

An die
RTR GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien
ausblick@rtr.at

Wien, am 1. Oktober 2007

Betreff: Stellungnahme zu den Dokumenten der RTR

- (1) Regulierung im Umbruch – Herausforderung für die nächsten Jahre**
- (2) Separation**
- (3) Next Generation Networks: Regulierung**
- (4) Next Generation Networks: Investitionsanreize und Kostenrechnung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA, der Verband der österreichischen Internet Service Provider, nimmt zu den vorgelegten Diskussionsdokumenten über die regulatorischen Herausforderungen der nächsten Jahre, der Separation und des Next Generation Networks wie folgt Stellung:

(1) Regulierung im Umbruch – Herausforderung für die nächsten Jahre

ad „Nachhaltigkeit des Wettbewerbs“

In den Ausführungen zum Thema Nachhaltigkeit des Wettbewerbs kommt die österreichische Regulierungsbehörde unter Zuhilfenahme des Art 1 und Art 13 der Zugangsrichtlinie zu der Schlussfolgerung, dass „nachhaltiger bzw. selbsttragender Wettbewerb nur ein infrastrukturbasierter bzw durch hinreichender alternativer Infrastruktur abgesicherter Wettbewerb sein kann“ (Seite 4, 4. Absatz). Dem muss entgegengehalten werden, dass aus der Zugangsrichtlinie Art 1 und Art 13 weder explizit noch implizit auf diese Ausführung geschlossen werden kann. Nach unserer Meinung muss der Wettbewerb in seiner Gesamtheit betrachtet werden und Regulierung dazu führen, dass auf seinerzeitigen Monopolmärkten die vom Incumbent errichtete Infrastruktur für alternative ISP zugänglich und die Leistungserbringung möglich sein. So ist viel mehr die Bedeutung der Kombination des Wettbewerbs von Infrastruktur und Diensten zu verbinden und zukünftig die Übertragung von bestehenden Monopolen (z.B. der Energiebetreiber) auf andere Märkte zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Wettbewerb im Telekomsektor in Österreich erst etabliert wurde, seit es Regulierung gibt. Unter Beachtung der derzeitigen Situation erscheint die Errichtung einer parallelen alternativen Infrastruktur vor allem im Zugangsnetz (local loop) nach wie vor als nicht durchführbar und auch nicht gewünscht. Dass ISPs jedoch natürlich in das eigene Netz investieren müssen, versteht sich von selbst und ist von der jeweiligen Stufe der

Investitionsleiter abhängig, auf der der jeweilige Betreiber steht. Wie weiter unten auch noch näher ausgeführt, hat die Regulierung sicher zu stellen, dass einerseits jede Stufe der Investitionsleiter erklimmen werden kann und andererseits Anreize geschaffen werden, die Stufen der Leiter auch tatsächlich nach oben klettern zu wollen. Dazu ist etwa die regulatorische Etablierung einheitlicher und konsistenter Preise der unterschiedlichen Stufen sicher zu stellen.

Gleichzeitig hat die Regulierung der nächsten Jahre sicherzustellen, dass bereits etablierte und verwendete Services von ISPs – wie etwa DSL-Wholesale und Entbündelung – nicht gestört oder verhindert, sondern kontinuierlich verbessert werden. Auch wenn die ISPA und die österreichischen ISPs eine Modernisierung des Kommunikationsnetzes grundsätzlich begrüßen, ist sicherzustellen, dass durch Maßnahmen des Incumbents (wie etwa die Dezentralisierung des Netzes durch den Auf- und Ausbau vorgelagerter Einheiten) die Services der ISPs nicht gestört und deren Investitionen nicht frustriert werden.

