

An die
Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH)
und
Telekom-Control-Kommission (TKK)
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

per E-Mail
konsultationen@rtr.at

Wien, am 16. September 2010

Betreff: M1/10- „Breitbandvorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Anschlüssen an Nichtprivatkunden“

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, zum Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 128 Abs 1 TKG 2003 folgende Stellungnahme abzugeben:

Wir möchten die von der Regulierungsbehörde vorgegebene Frist nutzen, um erneut auf die Problematik der Aufhebung der Regulierung des Breitbandvorleistungsmarktes für Privatkunden hinzuweisen und einige Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf M1/10 machen, um deren Berücksichtigung wir ersuchen.

1. Aufhebung der Regulierung des Breitbandvorleistungsmarkts für Privatkunden entspricht nicht den Bedürfnissen des Markts

Nachdem eine versuchte partielle (geografische) Deregulierung des Breitbandvorleistungsmarkts mit dem Bescheid M1/07-534 vom 04.07.2008 durch den VwGH mit 17.12.2008 wieder aufgehoben wurde, fand eine partielle (systematische) Deregulierung durch eine Begrenzung des Breitbandvorleistungsmarkts TKMVO 2008 auf Nichtprivatkunden¹ statt.

Die ISPA hat hier bereits eine Stellungnahme² abgegeben. Kurz zusammengefasst wird ausgehend von einer kritischen Auseinandersetzung mit der Beurteilung des Breitbandprivatkundenmarkts und der verkürzte Schlussfolgerung vom Endkunden- auf den Vorleistungsmarkt, insbesondere auf die massive Erschwerung des Markteintritts für neue Betreiber und die Entwertung von bereits getätigten Investitionen in Kundenstamm und Infrastruktur hingewiesen.

¹ Nichtprivatkunden sind „[...] alle juristischen Personen und Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts, Personengesellschaften, eingetragene Erwerbsgesellschaften und Gesellschaften bürgerlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen, die Unternehmer im Sinne von § 1 Konsumentenschutzgesetz, BGBl. Nr. 140/1979 idgF [...]. Vorbereitungsgeschäfte im Sinne von § 1 Abs. 3 leg cit sind für Zwecke der gegenständlichen Marktabgrenzungen den jeweiligen Märkten für Nichtprivatkunden zuzurechnen.“

² Stellungnahme vom 28.09.2009, abrufbar unter <http://www.ispa.at/stellungnahmen/novelle-der-telekommunikationsmaerkteverordnung-2008>

Auch wenn diese Kritik nur mittelbar greift (die Marktdefinition erfolgte formal bereits in der TKMVO), soll ausdrücklich festgehalten werden, dass eine Zugangsverpflichtung auch für den privaten Bereich in einem Markt mit sinkenden alternativen Bitstream-Anschlüssen und sinkenden Entbündelungen für die A1 Telekom Austria AG als einzigen Betreiber mit einem flächendeckenden Anschlussnetz (und noch dazu steigenden Anschlusszahlen) notwendig ist.

2. Der Kostenrechnungsmaßstab „Retail-Minus“ schafft keine tauglichen Vorleistungspreise

Die Problematik, dass es nur dem Incumbent möglich ist, am Festnetzmarkt neue Kunden dazuzugewinnen, wird durch „Retail-Minus“ als Kostenrechnungsmaßstab zur Preiskontrolle, das der Bescheid M1/05-59 vom 28.02.2006 (in Kraft statt des aufgehobenen M1/07) vorsieht, verstärkt: Der Vorleistungspreis errechnet sich damit aus dem Endkundenpreis abzüglich der Kosten, die zusätzlich zum Bezug des Vorleistungsprodukts anfallen. Trotzdem ist es möglich, dass mit einer solchen Berechnungsmethode grundsätzlich überhöhte Preise auf der Vorleistungsebene möglich sind, und dass weiterhin ein Anreiz zur Zugangsverweigerung bzw. Diskriminierung bestehen kann.³

Dessen ungeachtet wird weiterhin eine Preissetzung auf Basis von Retail-Minus als am besten geeignet gesehen, um potentiellen Wettbewerbsproblemen zu begegnen und gleichzeitig das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht möglichst wenig zu beeinträchtigen. Diesen Feststellungen kann nicht gefolgt werden: Wie aus dem Rückgang der alternativen DSL-Anschlüsse im Vergleich zu den Zuwächsen des marktmächtigen Unternehmens ersichtlich, besteht ein gravierendes Problem in der Preissetzung, insbesondere in der Festlegung überhöhter Preise, was sich insgesamt sehr negativ auf den Markt auswirkt. Um hier entgegenzuwirken sollte die Berechnung der Vorleistungspreise zunächst nach dem Standard der Kostenorientierung erfolgen und anschließend einer Retail-Minus-Kalkulation gegenübergestellt werden (so wie dies etwa bei Festlegung der Entbündelungsmiete erfolgte), wobei das jeweils niedrigere Entgelt dann zur Anwendung kommen soll.

