

Mariahilfer Straße 37-39, 5. OG
A-1060 Wien

Datum: 20. August 2004

Bearbeiter: Mag. Jan Engelberger
Sekretariat: Claudia Pohl

Tel.: +43-1-588 39 DW 31

Fax: +43-1-586 69 71

E-Mail: engelberger@vat.at

Web: www.vat.at

DVR 0043257

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

konsultationen@rtr.at

Stellungnahme zur Konsultation des Entwurfes einer Vollziehungshandlung gemäß § 128 Abs. 1 TKG 2003 betreffend die Feststellung, ob auf dem Markt „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“ effektiver Wettbewerb herrscht – Verfahren M 9/03

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband Alternativer Telekom-Netzbetreiber (kurz: „VAT“) erlaubt sich zu der im Betreff genannten Konsultation Stellung zu nehmen wie folgt:

In Anbetracht der umfassenden Thematik und aus Gründen der Übersichtlichkeit orientiert sich diese Stellungnahme weitestgehend an der Gliederung im Konsultationsdokument. Vorangestellt sind allgemeine Überlegungen zu der Kategorisierung von Transit und der besonderen Problematik von Joining Links. Die Gliederung des Konsultationsdokumentes wurde derart aufgegriffen, dass diese Stellungnahme an die eigentliche „Marktanalyse“ ab Punkt 6.2 anknüpft.

Die Kernaussagen bzw. Antithesen des VAT zu dem in Rede stehenden Konsultationsdokument wurden an den Anfang dieser Stellungnahme gestellt und werden im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme im Detail begründet.

Arten von Transit / Besondere Problematik der Joining Links / Portierungstransit

Substitution durch Eigenleistungen

Mangelnde Berücksichtigung der Situation auf dem Trunk Segment Markt und deren Auswirkung auf den Transitmarkt

Eintrittshürde zur Substitution von Transitleistungen insbesondere für kleine oder neu am Markt auftretende Betreiber ist unterschätzt

Das Faktum der Pönale bei minder ausgelasteten Zusammenschaltungsverbindungen wird vollkommen ignoriert

Die Marktanteilsberechnung ist nicht nachvollziehbar und intransparent

Substitution durch Bezug von Dritten

Bestehende und verrechnete Entgelte für Transitleistungen sind sehr wohl aussagekräftig für eine Beurteilung der Marktsituation

Das Auftreten am Transitmarkt als Anbieter von Transitleistungen ist mit massiven (technischen) Schwierigkeiten und hohem Risiko verbunden

Faktum des verpflichtenden Zukaufes von Transitleistungen bei der TA bei Verkehr zu Dienstrufnummern wird vollkommen ignoriert

Nicht nachvollziehbare Preisberechnungen

Zusammenfassende Beurteilung der wettbewerblichen Situation

Festgestellt wurde lediglich, dass Wettbewerb am Transitmarkt möglich sein könnte, nicht aber, ob Wettbewerb tatsächlich gegeben ist

Verhältnis zu „benachbarten Märkten“ (vor- bzw. nachgelagerten) wird zu wenig untersucht

Die Kosten für Festnetztelefonie werden aufgrund der zusätzlich notwendigen Infrastruktur steigen

VAT-Forderungen

Überdenken der Analyse

Vorabverpflichtungen, die (zumindest) aufzuerlegen sind:

Nichtdiskriminierung, Vorlage eines Standardangebotes, Gewährung des Netzzugangs und der Zusammenschaltung, Verbot der nachträglichen Verweigerung eines bereits gewährten Zugangs, Verhandlungspflicht, Sicherstellung der Interoperabilität, kostenorientierte Entgelte

Arten von Transit / Besondere Problematik der Joining Links / Portierungstransit

Kategorien des Transits

Der Entwurf spricht von 3 Kategorien des Transits

- dem ungebündelten Transit (V5, V6)
- dem gebündelten Transit und dem
- Joining Link Transit

Zu diesen Kategorien ist folgendes anzumerken:

1. ungebündelter TA-Transit kann durch eine direkte Zusammenschaltung ohne kommerzielle Einbußen ersetzt werden, sofern die Datenmenge einen Schwellwert überschreitet.
2. ungebündelter TA-Transit kann theoretisch durch einen Drittnetztransit ersetzt werden (nur Verkehr zwischen Drittnetzen, nicht Gesamtverkehr zwischen Drittnetz und TA).
3. gebündelter Transit kann durch eine Zusammenschaltung auf lokaler Ebene ersetzt werden.
4. Joining Link Transit, im besonderen mit der TA auf einer Seite, kann durch nichts ersetzt werden.

Daraus folgt:

Die Fälle 1 und 3 sprechen für einen SMP-freien Transitmarkt sofern der nötige Schwellenwert erreicht wird.

Ob der Fall 2 realistisch ist, muss ein Anlassfall zeigen. Heute gibt es noch keine Angebote am Markt. Es stellt sich die Frage, ob ein möglicher Wettbewerb bei der Untersuchung eines Marktes als nachhaltiger Wettbewerb in einem Markt gewertet werden darf.

