abgrenzbarer, auf ISDN-PMx-Anschlüsse beschränkter Geschäftskundenmarkt vorhanden.

Die Tatsache, dass ISDN-PMx-Anschlüsse ausschließlich von Geschäftskunden nachgefragt werden, zeigt, dass es gerade keine Austauschbarkeit mit anderen Schmalbandanschlussarten gibt. Durch die getrennte Analyse der Frage nach Geschäfts-/ bzw. Privatkundenmärkten einerseits und die der Austauschbarkeit der Anschlussarten andererseits findet eine Verzerrung der Analyse statt.

So stellt die BNetzA bei der Frage nach einem eigenen ISDN-PMx-Anschlussmarkt vor allem auf die Austauschbarkeit aus Anbietersicht ab, da die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht nicht eindeutig belegbar sei. Betrachtet man aber die Tatsache, dass ISDN-PMx-Anschlüsse ausschließlich von Geschäftskunden nachgefragt werden, lässt sich dies wiederum klar zeigen:

Preislich bestehen nach Untersuchung der BNetzA keine Indizien auf eine andere Preisstrategie, aber Privatkunden können schon aufgrund der vorstellbaren Größe eines Privathaushalts mit dem ISDN-PMx-Anschluss nichts anfangen. Eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht ist daher nicht gegeben.

Die BNetzA führt des Weiteren aus, dass sie die Nachfragesubstituierbarkeit nicht ausreichend ermitteln konnte, aber eine hohe Austauschbarkeit aus Anbietersicht vorhanden sei. Diese kann sie aber nach den vorliegenden Ausführungen nicht belegen.

Zum einen haben die konsultierten Unternehmen dazu keine differenzierten Angaben gemacht. Wohl aber ist von einigen ausgeführt worden, dass „*ein Angebot neuer Produkte im Segment schmalbandiger Anschlussstypen nicht zu erwarten sei*“ Dies bedeutet u.a., dass Unternehmen, die derzeit ISDN-PMx-Anschlüsse (de-facto ausschließlich für Geschäftskunden) anbieten, eben nicht in das Geschäft mit schmalbandigen Telefonanschlüssen (vorrangig für Privatkunden) einsteigen wollen. Wie die Deutsche Telekom auch schon im Rahmen der Datenerhebung ausgeführt hat, ist die fehlende Austauschbarkeit vor allem daran zu erkennen. Die BNetzA spricht von „Hinweisen“, die eine Austauschbarkeit belegen würden. Das reicht auch nach Ansicht der EU-Kommission nicht für eine Festlegung für eine Austauschbarkeit:

*„Außerdem müssen die NRB feststellen, ob ein bestimmter Anbieter tatsächlich seine Produktionsmittel für die Herstellung des relevanten Produkts verwenden oder umstellen würde (ob seine Kapazität z. B. aufgrund langfristiger Liefervereinbarungen ausgelastet ist usw.). Eine rein hypothetische Angebotsumstellungsflexibilität reicht für die Marktdefinition nicht aus.“* (Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (2002/C 165/03, Abschnitt 52.)

Da von Seiten des Wettbewerbs keine klare Festlegung dazu geäußert wurde, kann die BNetzA hier keine Angebotsumstellungsflexibilität belegen.

## Öffentliche Fassung

Auch die Analyse der Wettbewerbsbedingungen ist nicht zutreffend: Die BNetzA bezeichnet die Wettbewerbsbedingungen als ausreichend homogen, weil auch auf einem gesonderten ISDN-PMx-Markt die Deutsche Telekom einen hohen Marktanteil besitze und ihre marktbeherrschende Stellung absehbar nicht verlieren würde. Dass in beiden Untermärkten eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom vorhanden sein könnte, kann aber kein Kriterium zur Marktabgrenzung sein. Schließlich kann die Intensität der Marktmacht variieren und so auch eine Differenzierung der regulatorischen Maßnahmen erfordern. Im Übrigen wird aber die Präsenz einer marktbeherrschenden Stellung erst nach Marktabgrenzung geprüft. Davon abgesehen ist der Unterschied zwischen den Marktanteilen aus Sicht der Deutschen Telekom ausreichend, um heterogene Wettbewerbsbedingungen festzustellen.

Die Deutsche Telekom teilt daher die Festlegung der BNetzA nicht, dass auch die ISDN-PMx-Anschlüsse einem gemeinsamen Markt mit Analog- und ISDN-Basis-Anschlüssen zuzuordnen sind. Aufgrund des Verwendungszwecks fallen ISDN-PMx-Anschlüsse zwar unter den Empfehlungsumfang des Marktes 1. Sie stellen aber nach Ansicht der Deutschen Telekom einen eigenen Untermarkt dar, da das Produkt von Privatkunden überhaupt nicht nachgefragt wird.

Fazit:

Aus Sicht der Deutschen Telekom müssen ISDN-PMx-Anschlüsse einem gesonderten (geschäftskundenorientierten) Untermarkt zugeordnet werden.

### **2) Schmal- und breitbandige stationäre Funklösungen**

Aus Sicht der Deutschen Telekom bedarf es zur Einordnung der stationären Funklösungen, unabhängig davon, ob sie schmal- oder breitbandig realisiert sind, einer genaueren Abgrenzung als in dem Entwurf bislang vorgesehen ist.

Im Prinzip ist der Analyse der BNetzA zuzustimmen, dass folgende Faktoren für eine Einordnung der stationären Funklösungen in den Anschlussmarkt entscheidend sind:

- Marketing: Produkt- und Preisgestaltung Mobilfunk vs. Festnetz
- Mobilität: Verwendung des Anschlusses außerhalb der Lokation, respektive der „Home“-Funkzelle. Dieses Kriterium ist auch nach Ansicht der BNetzA das entscheidende hinsichtlich der Frage, ob Mobilfunkanschlüsse generell dem Markt 1 zuzuordnen sind (vgl. 9.1.7 Mobilfunkanschlüsse).

Hinsichtlich des Kriteriums der verwendeten Endgeräte sieht die Deutsche Telekom es allenfalls dann als ausreichend an dies mit einzubeziehen, wenn die Verwendung des Anschlusses auf die Nutzung innerhalb der „Home“-Funkzelle beschränkt ist, sei es, dass die verwendete SIM-Karte nur in der „Home“-Funkzelle freigeschaltet ist, oder dass diese von den (Festnetz-)Endgeräten nicht zu trennen und damit faktisch auch nur in der „Home“-Funkzelle nutzbar sind.

Endgeräte als Marktabgrenzungskriterium einzustufen ist aus Sicht der Deutschen Telekom problematisch: Das Endgerät muss nicht zwingend vom Telekommunikationsdienstleister bezogen werden. Es gibt bereits heute eine Vielzahl von Endgeräten, die sowohl festnetz- als auch mobilfunkseitig verwendet werden können. Anders als vor 1998 existiert heute kein Endgeräte-monopol mehr, das dem Betreiber erlaubt, dem Kunden die Nutzung (seiner) Endgeräte vorzuschreiben. Die Endkunden haben heute die freie Wahl der technisch zulässigen Geräte, die zudem frei im Wettbewerb erhältlich sind. Entsprechend hat das Endgerät nur dann wirklich eine direkte Beziehung zum angebotenen Telekommunikationsdienst „Anschluss“, der sich bei Mobilfunktechnik auf der SIM-Karte befindet, wenn diese beispielsweise mit dem Endgerät technisch untrennbar verbunden ist oder allenfalls, wenn sie gebündelt mit dem Anschluss vertrieben wird und die SIM-Karte nicht außerhalb der „Home“-Funkzelle genutzt werden kann.

## Öffentliche Fassung

Hierdurch wird deutlich, dass die Mobilität das wirklich entscheidende Kriterium zur Marktabgrenzung ist. Ist die SIM-Karte außerhalb der „Home“-Zone bzw. der „Home“-Funkzelle nutzbar, zudem mit Mobilfunktarifen, so ist es aus Sicht der Deutschen Telekom unerheblich, ob die Karte in der „Home“-Zone mit Festnetz- oder Mobilfunkgeräten genutzt wird. In diesem Fall handelt es sich um einen Anschluss, der als Mobilfunkanschluss zu klassifizieren ist und daher nicht in den Markt 1 fallen kann. Dieses Produkt ist eher mit den „Homezone“-Produkten verwandt als mit einem Festnetzanschluss. Denn auch heute schon ist eine Verwendung der SIM-Karten in allen technisch denkbaren Endgeräten möglich. Ob mit dem Produkt ein (Festnetz)Endgerät betrieben wird, ist für die Marktabgrenzung nur dann erheblich, wenn daraus eine ausschließliche Nutzung für Festnetzendgeräte und/oder in die Nutzung auf die „Home“-Funkzelle beschränkt ist.

### Fazit:

Der Einbezug von stationären Funklösungen ist in den Markt einzubeziehen, wenn

- die Nutzung der SIM-Karte ausschließlich auf die „Home“-Funkzelle beschränkt ist
- die Produktstruktur, vor allem die Tarife, sich an Festnetzbedingungen orientieren.
- ggfs. ferner die Nutzung von der SIM-Karte mit einem Festnetzendgerät bzw. der „Home“-Funkzelle fest und ausschließlich gekoppelt ist. Nur dann ist der Mobilfunkanschluss in seiner Mobilität eingeschränkt (vgl. dazu S. 77 des vorliegenden Entwurfs).

Dies sollte im Vergleich zum vorliegenden Entwurf deutlicher definiert werden.

### 3) Glasfaseranschlüsse

Komplettanschlüsse und Kabelanschlüsse sind untereinander austauschbar. Hingegen sind Glasfaseranschlüsse heute aufgrund der kaum vorhandenen Infrastruktur noch nicht hinsichtlich ihrer Austauschbarkeit abschließend beurteilbar. So ist es noch offen, ob auch auf Glasfaserbasis Single Play-Angebot realisiert werden oder aufgrund betriebswirtschaftlicher Betrachtung nur für Double und Triple Play Angebote verwendet werden. Dies könnte auch ein Indiz dafür sein, getrennte Bündelmärkte abzugrenzen. Die Errichtung eines Glasfaseranschlusses ist eine aufwändige Investition, die neben hohem Kapitaleinsatz umfangreiche (unterirdische) Baumaßnahmen erfordert, wie sie für die Errichtung eines Anschlussnetzes typisch sind. Da in Deutschland die Anzahl der Single Play Kunden zwar zurückgeht, aber nicht damit zu rechnen ist, dass alle Single Play Kunden in absehbarer Zeit zusätzlich Breitbanddaten- und TV-Dienste nachfragen, ist davon auszugehen, dass es einen eigenen Single Play Markt gibt. Ob auf sich dort auch glasfaserbasierte Anschlüsse befinden werden, kann heute noch nicht abschließend beurteilt werden. Glasfaseranschlüsse sollten daher erst in den Markt 1 einbezogen werden, wenn sich Endkundenanschlussprodukte abzeichnen. Bislang ist – trotz der vorhandenen Ausbautätigkeit – noch kein signifikantes Endkundenangebot zu beobachten.

Fazit: Glasfaseranschlüsse können heute noch nicht in den Empfehlungsumfang des Marktes 1 aufgenommen werden. Insbesondere nicht in einem eigenen, abzugrenzenden Single Play Markt (vgl. nächster Abschnitt). Eine Realisierung eines Single Play bzw. unpaketierte Anschluss auf Glasfaser- oder HFC-Basis wird aufgrund der Infrastrukturkosten absehbar kein tragbares Vertriebsmodell sein.

### 5) Produktbündel und Pakete

- Nach Ansicht der Deutschen Telekom gibt es separate Märkte für „Single Play“ bzw. unpaketierte Anschlüsse“ zum einen und zum Anderen einen „Bündelmarkt“ für Double und Triple Play (ohne Quadruple Play, da es heute noch keine entscheidende Rolle spielt). Hierzu hatte die Deutsche Telekom bereits mehrfach Stellung bezogen. Die Bündelung eines Anschlusses mit einem Tarif als „Single Play“ ist in diesem Zu-

## Öffentliche Fassung

sammenhang kein Paket, da hier lediglich zwei Dienste (Anschluss und Verbindungstarif) zusammengeführt werden, die ohnehin nicht ohne den jeweils anderen sinnvoll bezogen werden können. „Bündel“ sind daher im Sinne der hier beschriebenen Marktabgrenzung erst vorhanden, wenn eine zusätzliche, auch unabhängig funktionsfähige Leistung, wie eben den (Daten)Breitbandanschluss, hinzugefügt werden. Der Markt für „Single Play“ und unopaketierte Anschlüsse rechtfertigt sich u.a. durch die Erkenntnis, dass die Anschlusszahlen im Bereich der unopakierten Anschlüsse und des „Single Play“ zwar abnehmen, jedoch aktuell immer noch eine signifikante Größe darstellen. Daher geht die Deutsche Telekom davon aus, dass diese ein dauerhaftes, eigenes Marktsegment darstellen, das als eigener Markt abzugrenzen ist. Offenbar gibt es im Markt trotz des starken allgemeinen Preisverfalls und die vielfältigen Möglichkeiten, die das Breitband liefert, eine große Anzahl an Nachfragern, die ganz spezifisch nur Sprachtelefonie nachfragen. Dies lässt auf eine fehlende Austauschbarkeit zumindest zwischen unopakierten Anschlüssen bzw. „Single Play“ und anderen Bündeln schließen. [..] so dass hier von funktionsfähigem Wettbewerb mit zahlreichen Wettbewerbern ausgegangen werden kann.