Separation

ad „2. Ökonomische Aspekte“

Wie im Diskussionsdokument der RTR bereits angesprochen, so teilt auch die ISPA die Meinung, dass Separation, in ihrer idealen Ausformung, die Möglichkeit darstellt, vertical foreclosure auszuschließen, je nach Ausformung der Separation „chinese walls“, zu etablieren, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, Barrieren für Zutritt und Expansion zu verringern und den Wettbewerb zu intensivieren. Was sich wiederum positiv auf den Endkundenmärkten auswirkt, weil sich die ISPs auf das Endkundengeschäft (auf dem letztlich Wettbewerb hergestellt werden soll) konzentrieren können, wenn die Erbringung der dafür notwendigen Vorleistung unproblematisch ist. Ein weiterer Vorteil wäre die erhöhte Kostentransparenz, welche in der gängigen Praxis nicht vorhanden bzw für alternative Betreiber nicht nachvollziehbar ist.

Die im Zusammenhang mit Separation angesprochenen Kosten für das zu separierende Unternehmen, stellen, aus der Sicht der ISPA, nur temporär begrenzte Schwierigkeiten dar, welche im Verhältnis zu den Vorteilen in Kauf zu nehmen sind. Exemplarisch sei nur auf die Kosten des Brandings verwiesen, welche durch die Gründung eines neuen Unternehmens entstünden. Blickt man in die nähere Vergangenheit, so hat sich die Telekom Austria schon einmal freiwillig einem solchen Prozess und solchen Kosten ausgesetzt (jet2web-Telekom Austria), ohne die oben angeführten Vorteile für den Markt zu realisieren. Die mit dem Schlagwort „Kosten“ angeführten Verbundvorteile unterstreichen nur den Bedarf einer Separation und zeigen eigentlich den Alltag der alternativen Anbieter auf. Somit ist die Zuverlässigkeit der alternativen Betreiber als Indikator dafür zu sehen, dass selbst in der Umstellungszeit der Betrieb gewährleistet bleibt. Die Frage welche der Realisierungsvarianten der Separation flexibler, komplexer oder kostengünstiger wäre, erscheint von unserem Standpunkt aus verfehlt, da die Entscheidung für die endgültige Ausformung der Separation letztlich eine politische bleibt.

ad „4. Formen der Separation“

Die Formen der Separation liegen, aus Sicht der ISPA, auf einer Linie verteilt. Auf der einen Seite des Kontinuums steht die strukturelle Separation - die komplette Abtrennung

mit keinerlei verbleibenden Verbindungen zwischen den zwei Unternehmen - und auf der anderen Seite befindet sich eine „leichte“ Variante, mit regulatorischen Eingriffen zur Errichtung von sogenannten „Chinese Walls“ und Kostentrennung (soft separation). Den Zwischenraum füllen eine Vielzahl von Mischausformungen aus. Der Begriff strukturelle Separation beinhaltet für die ISPA die komplette Abtrennung des Unternehmens, ohne im Eigentum des Incumbent zu verbleiben (Legal Separation), wogegen die funktionelle Separation gut am Beispiel BT-Openreach festzumachen ist. Festzuhalten bleibt aber, dass die derzeitige Situation am österreichischen Markt keinerlei Bezug zu einer, auch nicht leichten, Art der organisatorischen Separation aufweist. So kann im Wesentlichen die Trennung des Telekom Austria Wholesale und des Retail Bereichs in der Praxis kaum erblickt werden, sodass man im Grunde vom Erhalt der alten Strukturen ausgehen kann. Dies wird auch durch die vor der Regulierungsbehörde geführten Streitschlichtungen und von der Regulierungsbehörde eingeleiteten Marktmissbrauchsverfahren bestätigt, die bei einer funktionierenden Separation überhaupt nicht möglich wären.