Fall 4 spricht gegen eine Deregulierung des Transitmarktes, wenn man annimmt, dass ein Joining Link Transit für die TA und ANBs dann nicht mehr verpflichtend ist.

Generell wäre es Aufgabe der TKK/RTR, nach einer allfälligen Aufhebung der bestehenden Regulierungsaufgaben den Transitmarkt kritisch zu beobachten, um rechtzeitig eingreifen zu können, sofern sich der als nachhaltig eingestufte Wettbewerb zu einem späteren Zeitpunkt als nicht tragfähig genug erweisen würde. Sollten beispielsweise die TA-Entgelte für ungebündelten und gebündelten Transit längerfristig steigen, dann würde dies darauf hindeuten, dass die Wettbewerbssituation am Transitmarkt offenbar falsch beurteilt wurde.

Besondere Problematik der Joining Links

Es ist vollkommen unklar, welche Auswirkung eine allfällige Deregulierung des Transitmarktes auf Joining Links haben würde.

Folgende Szenarien sind nach einer allfälligen Deregulierung des Joining Link Transits wahrscheinlich:

1. V5/V6 wird durch die TA nach Vertragskündigung bzw. Auslaufen der Regelungen der entsprechenden Bescheide gesperrt.

Als logische Konsequenz müssten sich alle Betreiber mit allen anderen Betreibern direkt zusammenschalten, oder Wholesale-Abkommen treffen. Dies bedeutet für geringe Verkehrsmengen eine unwirtschaftliche Ausnutzung der Pol-Links und Kostenerhöhungen für ANBs, die durch das Treffen einer anderen regulatorischen Entscheidung vermeidbar gewesen wären.

2. V5/V6 wird nicht gesperrt. Das zwingend notwendige SLA der TA wird von der TA nicht angeboten, oder es werden nach Vertragskündigung bzw. Auslaufen der Regelungen der entsprechenden Bescheide erhöhte Kosten für das Datenbereitstellungsentgelt in Rechnung gestellt. Dies führt zu einer Erhöhung der IC-Entgelte, wobei auch Terminierung und Originierung indirekt betroffen sind, obwohl sie voraussichtlich nicht der Deregulierung unterliegen werden.
3. Die TA sperrt Joining Links von sich zu Drittnetzen, was mit der Interoperabilitätsverpflichtung des TKG im Widerspruch steht.
4. Für den TA-Joining Link werden Termination Segmentpreise verlangt, was zu einer Erhöhung der Pol-Linkkosten führt.

Fazit:

Die Berücksichtigung des Joining Links als Form des Transit ist grundsätzlich systemwidrig und könnte ohne wettbewerbliche Konsequenzen für den Transitmarkt entfallen. Alternativ könnten die geltenden Auflagen für Joining Links und die indirekte TA-Abrechnung (Anhang 26) beibehalten werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn (analog zum Gedanken der "essential facilities" des TKG 1997) festgestellt wird, dass im Bereich der Joining Links weder Wettbewerb besteht, noch Wettbewerb möglich ist.

Portierungstransit

Bei den im Entwurf angeführten Kategorien des Transits fehlt überdies eine Kategorie, der

- Portierungstransit,

der viele Gemeinsamkeiten mit dem ungebündelten Transit aufweist, aber doch einen geänderten Leistungsumfang hat.

Es ist beim Portierungstransit zwischen

1. LNP (local number portability)
2. SNP (service number portability) und
3. MNP (mobile number portability) zu unterscheiden.

Im Fall 1 und 2 gibt es heute wegen Onwardrouting kein Substitut und damit ist Wettbewerb denkunmöglich. Abmelden und Anmelden wird nicht als Substitut für eine Portierung betrachtet.

Im Fall 3 gibt es mit direct Routing ein scheinbares Substitut, welches aber nur im Ausnahmefall als solches herangezogen werden kann. Da es außer UTA heute im Festnetzbereich keinen bekannten Directrouter gibt und direct Routing nicht verpflichtend angeordnet wurde, ist die Substitutmöglichkeit offensichtlich Hardware abhängig – Wettbewerb ist jedoch wenig wahrscheinlich.

Darüber hinaus wird im MNP Bescheid von einer potentiellen Rückwirkung bei Portierungstransit gesprochen, über den die TKK im Streitfall entscheiden wird. Sollte der Transitmarkt wie im vorliegenden Entwurf vorgesehen dereguliert werden, ist eine solche Entscheidung jedoch rechtlich nicht mehr möglich.