### **6) Mobilfunkanschlüsse**

Die Deutsche Telekom teilt die Auffassung der BNetzA, dass Mobilfunkanschlüsse nicht Teil des Marktes 1 sind. Dazu zählen richtigerweise auch die sogenannten „Homezone“-Angebote.

### **7) Kundenindividuelle Gesamtverträge**

Die Deutsche Telekom teilt die Auffassung der BNetzA, die Jahresumsatzgrenze, ab der Festnetztelefonieleistungen in kundenindividuellen Gesamtverträge dem Markt 1 zuzurechnen sind, auf 500.000 € abzusenken.

Dieses Ergebnis sieht die Deutsche Telekom auch neben den Ausführungen der BNetzA nach Zahlen des Statistischen Bundesamts bestätigt. In den letzten sechs Jahren ist ein wettbewerbsgetriebener Preisverfall bei Telekommunikationsdienstleistungen zu beobachten. So weist das Statistische Bundesamt für seinen Erzeugerpreisindex für Telekommunikation, der auch Privat- und Geschäftskundenleistungen umfasst, einen Preisverfall von ca. 20 % im Bereich Festnetz/Internet seit Beginn der Aufzeichnung 2006 aus. Da der Preisindex breiter gefasst ist, kann der Preisverfall in dem hier speziell betrachteten Marktsegment auch größer sein. Auch dieser Faktor trägt neben den beschriebenen Gegebenheiten dazu bei, dass die von der BNetzA beschriebene Marktverschiebung eingetreten ist und so eine neue Marktgrenze bei 500.000 € Jahresumsatz die gegebene Marktrealität darstellt.

## **I. Räumliche Marktabgrenzung**

Der Festlegung eines bundeseinheitlichen Marktes kann sich die Deutsche Telekom nach wie vor nicht anschließen.

Die BNetzA führt zum einen aus, dass „Regionen, in denen es keine alternativen Anbieter gibt, [.] im Rahmen der Ermittlungen nicht identifiziert werden [konnten]“. Es darf bezweifelt werden, dass in zahlreichen Anschlussbereichen, insbesondere im ländlichen Raum tatsächlich Wettbewerber in signifikantem Umfang auftreten. Darauf kommt es aber letztlich auch nicht an. Es reichen schon signifikante Unterschiede in der Anbieterstruktur und –anzahl, eine geografische Marktabgrenzung zu rechtfertigen. Das wiederum lässt sich in Anbetracht der großen Angebotsunterschiede zwischen ländlichen Gebieten und Ballungsräumen zeigen. Dass der Wettbewerb in Deutschland – wie auch von der BNetzA festgestellt – quantitativ vor allem von regionalen Anbietern gekennzeichnet ist, ist aus Sicht der Deutschen Telekom ebenfalls ein klares Indiz für regional differenzierte Märkte: Schließlich haben diese Unternehmen in ihren Geschäftsmodellen sich bewusst für eine bestimmte Region oder gar Stadtteile oder Straßenzüge entschieden und gegen andere bzw. den verbleibenden Teil des

## Öffentliche Fassung

Bundesgebiets. Des Weiteren zeigt auch die von der BNetzA zitierte Anzahl der von Wettbewerbern erschlossenen HVts, dass die Qualität des Wettbewerbs sich in den Anschlussbereichen deutlich unterscheidet: Starker Wettbewerber findet sich in den Anschlussbereichen, in denen infrastrukturbasierter Wettbewerb auf TAL-Basis für Bitstream und im Endkundenbereich stattfindet. Hinzu kommt in zahlreichen Anschlussbereichen die Präsenz unabhängiger, alternativer Infrastruktur auf Breitbandkabelbasis. Die Wettbewerbsunternehmen haben seit 1998 ein „Rosinenpicken“ vorgenommen und sich auf die Marktsegmente konzentriert, die für sie – auch auf Basis regulierter Vorleistungen – wirtschaftlich am attraktivsten sind.

In der Mehrheit der Anschlussbereiche ohne HVt-Erschließung sind Anbieter auf IP-BSA-Basis in Konkurrenz zur Deutschen Telekom tätig, ebenso Kabelnetzbetreiber. Anders als von der BNetzA beschrieben, sind die notwendigen Investitionen für einen bundesweiten Zugang über Bitstream mit 73 Zugangspunkten im Vergleich zur TAL mit gut 8000 Zugangspunkten deutlich weniger gewichtig. Dennoch halten sich die Wettbewerbsunternehmen bei der Erschließung von Kunden in den eher ländlich geprägten Anschlussbereichen deutlich zurück. Daher können die Wettbewerbsbedingungen aus Endkundensicht hier nicht die gleichen sein wie in einem Ballungsgebiet mit mehreren TAL-basierten Anbietern, IP-BSA-basierten Anbietern und Breitbandkabelanbietern.

Die BNetzA räumt diese deutlichen Unterschieden zwischen Ballungsräumen und ländlichen Gebieten zwar ein, verwirft aber den Ansatz einer geografischen Differenzierung, solange es bei bundesweiten bzw. überregionalen Anbietern keine regionale Preisdifferenzierung gebe. Den Wettbewerbsdruck der Kabelnetzbetreiber stuft die BNetzA als zu gering ein, um tatsächlich heterogene Wettbewerbsverhältnisse auszulösen. Schließlich sei dann zu erwarten gewesen, dass andere Anbieter durch regionale Vergünstigungen oder Rabatte reagiert hätten. Es ist allerdings zu beobachten, dass derzeit die Marktanteilsgewinne der Kabelnetzbetreiber weiterhin – wenn auch von niedrigem Niveau kommend – mit hoher Geschwindigkeit steigen. Für eine vorausschauende Marktanalyse, die drei Jahre in der Regel umfassen soll, muss dieser Effekt stärker berücksichtigt werden. Das Wachstum hält schließlich schon seit mehreren Jahren an. Die hohe Wettbewerbsintensität speist sich nicht alleine aus dem Wettbewerb durch die Kabelnetzbetreiber. Sie ist auch dort schon hoch, wo andere Wettbewerber, vor allem auf TAL-Basis, präsent sind. Denn im Gegensatz zu den ersten Jahren der Marktöffnung konkurrieren mittlerweile nicht mehr „alle gemeinsam gegen die Deutsche Telekom“, sondern stehen die TAL-basierten Wettbewerber ebenso untereinander wie mit den Kabelnetzbetreibern in intensivem Wettbewerb, die völlig unabhängig von der Deutschen Telekom ohne Vorleistungen agieren und so vor allem den Preiswettbewerb weiter intensivieren. Dies ist eine klare Tendenz zu wirksamen Wettbewerb.

Aus Endkundensicht ist es daher schon erheblich, dass es Anbieter gibt, die deutlich geringere Preise für vergleichbare Produkte verlangen. Dass regionale Preisdifferenzierung innerhalb des Angebots einzelner Anbieter kaum vorkommt (im Rahmen von Aktionen hat auch die Deutsche Telekom dies bereits vorgenommen), ist nicht zwingend ein Beleg dafür, dass die Wettbewerbsbedingungen homogen sind. Die BNetzA ist sich hierbei selbst offenbar nicht sicher. Ansonsten würde sie nicht davon sprechen, dass es „anscheinend“ Beschränkungen des Preissetzungsspielraums gibt, die dies verhindern. Vielmehr ist es an der BNetzA genau diese Einschränkungen genauer zu untersuchen. „Anscheinende“ Beschränkungen sind für das Urteil der Marktanalyse nicht ausreichend.

Dass sich die Wettbewerbsverhältnisse unterscheiden, zeigt sich dann letztendlich auch in den unterschiedlichen Marktanteilen, über die beispielsweise die Deutsche Telekom in Ballungsräumen und im ländlichen Raum jeweils verfügt. [..].

Die Deutsche Telekom regt daher an, eine geografische Differenzierung vorzunehmen, die anhand von Wettbewerbsindikatoren eine Unterteilung des Bundesgebiets in mehrere Un-



## Öffentliche Fassung

termärkte vornimmt. Diese Struktur orientiert sich an dem von OfCom ermittelten Ansatz im Markt 5. Aus Sicht der Deutschen Telekom macht dies auch durchaus auf nachgelagerten Stufen Sinn, unabhängig von der Abgrenzung im Markt 5. Aus Sicht der Deutschen Telekom ergeben sich mindestens zwei Untermärkte.

### Markt A

- Präsenz von mindestens drei Anbietern mit eigener Infrastruktur bzw. TAL-basierten Infrastrukturanbietern in den entsprechenden Anschlussbereichen. Dies sichert die Nachhaltigkeit des Wettbewerbs, da diese Anbieter weitestgehend unabhängig von Infrastruktur der Deutschen Telekom agieren.
- Marktanteil der Deutschen Telekom im jeweiligen Anschlussbereich <50%, entsprechend den Vorschlägen der BNetzA zu einer möglichen geografischen Marktabgrenzung im Markt 5. Damit würde die wichtige Grenze der Marktmachtvermutungsschwelle ausreichend berücksichtigt.

### Markt B

- Präsenz von weniger als drei Anbietern mit eigener Infrastruktur bzw. TAL-basierten Infrastrukturanbietern in den entsprechenden Anschlussbereichen.
- Marktanteil der Deutschen Telekom im jeweiligen Anschlussbereich  $\geq 50\%$

### Fazit:

Aus Sicht der Deutschen Telekom ist der Markt 1 regional in mindestens zwei Untermärkten abzugrenzen.

Die dafür notwendigen, anschlussbereichsbezogenen Daten kann die BNetzA bei der ohnehin anstehenden Überprüfung des Marktes 5 erheben, wie schon 2007/2008 erfolgt.

### Fazit sachlich und räumlich relevante Märkte

- Es ist ein eigener (Geschäftskunden)Markt für ISDN-PMX-Anschlüsse abzugrenzen
- Single Play/unpaketierte Anschlüsse bilden gegenüber den Bündeln einen eigenen abgrenzbaren Markt.
- Die Marktabgrenzung ist nicht bundesweit vorzunehmen, sondern regional differenziert.

## C. Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG – Prüfung des „Drei-Kriterien-Tests“

### 1. Keine Marktzutrittsschranken

Die Ausführungen der BNetzA kann die Deutsche Telekom hierzu nicht teilen. Nach wie vor werden Marktzutrittsschranken festgestellt, die es auf Basis der regulierten Vorleistungsprodukte im Markt 4 und 5 nicht geben kann. Dies gilt zumindest für den oben abgegrenzten Untermarkt A. Es gibt schließlich neben der Deutschen Telekom zahlreiche regionale und einige bundesweit agierende Unternehmen, die vor allem Wettbewerb auf Basis der Vorleistungen der Deutschen Telekom betreiben. Dass keine oder nur wenige Unternehmen den Markt neu betreten und dass regionale Anbieter ihr Angebot nicht weiter ausdehnen, deutet lediglich auf einen entwickelten Markt hin, der sich eben nicht mehr in der Expansionsphase befindet und dessen Anbieterzahl sich nur noch geringfügig ändert. Im bestehenden Markt liefern sich die präsenten Unternehmen aber intensiven Wettbewerb. Sollte es hier entsprechend der Marktreife Marktzutrittsschranken geben, so sind diese nicht marktmachtbedingt und können daher auch nicht als regulierungsbedürftig eingestuft werden. Auch dies gilt zumindest für den Untermarkt A.

Die BNetzA führt weiter aus, dass außerdem die zu tätigen Investitionen als versunkene Kosten den Marktzutritt behinderten. Hierzu ist allerdings zu entgegnen, dass diese

## Öffentliche Fassung

Investitionen ein Marktcharakteristikum darstellen und von den zahlreichen im Markt tätigen Unternehmen, insbesondere den Kabelnetzbetreibern längst getätigt wurden und weiterhin werden. Die Präsenz der Wettbewerber auf diesem Markt hat 15 Jahre nach der Öffnung der Telekommunikationsmärkte ein hohes Niveau erreicht. Eine Marktzutrittsschranke ergibt sich daraus daher nicht.

Dass mehrere Unternehmen Probleme mit den Vorleistungen zum Angebot von Schmalbanddiensten geltend machen, zeigt nicht, dass die Vorleistungsregulierung unzureichend ist, sondern dass es in der Tat Unterschiede in der Wettbewerbsstruktur zwischen unpaketierte bzw. Single Play-Anschlüssen auf der einen und Bündelangeboten auf der anderen Seite gibt, die zu einer Abgrenzung mehrerer Märkte führen muss. Die von den Wettbewerbern beschriebenen Sachverhalte können insbesondere für ihre Bündelangebote, die mehr als 90% ihrer Anschlüsse betreffen, kein Regulierungsproblem darstellen.

### Fazit:

- Die erforderlichen Investitionen zum Zutritt des Marktes stellen keine Marktzutrittsschranke dar. Dies zeigt sich daran, dass eine Vielzahl von Unternehmen diese bereits getätigt haben und die auf dem Markt tätigen Unternehmen dies auch weiterhin tun.
- Die Vorleistungsregulierung ist ausreichend, um einen Marktzutritt zu ermöglichen.
- Das erste Kriterium weist nicht auf eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes hin.

## 2. Längerfristige Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gegeben

### 1.) Marktanteile

Die BNetzA sieht die von der Deutschen Telekom vorgetragene Punkte hinsichtlich der Marktanteilsentwicklung als weiterhin unzureichend an. Des Weiteren verweist sie auf die Unsicherheit, die sich durch die Verlangsamung des Zuwachses des TAL-Bestandes für die Wettbewerbsentwicklung ergebe.