ad „5. Technische Aspekte“

Wie schon oben dargestellt, stellt die strukturelle Separation eine sehr gute Möglichkeit dar, die mit dieser Regulierungsmaßnahme verbundenen Vorteile zu verwirklichen. Einhergehend mit dieser Ausformung und mit dem dahinter stehenden Sinnzweck, muss der Retailarm des Incumbent den alternativen Anbietern gleich gestellt werden. Des Weiteren ist die ISPA der Meinung, dass der komplette Infrastrukturbereich ausgegliedert werden sollte, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Auch wird von der ISPA die geografische Differenzierung zwischen Infrastrukturen verneint, da dies wesentlich dazu beitragen würde, regionale Ungleichheiten zu verstärken und überdies einen hohen technischen und verwaltungstechnischen Aufwand darstellen würde.

ad „6. rechtliche Aspekte“

Im Zuge des Diskussionsdokuments wirft die RTR die Frage auf, ob Separation mit der derzeitigen Systematik der Marktanalyse vereinbar ist. Dies ist wahrscheinlich nicht der Fall. Allerdings berücksichtigen die derzeitigen Markteinteilungen unserer Erfahrung nach zu wenig marktübergreifende Wirkungen, weshalb wir in diesem Sinne bereits jetzt den Bedarf sehen, die Marktdefinitionen anzupassen. Grundsätzlich kann zur Diskussion um die rechtlichen Voraussetzungen gesagt werden, dass eine Basis dazu die Neufassung der Zugangsrichtlinie bilden könnte, wie sie derzeit auch auf europäischer Ebene diskutiert wird. Wir erachten den Vorschlag der Kommission als durchaus sinnvoll, für Separation ein eigenes Remedy in Gestalt des Art. 13a andenkt. Wichtig erscheint festzuhalten, dass das geltende Recht derzeit gegen eine Separation steht und es auch der Regulierungsbehörde nicht als Regulierungsbehelf zur Verfügung steht. Natürlich befürworten wir auch eine freiwillige Entscheidung zur Separation, wobei jedenfalls das Ergebnis im Mittelpunkt des Interesses stehen muss.

Leider wird in der derzeitigen Diskussion die Separation nur mit Nachteilen für den Incumbent behaftet gesehen. Die Separation zeigt jedoch eine Möglichkeit auf, welche

zum Vorteil für den kompletten Markt gereicht und somit auch für die Telekom Austria.
(siehe Beispiel BT)

ad „7.2. Openreach“

Am Beispiel der Separation in Großbritannien lässt sich gut erkennen, dass der Weg welcher mittels Separation beschritten wird, der richtige ist. So, wie im Diskussionsdokument angeführt, „scheint (das Beispiel Openreach) ein durchaus viel versprechender Ansatz zur Lösung der Problematik der nichtpreislichen Diskriminierung zu sein“. Das Modell in Großbritannien ermöglicht es uns, aus den Erfahrungen und auch Fehlschlägen einer funktionalen Separation zu lernen, wobei dies auch zur Entscheidung, welche Art von Separation notwendig bzw. geboten ist (funktional oder strukturell) beitragen kann.

Um klarzustellen, dass es sich beim Beispiel Openreach nicht mehr um einen Einzelfall handelt, ist es der ISPA ein Anliegen auch auf Schweden zu verweisen. Die Voraussetzungen sind denen in Österreich ähnlich. Dort hält der Incumbent annähernd 58% der Anteile am xDSL Markt. Die alternativen Anbieter sind – genauso wie in Österreich – in einem starken Ausmaß vom Incumbent und seiner Infrastruktur abhängig, die nahezu 100% des Landes abdeckt. Der schwedische Markt ist beherrscht von ständiger Diskriminierung der anderen Marktteilnehmer durch den Incumbent. Dies führt zu erheblichen Nachteilen für den Endkunden. Beispielhaft sei hierfür die eingeschränkte Auswahl von Breitband Angeboten und die verminderte Möglichkeit eines Anbieterwechsels erwähnt. Unter diesen Umständen beauftragte im April 2007 die schwedische Regierung die nationale Regulierungsbehörde zu untersuchen, ob es möglich wäre, die zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente um funktionelle Separation als Remedy zu erweitern. Das Ergebnis beinhaltet den Vorschlag, eine rechtliche Grundlage für die Anordnung von funktioneller Separation zu schaffen. Zweck dieser Regelung ist die Ausschließung jeglicher Diskriminierung und des Missbrauchs interner Informationen.