Substitution durch Eigenleistungen

Mangelnde Berücksichtigung der Situation auf dem Trunk Segment Markt und deren Auswirkung auf den Transitmarkt

Aus Sicht des VAT wird in der gesamten Abhandlung betreffend die Möglichkeit, Transitdienste durch Eigenleistung zu substituieren, der Tatsache zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, dass das Marktanalyseverfahren für den Trunk Segment Markt bereits eingestellt wurde, da auf diesem Markt Wettbewerb herrschen soll. Diese Feststellung wurde – entgegen der Ansicht des VAT – getroffen, obwohl in fünf von den insgesamt 28 „Trunk Segment Städten“ lediglich die Telekom Austria mit eigener Infrastruktur vor Ort ist und in weiteren sechs dieser Städte neben der Telekom Austria lediglich ein weiterer Betreiber Leistungen anbieten kann. Somit steht in elf Städten der Wettbewerbsmarkt „Trunk Segmente“ auf einigermaßen tönernen Beinen.

Ein Betreiber, der entschlossen ist, Transitleistungen durch Eigenleistungen im Weg einer Mietleitung zu ersetzen, ist folglich in elf von 28 Städten darauf angewiesen, bei der Telekom Austria oder der Telekom Austria und einem weiteren Alternativbetreiber Mietleitungen zuzukaufen. Zweck dieses Zukaufes ist die Substitution von Leistungen der Telekom Austria – der betreffende Betreiber ist folglich in einer schlechten Position für das Ausverhandeln optimaler Einkaufskonditionen, damit ein preisgünstiger Ersatz von Transitleistungen durch Eigenleistungen ermöglicht wird.

Untermuert wird dieses Argument zusätzlich durch die Tabelle 2 auf Seite 11 des Konsultationsdokumentes: die 43 zusammenschaltungsfähigen lokalen VStn sind auf die insgesamt 28 Trunk Städte verteilt. Das Verkehrsaufkommen ist erfahrungsgemäß in den Ballungszentren am größten, folglich werden auch in den Ballungszentren die lokalen VStn vermehrt direkt von Betreibern angeschlossen sein. Die lokalen VStn, die außerhalb von Ballungszentren gelegen sind, sind wohl auch jene, welche in den wettbewerbsmäßig minder erschlossenen Trunk Städten gelegen sind. Die Aufstockung der Anzahl der zusammengeschalteten lokalen VStn wird sich somit als sehr problematisch erweisen, die Tabelle 2 auf Seite 11 des Konsultationsdokumentes wird sich daher wohl als äußerst statisch erweisen.

Weiters möchten wir in diesem Zusammenhang anmerken, dass dem Dokument an keiner Stelle zu entnehmen ist, ob es auch nur einen einzelnen Betreiber gibt, der derzeit alle 43 lokalen VStn erschlossen hat, sodass Auskunft darüber erteilt wäre, ob ein Betreiber flächendeckend derartige Dienste sich selbst (und konsequenter Weise damit auch Dritten als Sublieferant) Transitdienste erbringen kann.

Eintrittshürde zur Substitution von Transitleistungen insbesondere für kleine oder neu am Markt auftretende Betreiber ist unterschätzt

Neben der dargestellten allgemeinen Einkaufsproblematik des Erhalts von Mietleitungen am Wettbewerbsmarkt „Trunk Segmente“ ist aber auch auszuführen, dass die Erschließung einer lokalen VSt im Wege einer direkten Zusammenschaltung nicht allein mit den Kosten für ein Trunk Segment abgehandelt ist.

Neben den laufenden Mietleitungskosten fallen insbesondere für eine Zusammenschaltung an:

- Einmalige Herstellungskosten sowie Hardware
- Monatliche laufende Wartungs- und Betriebskosten
- Networkmonitoring
- Wartung und Instandhaltung
- Vertragsmanagement
- Routing, Planung
- Billing und Rechnungskontrolle

Folglich sieht sich – insbesondere, aber nicht nur – ein neu in den Markt eintretender Betreiber mit erheblichen Eintrittsbarrieren als Folge des neuen Regulierungsregimes konfrontiert: war bislang eine redundante direkte Zusammenschaltung mit der Telekom Austria Voraussetzung für das Bedienen aller nationalen Endnutzer, so hat er sich nun die Frage zu stellen, ob er massiv vom Start weg in eine weitreichende Infrastruktur investiert und möglichst viele lokale VStn der Telekom Austria erschließt oder ob er Transit zu unregulierten Bedingungen von Dritten (oder auch der Telekom Austria) zukaufte. Konsequenter Weise führt der Wunsch, Transitdienste von Dritten zukaufen zu wollen, auch zum Erfordernis einer weiteren – wie dargestellt – kostenintensiven Realisierung einer direkten Zusammenschaltung mit einem „Transitdienstleister“ (im Detail siehe dazu weiter unten).