- Zu letzterem kann festgestellt werden, dass das langsamere Wachstum der TAL-Zahlen nicht auf Basis ausgeübter Marktmacht erfolgt, sondern ein Zeichen des sich wandelnden Wettbewerbs ist. Schließlich verzeichnen die Kabelnetzbetreiber zunehmende Marktanteile. Der Wettbewerb im Neukundensegment findet derzeit vermehrt auf völlig von der Deutschen Telekom unabhängige Infrastruktur statt als noch bei der letzten Überprüfung. Der TAL-Wettbewerb wird nun schrittweise durch intermodalen Wettbewerb zumindest im Neukundengeschäft ergänzt. Die Wettbewerbsentwicklung muss daher ganzheitlich beide Faktoren betrachten. Die positive Entwicklung hin zum intermodalen Wettbewerb kann daher nur als ein Indiz für eine längerfristige Tendenz zu wirksamen (auch von Vorleistungen der Deutschen Telekom unabhängigen) Wettbewerb gedeutet werden. Bei fast 10 Millionen TALs ist es zudem abwegig, den Wettbewerbsdruck der TAL-basierten Anbieter als abnehmend einzustufen. In Summe über alle Wettbewerbsvarianten hat der Marktanteil der Deutschen Telekom weiter abgenommen und aufgrund des Wachstums der Kabelnetzbetreiber wird sich dies absehbar fortsetzen. Selbst wenn man der vorgeschlagenen regionalen Marktabgrenzung nicht folgt, zeigt die Gesamtentwicklung, dass der Markt 1 zu mehr Wettbewerb tendiert, [..]

### 2.) Marktstruktur

- Die BNetzA zweifelt an dieser Stelle an, dass zukünftig auch ohne Regulierung langfristig wirksamer Wettbewerb entstehen kann bzw. dann auch erhalten werden kann“. Die relevante Vorleistungsregulierung (Markt 4 und Markt 5) zum Bestand des wirksamen Wettbewerbs steht derzeit nicht zur Disposition, bzw. besteht im Markt 5 zumindest regional die Tendenz zu selbsttragenden Wettbewerb. Folglich ist ein wettbewerb-

## Öffentliche Fassung

liches Angebot an Bistream-Diensten z.T. sogar wettbewerblich abgesichert. Dies ist aus Sicht der Deutschen Telekom ausreichend, um den längst bestehenden Wettbewerb im Markt 1 wirksam zu unterstützen. Schließlich wurde auch der Endkundenmarkt für das Angebot von Mietleitungen mit einer Bandbreite bis zu 2 MBit/s dereguliert, gerade weil die Vorleistungsregulierung als ausreichend und tragfähig bewertet wurde. [...] Die BNetzA kann sich auch nicht darauf zurückziehen, dass der Endkundenmarkt für Mietleitungen mit Bandbreiten bis einschließlich 2 MBit/s in der Empfehlung nicht mehr auftaucht im Gegensatz zu Markt 1. Entscheidend ist eine konsistente Begründung. Der vorliegende Entwurf legt nahe, dass auch im Markt 1 die Regulierungsbedürftigkeit nicht mehr besteht. Die Begründungen zur Marktstruktur und Vorleistungsregulierung sind nahezu identisch mit denen des Endkundenmarktes für Mietleitungen.

Desweiteren ist anzumerken, dass die Deutsche Telekom bei stationären Funklösungen, die in den Markt 1 eingeordnet werden, gerade keinen Vorteil gegenüber anderen Unternehmen hat. Schließlich gibt es drei weitere Mobilfunknetzbetreiber, die ebenso derartige Dienste anbieten können, vor allem die auch in diesem Zusammenhang mit einem Referenzprodukt genannte Vodafone und die Telefónica. Beide sind ebenso wie die Deutsche Telekom integrierte Telekommunikationsunternehmen, die über Fest- und Mobilfunknetze verfügen.

### Fazit:

- Die Marktanteile der Deutschen Telekom nehmen signifikant weiter ab.
- Der Wettbewerb entwickelt sich verstärkt in Richtung eines intermodalen Wettbewerbs.
- Marktanteile und vor allem die Marktstruktur deuten daher klar auf eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb hin.
- Auch das zweite Kriterium weist nicht auf eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes hin.

### 3. Eventuell auftretendem Marktversagen kann durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden.

Die BNetzA führt als Hauptargument, dass auch das dritte Kriterium erfüllt sei, die Möglichkeit der Bildung von Preis-Kosten-Scheren durch die Deutsche Telekom an, mit denen sie aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten zumindest kleinere Anbieter aus dem Markt drängen könnte.

Diese Argumentation ist in ihrer Fokussierung auf die Deutsche Telekom unzutreffend. Auch Vodafone und Telefónica, als Bestandteil internationaler Telekommunikationskonzerne sind in der Lage, mit Dumping „zumindest kleinere Anbieter“ aus dem Markt zu drängen. Eine besondere Marktmacht oder gar Regulierungsbedürftigkeit der Deutschen Telekom ergibt sich aus diesem Argument daher nicht. Auch der letzte Marktanalysezyklus hat gezeigt, dass keine gesonderte Aufsicht mehr notwendig ist: Die ex-post-Kontrolle ohne Anzeigepflicht hat sich als tragfähig erwiesen. Es hat seither keine Verfahren oder Beschwerden von Wettbewerbern hinsichtlich eines Ausbeutungsmissbrauchs gegeben. Die von der BNetzA angeführte intensive Beobachtung des Marktes aufgrund der sektorspezifischen Regulierung ist daher nicht mehr nötig.

Auch ist nicht ersichtlich, warum das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend sein sollte, etwaigen Marktmachtmissbrauch zu verhindern. Schließlich wären die Mechanismen gegenüber der heutigen Regulierung sehr ähnlich. Aus Sicht der Deutschen Telekom ist der Wettbewerb mittlerweile so weit entwickelt, dass ein Marktmachtmissbrauch der Deutschen Telekom gar nicht mehr stattfinden kann. Die BNetzA schränkt die Verdrängungsmöglichkeiten selbst auf „zumindest kleinere Anbieter“ ein. Diese ha-

## Öffentliche Fassung

ben aber auch andere Unternehmen, die zudem heute keiner sektorspezifischen Aufsicht der BNetzA unterliegen.

In diesem Wettbewerbsumfeld ist die Deutsche Telekom nicht in der Lage, Marktmacht zur Verdrängung des Wettbewerbs einzusetzen. Diese existiert auf dem Markt 1 de facto nicht mehr.

Auch ist durch eine Deregulierung die Betreiber(vor)auswahl nicht in Gefahr: Nach derzeit geltendem Recht und bestehenden Marktanalysen werden die dafür notwendigen Vorleistungen durch die Regulierung des Marktes 2 reglementiert. [..]

Die Übertragung von Marktmacht auf andere Märkte ist schon durch die Regulierung der Märkte 4 und 5 ausgeschlossen. Die Bündelung mit anderen Leistungen und sogar ein Angebot zu aggressiven Konditionen, die weit unter denen der Deutschen Telekom liegen, sind durch zahlreiche, teilweise bundesweite Anbieter und den Kabelnetzbetreibern bereits heute präsent. Eine gesonderte Ausübung von Marktmacht durch die Deutsche Telekom bei Bündelprodukten kann daher nicht stattfinden.

Die Auseinandersetzung der BNetzA mit der Einschätzung der der Monopolkommission konzentriert sich auf deren Ergebnis des letzten Sondergutachtens, dass Endkunden in von Wettbewerbern nicht erschlossenen Hauptverteilergebieten vor „überhöhten“ Entgelten geschützt seien, da die Telekom Deutschland nicht beabsichtige, eine regionale Preisdifferenzierung vorzunehmen. Da die Deutsche Telekom aber mehrfach eine geografische Differenzierung der Marktabgrenzung gefordert habe, müsse sie an einer geografischen Preisdifferenzierung ein Interesse haben. Damit sei die Einschränkung, die die Monopolkommission gemacht hat, um eine Deregulierung des Marktes 1 vorzunehmen, nicht mehr erfüllt. Daher reiche aus Sicht der BNetzA das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht aus und das im Einklang mit dem Sondergutachten der Monopolkommission.

Diese Ansicht ist nicht zutreffend:

Die Monopolkommission hat grundsätzlich in Ihrem Sondergutachten betont, dass die von der BNetzA vorgenommene ex-post-Kontrolle ohne Anzeigepflicht sich nur graduell von der des Bundeskartellamts unterscheidet. Durch die Rücknahme der sektorspezifischen Regulierung entsteht daher keine „Lücke“. Das allgemeine Wettbewerbsrecht reicht aus. Es ist nicht ersichtlich, warum ein etwaiger, hier unterstellter Preishöhenmissbrauch nicht vom Bundeskartellamt mit vergleichbaren Regulierungsinstrumenten geahndet werden könnte.

### Fazit:

- Die unterstellten Missbrauchsmöglichkeiten werden von der BNetzA selbst eingeschränkt auf ein derart niedriges Niveau, das auch andere, nicht regulierte Unternehmen ausüben können.
- Die heutige ex-post Regulierung hat seit Bestehen mangels entsprechender Regulierungsverfahren gezeigt, dass eine nachträgliche Wettbewerbsaufsicht auf allen Märkten des Marktes 1 völlig ausreichend ist.
- Die Deutsche Telekom hat aufgrund der Marktsituation keine ausreichende Marktmacht, die nicht mit einer allgemeinen Wettbewerbsaufsicht sanktioniert werden könnte. Sie unterscheidet sich damit in ihrer Marktmacht nicht mehr von den nächst größeren Unternehmen wie Vodafone, Telefónica oder den aggressiv am Markt tätigen Kabelnetzbetreiber. Dies gilt zumindest für die – als gesonderten Markt zu differenzierenden Anschlussbereiche mit Infrastrukturwettbewerb auf Basis der TAL und der Kabelnetzbetreiber

## Öffentliche Fassung

- Erforderliche Vorleistungen sind durch die bestehende Regulierung der Märkte 2, 4 und 5 vorhanden.
- Auch das dritte Kriterium ist daher nicht erfüllt.

Im Ergebnis sieht die Deutsche Telekom keinen Regulierungsbedarf nach § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

### C. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

#### 1) Marktanteile

Hierzu kann auf die Ausführungen zu den Marktanteilen in Abschnitt B verwiesen werden. Die Deutsche Telekom teilt darüber hinaus nicht die Auffassung, dass im Endkundenmarkt eine Sättigung des Wechselverhaltens eingetreten ist. Die Beschreibung der Bewegung der Endkunden von klassischen zu alternativen Technologien ist zwar korrekt. Es ergibt sich daraus aus Sicht der Deutschen Telekom aber kein Indiz für eine schwächere Wechselbewegung. Das „Hin und Her“-Wechseln zwischen Wettbewerberangeboten sorgt in der Folge nämlich dafür, dass der Wettbewerb sich weiter intensiviert und optimiert. Unternehmen sind dazu gezwungen, Innovationen voranzutreiben und Preissenkungsspielräume noch weiter auszuschöpfen. Dies wird auch weitere Bestandskunden der Deutschen Telekom ansprechen zu wechseln. [..]

In der Marktmachtbetrachtung offenbart sich auch hier wieder, dass die auch Sicht der Deutschen Telekom fehlerhafte bundesweite Marktabgrenzung das Analyseergebnis verzerrt:

[..] Für die Deutsche Telekom ist dies ein weiterer Beleg dafür, dass die bundesweite Betrachtung des Marktes 1 marktanalytisch nicht korrekt ist. Vielmehr sind mindestens zwei subnationale Märkte abzugrenzen (s.o.) und auf diesen Märkten Marktstruktur und Marktanteile zu untersuchen. Des Weiteren zeigt auch die Untersuchung der Bündel Effekte durch die BNetzA, dass eine Differenzierung nach Bündelungen, wie oben beschrieben, aufgrund heterogener Wettbewerbsbedingungen vorgenommen werden muss.

Aus Sicht der Deutschen Telekom zeigt daher das vorliegende Kriterium zumindest in den – als eigenen Markt abzugrenzenden Gebieten mit hoher Wettbewerbsintensität – keine Indikation für Marktmacht darstellt.

#### 2) Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration

Hierzu hatte die Deutsche Telekom bereits mehrfach Stellung bezogen, so dass hier im Wesentlichen darauf verwiesen werden kann: Mit der auferlegten Zugangsregulierung im Vorleistungsbereich ist die Verfügung der Deutschen Telekom über eine bundesweite Infrastruktur neutralisiert. Die aus Regulierungssicht kritischen Einrichtungen werden hierdurch den Wettbewerbern diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt. Daher kann aufgrund der bestehenden Vorleistungsregulierung dieses Kriterium nicht auf eine Marktmacht der Deutschen Telekom hindeuten.