Am 24. September ließ der schwedische Incumbent Telia Sonera in einer Presseaussendung verlautbaren, dass er eine vollständig im Eigentum stehende Infrastruktur Tochtergesellschaft gründen werde. Diese Gesellschaft werde sowohl das Kupfer und Fiberglas Netzwerk als auch das Multiplexing beinhalten. Damit, so Telia Sonera, könne man besser den Marktanforderungen nach Transparenz und voller Kontrolle besser entsprechen. Gleichzeitig fördert diese Maßnahme die Gleichbehandlung und ermögliche eine effektivere Nutzung der Infrastruktur.

Auf der anderen Seite lehnt aber Telia Sonera so weit reichende Maßnahmen, wie von der schwedischen Regulierungsbehörde vorgeschlagen, kategorisch ab. Sogar eine Unvereinbarkeit mit der schwedischen Verfassung, speziell mit dem Recht auf Eigentum, wird in den Raum gestellt.

Somit zeigt auch das Beispiel Schweden zeigt, dass neben der freiwilligen Verpflichtung zur Separation auch noch andere Wege verfolgt werden können, um Separation mit den oben genannten Vorteilen zu verwirklichen. Außerdem sieht man an diesem Beispiel deutlich, dass sogar ein „geplantes“ Gesetz den Incumbent zum Umdenken bewegen kann. Am Beispiel Openreach und Telia Sonera ist eine Gemeinsamkeit erkennbar,

nämlich dass der Incumbent erst unter Druck, sei es durch drohendes Gerichtsverfahren bzw Erweiterung des Maßnahmen Kataloges, einem Umdenkprozess unterworfen hat.

(3) Next Generation Networks: Regulierung

ad „3. Ökonomische Aspekte“

Die Bandbreite der Entwicklungsstufen bezüglich des Next Generation Network in der EU ist weit und reicht von angeregter Diskussion über fertige Strategien zum Ausbau desselben bis hin zu einzelnen, regional begrenzten, umgebauten Standorten, auf welchen bereits Kunden migriert werden konnten. Dennoch scheint, nach Meinung der ISPA, jegliche Euphorie als verfrüht. So stellt der Begriff NGN ein Schlagwort dar, welches im Grunde die Umstellung der alten Netztechnologie des POTS in ein ISP (IP basierendes) Netzwerk mit Erweiterung der local loop Bandbreiten beschreibt. Zwar liegen die Vorteile eines breitbandigen IP-Netzwerkes auf der Hand, dennoch sind aus heutiger Sicht die Möglichkeiten und vor allem die nationale Ausgestaltung noch nicht absehbar. So können darauf basierende zukünftige Businessmodelle nur schwer oder noch gar nicht aufgezeigt werden.

Aber nicht nur diese ungewissen Aussichten machen das NGN (NGA) für alternative Anbieter unberechenbar, auch die Ausgestaltung, Bereitstellung und Benutzung der nötigen Infrastruktur wird ein regulierungsrelevantes Thema darstellen.

Wie bereits oben kurz erwähnt, hat bei der Einführung eines NGN darauf geachtet zu werden, dass Investitionen in „das alte Netz“ und die darauf aufsetzenden Services jedenfalls geschützt werden müssen. Es kann etwa nicht sein, dass durch den Ausbau des Netzes die Breitbanddienste der ISPs, die in den jeweiligen Hauptvermittlungsstellen und –verteilern angeschaltet sind, gestört oder unmöglich gemacht werden. Somit haben die getätigten Investitionen jedenfalls entsprechend geschützt zu werden.

ad „4. Regulatorische Themen“

Grundsätzlich ist die Erwartungshaltung, welche an die Regulierungsbehörde bei Umstellungen in Richtung NGA gestellt wird, durch folgende Punkte gekennzeichnet:

- keine neue bzw Fortbestand der Diskriminierung
- keine Überführung und Verlagerung der Marktmacht in ein NGN
- gleiche Wettbewerbsbedingungen von Anfang an
- Zugang zu allen Stufen der Investitionsleiter

Bereits die künftige Gestaltung eines NGN (NGA) in Bezug auf die Netzinfrastruktur sollte regulatorisch überwacht werden. Nur so ist es machbar im umgebauten Netz, allen Anbietern die Möglichkeit auf Zugang zu bieten. Hier ist vorrangig zu befürchten, dass unter Vernachlässigung der Interessen der alternativen Anbieter der Incumbent seine Netzinfrastruktur ohne Rücksicht ausbaut und somit messbare Nachteile entstehen. So ist aus heutiger Sicht noch nicht absehbar wie ein neues Point of Interconnection (PoI) Konzept aussehen wird, welche Nachteile für alternative Betreiber daraus erwachsen könnten und in welchem Ausmaß Kosten als gestrandet anzusehen wären. Spezielle Beachtung sollte aber auch die zeitliche Komponente des NGA Rollouts finden, hier sollte

der Incumbent als Marktbeherrscher auf den relevanten Märkten (Zugangsmärkte sowie auf dem Markt für Mietleitungen) dazu verpflichtet werden, mit ausreichender Vorlaufzeit in transparenter Weise, seine Pläne zur Errichtung eines solchen offen legen, um der Regulierungsbehörde und den alternativen Anbietern die Möglichkeit zu bieten, dementsprechend darauf zu reagieren. Von zentraler Bedeutung ist es in diesem Zusammenhang die Regulierung so auszurichten um alternativen Anbietern den Zugang zu allen Stufen der Investitionsleiter zu ermöglichen.

Problematisch erscheint für die ISPA allerdings, dass die vorgezeichneten Probleme von der RTR in der Zukunft angesiedelt werden, während die Telekom Austria bereits begonnen hat ihr Netz auszubauen. Angesichts dessen ist es schon vermehrt zu Störungen bei Endkunden alternativer Anbieter durch vorgelagerte DSLAMs gekommen. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre ein verbessertes Frequenzmanagement und ein vereinfachtes Netzverträglichkeitsverfahren in Absprache mit alternativen Betreibern. Damit ANBs ebenfalls die vorgelagerten DSLAMs für ihre Kunden nutzen können, sollte ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, Kupferleitungen sowohl zu bündeln und dadurch den Backhaul zum vorgelagerten DSLAM einzurichten als auch die TDSL mit Strom zu beschicken. Beides Verfahren welche von der Telekom Austria bereits derzeit praktiziert werden, aber alternativen Betreibern verwehrt bleiben.

Wichtig erscheint darüber hinaus noch der Aufbau eines NGA und der Bedarf, das Anschlussnetz zu verkürzen und die optische Infrastruktur bis bspw zum Kabelverzweiger zu verlegen (FTTC). Um zukünftige Bottlenecks in dieser Hinsicht zu vermeiden, wäre es von großer Bedeutung, die in Punkt 4.3.3.3 angesprochenen Ansätze und Maßnahmen zu verwirklichen, wie z.B. den alternativen Betreibern großzügig dimensionierte Glasfaserabschnitte und Flächen in Kabelverzweigergehäusen zur Verfügung zu stellen. Eine andere Möglichkeit Chancengleichheit von Anfang an zu gewährleisten wäre, die Verpflichtung festzuschreiben, dass die relevanten Räume, Schaltstellen und Verteiler so dimensioniert werden, dass alternative Betreiber „leicht“ Zugang erhalten können. Des Weiteren ist es wichtig in Hinblick auf die potenzielle Erweiterung des Glasfasernetzes (FTTH) dies gesetzlich zu berücksichtigen und sowohl die Märkte 11 und 12 sowie die Zugangsmärkte und den Markt für entbündelten Zugang um dieses zu erweitern.