Ein Neueintritt in den Markt ist folglich mit weit höheren Kosten verbunden; ein neu in den Markt eintretender oder „kleiner“ Betreiber hat folglich erhebliche Mittel zu investieren oder er ist den Verkaufsbedingungen des Exmonopolisten am Transitmarkt ausgeliefert. Unter dem Strich bedeutet dies, dass die selben Leistungen wie im alten Regulierungsregime mit erhöhtem Kostenaufwand erkaufte werden müssen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang weiters, dass die TKK eine Selbstverlegung der erforderlichen Leitungen zwar als Markteintrittsbarriere aufgrund der in Anspruch genommenen Zeit und des Kapitals ansieht, allerdings aufgrund der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Mietleitungen der Zeitfaktor sich verkürze (Konsultationsdokument S 13). Zu den Problemen in Zusammenhang mit dem

Einkauf von Mietleitungen haben wir bereits oben ausgeführt; und dass sich das notwendige Kapital als doch höher einzustufende Markteintrittsbarriere denn die erforderliche Zeit präsentiert, wird außer Acht gelassen.

Das Faktum der Pönale bei minder ausgelasteten Zusammenschaltungsverbindungen wird vollkommen ignoriert

Überhaupt nicht wird eingegangen auf den Umstand, dass bei minder ausgelasteten Zusammenschaltungsleitungen entsprechend den behördlich angeordneten Zusammenschaltungsverhältnissen ein Pönale fällig wird. Folglich sieht sich ein engagiert in Zusammenschaltungsinfrastruktur investierender Betreiber bei Ausbleiben des notwendigen Verkehrs mit bedeutenden Kostensteigerungen konfrontiert. Ein langfristiges Geschäftsmodell, das darauf abzielt, Transitleistungen durch Eigenleistungen zu ersetzen, wird dadurch von Anfang an unmöglich gemacht. Dabei handelt es sich nach unserem Erachten um eine bedeutende Barriere, welche in den Ausführungen der TKK in keiner Weise berücksichtigt ist.

Die Marktanteilsberechnung ist nicht nachvollziehbar und intransparent

Dem Konsultationsdokument ist zu entnehmen, dass allein bei der Betrachtung der Marktanteile die Telekom Austria sowohl am Markt für ungebündelten Transit als auch am Markt für gebündelten Transit um die 90 % hält (S 29 ff.), sofern Substitute nicht inkludiert werden.

In weiterer Folge wird – mangels Einsicht in die konkreten Berechnungen aus unserer Sicht – willkürlich ANB interner joining link Transit in die Kalkulation einbezogen. Allerdings werden scheinbar Eigenleistungen der Telekom Austria nicht in die Marktbetrachtung inkludiert, da „sie diese Eigenleistungen nur sich selbst erbringt“ und diese damit „der Ausübung der Marktmacht gegenüber anderen Unternehmen entzogen“ sind (S 32f im Konsultationsdokument).

Aus unserer Sicht erscheint diese Vorgangsweise nicht konsistent: zum einen bedeutet dies, dass der größte potentielle Anteil am Transitmarkt, nämlich der netzinterne Verkehr der Telekom Austria, von vornherein dem Markt entzogen ist und ein eventueller alternativer Transitnetzbetreiber keinen Zugriff auf diesen gewaltigen Verkehrsanteil erlangen wird können. Zum anderen ist diese Berechnungsmethode durchaus geeignet, den Anschein von „Schönrechnen“ zu erwecken, um ein gewolltes Ergebnis belegbar zu machen.

Weiters irritiert die Feststellung, dass die Berücksichtigung des netzinternen Verkehrs der Telekom Austria diese „benachteiligen“ würde (Konsultationsdokument S 34), weil diese ein hierarchisches Netz mit vielen Vermittlungsstellen habe und folglich viel Transit anfällt. Dies erscheint zwar nachvollziehbar, allerdings ist dann zumindest ein verhältnismäßiger Anteil für die netzinternen Minuten anzusetzen, das vollständige Weglassen dieses Blockes erscheint uns kein geeignetes Mittel in einer Marktanalyse zu sein.

Daher sollte jedenfalls diese Kalkulation im Sinne des Erfordernisses einer nachvollziehbaren Entscheidung näher erörtert werden, da ansonsten die

erforderliche Transparenz einer derartigen Leitentscheidung aus unserer Sicht nicht gegeben ist.

Substitution durch Bezug von Dritten

Bestehende und verrechnete Entgelte für Transitleistungen sind sehr wohl aussagekräftig für eine Beurteilung der Marktsituation

Die TKK gelangt zu folgender Feststellung (S 14 unten): „da die Entgelte der Telekom Austria derzeit reguliert sind, sind diese angeordneten Entgelte nicht aussagekräftig für die Beurteilung des Marktverhaltens in einem Wettbewerbsmarkt.“ Diese These widerspricht der gesamten bisherigen Regulierungspraxis: Regulierung greift dort ein, wo sich der Wettbewerb nicht entfalten kann und sorgt durch die Anordnung verbindlicher Regeln dafür, dass wettbewerbsähnliche Gegebenheiten geschaffen werden. Siehe dazu z.B. den Bescheid der TKK Z 23/01 S 66 (Hervorhebungen nicht im Original):