#### 3) Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen

Positiv und korrekt ist es aus Sicht der Deutschen Telekom, dass Unternehmen wie Telefónica und Vodafone aufgrund Ihrer Größe als vergleichbar mit der Deutschen Telekom angesehen werden. Schließlich kommt die BNetzA auch hier nicht zu dem Schluss, dass dieses Kriterium auf Marktmacht der Deutschen Telekom hindeutet. Dennoch kann die Auffassung nicht geteilt werden, dass für den Netzausbau notwendigen Mittel quasi noch zu den tatsächlichen finanziellen Mitteln „addiert“ werden müssen, so dass sich das finanzielle Potenzial der Deutschen Telekom im Vergleich vergrößert. Schließlich wird dabei ignoriert, dass gerade Vodafone und Telefónica, wenn auch nicht über bundesweit flächendeckende, so doch zumindest über Netze verfügen, die nahezu den gesamten, von Wettbewerbern erschlossenen Raum (die auch von der BNetzA erwähnten über 3.-4.000 Hauptverteiler) um-

## Öffentliche Fassung

fassen. Daher kann der „Abstand“ der Deutschen Telekom hierbei nicht so bedeutungsvoll sein. In den nicht ausgebauten Gebieten werden die Unternehmen mit dem Zugang zu Bitstream ausreichend ausgeglichen.

### **4) Marktzutrittsschranken**

Auch die Deutsche Telekom verweist hier auf die Ausführungen im Rahmen des 3-Kriterien-Tests

### **5) Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb**

Die BNetzA stellt hier darauf ab, dass der untersuchte Markt gesättigt bzw. gar rückläufig sei und verbunden mit der Stellung der Deutschen Telekom in diesem Markt keine Bewegung zu ausreichendem Wettbewerb gegeben sei. Diese Auffassung ist aus Sicht der Deutschen Telekom verfrüht und auch anhand der Marktdaten nicht belegbar:

Die Monopolkommission hatte in ihrem Sondergutachten darauf hingewiesen, dass noch 2011 die Anzahl der Anbieter beträchtlich gewachsen sei von 96 im Jahre 2010 auf 136. Dass bereits nach einem Jahr diese Entwicklung nicht mehr vorhanden sein soll, belegt die BNetzA nicht mit Zahlen, sondern stellt ausschließlich auf den festgestellten Marktanteil der Deutschen Telekom ab. Sie selbst schränkt ihr Ergebnis damit ein, dass sich die Marktanteilsverluste „scheinbar“ verlangsamen. Die lässt sich aus der Datenreihe nicht ablesen. [..]

Eine Bewegung weg von den wettbewerblichen Tendenzen der letzten Jahre kann die BNetzA daher auch nicht belegen. Daher spricht auch dieses Kriterium aus Sicht der Deutschen Telekom nicht für eine Marktmacht der Deutschen Telekom.

### **6) Ausgleichende Nachfragermacht**

Hierzu wird auf die bereits getätigten Ausführungen verwiesen: [..] Zumindest in diesen Regionen ist daher eine hier etwas modifizierte Form der ausgleichenden Nachfragermacht vorhanden und spricht gegen eine Marktmacht der Deutschen Telekom.

### **7) Produktdifferenzierung**

Die Deutsche Telekom stimmt dem Ergebnis zu, dass diese Kriterium neutral einzustufen ist.

### **8) Größen- und Verbundvorteile**

Etwaige Größen- und Verbundvorteile der Produkte sind aufgrund der Vorleistungsregulierung neutralisiert und können daher auch keine Indizien für Marktmacht mehr darstellen. Hinsichtlich der Größenvorteile bei der Kundenansprache ist der BNetzA nicht zuzustimmen. Es ist im Zeitalter elektronischer Rechnungen, Internetmarketing und omnipräsenter Werbung auch von großen Wettbewerbern wie Vodafone nicht davon auszugehen, dass die Deutsche Telekom mit Beilagen zur Rechnung oder Telefonkontakten mit den eigenen Kunden gegenüber anderen Unternehmen noch einen Vorteil aufgrund ihrer Größe hat. Daher spricht auch hier nichts für eine Marktmacht der Deutschen Telekom.

### **9) Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit**

Die Deutsche Telekom stimmt dem Ergebnis zu, dass diese Kriterium neutral einzustufen ist

## **D. Fazit**

Aus Sicht der Deutschen Telekom bestätigt sich bei der Prüfung beträchtlicher Marktmacht ihr abweichendes Ergebnis bei der Analyse des Drei-Kriterien-Tests:

- Eine geografische Differenzierung der Märkte ist notwendig und angezeigt. Die unterschiedlichen Verhältnisse der Wettbewerbsentwicklung in den Ballungsgebieten und den ländlichen Regionen deuten klar darauf hin.

## Öffentliche Fassung

- Eine Abgrenzung eines eigenen Bündelmarktes ergibt sich auch aus der Analyse der Wettbewerbsverhältnisse.
- Die bestehende Vorleistungsregulierung ist ausreichend, den Wettbewerb auf Markt 1 insgesamt zu erhalten.
- Das allgemeine Wettbewerbsrecht – nur graduell unterschiedlich zur augenblicklichen Regulierung des Marktes 1 – ist ausreichend, etwaige Wettbewerbsprobleme zu beseitigen.
- Etwaige Marktmacht der Telekom wird zum einen durch die Vorleistungsregulierung neutralisiert, zum anderen diszipliniert der Wettbewerb ausreichend das Verhalten aller Marktteilnehmer.

Die Deutsche Telekom verfügt daher insgesamt nicht über regulierungsbedürftige Marktmacht im Markt 1. Dies gilt aufgrund der fehlenden Indizien einer marktmächtigen Stellung für alle ggfs. regional abzugrenzenden Untermärkte.



INITIATIVE  
EUROPÄISCHER  
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat 116  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Per Email an: 116-postfach@bnetza.de

**Mitteilung Nr. 933/2012 - Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse  
betreffend den Markt „Zugang zu Privat- und Geschäftskunden zum  
öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ (Markt 1 der Empfeh-  
lung der Kommission vom 17.12.2007)**

Berlin, den

07.12.2012

**Hier: Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 07.11.2012 im Amtsblatt Nr. 21 den o.g. Entwurf veröffentlicht und interessierten Parteien die Möglichkeit der Stellungnahme innerhalb eines Monats eingeräumt.

Die IEN nimmt diese Gelegenheit zur Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

## **I. Allgemeine Anmerkungen**

Der Entwurf befasst sich mit dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (relevanter Markt), (Markt Nr. 1 der Empfehlung 2007/879/EG).

Der Entwurf kommt zu dem Ergebnis, dass auf dem als bundesweiten angenommenen Markt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro (netto) erbracht werden, weiterhin erhebliche Marktmacht der Telekom

### **MITGLIEDER**

Airdata  
BT  
Cable & Wireless  
Colt  
Orange Business  
Verizon

### **SITZ UND BÜRO**

Dorotheenstrasse 54  
10117 Berlin

### **GESCHÄFTSFÜHRUNG**

RAin Malini Nanda

### **VORSTAND**

Sabine Hennig  
Dr. Jutta Merkt  
Dr. Andreas Peya

### **KONTAKTE**

Telefon +49 30 3253 8066  
Telefax +49 30 3253 8067  
info@ien-berlin.com  
www.ien-berlin.com



Deutschland GmbH und den mit Ihr verbundenen Unternehmen (nachfolgend: Telekom) besteht.

Die IEN begrüßt dieses Ergebnis grundsätzlich dahingehend, dass die Telekom auch weiterhin auf dem bezeichneten Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt und kein wirksamer Wettbewerb vorliegt.

Es werden allerdings Zweifel gehegt, dass Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro erbracht werden, nicht Bestandteil dieses Marktes sein sollen.

## **II. Anmerkungen zum Entwurf im Einzelnen**

### **1. Zum Begriff des Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden**

Die IEN stimmt mit den Ausführungen der BNetzA hinsichtlich der Begriffsbestimmung überein. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Ausführungen zu der Nichteinbeziehung von Rahmenverträgen, welche lediglich die Konditionen der Leistungserbringung sowie der dafür grundsätzlich zu erbringenden Entgelte enthalten, sowie der Ausführungen zu den Systemlösungen.

Nur wenn die BNetzA weiterhin unmissverständlich klarstellt, welche Leistungen diesem Teilmarkt zuzuordnen sind und welche nicht als Leistungen Bestandteil dieses Teilmarktes sind, kann ausgeschlossen werden, dass sich einzelne Anbieter durch „kreative Vertragsgestaltung“ der Kontrolle der BNetzA entziehen. Auch stimmt die IEN der BNetzA zu, dass eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Produkten auf AGB-Basis besteht (vgl. S. 82 des Entwurfs). Nach Auffassung der IEN macht es keinen Unterschied, einem Nachfrager eine Vielzahl von AGB-Produkten zu besonderen Konditionen zu überlassen oder diese als Gesamtvertrag zu vertreiben. Dies wird umso deutlicher als Unternehmen, die ein Bündel aus Einzelleistungen anbieten mit Unternehmen, die kundenindividuelle Gesamtverträge anbieten, sich gleichermaßen an Ausschreibungen beteiligen.

### **2. Zur Austauschbarkeit jenseits der Umsatzgrenze von 500.000 Euro**

Nach Auffassung der IEN ist allerdings die Abgrenzung eines separaten Marktes für Gesamtverträge mit einem einzelnen Kunden abhängig von dem mit dem relevanten Vertrag erzielten Umsatz nicht im Einklang mit den tatsächlichen Marktgegebenheiten.

Wie bereits in der Vergangenheit ausgeführt, besteht nach Auffassung der IEN generell eine Austauschbarkeit der Anschlüsse im Rahmen sogenann-

ter sprachorientierter Systemlösungen mit sonstigen Anschlüssen – und zwar nicht nur aus Nachfragersicht, sondern auch aus Anbietersicht und in jedem Falle unabhängig von den mit den relevanten Verträgen erzielten Umsatzschwellen.

Die BNetzA führt im Entwurf auf den Seiten 83f. aus, dass sie eine Grenzziehung basierend auf dem Gesamtumsatz der Verträge mit einem einzelnen Kunden auch weiterhin als sinnvoll erachtet. Es handle sich nicht um ein Massengeschäft, sondern es stünden dem Anbieter Nachfrager mit einer erheblichen Nachfragemacht gegenüber. Allerdings bilde die bisherige Grenze von einer Millionen Euro die Marktbedingungen nicht mehr hinreichend ab. Die Anzahl der Verträge mit einem Gesamtumsatz von über 500.000 Euro und einer Millionen Euro sei nur unwesentlich höher als im Bereich von über einer Millionen Euro, so dass die bisherige Grenze gesenkt werde.

Diese Ausführungen spiegeln aus Sicht der IEN jedoch die Hintergründe der Marktgegebenheiten nicht hinreichend wider.

Die Anbieter der unterschiedlichen Telekommunikationsleistungen bieten die verschiedenen Einzelleistungen (darunter auch Anschlussleistungen und Sprachtelefonie) ihren Kunden grundsätzlich nach der Art eines Baukastensystems an, die dann für diese nach ihren Anforderungen und Bedürfnissen zusammengestellt werden. Unterschiede hinsichtlich des Vertragsumfangs und des erzielten Umsatzes sind dabei aus Sicht der IEN nicht vorhanden.

Allein die Tatsache, dass kleinere oder regionale Unternehmen in diesem Bereich nicht bundesweit tätig sein mögen, kann hier an der Tatsache nichts ändern, dass es sich um die gleiche Leistung handelt. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass es wettbewerbsrechtlich in Bezug auf die Einstufung einer Leistung als Bestandteil eines einheitlichen sachlichen Marktes grundsätzlich keinen Unterschied macht, ob manche Anbieter nur regional tätig sind, oder aufgrund ihrer Größe nur kleinere Mengen an kleinere Abnehmer liefern.

Nach Auffassung der IEN sind aber auch grundsätzlich keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für kundenindividuelle Verträge auf der einen und den sonst am Markt angebotenen Leistungen und Paketangeboten auf der anderen Seite zu sehen. Im Wesentlichen handelt es sich lediglich um eine Kombination aus auch in AGB-Verträgen angebotenen Leistungen, die kundenindividuell nach dem Baukastenprinzip zusammengestellt werden. Die individuelle Zusammenstellung von auch in AGB-Verträgen angebotenen Leistungen führt aber im Ergebnis nicht zu einem eigenständigen Produkt im Sinne einer Individuallösung.

Soweit an dieser Stelle nun eine Grenzziehung anhand einer Umsatzgrenze, unabhängig von deren Senkung im Vergleich zur bisherigen Marktana-

lyse (Az. BK1 07/0012) auf 500.000 Euro erfolgt, bieten sich aus Sicht der IEN zu viele Möglichkeiten für die Betroffene, durch Modulationen in ihren Gesamtverträgen die Grenzziehung zu umgehen.

Seite 4 | 6  
07.12.2012

Zudem erachtet die IEN eine Absenkung der ohnehin schon zu niedrigen Grenzziehung für Gesamtverträge als ein falsches Signal, da sie einen Großteil der Kundenszenarien aus dem verfahrensgegenständlichen Markt entlässt. So liegt die Nachfrage von Tankstellenbetreibern, Versicherungen oder Discountern üblicherweise über dem von der BNetzA genannten Grenzwert von 500.000 Euro. Vielmehr liegt sie sogar teilweise über dem bisherigen Betrag von einer Millionen Euro. Dies zeigt schon die nachstehende, stark vereinfachte Betrachtung anhand einzelner Filialnetze und unter der Annahme, dass für jede Niederlassung nur ein Standard-ISDN-Anschluss erforderlich wäre. Beispielhaft wurde auf die im Internet veröffentlichten Preise der Telekom zurückgegriffen.

