

An die

RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

per E-Mail: marktanalyse@rtr.at und rtr@rtr.at

Wien, am 30.01.2017

ISPA STELLUNGNAHME BETREFFEND DEN ENTWURF EINER VOLLZIEHUNGS- HANDLUNG DER TELEKOM-CONTROL-KOMMISSION IM MARKTANALYSEVERFAHREN M 1/15, M 1.7/15

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, in Zusammenhang mit der öffentlichen Konsultation der Telekom Regulierungs-GmbH (TKK) zum Entwurf einer Vollziehungshandlung im Marktanalyseverfahren M1/15, M 1.7/15 (Markt für Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) wie folgt Stellung zu nehmen:

Zunächst möchte die ISPA darauf hinweisen, dass der Incumbent auch weiterhin über hohe Marktanteile verfügt und eine dominante Marktposition auf dem Festnetzmarkt innehat. Ferner sind die Ergebnisse der Nachfrageseitigen Erhebungen der Regulierungsbehörde (NASE) nicht hinreichend eindeutig um eine ausreichende Marktsubstitution zu belegen. Daraus folgt nach Ansicht der ISPA, dass die Mobil- und Festnetzmärkte weiterhin getrennt zu betrachten sind, woraus wiederum ein anderes Ergebnis hinsichtlich der Regulierungsrelevanz des Festnetz-Originierungsmarktes resultieren würde. Dabei verweist die ISPA auch auf die weiterhin signifikante Bedeutung von Carrier Selection (CS) und Carrier Preselection (CPS). Sollte die TKK weiterhin eine Reduktion der Regulierung anstreben, so fordert die ISPA, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von C(P)S zumindest für bestehende Kundenverträge weiterhin bestehen bleiben und eine angemessene Frist des Wirksamwerdens der Aufhebung vorgesehen werden soll.

1) Der Incumbent verfügt weiterhin über hohe Marktanteile

Der Incumbent verfügt nach wie vor über eine evident dominante Marktposition. Er weist noch immer einen Marktanteil von über 60% auf dem Festnetz-Telefonmarkt und über 43% auf dem kombinierten Festnetz/Mobil-Telefonmarkt¹ auf, wobei auch hierbei der Anteil am Geschäftskundenmarkt immer noch bei über 50% liegt. Diese Werte sind insbesondere deshalb relevant, da nach der Rechtsprechung die Marktanteile als wesentlicher Indikator für das Vorliegen von dominanter Marktmacht gesehen werden. Dabei hat sich heraus kristallisiert, dass bis zu

¹ Telekom Austria Group, Quartalsergebnisse 2013-2016, abrufbar unter www.telekomaustria.com

einem Marktanteil von 25% von keiner alleinigen marktbeherrschenden Position ausgegangen werden kann, während ab 40% gemäß der Spruchpraxis der EU-Kommission erhebliche Bedenken hinsichtlich einer solchen vorliegen. Ab 50% gilt eine marktbeherrschende Position gemäß der Rechtsprechung des EuGH – außer in Ausnahmefällen – als erwiesen.

Daraus folgt aus Sicht der ISPA, dass der Incumbent zumindest auf dem Festnetz-Verbindungsmarkt noch über eine marktbeherrschende Position verfügt. Selbst bei einer gemeinsamen Betrachtung des Festnetz/Mobil-Telefoniebetriebes ergibt sich eine solche jedenfalls im Nicht-Privatkundenbereich.

2) Die Ergebnisse der Nachfrageseitigen Erhebungen der Regulierungsbehörde (NASE) sind nicht hinreichend eindeutig um eine ausreichende Substitution zu belegen