„Zum Thema „Angemessenheit“ führt die Telekom-Control-Kommission wie folgt aus: Der FLLRAIC-Kostenrechnungsansatz wurde bei der Festlegung der Zusammenschaltungsentgelte im Verhältnis zur Telekom Austria AG angewendet. Die mittels dieser Berechnungsmethode errechneten Entgelte, sind, insbesondere durch die Berücksichtigung von top-down bzw. bottom-up Rechenmodellen, jene Entgelte, zu denen die Erbringung der Zusammenschaltungsleistung sicherlich möglich ist. Sohin ist dieses Entgeltniveau dasjenige, das ein effizienter Betreiber erreichen kann. Jeder Festnetzbetreiber ist gezwungen, sich am Markt zu behaupten. Die Umsatzgenerierung eines Festnetzbetreibers ist im wesentlichen durch zwei Parameter gekennzeichnet: Die Höhe der IC-Entgelte am Zusammenschaltungsmarkt und durch die Höhe der Endkundertarife am Endkundenmarkt. Die Telekom-Control-Kommission ist der Ansicht, dass sich am Zusammenschaltungsmarkt im Wege der vom TKG vorgesehenen privat geführten Zusammenschaltungsverhandlungen ein Preis, nämlich der Wettbewerbspreis ergäbe. Die Höhe dieses Preises wäre – unter Annahme des Nichtvorliegens wettbewerbseinschränkender Marktbedingungen – der Wettbewerbspreis. Dieser entspricht den im Verfahren Z 6/01 festgelegten IC-Entgelten.“

Im Umkehrschluss bedeutet das, dass regulatorisch angeordnete Preise ein Niveau widerspiegeln, welches sich bei Vorliegen von Wettbewerb einstellen müsste. Konsequenterweise weiter gedacht, bedeutet das, dass – unter der Annahme eines wettbewerbsintensiven Transitmarktes – sich bei Aufhebung des regulatorischen Rahmens nichts im Markt ändert. Die Ausführungen der TKK im vorliegenden Konsultationsdokument lassen sich jedoch mit dieser Rechtsmeinung nicht in Einklang bringen.

Das Auftreten am Transitmarkt als Anbieter von Transitleistungen ist mit massiven (technischen) Schwierigkeiten und hohem Risiko verbunden

Trifft ein Betreiber die Entscheidung, als Anbieter von Transitdiensten am entsprechenden Markt aufzutreten, so ist dies mit erheblichen Problemen verbunden: verwiesen sei hier zum einen auf die erheblichen Eintrittsbarrieren, welche oben bereits dargelegt wurden (zweifelhafter Wettbewerb am Trunk Segment Markt, erhebliche Investitionen für direkte Zusammenschaltungen, mögliche Pönalen bei Minderauslastungen).

Zusätzlich ist aber auch anzuführen, dass sich das mit einer direkten Zusammenschaltung erforderliche direkte Routing als äußerst aufwändig hinsichtlich der Wartung des Nummernpools der jeweiligen Zusammenschaltungspartner erweist: jede neue Nummernzuteilung an einen Zusammenschaltungspartner macht eine Überarbeitung notwendig.

Kritisch stehen wir weiters der These der TKK gegenüber, dass eine großflächig angelegte Infrastruktur zum Anbieten von Transit motiviert (S 12). Der Ansatz muss aus unserer Sicht der gegenteilige sein: hat ein engagierter Betreiber erst in flächendeckende Infrastruktur investiert, ist er gleichsam „zum Erfolg verdammt“: die getätigten Investitionen müssen sich in weiterer Folge amortisieren, der Betreiber ist folglich davon abhängig, dass bei ihm tatsächlich Transitdienste zugekauft werden – in einem nicht regulierten Markt, der allerdings trotz des laut TKK bestehenden Wettbewerbes durch Schieflagen gekennzeichnet ist, kann sich eine derartige Abhängigkeit fatal auswirken – dies um so mehr, wenn – wie bereits ausgeführt – erhebliche Investitionen angefallen sind.

Die Behörde geht davon aus, dass bestimmte Strecken mit alternativer Infrastruktur abgedeckt würden, wenn die Telekom Austria die Preise entsprechend anheben würde. Dabei lässt sie außer Acht, dass die Errichtung alternativer Infrastruktur mit dem hohen Risiko verbunden ist, dass die Telekom Austria jederzeit ihre Preise wieder senkt und damit die Investitionen vergeblich bzw. unrentabel werden.

Hinweisen möchten wir in diesem Zusammenhang weiters auf den Umstand, dass der von der TKK angedachte „shared POI“, an welchem zwei – oder auch mehrere – Betreiber eine lokale VSt der Telekom Austria erschließen, kein Allheilmittel darstellt: wie die TKK treffend ausführt ist die Terminierung an einem derartigen shared POI noch das geringere Problem. Allerdings ist aus unserer Sicht höchst zweifelhaft, ob eine Originierung über einen derartigen POI realisierbar ist: zum einen stellt sich diese als technisch äußerst aufwändig dar, da ein höchst komplexes Routingkonzept erstellt werden muss (Stichwort: Überlaufrouting), zum anderen bedeutet ein derartiges Konzept die Aufhebung des Prinzips der Bündeltrennung.