Potentielle Nachfrager	Anzahl Niederlassungen	Bruttopreis Call Start Universal	Nettopreis Call Start Universal	Summe Jahr Brutto	Summe Jahr Netto
Lidl	3100	25,95 €	21,81 €	965.340,- €	811.210,08 €
Aldi	4325	25,95 €	21,81 €	1.346.805,00 €	1.131.768,91 €
Shell	2200	25,95 €	21,81 €	685.080,00 €	575.697,48 €
Aral	2400	25,95 €	21,81 €	747.360,00 €	628.033,61 €
Penny	2401	25,95 €	21,81 €	747.671,40 €	628.295,29 €

Quellen: <http://de.wikipedia.org> - Anzahl Filialen  
<http://www.telekom.de> - Bruttopreis Call Start Universal  
<http://www.aral.de/aral/sectiongenericarticle.do?categoryId=4000522&contentId=58030> - Anzahl Tankstellen

Die IEN möchte vor diesem Hintergrund anregen, das Ergebnis des Konsultationsentwurfes in Bezug auf die Einordnung von sprachorientierten

...

Systemlösungen mit mehr als 500.000 Euro Gesamtumsatz ohne Mehrwertsteuer noch einmal kritisch insbesondere im Hinblick auf ihre Austauschbarkeit aus Anbietersicht zu hinterfragen.

### 3. Zur Einbeziehung VoIP-basierter Telefonanschlüsse

Nach Auffassung der IEN muss die BNetzA im Rahmen der Marktanalyse auch solche Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einbeziehen, die auf der Basis der VoIP-Technologie erbracht werden, aber nicht im Rahmen von Produktbündeln angeboten werden.

Hinsichtlich der Definition der einbezogenen Produktvarianten von Zugängen für Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten sieht die IEN noch Nachbesserungsbedarf, da die Marktdefinition der BNetzA nicht sämtliche Produktvarianten erfasst. Zwar stellt sie zutreffend fest, dass PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse einen gemeinsamen Markt bilden. Sie unterlässt es jedoch, auch solche Anschlüsse diesem Markt zuzuordnen, die auf der Grundlage der VoIP-Technologie erbracht werden, aber nicht als Bestandteil eines Leistungsbündels vertrieben werden.

Warum die BNetzA auch nicht von den im Rahmen der jüngsten Gesetzesänderung geschaffenen Definitionen Gebrauch macht und für ein eindeutiges Verständnis von den im Rahmen der Marktanalyse betrachteten Diensten sorgt, kann seitens der IEN nicht nachvollzogen werden. So wäre auch eine Klarstellung durch konsequente Verwendung des mittlerweile legal definierten Begriffes „Netzabschlusspunkt“ (vgl. § 3 Nr. 12a TKG) möglich. Die BNetzA könnte demzufolge auf „Netzabschlusspunkte mit PSTN-Analoganschlüssen, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse“ abstellen und so klarstellen, dass die Übertragungstechnologie zwischen Netzabschlusspunkt und Vermittlungsstelle des Anbieters keine Rolle spielt.

\*\*\*\*

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie die Unterzeichnerin gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und einer Veröffentlichung durch die BNetzA wird zugestimmt.

Mit freundlichen Grüßen



Malini Nanda, Rechtsanwältin  
Geschäftsführerin

JUCONOMY Rechtsanwälte, Graf-Recke-Str. 82, 73, D-40239 Düsseldorf

**Vorab per email**  
Bundesnetzagentur  
Beschlusskammer 1  
Tulpenfeld 4

53105 Bonn

Graf-Recke-Straße 82  
D-40239 Düsseldorf  
Tel +49 (211) ▶ 90 99 16 - 0  
Fax +49 (211) ▶ 90 99 16 - 99  
www.juconomy.de

**Düsseldorf**  
Rechtsanwälte  
Dr. Martin Geppert  
Dr. Peter Schmitz  
Dr. Marc Schütze  
Dr. Jens Schulze zur Wiesche <sup>1</sup>  
Dr. Jens Eckhardt <sup>2</sup>  
Christine Nolden, LL.M

<sup>1</sup> Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz  
<sup>2</sup> Fachanwalt für Informationstechnologierecht

**Kooperationspartner Wien**  
Rechtsanwälte  
Lichtenberger & Partner

**Ihr Ansprechpartner:**  
Dr. Marc Schütze  
schuetze@juconomy.de

**Unser Zeichen:**  
051-2012-017/10  
MS

**Datum:** 07.12.2012

## **BK1-11-006**

**Enthält keine BuGG**

**Konsultation von Markt 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“**

**Gemeinsame Stellungnahme**

**der 01051 Telecom GmbH, der Callax Telecom Holding GmbH sowie der MEGA Communications GmbH**

Sehr geehrter Herr Präsident Homann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

namens und im Auftrag der 01051 Telecom GmbH („01051“), der Callax Telecom Holding GmbH („Callax“) und der MEGA Communications GmbH („MEGA“) bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Konsultation und können Ihnen folgende Mitteilungen machen:

### **I. Zutreffende Feststellung der beträchtlichen Marktmacht von Telekom und verbundenen Unternehmen**

Zu Recht hat die BNetzA die beträchtliche Marktmacht der Telekom und ihrer verbundenen Unternehmen wie bspw. der Congstar auf dem bundesweiten Anschlussmarkt festgestellt. Die Feststellung ist zutreffend auch technologie-neutral ausgesprochen worden. Die Technologieutralität der Regulierung ist oberster Zweck aller Regulierungsaufgaben, vgl. § 1 TKG. Hiermit wird eine

wichtige Voraussetzung geschaffen, auch zukünftig der Telekom und der Congstar die Verpflichtung zur Betreiberwahl und – vorauswahl aufzuerlegen.

Im Wettbewerb übernimmt die Betreiberwahl immer noch eine nicht zu ersetzende Funktion und ermöglicht einen Dienstewettbewerb selbst dort, wo es keinen Anschlusswettbewerb in Deutschland gibt. Dies sind nach aktuellen Zahlen unserer Kenntnis nach ca. 10 Millionen Anschlüsse. Aber auch dort, wo Anschlusswettbewerb möglich ist, ist die Betreiberwahl ein wichtiger Wettbewerbsimpuls und ermöglicht dem Endkunden alternativen bei seiner Verbindungsauswahl. Daher unterstützt auch die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) die weitere Regulierung der Telekom und die Aufrechterhaltung der Verpflichtung zur Betreiberwahl.

Dies gilt nicht nur für Privatkunden-, sondern auch für die Geschäftskundenanschlüsse, bei denen vielfach gar keine Flatrates verfügbar sind. Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe ab 3 Anschlüssen, die andernfalls nur die Möglichkeit hätten, teure Verbindungspreise zu bezahlen. Die Auferlegung von Betreiberwahl ist gelebter Verbraucherschutz. Dies gilt gerade nach Einführung der verpflichtenden Tarifansage im Rahmen der TKG-Novelle 2012, die einige „schwarze Schafe“ zu Recht gestoppt hat. Betreiberwahl ist damit die einzige Telekommunikationsdienstleistung bei der der Kunde ständig einen transparenten Überblick über den Preis hat. Den meisten Kunden wird vermutlich nicht einmal der Preis für ihre Flatrate bekannt sein, die Teile ihres Verbindungsspektrums abdeckt.

Auch die Einbeziehung von Congstar ist zutreffend und richtig. Nach einem Bericht von teltarif.de hat Congstar die Übernahme von mindestens 170.000 Anschlüssen der Deutschen Annington vereinbart. Congstar ist also ein starker Vermarktungsarm bei der Telekom.

Vgl. Artikel als **Anlage 1**

Hätte Telekom die Anschlüsse mit ihrer Hauptgesellschaft direkt übernommen, wäre die Einbeziehung offensichtlich. Es darf jedoch nicht der willkürlichen Aufspaltung des Vertriebs auf Tochterunternehmen überlassen bleiben, ob nun Anschlüsse reguliert werden oder nicht.



## II. Zutreffende Einbeziehung von stationären Funkanschlüssen

Zutreffend ist weiter die Einbeziehung von allen Anschlüssen, die auf stationären Funklösungen basieren. Auch hier gilt das Gebot der Technologieneutralität.

Die stationären Funkanschlüsse substituieren gerade in Neubaugebieten oder im ländlichen Raum den normalen Festnetzanschluss, zunehmend aber auch im innerstädtischen Gebiet.

Nach einem Bericht von teltarif.de vom 06.12.2012 plant Telekom derzeit den Ausbau ihres Funkanschlussangebots.

*„Um Kunden, die außerhalb des Verkabelungsbereichs der Telekom leben, dennoch ein Angebot machen zu können, plane die Deutsche Telekom, so berichten Branchenkenner, in Kürze eine erweitertes "Call & Surf via Funk"-Angebot, worin auch die Sprach-Telefonie über Mobilfunk in UMTS/HSPA oder LTE-Technologie angeboten werden soll. Ausreichende Funkversorgung und Netzkapazität vorausgesetzt, könnte ein solcher Anschluss unter Umständen sogar "schneller" als ein klassischer DSL-Anschluss via Kupfer-Doppelader sein. Preislich dürfte er auf dem Niveau seines bekannten Festnetz-Pendants liegen.*

*Viele Kunden entscheiden sich bewusst für die Deutsche Telekom, da sie als einziger Anbieter von Sprachtelefonie vom Gesetzgeber zur Möglichkeit von Call by Call verpflichtet ist.“*

Vgl. Kopie als **Anlage 2**.

Diese Anschlüsse substituieren normale Festnetzanschlüsse und werden vom Kunden auch zumeist mit der normalen Festnetzhardware, ggf. mit einigen Ergänzungen, genutzt. Es ist für den Wettbewerb, aber auch für den Endkunden wichtig, dass sich Telekom nicht durch eine rein wirtschaftliche Entscheidung für das Angebot eines bestimmten Anschlussprodukts der Regulierung entziehen kann.

Auch wenn solche Funkanschlüsse noch nicht allzu weit verbreitet sind, ist davon auszugehen, dass im Zuge des weiteren LTE-Ausbaus deren Verbreitung rapide zunehmen wird und dadurch normale Festnetzanschlüsse substituiert werden. Dies gilt zumal dann, wenn wie von telatarif.de erwähnt, diese Anschlüsse sogar schneller als ein normaler dsl-Anschluss sind. Aus Kundensicht spricht für deren Austauschbarkeit ja gerade, dass der Kunde den Wechsel kaum merkt. Insbesondere muss die Regulierung und die Marktanalyse ja gerade in die Zukunft gerichtet sein und so weit wie möglich zu antizipierende Umstände berücksichtigen.

Im Vertrauen auf die Beibehaltung der tenorierten Feststellungen halten wir unsere Stellungnahme betont kurz und führen zu den aufgeworfenen Punkten nicht weiter aus.

Für Rückfragen oder Ergänzungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Marc Schütze)

Rechtsanwalt

**(Anlagen)**





**www.teltarif.de - Kommunikation ganz einfach**

## **Telekom-Tochter congstar bietet ab sofort auch Kabel-Internet an**

Meldung vom: 11.09.2012 - 14:15 Uhr

### **Möglich wird dies durch Telekom-Vertrag mit der Deutschen Annington**

Die Telekom-Discount-Tochter congstar bietet ab kommendem Jahr Festnetz- und Breitband-Anschlüsse via Kabel in insgesamt 171 000 Wohnungen der Wohnungsgesellschaft Deutsche Annington an. Die Deutsche Telekom hatte Ende vergangenen Jahres einen Vertrag mit der Annington zur Lieferung von Fernsehen und Internet per Glasfaser geschlossen, nun wird congstar den Mietern zusätzlich ein Doppel-Flat-Paket aus Breitband- und Festnetz-Anschluss über das Kabelnetz zur Wahl stellen. Das erfuhrteltarif.de vorab von der Kölner Telekom-Tochter.

Telekom versorgt Annington-Wohnungen mit TV und Glasfaser...

Der Vertrag zwischen Telekom und Deutscher Annington, der im Dezember vergangenen Jahres vereinbart worden war, sieht die TV-Lieferung an insgesamt 171 000 Wohnungen vor, die bislang in weiten Teilen von Unitymedia versorgt worden waren. Zudem will die Telekom Glasfaserleitungen bis in die Wohnungen legen (FTTH).

...congstar bietet nun zusätzlich Festnetz & Breitband per Kabel an

Der Ausbau erfolgt allerdings sehr gestreckt, so dass Anfang kommenden Jahres erst rund 40 000 Annington-Wohnungen an das TV-Kabelnetz der Telekom angeschlossen sein sollen. Konsequenterweise kann auch das congstar-Kabel-Angebot erst ab dem 1. Februar 2013 in angeschlossenen Wohnungen bereitgestellt werden; die Bestellung ist über eine spezielle Website indes bereits jetzt möglich.

congstar komplett 2 Kabel kostet 29,99 Euro pro Monat

Das congstar-Angebot, das sich "congstar komplett 2 Kabel" nennt, bietet eine Doppel-Flatrate mit Breitband-Flat (maximal 32 MBit/s im Downstream und 2,5 MBit/s im Upstream) und Sprach-Flat ins deutsche Festnetz. Der Monatspreis liegt bei 29,99 Euro. Das Paket kann mit (24 Monate) und ohne feste Vertragslaufzeit (Kündigungsfrist: 14 Tage zum Monatsende) gebucht werden. Bei der Zwei-Jahres-Variante muss ein einmaliges Bereitstellungsentgelt in Höhe von 9,99 Euro gezahlt werden. Mieter, die bislang Kunden von Unitymedia waren, zahlen generell keine Bereitstellungsgebühr. Das notwendige Kabelmodem ist stets kostenlos, gegen einen Aufpreis von 9,99 Euro kann die AVM Fritz!Box 7330 bestellt werden (Versandkosten: 9,99 Euro). Ohne feste Laufzeit liegen die Kosten für die Bereitstellung bei 59,99 Euro (0 Euro für Ex-Unitymedia-Kunden) und für die Fritz!Box 7330 bei 49,99 Euro. Wird nur das Kabelmodem ausgewählt, fallen grundsätzlich keine Versandkosten an. Bei Bestellung des Tarifs bis zum 31. Oktober (mit oder ohne feste Laufzeit) entfällt die Monatsgebühr im ersten Vertragsmonat.

congstar-Chef: Deutsche Annington ist erst der Anfang

congstar-Geschäftsführer Martin Knauer bekräftigte im Gespräch mit unserer Redaktion, dass die betreffenden Annington-Wohnungen dennoch mit FTTH von Seiten der Telekom ausgestattet würden. Man sehe die Kooperation mit der Deutschen Annington - und auch künftige, ähnliche Geschäftsmodelle mit der Wohnungswirtschaft - als Chance zur "Vermarktung hochbitratiger

Internet-Anschlüsse via Kabel". Knauer: "Wir freuen uns, als congstar solche Angebote vermarkten zu können."