3. Upgrade der Netze erfordert „ISPA DSL 2.0“

Bitstream-Produkte sind technisch solche Produkte, die von A1 Telekom gegenwärtig im WS Standardangebot über Breitbandige Internetzugangslösungen angeboten werden. Der Zugang muss es ISPs jedenfalls ermöglichen, die Endkundenprodukte der A1 Telekom, die direkt auf den Geschäftskundenbereich abzielen, technisch und wirtschaftlich nachzubilden.⁴

Die A1 Telekom hat in jüngsten Verhandlungen mit der ISPA ein Vorleistungsangebot „Virtuelle Entbündelung“ vorgestellt, das zwar keine virtuelle Entbündelung gemäß dem am 7.9.2010 veröffentlichten Bescheid M3/09 darstellt, aber eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zum bestehenden ISPA DSL als Wholesale 2.0 ist: Die bessere Gestaltbarkeit und Flexibilität im Hinblick auf technische Parameter und Service Level Agreements sollte das Anbieten von innovativeren Nichtprivatkundenprodukten durch alternative ISPs ermöglichen und könnte den rückläufigen Bitstream-Markt (wieder-) beleben. Zwecks Rechtssicherheit ist eine regulative Anordnung dieser Ergänzungen notwendig.

³ Vgl. Bescheid M 1/10-76 (kurz Bescheid), 12, zweiter Absatz.

⁴ Vgl. Bescheid, 28, fünfter Absatz.

4. Zugangsverpflichtung für alle Produkte, die von Geschäftskunden herangezogen werden

Im Bescheid wird keine notwendige Zugangsverpflichtung bei Produkten (bzw deren Vorleistungsprodukten) gesehen, die nicht primär Geschäftskunden, sondern Privatkunden zum Fokus haben (etwa aonKombi, aonSuperKombi und aonBreitband-Duo), da auf dem Endkundenmarkt für Breitbandanschlüsse für Privatkunden selbsttragender, infrastrukturbasierter Wettbewerb durch CATV- und mobile Anschlüsse besteht. In der Nachfrageseiten Erhebung 2009 wurde festgestellt, dass ca 13 % aller Geschäftskunden (besonders kleine Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern, hier 20 %) Privatkundenprodukte nutzen.

Geht man nun davon aus, dass in Österreich 89,5 % der Unternehmen bis zu neun Mitarbeiter und weitere 8,5 % der Unternehmen 10 – 49 Mitarbeiter angestellt haben⁵ (damit zusammen 98 % der Unternehmen) ergibt sich somit ein nicht zu unterschätzendes Potential an „Graubereich“-Anschlüssen, die zukünftig, obwohl es sich um Geschäftskunden handelt, nicht in die Regulierung fallen würden. Dass selbst A1 Telekom Privatkunden-Vorleistungsprodukte für Endkundenangebote an Nichtprivatkunden verwendet, zeigt, dass eine klare Trennung auf Produktebene zwischen Privat- und Geschäftskundenprodukten für die Praxis kaum tauglich ist.

Natürlich ist eine Unterscheidung in der Nutzung zwischen Privat- und Geschäftsanschlüssen in der Praxis nicht möglich.⁶ Dies zeigt umso mehr das Grundproblem in der Aufteilung des Markts in Privat- und Geschäftskunden. Der durch diese Aufteilung entstandene „Graubereich“ darf jedoch nicht zulasten des Marktes aus der Regulierung genommen werden, sondern muss im Zweifel einer entsprechenden Zugangsverpflichtung zugeführt werden:

Das bedeutet, dass die Verpflichtung abhängig davon gemacht werden sollte, *an wen das Produkt verkauft wird und nicht wie es heißt und welche Produkteigenschaften es hat*. Solange A1 Telekom nicht beweisen kann, dass es ausschließlich Privatkunden sind, die mit ihren Privatkundenvorleistungsprodukten versorgt werden, ist A1 Telekom zu verpflichten, diese Vorleistungsprodukte ANBs anzubieten.

5. Rechtzeitige Ankündigungsfrist muss zumindest acht Wochen betragen

Der Bescheid sieht vor⁷, dass neue Vorleistungsprodukte bzw –preise spätestens am Tage der Produkteinführung durch A1 Telekom am Endkundenmarkt zur Verfügung stehen und dass ISPs mindestens vier Wochen zuvor informiert werden. Die Praxis hat gezeigt, dass die A1 Telekom den gesetzten Spielraum maximal ausreizt und dass vier Wochen im Regelfall nicht ausreichend sind, um die Produkte zu überprüfen und eine markttaugliche Anpassung mit der A1 Telekom zu erreichen. Auch sind vier Wochen nicht ausreichend, um eine entsprechende Werbekampagne zu initiieren, um neue Produkte erfolgreich zu vermarkten. Eine Frist von vier Wochen verschafft der A1 Telekom einen enormen Informationsvorsprung gegenüber dem Wettbewerb und bedarf einer Erhöhung auf acht Wochen.

⁵ Vgl WKO Beschäftigungsstatistik in der Kammersystematik; 1. Aufarbeitung, KMU – Daten für Österreich, Beschäftigtendaten Dezember 2009, abrufbar unter <http://wko.at/Statistik/kmu/WKO-BeschStatK.pdf>.