Ergänzend sei noch erwähnt, dass nicht nur das „neue“ Netz die Regulierungsbehörde vor neue Aufgaben stellt, sondern auch das „Alte“. Ein potenzieller Problembereich würde, aus Sicht der ISPA, entstehen mit der Frage, wie lange bestehende Strukturen für alternative Anbieter zur Nutzung offen stehen. Hier gilt es zu bedenken, dass alternative Anbieter in eigene Infrastruktur investiert haben und der Wegfall der Möglichkeit der Nutzung der bestehenden Anschlussinfrastruktur sie übermäßig benachteiligen würde. Als mögliches Lösungsszenario bietet sich die Setzung längerer Übergangsfristen an, die es den alternativen Anbietern ermöglicht, ihre getätigten Kosten zurückzuerhalten.

Regulatory Holidays sind kein adäquates Mittel um Investitionen zu fördern. Vielmehr stellt es eine Methode dar, um nachhaltig den Wettbewerb zu verhindern, indem dem Incumbent ein Vorsprung auf dem Endkundenmarkt gegeben wird, den alternative ISPs nicht mehr aufholen können. Die Fehler, die bei der Einführung von ADSL in Österreich begangen wurden, sollten beim Ausbau eines NGN jedenfalls nicht wiederholt werden.

Einen wichtigen Punkt einer NGN Diskussion stellt die Sicherstellung der Interoperabilität dar. In dieser Hinsicht sollte von regulatorischer Seite auf den Betreiber eingewirkt werden die Interoperabilität mit alternativen Betreibern zu gewährleisten und verbindliche "deployment rules" zu erstellen. Abschließend erscheint die Einrichtung einer Industriearbeitsgruppe zur Thematik „NGN“ als wünschenswertes und sinnvolles Instrument, um einvernehmliche Erarbeitung von technischen Standards, Implementierung des Netzes und der NGA Infrastruktur voran zu treiben.

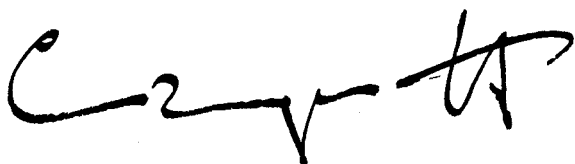
(4) Next Generation Networks: Investitionsanreize und Kostenrechnung

ad „Status Quo und Investitionsanreize“

Auch wenn der selbsttragende Infrastrukturwettbewerb ein vorrangiges Ziel der Regulierung ist, sollte verstärktes Augenmerk darauf gelegt werden, alternativen Anbietern den Zugang zu allen Stufen der Investitionsleiter zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang kann man nur die Feststellungen der RTR unterstreichen, dass „ein neuer Anbieter möglicherweise erst dann in eigene Infrastruktur investiert, wenn er beispielweise mittels Resale-Produkten bereits einen ausreichend großen Kundenstock hat, der ihm eine bessere Auslastung seiner Infrastruktur ermöglicht“ (Seite 8, 1. Absatz). Die ISPA würde sogar dies nicht nur als mögliches, sondern als höchstwahrscheinliches Szenario betrachten und zeigt auf, dass der in Zukunft ersehnte Infrastrukturwettbewerb nur durch konsequente Regulierung erreicht werden kann.

Die unter dem Schlagwort dynamische Zugangspreisregulierung angeführte schrittweise Anhebung der Vorleistungspreise kann nur abgelehnt werden, dies würde wohl auf der einen Seite in einem geringen Maß den Infrastrukturwettbewerb stimulieren, aber auf der anderen Seite sowohl vorhandene kleine bis mittlere alternative Anbieter schädigen, als auch die Marktbarrieren anheben, was wiederum den Einstieg in den Markt erschwert.

Mit freundlichen Grüßen,



Dr. Kurt Einzinger
Generalsekretär