Auf der Wunschliste von congstar steht auch LTE

Indes spreche man mit der Mutter Deutsche Telekom auch darüber, künftig LTE-Angebote bei congstar verkaufen zu können. Hier verhandele man indes noch, Konkretes gebe es bislang nicht zu vermelden.

Autor: Marc Kessler

**URL dieses Artikels:**

<http://www.teltarif.de/deutsche-telekom-congstar-internet-breitband-kabel-annington/news/48145.html>

**Links in diesem Artikel:**

Anbieter-Info: congstar - <http://www.teltarif.de/a/congstar/>

Anbieter-Info: Deutsche Telekom - <http://www.teltarif.de/a/telekom/>

Anbieter-Info: Unitymedia - <http://www.teltarif.de/a/unitymedia/>

Extern: Deutsche Annington - <http://www.deutsche-annington.com/de/>

Extern: spezielle Website - <http://www.annington-multimedia.de/>

FRITZ!Box Fon WLAN 7330: AVM-Router für die Heimvernetzung - <http://www.teltarif.de/avm-fritzbox-7330-heimvernetzung-verfuegbar/news/44402.html>

FTTH - <http://www.teltarif.de/internet/glasfaser/ftth.html>

Kabel - <http://www.teltarif.de/internet/tv-kabel/>

LTE - <http://www.teltarif.de/mobilfunk/lte/>

Statt Unitymedia: Telekom liefert TV & Glasfaser für die Annington - <http://www.teltarif.de/deutsche-telekom-annington-vertrag-tv-glasfaser-wohnungen/news/44905.html>





[www.teltarif.de](http://www.teltarif.de) - Kommunikation ganz einfach

## Deutsche Telekom muss in Neubaugebieten nicht ausbauen

Meldung vom: 06.12.2012 - 12:45 Uhr

### Alternativ-Anbieter können Telefon- & Internet-Versorgung übernehmen

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Versorgung mit Telekommunikation eine staatliche Aufgabe, die Deutsche Reichspost und später die Deutsche Bundespost waren verpflichtet, jeden bestellten Telefonanschluss zu legen und zu schalten und lag er noch so exotisch auf einem einsamen Bergbauernhof. Bekanntlich wurde der Markt inzwischen liberalisiert. Die Deutsche Telekom ist jetzt ein börsennotiertes privates Unternehmen, hat aber noch eine gewisse Verpflichtung aufgrund ihrer Vorgeschichte als staatlicher Monopolversorger. Diese Historie hat Konsequenzen in den Fällen, wo neue Telefonleitungen gezogen werden müssen - etwa in Neubaugebieten. Steht das Haus erst einmal, möchten die Bewohner verständlicherweise einen Telefonanschluss und schnelles Internet dazu. Bei der Wahl des Anbieters dürfte nicht wenige zunächst bei der Deutschen Telekom nachfragen und sich dann wundern, wenn sie von dort eine Absage erhalten. Es gibt sogar Konstellationen, wo mit dem Kauf eines Hauses oder dem Mieten einer Wohnung in bestimmten Gebieten ein Telefonanschluss einer ganz bestimmten Gesellschaft genommen werden muss. Das liegt daran, dass die Deutsche Telekom auf diesen Grundstücken gar kein Leitungswegerecht hat, um einen eigenen Anschluss zu legen oder sie aus Kostengründen dorthin keine Leitungen legen mag. Diese Fälle kommen in jüngster Vergangenheit häufiger vor, wie Betroffene berichten.

Deutsche Telekom ist nicht verpflichtet, zu jedem Kunden eine Leitung zu legen

Wir haben bei der Bundesnetzagentur nachgefragt. Nach der "Universaldienstleistungsverordnung", wie sie in § 78 Artikel 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) definiert ist, ist die Deutsche Telekom nur noch dann verpflichtet, eine Telefonleitung in einem Neubaugebiet zu legen, wenn kein anderer Anbieter in diesem Gebiet aktiv ist. Sobald es in dem neu zu erschließenden Gebiet einen anderen Anbieter gibt, ist die Telekom im Gegensatz zur landläufigen Meinung nicht mehr verpflichtet, sich ebenfalls dort zu betätigen. Die Versorgungspflicht gilt nach Auskunft der Bundesnetzagentur im übrigen auch nur innerhalb geschlossener Ortschaften. Außerhalb könnten - sofern die Telekom oder ein Mitbewerber anschließen will - eine Leitungsverlegung nur gegen Kostenerstattung für den erhöhten Aufwand möglich sein, etwa wenn ein einsamer Bauernhof oder eine Berghütte erschlossen werden soll. In den meisten Fällen dürften Interessenten in solchen Fällen - wenn möglich - zu einer preisgünstigeren Mobilfunklösung greifen. Um Kunden, die außerhalb des Verkabelungsbereichs der Telekom leben, dennoch ein Angebot machen zu können, plane die Deutsche Telekom, so berichten Branchenkenner, in Kürze eine erweitertes "Call & Surf via Funk"-Angebot, worin auch die Sprach-Telefonie über Mobilfunk in UMTS/HSPA oder LTE-Technologie angeboten werden soll. Ausreichende Funkversorgung und Netzkapazität vorausgesetzt, könnte ein solcher Anschluss unter Umständen sogar "schneller" als ein klassischer DSL-Anschluss via Kupfer-Doppelader sein. Preislich dürfte er auf dem Niveau seines bekannten Festnetz-Pendants liegen. Viele Kunden entscheiden sich bewusst für die Deutsche Telekom, da sie als einziger Anbieter von Sprachtelefonie vom Gesetzgeber zur Möglichkeit von Call by Call verpflichtet ist. Die privaten Anbieter sind dies nicht und bieten dies auch durchweg nicht an. Beispielsweise bei Anrufen zu Mobilfunknetzen sind die Tarife der privaten Festnetzkonkurrenten oft sehr teuer, Minutenpreise um 20 Cent pro Minute zu Mobilfunkanschlüssen sind keine Seltenheit. Auch nach der jüngsten Absenkung der Terminierungsentgelte wird sich daran nicht viel ändern, wie eine Anfrage von [teltarif.de](http://www.teltarif.de) vor kurzem gezeigt hat.

## Kabelgesellschaften in Neubaugebieten aktiv

Zurück zur Situation in Neubaugebieten. Hier sind häufig Kabelnetzbetreiber aktiv. Diese möchten zum einen ihre Fernsehprogramm-Pakete vermarkten, locken die Kunden aber auch mit Telefonie und schnellen Internetzugängen. Dabei verlangen heute alle Gesellschaften bei Neubauten einen einmaligen Erschließungsbeitrag, der bei 399 Euro (Deutsche Telekom, wenn das Kabel bis zum Übergabepunkt ("APL", Abschlusspunkt Linientechnik) in das Haus gelegt werden soll) liegen kann, aber auch schnell auf 500 bis 1 500 Euro steigen kann und vom jeweiligen Aufwand abhängig gemacht wird. Wenig bekannt ist, dass die Montage einer Anschlussdose an der Außenwand des Hauses (wie es früher generell üblich war) durch die Deutsche Telekom kostenfrei erfolgt. Wichtig ist in jedem Fall, dass der Grundstückseigentümer der Telefongesellschaft seiner Wahl eine Erklärung unterschreibt, dass sie auf seinem Grundstück und in sein Haus Kabel legen darf. Selbst wenn schon alte Kupferleitungen liegen, muss für einen künftigen Glasfaserausbau (FTTH) eine neue Erklärung abgegeben werden. Im Rahmen einer Startpromotion wird die Glasfaser oft kostenlos ins Haus gelegt, der Kunde zahlt bei Interesse nur den Standard-Anschlusspreis (bei der Telekom derzeit 59,50 Euro), der im Rahmen von Aktionen oft auch erlassen wird. Dazu ist es jedoch wichtig, sich direkt beim Ausbau des Netzes für einen solchen Anschluss zu entscheiden. Vor dem Kauf eines Neubauhauses oder der Miete einer Neubauwohnung sollte man sich daher ganz genau über die möglichen Anbieter für Telefon und Internet und deren Preise und Konditionen informieren. Wer selbst bauen will, sollte sich bei seinem Wunsch-Telekommunikationsanbieter nach der "Bauherren-Hotline" erkundigen, die ihn bei den bauseitigen Vorbereitungen zur optimalen Kabelverlegung beraten kann.

Autor: Henning Gajek / Thorsten Neuhetzki

### **URL dieses Artikels:**

<http://www.teltarif.de/hausbau-neubau-telefonanschluss-telekom-internet/news/49177.html>

### **Links in diesem Artikel:**

Anbieter-Info: Deutschen Telekom - <http://www.teltarif.de/a/telekom/>

Extern: § 78 Artikel 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) - <http://dejure.org/gesetze/TKG/78.html>

Call by Call - <http://www.teltarif.de/festnetz/call-by-call/>

Festnetz: Günstige Gesprächspreise zum Handy nicht in Sicht - <http://www.teltarif.de/festnetz-handy-gespraechespreise-tarife-senkung/news/49002.html>

FTTH - <http://www.teltarif.de/internet/glasfaser/>

Kabelnetzbetreiber - <http://www.teltarif.de/internet/tv-kabel/>

Neubaugebieten - <http://www.teltarif.de/hausbau/>

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • D-50829 Köln

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahn  
**Dienststelle 116c**  
Postfach 8001

**53105 Bonn**

**Ansprechpartner:** Carina Panek  
**Tel. Durchwahl:** -174  
**Fax:** -289

**Datum**  
Köln, 6.12.2012

## **Konsultationsentwurf der Marktanalyse zu Markt 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“**

### **Stellungnahme der QSC AG**

(enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, zu dem Konsultationsentwurf der Marktdefinition und -analyse zu Markt 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ Stellung zu nehmen.

Die QSC begrüßt, dass die Marktdefinition die auch bisher erfassten Produkte weitest gehend weiterhin vom Markt umfasst sieht. Es ist wichtig, dass nicht nur die klassischen Schmalbandanschlüsse, sondern sämtliche Leistungsformen, die die Möglichkeit eines festen Telefonanschlusses beinhalten, unter einem Markt zusammengefasst werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch neue Bündelprodukte der Regulierung zugeführt werden können und dem Endkunden die Möglichkeit der Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern auch bei Innovationen gewahrt bleibt.

Weiterhin stellt dieser Markt akut den relevanten Markt für die Auferlegung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl dar. Im Gegensatz zu den Behauptungen der Monopolkommission stellt dieses Zugangsprodukt für viele Nutzer immer noch die einzige oder zumindest die hauptsächliche Möglichkeit dar, von den Auswirkungen des Wettbewerbs durch die Nutzung günstigerer Inlands-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen zu profitieren. Insbesondere über die fallweise Betreiberauswahl („Call by Call“) werden durch den in diesem Markt herrschenden hohen Wettbewerbsdruck Preissenkungen bei Vorleistungen und Effizienzvorteile der Anbieter direkt und unmittelbar an die Endkunden weitergegeben. Dies ist in den Anschluss- und Bündelprodukten nicht, nur teilweise und verzögert zu beobachten.



## I. Systemlösungen

Hingegen erscheint es uns zweifelhaft, ob die Ausgrenzung von den Systemlösungen bzw. kundenindividuellen Gesamtverträgen ab einer bestimmten Umsatzschwelle rechtmäßig ist. Diese Bedenken gelten natürlich ebenso für die Absenkung der Umsatzgrenze von 1 Million auf 500.000 €.

Die Bundesnetzagentur stellt sich insoweit auf den Standpunkt, dass nur unter der Umsatzschwelle von einem Massengeschäft gesprochen werden könnte, wo eine entsprechende Nachfrage bestehe, dass faire Wettbewerbsbedingungen durch Regulierung geschaffen werden müssten. Bei den Systemlösungen der oberen Preissegmente gäbe es hingegen nur wenige Anbieter und demgegenüber Nachfrager, die aufgrund ihrer Finanzkraft großen Druck ausüben könnten, so dass hier von ausreichendem Wettbewerb auszugehen sei. Allein ist der Schutz der Nachfrager vor Marktmacht des Anbieters, der hier ggf. einer entsprechenden Nachfragemacht gegenüber steht, nicht das alleinige Ziel der Regulierung. Dieses könnte auch durch eine reine Preisregulierung auf den Endkundenmärkten erreicht werden. Vielmehr ist die Stärkung und Erhaltung des Wettbewerbs auch in den Marktsegmenten, bei denen Kunden ggf. über Nachfragemacht verfügen, wichtig und von den Regulierungszielen gefordert.