⁶ Vgl Bescheid, 14, vorletzter Absatz.

⁷ Vgl Bescheid, 4, erster Absatz.

6. Zeitnahes Monitoring zum raschen Einschreiten bei Marktmachtmissbrauch ist erforderlich

Der Bescheid geht im Gegensatz zum „Wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/10“⁸ auf die Verpflichtung zur vierteljährlichen Datenlieferung zum Monitoring der Einhaltung der Gleichbehandlungsverpflichtung der A1 Telekom nicht detailliert ein. Wir sehen den Zeitraum eines Quartals grundsätzlich als zu weit gefasst an und fordern, A1 Telekom zu einer monatlichen Datenlieferung zu verpflichten, um ein zeitnahes Monitoring und ein zeitkritisches Einschreiten der Behörde zu ermöglichen.

Weiters regen wir die im Gutachten überdies vorgesehene Veröffentlichung der von der A1 Telekom übermittelten Informationen (anonymisiert) durch die Regulierungsbehörde aus Transparenzgründen an.⁹

7. Festlegung des Vorleistungspreises auf Basis eines tatsächlich effizienten Betreibers

Dem Bescheid¹⁰ kann soweit gefolgt werden, dass der Vorleistungspreis so festzulegen ist, dass nur effiziente Betreiber einen Anreiz haben, durch den Bezug von Bitstream-Produkten in den (Endkunden-)Markt für Geschäftskunden einzusteigen. Abgesehen von der grundsätzlichen Kritik am Ansatz Retail Minus (siehe oben Pkt 2.), ist der Ansatz die Kosten der A1 Telekom als hinreichend gute Näherung für die Kosten eines effizienten Betreibers heranzuziehen zusätzlich kritisch zu hinterfragen. Es handelt sich hierbei um einen vertikal integrierten Betreiber, der zwar als Marktführer mit enormen Skaleneffekten punktet, aber auch mit hohen Kosten (Netz, Beamte, etc) wirtschaften muss, die bei einem effizienten Betreiber in dieser Form nicht anfallen würden. Zudem wirkt ein Abstellen lediglich auf die Skaleneffekte des Incumbents verzerrend im Verhältnis zu jenen von Klein- und Mittelunternehmen. Eine „hinreichend gute Näherung“¹¹ ist unserer Ansicht nach zu unterlassen und der Vorleistungspreis nach einem Bottom-Up Modell mit einem Retail-Minus Ansatz als Korrektiv zu berechnen. Zudem sollte eine Vergleichsrechnung mit „effizienten“ KMU erfolgen.

8. Detailanregungen zu „6.3.3. Zur Zugangsverpflichtung im Konkreten“

Keine Beschränkung des Datenvolumens bei VoB

In 6.3.3 wird die Voice over Broadband Option beschrieben, wobei für VoB-Produkte über die mehrere Sprachkanäle realisiert werden können, und die daher besonders auf den Nichtprivatkundenbereich abzielen, sicherzustellen ist, dass das inkludierte Datenvolumen ausreichend ist, um das Sprachvolumen eines durchschnittlichen Nichtprivatkunden abführen zu können. Hier fordern wir, das Datenvolumen nicht zu beschränken, da eine etwaige Limitierung wie „ausreichend“ sie auch immer sein möge, für ANBs ein unkalkulierbares Kostenrisiko darstellt. Auch eingehende Anrufe, die keinen Umsatz generieren, erzeugen Datenvolumina und wären dementsprechend kostenpflichtig.

⁸ Vgl Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/10 (kurz Gutachten), 50, letzter Absatz.

⁹ Vgl Gutachten, 51, erster Absatz.

¹⁰ Vgl Bescheid, 34, fünfter Absatz.

¹¹ Vgl ebend

Klarstellung bezüglich der Anbindung der Übergabepunkte

Wir begrüßen die Regelung in 6.3.3.1 des Bescheids¹², dass der angeordnete Zugang zu Bitstream-Produkten auch betreffend die Anbindung der Übergabepunkte jeweils ungebündelt zu erfolgen hat, damit der Nachfrager nicht gezwungen ist, Dienste- und Netzelemente zu mieten und zu bezahlen, die er selbst bereitstellen kann bzw. nicht benötigt (Entbündelungsgrundsatz, § 38 Abs 3 S 3 TKG 2003). In diesem Zusammenhang wird angeregt dezidiert klarzustellen, dass wenn der ANB in der Kollokation präsent ist, die Übergabe direkt ohne Bezug eines Etherlink-Produktes der A1 Telekom erfolgen kann.

Wir ersuchen die Regulierungsbehörde um Berücksichtigung unserer Anregungen bei der Gestaltung des Breitbandvorleistungsmarkts um ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer herzustellen.

Für Rückfragen stehen wir natürlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

ISPA Internet Service Providers Austria



Dr. Andreas Wildberger
Generalsekretär

Ergeht per E-Mail an:

- RTR Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
- TKK Telecom-Control-Kommission

¹²

Vgl Bescheid, 31,dritter Absatz