Hinsichtlich der Abgrenzung der Märkte, geht die TKK in ihrem Entscheidungsentwurf davon aus, dass es sowohl im Privatkunden- als auch im Nichtprivatkundenbereich bereits zu einer signifikanten Substitution von Festnetz- durch Mobilleistungen gekommen sei und dass sich diese Entwicklung auch in Zukunft weiterhin fortsetzen werde. Daher seien keine separaten Märkte für Festnetz- und Mobilnetz-Telefonie mehr zu definieren und diese vielmehr gemeinsam zu betrachten. Gestützt werden diese Ausführungen beispielsweise auf den allgemeinen Rückgang der Festnetzminuten bei Inlands- und Auslandsgesprächen. Dem ist jedoch zu entgegnen, dass auch Mobilminuten einen signifikanten Rückgang verzeichneten. Aus den aktuellen Berichten der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) ergibt sich, dass sich der angesprochene Rückgang in absoluten Zahlen auf rund 153 Mio. Gesprächsminuten bei Mobilfunk und lediglich 35 Mio. Minuten im Festnetz beläuft. Der Anteil der Festnetz-Gesprächsminuten am gesamten Gesprächsmarkt ist damit sogar leicht angestiegen.² Zusätzlich deutet auch der Umstand, dass sowohl Festnetz- als auch Mobilnetz-Minuten einen Rückgang verzeichnen darauf hin, dass keine starke Substitution zwischen diesen beiden Märkten stattfindet.

Der Entscheidungsentwurf stützt sich hinsichtlich der Marktabgrenzung speziell auf die Nachfrageseitigen Erhebungen der RTR (NASE) bei Privatkunden aus dem Jänner 2015³ zu diesem Thema. Darin stellte die Behörde unter anderem folgende Frage: *„Angenommen, alle Festnetzanbieter inklusive Ihres eigenen erhöhen ihre Tarife für Gespräche um etwa 10%, also z.B. von 5 Cent auf 5,5 Cent pro Minute. Die Handytarife bleiben gleich. Wie würden Sie im nächsten Jahr reagieren?“*

Nur 27% der Befragten gaben hierauf an, in Zukunft vermehrt das Mobiltelefon zu nutzen. Die TKK kommt jedoch auf Seite 8 des Entwurfs zu der Erkenntnis *„[...]diese Mengenreaktion bedeutet, dass der Markt für Festnetzgespräche von Privatkunden um das nächstbeste Substitut, nämlich mobile Verbindungsleistungen, zu erweitern ist.“*, ohne dies näher zu begründen.

² RTR Telekom Monitor 2. Quartal 2016 (Ausgabe 4/2016) S. 65

³ Die österreichischen Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Nachfrager im Jahr 2015, RTR, 2015 (idF NASE 2015)

Zudem ist die Nachfragemethodik kritisch zu hinterfragen. Es mangelt den Befragten an wesentlichen Informationen, da die Umfrage stark vereinfacht gestaltet ist. Die Privatkunden werden weder über tatsächliche aktuelle Preise informiert, noch über die möglichen Auswirkungen einer Abschaffung von C(P)S. Dies hätte möglicherweise andere Entscheidungen bei manchen der Befragten, insbesondere jene die lediglich häufiger – und nicht ausschließlich - das Mobiltelefon nutzen würden, bewirkt.

Daneben ist aber vor allem die Fragestellung selbst ungeeignet, eine objektive Erhebung zuzulassen. Die Formulierung durch Angabe der Preisänderung lediglich in Prozentpunkten - ohne weiteren Hinweis auf die tatsächlichen Mehrkosten - suggeriert dem Befragten eine weit gravierendere Preisänderung als dies tatsächlich der Fall wäre. Denn würde der Befragte beispielsweise zusätzlich darüber informiert werden, dass eine Preiserhöhung um 10% bei einem Preis von z.B. 0,025€/Min sich lediglich in einer Erhöhung in Höhe von 0,0025 €/Min niederschlägt, und die Kundin bzw. der Kunde nach einer entsprechenden Erhöhung somit erst nach dem Konsum von 400 Gesprächsminuten pro Monat in Summe einen Euro mehr bezahlen würde, wäre die Reaktion wohl weit weniger emotional.

Das Ergebnis der sinngemäßen Umfrage bei Nichtprivatkunden zeigt, dass nur 13% angeben ihr Mobiltelefon im Falle einer solchen Preiserhöhung häufiger zu nutzen. Die Behörde fasst jedoch auch die Angaben den Festnetzanschluss seltener zu nutzen, diesen aufzugeben bzw. auf Voice over Internet zu wechseln hierunter zusammen und kommt so zu einem Wert von 21% der zu einer „[...]Elastizität (von -2,1) führt, die im elastischen Bereich und (betragsmäßig) über der kritischen Elastizität liegt.“

Würde man den tatsächlichen Wert in Höhe von 13% herannehmen so ergäbe sich eine Elastizität die unter dem kritischen Wert läge. Die Erhebungen zeigen, dass für 71% der Nichtprivatkunden, eine Erhöhung der Entgelte um 10% zu keiner Änderung führen würde. Dies wird auch von der Behörde zur Kenntnis genommen indem sie ausführt „[...]Unternehmen sind damit deutlich weniger reaktionsfreudig als Privatkunden“. Für Geschäftskunden ist der Festnetzanschluss in Verbindung mit Gesprächsverbindungen ein unverzichtbarer Bestandteil, für sie käme eine Substitution nicht in Frage.