Laut der Analyse gibt es insgesamt 250 Verträge, die einen Umsatz von mehr als 500.000 € erbringen und somit aus der Regulierung herausfallen. Auch wenn diese Zahl im Vergleich zu denen mit einem geringeren Umsatz nur knapp ein Drittel ausmacht, stellen diese Verträge eben aufgrund ihres Kapitaleinflusses ein wichtiges Geschäftsfeld für Telekommunikationsanbieter dar. So legen einige Anbieter extra auch einen Schwerpunkt auf das Geschäftsfeld der Systemlösungen für Großkonzerne mit vielen Mitarbeitern, um die hier mögliche hohe Marge zu erzielen.

Auch wenn es nach Angaben der Bundesnetzagentur acht Anbieter gibt, die diese umfangreichen Lösungen anbieten können, so wird der überwiegende Anteil doch immer noch von der Telekom erbracht. Aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung in Bezug auf allen anderen Telefonanschlüsse und in nahezu allen anderen möglichen betroffenen Märkten, ist es der Telekom möglich, diese umsatzstarken Systemlösungen zu Konditionen zu erbringen, wie es anderen nicht möglich ist, ohne kostenunterdeckend zu agieren. So wird die bestehende Nachfragemacht der Kunden durch die Marktvorteile der Telekom kompensiert und ein Wettbewerb eben nicht ausgelöst.

Aufgrund dessen gibt es keinen nennenswerten Wettbewerb in diesem Preissegment, da die Nachfrager aufgrund der oben genannten Vorteile stets eher die Telekom favorisieren werden. Dem kann nur dadurch begegnet werden, dass der Telekom entsprechende Regulierungsverpflichtungen auferlegt werden.

Dies muss aber generell für alle Systemlösungen gelten unabhängig von einer bestimmten Umsatzhöchstgrenze. Jede Begrenzung des Marktumfangs beziehungsweise der

Regulierungsbedürftigkeit durch eine Umsatzschwelle würde zu einer weiteren Beschränkung des Wettbewerbes führen. Damit wäre das Ziel der Marktanalyse und -definition, die Grundlage für Regulierungsverpflichtungen und funktionierenden Wettbewerb zu bilden, konterkariert.

Würden Systemlösungen auch nur anteilig der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 entzogen, würde dies nicht nur die durch etwaige Regulierungsverpflichtungen begünstigten Nachfrager, sondern auch die betroffenen Endkunden benachteiligen.

Bisher wurden Wettbewerbsnachteile auf Markt 1 durch einen Schutz vor Unter-Kosten-Angeboten und durch die Verpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl nivelliert. Ohne diese müssten die Kunden der Systemlösungen automatisch auch meist die Telekom stets als Verbindungsnetzbetreiber nutzen und hätten keine Möglichkeit, in dieser Konstellation die Dienste anderer Anbieter zu nutzen.

Den Betreibern umgekehrt wären potentielle Kunden entzogen.

Demzufolge würde durch die Beschränkung der Regulierung nicht – wie von der Bundesnetzagentur dargelegt- auf bestehenden Wettbewerb reagiert, sondern durch Regulierung geschaffener Wettbewerb gerade wieder zur Disposition gestellt.

Um einen chancengleichen Wettbewerb auf dem gesamten Telefonanschlussmarkt zu schaffen, ist es erforderlich, sämtliche Systemlösungen unabhängig von generierten Umsätzen der Regulierung zuzuführen. Zumindest sollte es aber bei der bisher bestehenden Umsatzgrenze von 1 Million belassen werden.

## II. Mobilfunk

Wir begrüßen die Ausführungen der Bundesnetzagentur zur (Nicht)Einbeziehung von Mobilfunk. Auch wenn sowohl über Festnetzanschlüsse als auch Mobilfunkanschlüsse Verbindungen aufgebaut und Telefonate geführt werden können, so stellen diese weder aus Anbieter- noch aus Nachfragersicht völlig substituierbare Produkte dar, was eine Zusammenfassung in einem Markt rechtfertigen würde.

Wie sich aus der Untersuchung von GEREK ergeben hat, nutzen zwar mehr Kunden als zuvor mobile-only-Anschlüsse. Diese Zahlen sind aber jedoch noch so gering, dass hieraus keine Substituierbarkeit abgeleitet werden kann. Auch zeigt sich an den jährlich ermittelten über Mobilfunk- und Festnetze generierten Verbindungsminuten kein Trend dahingehend, dass Festnetz durch Mobilfunk ersetzt würde. Im Gegenteil beweisen die ansteigenden Mobilfunkminuten neben den nahezu konstant bleibenden Festnetzminuten, dass Mobilfunkanschlüsse von den meisten nicht als Substitut, sondern als „add-on“ genutzt werden.

Tatsächlich will die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer nicht auf einen Festnetzanschluss verzichten, da Festnetzminuten zum einen weniger kosten, und zum anderen die günstigen Double-Play-Angebote Festnetzanschlüsse zusätzlich attraktiv machen. Solche Angebote

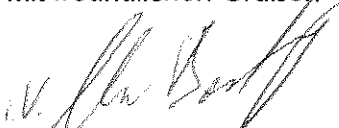
können aufgrund der eingeschränkten Datenübertragung über Mobilfunknetze nicht in dem Maße nachgebildet werden. Die meisten Teilnehmer nutzen weiterhin von zuhause aus den Festnetzanschluss, unterwegs das Handy. Zudem gibt es, wie die Nutzungsbedingungen z.B. des Anbieters Vodafone belegen<sup>1</sup>, immer noch Einschränkungen hinsichtlich der Nutzung mobiler/funkbasierter gegenüber festnetzbasierten Anschlüssen, was eine Substitution für den Endkunden erschwert.

Darüber hinaus sind es gerade die großen horizontal integrierten Mobilfunk- und Festnetzbetreiber, die Bündelangebote aus Mobilfunk- und Festnetzanschlüssen anbieten. Dies zeigt, dass selbst diejenigen, die möglicherweise für eine Erfassung aller Telefonanschlüsse jeglicher Art in einem Markt plädieren würden, in der Praxis erkannt haben, dass die parallele Bündelung beider Anschlussarten für Kunden umso interessanter und reizvoller ist als die Nutzung jeweils nur der einen oder der anderen.

Es sind demnach keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, Mobilfunkanschlüsse als substituierbare Leistungen für Festnetzanschlüsse zu analysieren und beide Anschlussarten einem Markt zu unterwerfen.

Im Gegenteil ist es gerade aufgrund der dargelegten Tatsachen, dass von den Teilnehmern weiterhin überwiegend beide Anschlussarten parallel genutzt werden, erforderlich, beide Anschlussvarianten unterschiedlichen Märkten zuzuordnen, um sie separat untersuchen und bewerten zu können. Nur so kann sichergestellt werden, dass es für beide Anschlussarten jeweils einen chancengleichen, den Endkunden und den Marktteilnehmern nutzenden Wettbewerb gibt.

Mit freundlichen Grüßen

  
Christof Sommerberg  
Leiter Regulierung

  
i.A. Carina Panek  
Justitiarin Regulierung

<sup>1</sup> „Voice-over-IP- und Peer-to-Peer-Kommunikation sind nicht gestattet.“ Vodafone InfoDOCK 4501, Stand April 2012, Fußnote 1



**Vorab per E-Mail: 116-postfach@bnetza.de**

VATM • Frankenwerft 35 • 50067 Köln

**Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116c  
Postfach 80 01  
53105 Bonn**

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	02 21 / 3 76 77 26	02 21 / 3 76 77 25	07.12.2012

**Konsultationsentwurf der Marktanalyse zu Markt 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“**

**hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- / Geschäftsgeheimnisse)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat in ihrem Amtsblatt Nr. 21 vom 07.11.2012 (Mitteilung Nr. 933/12) einen Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Endkundenmarkt Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr.1 der Märkte-Empfehlung 2007) veröffentlicht.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Konsultation und nimmt für seine Mitgliedsunternehmen nachfolgend Stellung:

## **I. Zutreffende Feststellung der beträchtlichen Marktmacht von Telekom und verbundenen Unternehmen**

Zu Recht hat die BNetzA die beträchtliche Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH (Telekom) und ihrer verbundenen Unternehmen wie bspw. die Congstar auf dem bundesweiten Anschlussmarkt festgestellt. Die Feststellung ist zutreffend auch technologieneutral ausgesprochen worden. Hiermit wird eine wichtige Voraussetzung geschaffen, auch zukünftig der Telekom und der Congstar die Verpflichtung zur Betreiber Auswahl und – vorauswahl aufzuerlegen.

Im Wettbewerb übernimmt die Betreiber Auswahl eine nicht zu ersetzende Funktion und ermöglicht einen Dienstewettbewerb selbst dort, wo es keinen Anschlusswettbewerb in Deutschland gibt. Aber auch dort, wo Anschlusswettbewerb möglich ist, ist die Betreiber Auswahl ein wichtiger Wettbewerbsimpuls und ermöglicht dem Endkunden Alternativen bei seiner Verbindungsauswahl. Dies gilt nicht nur für Privat-, sondern auch für die Geschäftskundenanschlüsse, bei denen vielfach gar keine Flatrates verfügbar sind. Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe ab 3 Anschlüssen.

## **II. Kundenindividuelle Gesamtlösungen**

Die Ausgrenzung der kundenindividuellen Gesamtlösungen von dem sachlich relevanten Markt ab einer bestimmten Umsatzschwelle bzw. die Herabsetzung dieser Umsatzschwelle von einer Million Euro auf eine halbe Million Euro stößt unsererseits auf Bedenken. Nicht berücksichtigt wird dabei nämlich der Umstand, dass erst durch die Regulierung in diesen oberen Preissegmenten die Wettbewerber der Telekom in die Lage versetzt werden konkurrenzfähige Gesamtlösungen anzubieten. Aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung bei Telefonanschlüssen und in nahezu allen anderen möglichen Märkten und ihrer vertikalen Integration sind ihr Konditionen möglich, welche andere Anbieter nicht kostendeckend anbieten können. Durch die massive Absenkung der Umsatzschwelle um die Hälfte wird ein erheblicher Teil der Verträge aus der Regulierung entlassen und damit faktisch dem – durch die Regulierung funktionierenden – Wettbewerb entzogen. Nachfrager von kundenindividuellen Gesamtlösungen werden mangels konkurrenzfähiger Wettbewerber zwangsweise die Tele-

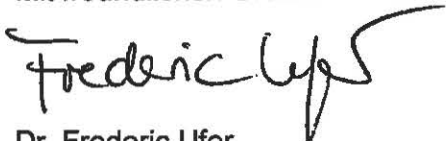
kom als Netzbetreiber nehmen müssen. Im Ergebnis werden die Nachfrager in ihrer Betreiberauswahl deutlich beschränkt und die Wettbewerber verlieren potentielle Kunden.

Der VATM ist der Auffassung, dass die Förderung chancengleichen Wettbewerbs auf dem gesamten Telefonanschlussmarkt eine umsatzunabhängige Regulierung voraussetzt. Zumindest sollte es zu keiner weiteren Herabsetzung der Umsatzschwelle von einer Million Euro kommen.

### III. Mobilfunk

Der VATM teilt und begrüßt die Auffassung der BNetzA Mobilfunkanschlüsse nicht dem sachlich relevanten Markt zuzuordnen. Weder aus Anbieter- noch aus Nachfragersicht ergibt sich eine Substituierbarkeit von Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass der zu beobachtenden Entwicklung von ansteigenden Mobilfunkminuten neben konstant bleibenden Festnetzminuten entnommen werden kann, dass die Verbraucher den Mobilfunkanschluss eher als Ergänzung und nicht als Ersatz des Festnetzanschlusses auffassen. Zum anderen sind Festnetzanschlüsse bzw. Festnetzminuten wesentlich günstiger und bieten eine deutlich höhere Bandbreite für diverse, in absehbarer Zeit nur über das Festnetz realisierbare Angebote (IP-TV, Video-on-Demand). Auch erfahren Festnetzanschlüsse eine Attraktivitätssteigerung durch Double- und Triple-Play Angebote.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Justiziar

Im VATM sind mehr als 110 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit dem Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von über 45 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen rd. 54.000 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 % der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.



Verizon Enterprise Solutions  
Verizon Deutschland GmbH  
Kleyerstraße 88-90  
60326 Frankfurt/Main  
Deutschland

Tel.:  
Fax:  
Mail:

www.verizonbusiness.com

Verizon Deutschland GmbH • Kleyerstraße 88-90 • D-60326 Frankfurt/Main

**VORAB PER FAX (0228 - 14 8872)**  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat 116  
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Frankfurt, 12.12.2012

**Mitteilung Nr. 933/2012 - Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt „Zugang zu Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ (Markt 1 der Empfehlung der Kommission vom 17.12.2007)**

**Az: BK 1-11/006**

**Hier: Stellungnahme der Verizon Deutschland GmbH**

~~**-Fassung enthält BuGG, Nur für die BNetzA bestimmt!**~~

Sehr geehrte Damen und Herren,

die BNetzA hat als Mitteilung Nr. 933/2012 (Amtsblatt Nr. 21 vom 7. November 2012) den Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt „Zugang zu Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ veröffentlicht und auf die Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 7. Dezember 2012 hingewiesen.