Somit ist zweifelhaft, ob Originierungsverkehr mit diesem Konzept abwickelbar wird; Da aber (wie auch die TKK erkannt hat (S 42 im Konsultationsdokument) ist es einfacher, Kunden in einer bestimmten Region zu werben als dafür zu sorgen, dass die Kunden in eine bestimmte Region telefonieren; selbst vorliegende Erfahrungswerte hinsichtlich Gesprächsverhalten können dabei nur bedingt herangezogen werden) das Originierungsaufkommen durch lokale Marketingaktivitäten eher skalierbar ist als Terminierungsverkehr, erscheint auch

dieses Herangehen nur bedingt geeignet, allfällige Wettbewerbsschwächen im Transitmarkt zu beheben.

Faktum des verpflichtenden Zukaufes von Transitleistungen bei der TA bei Verkehr zu Dienstrufnummern wird vollkommen ignoriert

Der Aspekt, dass zu Diensterufnummern originierender Verkehr nach dem bestehenden Zusammenschaltungsregime jedenfalls an einer HVSt zu übergeben ist, wird im vorliegenden Konsultationsdokument so gut wie vollständig ignoriert: durch diese Konstellation sind Betreiber von Diensterufnummern gleichsam gezwungen, neben der eigentlichen Originierungsleistung auch eine Transitleistung von der Telekom Austria anzukaufen – nach dem bestehenden Zusammenschaltungsregime gibt es für diese Transitleistung kein Substitut. Nach dem Verständnis des VAT und seiner Mitglieder ist das Vorliegen von Wettbewerb auf einem Monopolmarkt, auf welchem von jedem Betreiber Leistungen zwangsläufig zugekauft werden muss, ausgeschlossen.

Nicht nachvollziehbare Preisberechnungen

Die TKK gelangt zur Feststellung, dass gewisse alternative Anbieter Transit zu höheren, andere zu tieferen Preisen als TA anbietet (S. 40 oben).

Konkret sagt die TKK, dass MCI WorldCom Transit günstiger anbietet als die Telekom Austria. Da in der Datenabfrage keine Entgelte abgefragt wurden, ist anzunehmen, dass die auswertende Behörde durchschnittliche Entgelte aus den angegebenen Umsätzen und den Minutenvolumen errechnet hat. Dabei scheinen jedoch Effekte nicht berücksichtigt worden sein, welche an der Aussagekraft von Schlüssen, welche aus dieser Auswertung gezogen werden, zweifeln lassen.

MCI WorldCom bietet keine ungebündelten Transitdienste an. Um trotzdem Umsatzzahlen für Transitdienste auszuweisen, wurde auf Wunsch der die Daten einfordernden Behörde ein potentieller Umsatz für Transitdienstleistungen errechnet und zwar mittels der für die Telekom Austria regulierten Transit-Entgelte und den tatsächlichen Minutenvolumen von nationalen und internationalen Transitdiensten unter Berücksichtigung der Gewichtung in peak und off-peak Zeiten. Werden nun über die Transit-Umsätze und Minutenvolumen wiederum durchschnittliche Entgelte zurückgerechnet stellen sich natürlicherweise durch unterschiedliche Ausprägungen von peak und off-peak Minuten-Volumen verschiedene durchschnittliche Transitentgelte ein. Tatsache ist hingegen, dass MCI WorldCom nur gebündelte Transitdienste anbietet und somit gar kein Transitentgelt existiert. Die Berechnung der Umsätze über einen fiktiven Transitpreis wurde im Bemerkungsfeld der Eingabetabellen transparent vermerkt.

Aus der Tatsache, dass abgeleitet wurde, dass MCI WorldCom Transit günstiger anbietet als die Telekom Austria, muss geschlossen werden, dass die Daten ausgewertet wurden, ohne die Bemerkungen zu berücksichtigen. Diese Vermutung wird dadurch erhärtet, dass sich Mitarbeiter der die Daten auswertenden Behörde mehrfach dahingehend geäußert haben, dass die Bemerkungen aus den

Eingabetabellen der Daten (Excel Tabellen) nicht mehr ersichtlich seien, nachdem die Daten in die interne Datenbank eingelesen wurden.

Es muss somit angenommen werden, dass die Bedeutung und Aussagekraft der erhobenen Daten auch in anderen Bereichen nicht genügend untersucht und geprüft wurde, nicht zuletzt dadurch, weil textliche Bemerkungen und Erklärungen zur Interpretation von einzelnen Datenelementen in den Fragebogen bei der Auswertung scheinbar gar nicht oder nicht genügend berücksichtigt wurden. Aus dem Vergleich von solch heterogenen Daten gezogene Schlussfolgerungen dürfen aus Sicht VAT nicht zur zuverlässigen Beurteilung von Wettbewerbsbedingungen herangezogen werden.