Die ISPA ist daher der Ansicht, dass die Marktabgrenzung aufgrund der irreführenden Methodik der NASE, die als wesentliches Beweismittel der Entscheidung zu Grunde gelegt wurde, aufgehoben werden sollte. Weder im Privatkunden- noch im Nichtprivatkundenbereich zeigen sich eindeutige Belege dafür, dass eine ausreichende Substitution stattgefunden hat die eine gemeinsame Betrachtung der beiden Märkte rechtfertigen würde.

3) Eine separate Analyse des Festnetz-Originierungsmarktes würde ein anderes Ergebnis liefern

Aus den Ausführungen in Punkt 2 folgt, dass eine separate Analyse des Festnetzmarktes bzw. in weiterer Folge des Festnetz-Originierungsmarkts nahe liegen würde, dies auch deshalb weil dieser

Markt schließlich Verfahrensgegenstand des laufenden Verfahrens ist und nur so korrekt beurteilt werden kann.

Wendet man den Drei-Kriterien Test folglich zur alleinigen Analyse des Festnetz-Originierungsmarktes an, so zeigt sich im Vergleich zum vorliegenden Entwurf folgendes Bild:

In Bezug auf Markteintrittsbarrieren führt die TKK in ihrer Entscheidung aus, das Aufkommen von Mobilfunkdiscountern (MVNOs) sei zumindest im Privatkundenbereich Beweis dafür, dass der Markteintritt möglich und die Eintrittsbarrieren niedrig seien. Bei isolierter Betrachtung des Festnetz-Originierungsmarktes fällt diese Begründung jedoch jedenfalls weg. Vielmehr ist hierbei festzuhalten, dass keiner der alternativen Anbieter über ausreichend eigene Infrastruktur verfügt und deren Errichtung mit immensen versunkenen Kosten verbunden ist. Außerdem war bisher ein nachhaltiger Zugewinn von Marktanteilen mittels anderer Produkte wie Entbündelung, Voice-over-Broadband, oder Bitstream nachhaltig nicht möglich. Der Incumbent verfügt als einziger Marktteilnehmer über ein flächendeckendes Festnetz in Österreich und es ist somit von hohen Markteintrittsbarrieren auszugehen.

Hinsichtlich eines effektiven Wettbewerbs ist zunächst auf die bisherigen Ausführungen zu den Marktanteilen des Incumbent zu verweisen, die eine weiterhin dominante Position auf dem Festnetz-Endkundenmarkt belegen. Die zuletzt durchgeführte Marktanalyse des Vorleistungsmarktes ergab einen Marktanteil des Incumbent von über 75%. Unter Berücksichtigung des Rückgangs von Originierungsleistungen für Verbindungsnetzbetreiber in den letzten Jahren bei gleich bleibenden Marktanteilen des Incumbent am Endkundenmarkt kann weiterhin von einem signifikanten Marktanteil des Incumbents auf diesem Vorleistungsmarkt von 65-75% ausgegangen werden.

Dies zeigt klar und deutlich die dominante Position des Incumbent am Vorleistungsmarkt.

Zudem bestehen aufgrund der vertikalen Integration des Incumbents, der als Unternehmen sowohl am Vorleistungsmarkt als auch am Endkundenmarkt tätig ist, hohe Anreize zur Verdrängung von Mitbewerbern etwa durch Erhöhung des Vorleistungsentgelts. Wie aus dem der Entscheidung zugrunde liegenden Gutachten⁴ ersichtlich, hat der Incumbent ferner im Festnetzbereich immer noch die Möglichkeit, Preise zu verrechnen die zum Teil um ein Vielfaches über jenen der Mitbewerber liegen.