Die Verizon Deutschland GmbH (im Folgenden: Verizon) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und nimmt zum Entwurf der Marktanalyse wie folgt Stellung:

#### **A. Zusammenfassung**

Verizon stimmt der Auffassung der BNetzA hinsichtlich der Marktabgrenzung zu, widerspricht jedoch der Darstellung einer abweichenden Marktsituation bei Gesamtverträgen mit einem Umsatzvolumen von mehr als 500.000 Euro. Nach Auffassung von Verizon ist keine Änderung der Wettbewerbsverhältnisse erkennbar, die eine Halbierung der Umsatzschwelle für Gesamtverträge rechtfertigen könnte.

Nachbesserungsbedarf sehen wir weiterhin bei der Einbeziehung von VoIP-basierten Zugängen, die nicht im Rahmen von Produktbündeln angeboten werden. Hier besteht die Gefahr, dass aufgrund einer unklaren Marktdefinition Produkte mit zunehmender Bedeutung nicht erfasst werden könnten.





## **B. Im Einzelnen**

### **1. Allgemeine Anmerkungen zum Verfahren**

Der Entwurf befasst sich mit dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Empfehlung 2007/879/EG).

Der Entwurf kommt zu dem Ergebnis, dass auf dem bundesweiten Markt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse weiterhin erhebliche Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH und den mit ihr verbundenen Unternehmen (§ 3 Nr. 29 TKG), derzeit insbesondere das Unternehmen Congstar GmbH (zusammen im Folgenden: DTAG) besteht.

Zu diesen Anschlüssen sollen auch Komplettanschlüsse über kupfernetz-basierte DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro (netto) erbracht werden, gehören. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ist auch dann dem relevanten Markt zugeordnet, wenn er mit anderen Produkten und Dienstleistungen gebündelt angeboten wird.

Verizon stimmt vorbehaltlich der nachfolgenden Ausführungen der Auffassung der BNetzA zu, dass die DTAG unverändert auf dem verfahrensgegenständlichen Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt und hier bislang auch noch kein wirksamer Wettbewerb vorliegt. Wir sehen jedoch an einigen Stellen Nachbesserungsbedarf.

### **2. Zur sachlichen Marktabgrenzung hinsichtlich einbezogener Produktvarianten**

Verizon stimmt der Auffassung der BNetzA zu, dass PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse dem verfahrensgegenständlichen Markt zuzuordnen sind. Wir halten es jedoch für fehlerhaft, solche Telefonanschlüsse nicht ausdrücklich in den verfahrensgegenständlichen Markt einzubeziehen, die auf der Grundlage der VoIP-Technologie realisiert werden, allerdings nicht im Rahmen eines Bündels mit weiteren Leistungen angeboten werden. Die Definition eines gesonderten Marktes für Gesamtverträge halten wir grundsätzlich für möglich. Wir zweifeln jedoch an der rein summenmäßigen Grenzziehung bei einem Wert von 500.000 Euro.

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

Hinsichtlich einer Definition der einbezogenen Produktvarianten von Zugängen für Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten halten wir die Marktdefinition der BNetzA jedoch nicht für ausreichend.

#### **a.) Zur sachlichen Marktabgrenzung eines gesonderten Marktes für Gesamtverträge**

Die Definition eines gesonderten Marktes für Gesamtverträge halten wir grundsätzlich für einen gangbaren Weg der Marktabgrenzung. Wir begrüßen auch die Beibehaltung der klaren Abgrenzung der Gesamtverträge von sonstigen Vertragspaketen. Allerdings widersprechen wir der Definition eines gesonderten Marktes oberhalb einer Grenze von 500.000 Euro.



Grundsätzlich begrüßen wir, dass sich die BNetzA im Rahmen der vorliegenden Marktanalyse mit den besonderen Marktverhältnissen im Bereich der Telekommunikationsdienste für große Unternehmenskunden und Behörden auseinandersetzt. Die Wettbewerbssituation auf diesem Teilmarkt ist entscheidend für die Kosten überregional tätiger Unternehmen und hat erhebliche Auswirkungen auf deren Kostenstruktur am „Standort Deutschland“. Nur wenn dieser Teilmarkt auch weiterhin Gegenstand der Marktanalysen der BNetzA bleibt, kann sichergestellt werden, dass überregional aktiven Unternehmen auch weiterhin zu attraktiven Konditionen Zugang zu zeitgemäßen Telekommunikationsdiensten erhalten.

Zudem begrüßen wir auch die Beibehaltung der klaren Abgrenzung der Gesamtverträge von sonstigen Vertragspaketen. Nur wenn die BNetzA weiterhin unmissverständlich klarstellt, welche Leistungen diesem Teilmarkt zuzuordnen sind und welche nicht als Leistungen Bestandteil dieses Teilmarktes sind, kann ausgeschlossen werden, dass sich einzelne Marktteilnehmer durch „kreative Vertragsgestaltung“ der Kontrolle der BNetzA entziehen. Auch stimmen wir der BNetzA zu, dass eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Produkten auf AGB-Basis besteht (vgl. S. 82 des amtlichen Umdrucks). Nach unserer Auffassung macht es keinen Unterschied, einem Nachfrager eine Vielzahl von AGB-Produkten zu besonderen Konditionen zu überlassen oder diese als Gesamtvertrag zu vertreiben. Dies wird umso deutlicher als dass sich sowohl Unternehmen, die ein Bündel aus Einzelleistungen anbieten als auch Unternehmen, die kundenindividuelle Gesamtverträge anbieten, sich gleichermaßen an Ausschreibungen beteiligen.

Allerdings halten wir eine Absenkung der ohnehin schon zu niedrigen Grenzziehung für Gesamtverträge für falsch, da sie einen Großteil der Kundenszenarien aus dem verfahrensgegenständlichen Markt entlässt.

Sofern die BNetzA auf Seite 84 des amtlichen Umdrucks ausführt, dass nur 250 kundenindividuelle Gesamtverträge über einem Betrag von 500.000 Euro liegen und 850 kundenindividuelle Gesamtverträge unter diesem Grenzwert, so weisen wir darauf hin, dass die Gesamtsumme kein sinnvolles Unterscheidungskriterium darstellt. Vielmehr muss auf die Besonderheit von kundenindividuellen Gesamtverträgen unter bzw. über einem Betrag von 500.000 Euro abgestellt werden. Ansonsten lässt sich fast jeder Grenzwert mit sich selbst belegen.

Letztendlich muss die BNetzA prüfen, ob es strukturelle oder produktbezogene Unterschiede gibt, die eine Trennung rechtfertigen. Die Feststellung, dass eine bestimmte Anzahl unter oder über diesem Grenzwert liegt, ist bereits im Wesen eines jeden Grenzwertes angelegt.

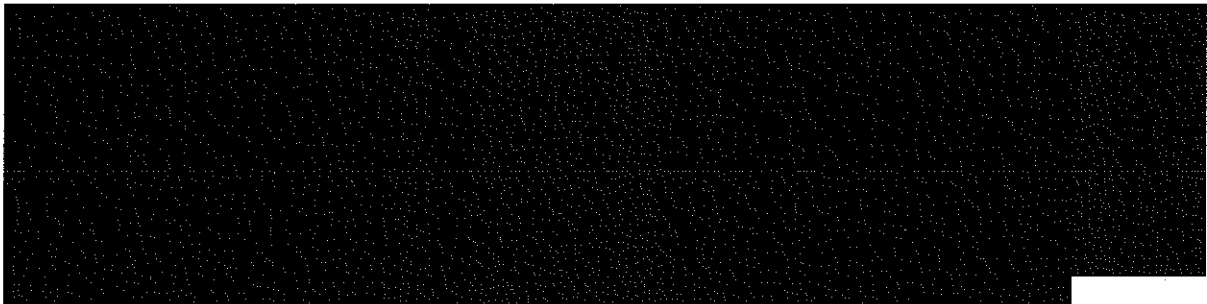
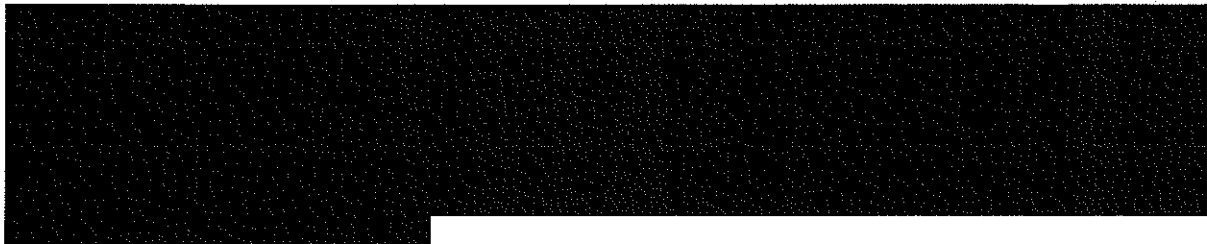
#### **b.) Zur Nichteinbeziehung von reinen VoIP-Anschlüssen**

Die BNetzA muss im Rahmen der Marktanalyse auch solche Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einbeziehen, die auf der Basis der VoIP-Technologie erbracht werden, aber nicht im Rahmen von Produktbündeln angeboten werden. Sollte die BNetzA jedoch auch solche Anschlüsse als PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse oder ISDN-PMX-Anschlüsse



einstufen, da sie aus Sicht des Endnutzers einen PSTN-Analoganschluss, ISDN-Basisanschluss oder ISDN-PMX-Anschluss zur Verfügung stellt, so halten wir zumindest eine Klarstellung für dringend geboten.

Hinsichtlich der Definition der einbezogenen Produktvarianten von Zugängen für Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten sehen wir Nachbesserungsbedarf, da die Marktdefinition der BNetzA nicht sämtliche Produktvarianten erfasst. Zwar stellt sie zutreffend fest, dass PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMX-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse einen gemeinsamen Markt bilden, sie unterlässt es jedoch, auch solche Anschlüsse diesem Markt zuzuordnen, die auf der Grundlage der VoIP-Technologie erbracht werden, aber gerade nicht als Bestandteil eines Leistungsbündels vertrieben werden.



Sollte die BNetzA im Rahmen der Definition des Anschlusses lediglich auf die kundenseitige Schnittstelle abstellen und daher auch solche Anschlüsse erfassen, die auf der Basis der VoIP-Technologie erbracht werden, aber dem Kunden einen PSTN-Analoganschluss, ISDN-Basisanschluss oder ISDN-PMX-Anschluss zur Verfügung stellen, so halten wir eine klarstellende Erläuterung im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung für dringend erforderlich. Zudem sollte die BNetzA klarstellen, dass Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz, die auf der Basis der VoIP-Technologie erbracht werden, aber andere Schnittstellen zur Verfügung stellen, als sie für PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse oder ISDN-PMX-Anschlüsse üblich sind (z.B. Ethernet-Schnittstelle), ebenfalls dem sachlichen Markt zuzuordnen sind.

Alternativ wäre auch eine Klarstellung durch konsequente Verwendung des mittlerweile im Gesetz definierten Begriffes „Netzabschlusspunkt“ (§ 3 Nr. 12a TKG) möglich. So führt die Novelle des TKG den aus Art. 2 Abs. 2 lit. e Universaldienstrichtlinie stammenden Begriff des Netzabschlusspunktes in das TKG ein und definiert ihn wie folgt:

„der physische Punkt, an dem einem Teilnehmer der Zugang zu einem öffentlichen Kommunikationsnetz bereitgestellt wird; in Netzen, in denen eine Vermittlung oder Leitwegbestimmung erfolgt, wird der Netzabschlusspunkt anhand einer bestimmten Netzadresse bezeichnet, die mit der Nummer oder dem Namen eines Teilnehmers verknüpft sein kann“.

Warum die BNetzA nicht von den Möglichkeiten der Gesetzesänderung Gebrauch macht und für ein eindeutiges Verständnis von den im Rahmen der Marktanalyse betrachteten Diensten schafft, ist nicht erkennbar.



### **3. Zur räumlichen Marktabgrenzung**

Im Rahmen der räumlichen Marktabgrenzung kommt die BNetzA zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem verfahrensgegenständlichen Markt um einen bundesweiten Markt handelt. Verizon stimmt dieser Auffassung vollumfänglich zu.

Auch wenn in den Ballungsgebieten eine Verstärkung der Aktivitäten von Kabelnetzbetreibern und auch der Anbieter von Komplettanschlüssen auf Basis von Vorleistungsprodukten der DTAG erkennbar ist, so fehlt es jedoch bislang an einer abweichenden Wettbewerbssituation. Wir stimmen der Auffassung der BNetzA zu, dass die festgestellten Wettbewerbsbedingungen derzeit noch nicht so stark voneinander abweichen, als dass aus Sicht der BNetzA eine regionale Abgrenzung zwingend notwendig wäre.

Ungeachtet der räumlich unterschiedlichen Wettbewerbssituation von einzelnen Zugängen von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, führt jedoch eine Bewertung von Gesamtverträgen mit einem Jahresumsatz von bis zu 500.000 Euro zu einem abweichendem Ergebnis der räumlichen Marktabgrenzung. Gesamtverträge haben immer eine Vielzahl von Zugängen von Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zum Gegenstand. Diese Zugänge werden üblicherweise über das gesamte Bundesgebiet verteilt nachgefragt. Als einziger Anbieter von solchen Leistungen kommt jedoch nur die DTAG in Frage, da sie das einzige Unternehmen ist, welches bislang flächendeckend über Anschlüsse zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten im gesamten Bundesgebiet verfügt.

Mit freundlichen Grüßen

**Verizon Deutschland GmbH**