Zusammenfassende Beurteilung der wettbewerblichen Situation

Festgestellt wurde lediglich, dass Wettbewerb am Transitmarkt möglich sein könnte, nicht aber, ob Wettbewerb tatsächlich gegeben ist

Ansatzpunkt der TKK in der Marktanalyse ist die Untersuchung, ob es einen marktmächtigen Betreiber gibt oder nicht (also nicht die Frage, die man sich eigentlich erwarten würde: „ist Wettbewerb gegeben oder nicht“). Da die TKK in ihren Ausführungen zu dem Ergebnis kommt, dass kein marktmächtiger Betreiber agiert, kommt sie zu dem Schluss, dass Wettbewerb gegeben ist.

Zwar ist diese Vorgangsweise abgeleitet aus den Leitlinien der europäischen Kommission zur Marktanalyse (Rz 19, 112), allerdings erscheint dieser Zugang dem VAT und seinen Mitgliedern durchaus einer kritischen Betrachtungsweise würdig: zum einen räumt die TKK selbst an mehreren Stellen im Konsultationsdokument ein, dass die Telekom Austria durchaus eine „Sonderstellung“ am Transitmarkt einnimmt.

Zum anderen ist die Frage, ob die Telekom Austria aufgrund ihres Marktanteils am betreffenden Markt tatsächlich eine marktmächtige Stellung einnimmt, klar zu beantworten: wie die TKK selbst ausführt, hatte die Telekom Austria auf dem Gesamtmarkt des Transits im Jahre 2003 immer einen Anteil von 45%. Gleichzeitig führt sie aus, dass die Marktanteile der nachfolgenden Unternehmen bei 14% (UTA) und danach unter 8% (Tele2, Mobilbetreiber, eTel Austria) liegen. Diese Prozentsätze sind für eine Bestimmung der beträchtlichen Marktmacht heranzuziehen. Bei vergleichbaren Werten wie jenen der Telekom Austria hat der EuGH die marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens unzweifelhaft festgestellt, insbesondere dann wenn der Marktanteil des beherrschenden Unternehmens einem Mehrfachen des Anteils des stärksten Wettbewerbers entspricht und die übrigen Wettbewerber in weitem Abstand folgen. Auch die Kommission stellt in ihren „Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, 2002/C 165/03, Rz 75 fest, dass die Schwelle für eine beherrschende Stellung bei etwa 40% liegt (aber auch darunter liegen kann).

Mit ihrem Marktanteil von 45% am Transitmarkt ist Telekom Austria sohin als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festzustellen.

Wie bereits ausgeführt sind die jeweiligen Berechnungen zur Feststellung der Marktanteile nur schwer nachvollziehbar. Unzulässig ist in diesem Zusammenhang jedenfalls die von der Behörde gewählte Methodik, die Marktanteile unter Außerachtlassung der netzinternen Gespräche zu berechnen. Weder aus dem TKG oder der TKMVO, noch aus den einschlägigen europarechtlichen Grundlagen ergibt sich ein Hinweis dafür, dass netzinterner Verkehr nicht zur Berechnung der Marktanteile heranzuziehen wäre. Vielmehr wird durch den Text der EB zur TKMVO, die gerade nicht zwischen netzinternem und sonstigem Transit unterscheidet, klargestellt, dass sämtliche Transitleistungen (und somit auch der Transit für netzinterne Gespräche) zur Beurteilung heranzuziehen sind. Dies wird überdies ausdrücklich von der Behörde selbst bestätigt, indem sie ausführt, dass auf dem Transitmarkt auch diejenigen Eigenleistungen zu zählen sind, die der Wholesale-Arm an den eigenen Retail-Arm erbringt (vgl. Entscheidungsentwurf zu M9/03, Punkt 6.1.1.).

Faktum ist daher aus Sicht des VAT, dass die tatsächliche Wettbewerbssituation am Transitmarkt mehr untersucht hätte werden müssen: die TKK kommt lediglich zur Erkenntnis, dass ein Wettbewerb am Transitmarkt möglich ist, nicht jedoch, dass tatsächlich Wettbewerb besteht.

Verhältnis zu „benachbarten Märkten“ (vor- bzw. nachgelagerten) wird zu wenig untersucht

Ebenso kommt aus Sicht des VAT die Untersuchung zu kurz, wie sich die Feststellung von Wettbewerb am Transitmarkt auf benachbarte Zusammenschaltungsmärkte (insbesondere Terminierung und Originierung) auswirkt. Allein schon die (bisherige) Existenz eines Marktes für „gebündelten Transit“ zeigt auf, wie eng der Transitmarkt mit dem Terminierungs- und Originierungsmarkt verknüpft ist. Beides sind Märkte, auf denen – zumindest vorläufig – festgestellt wurde, dass kein effektiver Wettbewerb besteht.