Im Ergebnis zeigt sich somit, dass weiterhin hohe Markteintrittsbarrieren bestehen und kein effektiver Wettbewerb besteht bzw. auch in Hinkunft keine entsprechende Tendenz erwartet werden kann. Daraus folgt, dass gemäß dem Drei-Kriterien Test der Festnetz-Originierungsmarkt bei separater Betrachtung weiterhin ein regulierungsrelevanter Markt ist.

Die ISPA fordert daher die TKK dazu auf, die Grundlagen ihrer Entscheidung neu zu beurteilen und sofern angebracht, ihre Entscheidung entsprechend eines zu schaffenden Wettbewerbsumfeld abzuändern. Die ISPA geht davon aus, dass eine Entscheidung, basierend auf der separaten Analyse des Festnetz-Originierungsmarktes ein anderes Ergebnis liefern würde.

⁴ Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, Hartl/Schramm/Schwarz, Februar 2016

4) Die Bedeutung von C(P)S ist weiterhin signifikant

Nach Beginn der Liberalisierung der Festnetz-Telefonienmärkte Mitte der 1990er Jahre, war es insbesondere der Carrier Selection (CS) und Carrier Preselection (CPS) geschuldet, dass es alternativen Anbietern ermöglicht wurde, konkurrenzfähige Produkte am Markt bereitzustellen und den Endkunden billigere Gesprächstarife als der Incumbent anzubieten. Daraus resultierte gleichzeitig ein Rückgang der Marktanteile des Incumbent. Zwar ging seither die Zahl der C(P)S Minuten zurück, und folgt dabei dem allgemeinen rückläufigen Trend, jedoch nutzen noch heute rund 303.000 der A1TA-Festnetzkunden CS oder CPS. Die damit korrespondierenden Gesprächsminuten belaufen sich auf aktuell 605 Millionen Minuten pro Quartal.⁵

Daraus folgt zunächst, dass trotz Rückgangs in den vergangenen Jahren, C(P)S weiterhin in einem signifikanten Ausmaß nachgefragt wird, und einen erheblichen Anteil am Festnetzmarkt ausmacht.

Dieses Interesse resultiert nicht zuletzt daraus, dass der Incumbent bei Verbindungen ins nationale Festnetz und ins Ausland zum Teil um ein vielfaches höhere Entgelte als die alternativen Anbieter verrechnet. Betrachtet man beispielsweise die Gesprächstarife ins Ausland anhand dreier Länder welche einen großen Teil der in Österreich lebende Personen mit Migrationshintergrund stellen (Deutschland, Serbien, Türkei) so zeigt sich, dass das verrechnete Entgelt der A1TA im Vergleich mit dem günstigsten Anbieter um 880 % (Geschäftszeit) bzw. 440 % (Freizeit) höher ist. Hierdurch lassen sich auch erste Ansätze erkennen, wie eine zukünftige Preisgestaltung der A1TA aussehen würde, wenn durch Wegfall der Originierungsverpflichtung der Wettbewerb mittels C(P)S nicht mehr gegeben wäre. Der Nachteil für die Endkunden wäre wiederum evident.

Nach Ansicht der ISPA besteht die Gefahr, dass bei Wegfall von C(P)S Anbietern, der Incumbent seine marktbeherrschende Stellung für eine einseitige Preisgestaltung ausnützen werde, um auf Vorleistungsebene und letztlich auch auf Endkundenebene seine Gewinne zu erhöhen. Dies würde einen evidenten Nachteil für den Endkunden zur Folge haben.

Zudem ist C(P)S insbesondere als günstige Alternative für einkommensschwache Haushalte, Personen mit Migrationshintergrund bzw. Pensionistinnen und Pensionisten von großer Bedeutung, die durch Ersparnis des Grundentgelts wesentliche Einsparungen im Haushaltsbudget erzielen. Letztere Gruppe ist es auch, für die in vielen Fällen jedenfalls keine Substitution durch Mobil-Telefonie feststellbar ist.

Zudem muss auch bedacht werden, dass speziell in einkommensschwachen Haushalten, ein Festnetzanschluss von vielen Personen gleichzeitig genutzt wird. Eine Substitution durch mehrere Mobilanschlüsse wäre eine erhebliche finanzielle Belastung. Weder die Nachfrageseitigen Erhebungen noch der Hypothetischer Monopolisten Test gehen auf die Substitutionsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom jeweiligen Einkommen ein. Es ist zu befürchten, dass durch den Wegfall von C(P)S sozial schwächere Teile der Gesellschaft unverhältnismäßig hart getroffen werden würden. Diese Aspekte werden in den Ausführungen des Entscheidungsentwurfs gänzlich vernachlässigt, sind jedoch ob des großen sozialen Stellenwerts des Zugangs zu Kommunikationsmitteln von

⁵ RTR Telekom Monitor 2. Quartal 2016 (Ausgabe 4/2016), S. 48

großer Bedeutung. Solche negativen Auswirkungen können nach Ansicht der ISPA nicht im Sinne der entscheidenden Behörde sein.

5) Die Verpflichtung zur Bereitstellung von C(P)S sollte zumindest für bestehende Kundenverträge weiterhin gelten

Aufgrund der derzeit noch nicht verfügbaren, alternativen POTS/ISDN Vorleistungsprodukte in den Standardangeboten für den lokalen und zentralen Zugang, ist zu befürchten, dass die Versorgung bestehender Kunden mit zuverlässigen und preiswerten Telefonie-Diensten nicht mehr aufrecht erhalten werden kann und somit Kundenbeziehungen, in die über die letzten Jahre substantiell investiert wurde, aufgegeben werden müssten. Dies würde einen entscheidenden Nachteil für alternative Anbieter bedeuten.

Sofern die TKK daher trotz der bisherigen Ausführungen, eine Regulierung im bisherigen Ausmaß als nicht mehr notwendig erachtet, so fordert die ISPA, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von C(P)S zumindest für diejenigen Kundinnen und Kunden alternativer Anbieter weiter bestehen soll, die über einen aufrechten Vertrag mit dem Anbieter verfügen, um so gravierenden wettbewerbsrechtlichen Nachteilen entgegenzuwirken.

6) Der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Aufhebung muss vorsichtig gewählt werden

Hinsichtlich der Fristsetzung für den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung, erkennt die TKK in ihrem Entwurf (Seite 42), dass durch die Leistungseinstellung der A1TA sowohl Endkunden als auch Verbindungsnetzbetreiber auf alternative Angebote bzw. andere Geschäftsmodelle umsteigen müssten und hierfür ein gewisser Zeitraum zur Verfügung stehen sollte. Umgehend in Anschluss wird jedoch festgehalten, dass „[...]A1 jedoch keine spezifische Verpflichtung zur Gewährleistung der Betreiber(vor)auswahl [trifft], weswegen diese konkrete Verpflichtung auch nicht aufgehoben werden kann. Eine Frist zur Aufhebung der C(P)S-Verpflichtung ist damit nicht vorzusehen.“ In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Gutachten, kommen die Gutachter jedoch zu dem Ergebnis, dass aufgrund der Anzahl der Betroffenen und der zu erwartenden Auswirkungen eine Frist von einem Jahr notwendig sei.⁶

Der Incumbent kann die entsprechenden Vereinbarungen zur Festnetzoriginierung gemäß dem aktuellen Standardangebot unter Einhaltung einer Frist von vier Monaten kündigen⁷. Der alternative Anbieter hat seinen Kundinnen und Kunden gegenüber jedoch längere Kündigungsfristen einzuhalten. Zudem ist völlig offen wie mit längeren Mindestvertragslaufzeiten oder automatischen Vertragsverlängerungen bei Business-Kunden umzugehen sein wird, und es findet sich dazu auch im Entscheidungsentwurf kein Vorschlag.

⁶ Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, Hartl/Schramm/Schwarz, Februar 2016, S. 57

⁷ Standardangebot der A1 Telekom Austria über den Zusammenschaltungsvertrag S. 40, abrufbar unter www.a1.net/hilfe-support/agb

Die ISPA sieht als möglichen Lösungsweg, dass der Incumbent die Einstellung von C(P)S vorab anzukündigen hat. Ein angemessener Zeitraum wäre aus Sicht der ISPA, im Hinblick auf sich automatisch um 12 Monate verlängernde Verträge mit Business-Kunden, eine entsprechende Ankündigung ein Jahr im Voraus.

Für Rückfragen oder weitere Auskünfte stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,
ISPA Internet Service Providers Austria



Dr. Maximilian Schubert,
Generalsekretär

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von rund 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmer untereinander.