Aus unserer Sicht bestehen massive Bedenken, dass die Telekom Austria ihre Marktmacht aus dem Terminierungs- und Originierungsmarkt in den Transitmarkt übertragen wird und sich folglich der erhoffte Wettbewerb am Transitmarkt nicht einstellen wird.

Ebenso wurden keine Untersuchungen angestellt, wie sich die Feststellung von Wettbewerb am Transitmarkt am Endkundenmarkt auswirken wird: beispielsweise würde ein Ende der Entgeltregulierung der Endkundenpreise der Telekom Austria die Gefahr heraufbeschwören, dass die nicht mit derartiger Marktmacht ausgestatteten Betreiber einem massiven Nachteil in der Preiskalkulation unterliegen würden: die Telekom Austria verfügt über die vollständige Netzinfrastruktur und kann hinsichtlich Transitzkosten einigermaßen kreativ ihre Kosten rechnen; für alternative Betreiber handelt es sich aber um tatsächlich verrechnete Entgelte, welche an Dritte ausbezahlt werden müssen – für eine kreative Kostenrechnung ist daher denkbar wenig Raum. Es bestehen daher massive Bedenken seitens des VAT und seiner

Mitglieder, dass einem marktmächtigen Unternehmen ein möglicher price squeeze leicht gemacht wird.

Die Kosten für Festnetztelefonie werden aufgrund der zusätzlich notwendigen Infrastruktur steigen

Wie die TKK selbst an mehreren Stellen im Konsultationsdokument einräumt, ist eine Vollvermaschung der Netze ökonomisch ineffizient (z.B. S 7 unten), aber durch die aus dem Konsultationsdokument unzweifelhaft hervorgehende Intention der Förderung der Eigenleistungen als Substitut zum Transit werden Betreiber genau zu dieser ökonomisch ineffizienten Vorgangsweise gezwungen.

Die Folge der Feststellung von Wettbewerb am Transitmarkt wird daher eine zunehmende Anzahl von direkten Zusammenschaltungen sein. Folge dieser zusätzlichen Infrastruktur wird eine kostenmäßige Mehrbelastung - insbesondere für „kleine“ oder neu in den Markt eintretende – Betreiber sein (die bisherige Minimalkonfiguration eines Betreibers mit einer direkten Zusammenschaltung mit der Telekom Austria wird nicht mehr ausreichen, da der Betreiber bei dieser Konstellation keine Möglichkeit hat, die Wohltaten des Wettbewerbes am Transitmarkt in Anspruch nehmen zu können). Dazu kommen noch Zusammenschaltungsverbindungen von engagierten Transitnetzbetreibern, welche nicht ausgelastet sind. Wie bereits dargestellt resultieren daraus Pönalforderungen wegen Minderauslastung.

Dies zeigt, dass – mit Ausnahme der Telekom Austria, welche bereits über die vollständige Infrastruktur verfügt – alle Netzbetreiber zu zusätzlichen Investitionen gezwungen werden. Das Angebot am Endkundenmarkt wird sich jedoch nicht ändern (keine Produktneuerungen oder Innovationen – es wird schließlich nur der status quo mit „neuen“ Mitteln erhalten). Die Folge daraus ist, dass die Kosten für die Betreiber steigen. Eine Weitergabe dieser Kosten an den Endkunden wird zu einer Verteuerung der Festnetztelefonie ganz allgemein führen, die Nichtweitergabe zu einer Verschlechterung der Ertragslage der Betreiber.

VAT-Forderungen

Überdenken der Analyse

Ganz generell tritt der VAT mit dem Anliegen an die TKK heran, die vorgebrachten Bedenken ins Kalkül zu ziehen und gegebenenfalls die Ergebnisse der Marktanalyse einer kritischen Kontrolle zu unterziehen. Selbstverständlich sind wir gerne bereit, Aspekte dieser Stellungnahme auch im Rahmen eines Gesprächs näher zu erläutern.

In Anbetracht der vorgebrachten Einwände können der VAT und seine Mitglieder die Feststellung von Wettbewerb am Transitmarkt nicht nachvollziehen. Vielmehr agiert am Transitmarkt nach wie vor ein marktmächtiges Unternehmen, welchem Vorabverpflichtungen aufzuerlegen sind. Um einen fairen Wettbewerb sicherstellen

und Wettbewerbsverzerrungen oder Wettbewerbsbeschränkungen verhindern zu können – und folglich die Regulierungsziele gem. Zweckbestimmung des TKG in § 1 Abs. 2 TKG erfüllen zu können – sind daher zumindest die folgenden Vorabverpflichtungen aufzuerlegen:

Nichtdiskriminierung, Vorlage eines Standardangebotes, Gewährung des Netzzugangs und der Zusammenschaltung, Verbot der nachträglichen Verweigerung eines bereits gewährten Zugangs, Verhandlungspflicht, Sicherstellung der Interoperabilität, kostenorientierte Entgelte.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Jan Engelberger