



A1 Telekom Austria AG
Regulatory & European Affairs
T: +43 50 664 24560
F: +43 50 664 9 24560
E-Mail: regulierung@a1telekom.at

Abteilungsspezifische Information

per E-Mail (konsultationen@rtr.at)
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
z.Hdn. Herrn Mag. Johannes Gungl
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

Betreff: RVON 3/2018 Stellungnahme zur ZIB-V

Wien, 21. März 2019

Sehr geehrter Herr Mag. Gungl

A1 Telekom Austria AG erlaubt sich im Rahmen der öffentliche Konsultation zum Verordnungsentwurf der RTR-GmbH, betreffend die Übermittlung von Informationen an die RTR-GmbH als Zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung (ZIB-V), wie folgt Stellung zu nehmen.

A1 unterstützt grundsätzlich die Ambition des Gesetzgebers sowie der RTR, möglichst aussagefähige Informationen zur Breitbandversorgung öffentlich zur Verfügung zu stellen. Setzt man sich mit dieser Aufgabenstellung jedoch näher auseinander, so erkennt man sehr schnell, dass es sich dabei um ein hochkomplexes und vielschichtiges Unterfangen handelt, bei deren Umsetzung zahlreiche, nicht trivial zu lösende Aspekte zu berücksichtigen sind.

Nach Durchsicht des Verordnungsentwurfes müssen wir jedoch leider feststellen, dass aus unserer Sicht zahlreiche Fragestellungen offen und unbeantwortet bleiben. Dies ist mitunter der Tatsache geschuldet, dass es im Vorfeld eines intensiven Dialoges zwischen RTR/BMVIT und der Branche bedurft hätte, um diese Themen sachlich und auf fachlich fundierter Ebene zu diskutieren. Dieser Austausch hat in der notwendigen Tiefe bisher jedoch leider nicht stattgefunden.

In diesem Zusammenhang ist auch die aus unserer Sicht ausgesprochen kurze Konsultationsfrist zu bemängeln, welche sich zusätzlich durch die Inkludierung einer Ferienwoche (Semesterferien) faktisch auf drei Arbeitswochen verkürzt hat. Die Komplexität des Sachverhalts hätte aus unserer Sicht eine Konsultationsfrist von zumindest 8 Wochen sachlich gerechtfertigt. §13d TKG2003 sieht eine Umsetzungsfrist für die ZIB bis Ende Nov. 2020 vor. Auch mit dieser Terminvorgabe wäre eine längere Konsultationsfrist durchaus vereinbar gewesen.



Im Hinblick auf inhaltliche Aspekte erlauben wir uns folgendes anzumerken:

I. Allgemeine Punkte

1. Die konkrete inhaltliche Zielsetzung der Datenerhebung bleibt offen

Der vorliegende Verordnungsentwurf lässt gänzlich offen welche konkrete Zielsetzung mit der Erhebung der ausgesprochen umfangreichen und detailreichen Daten verfolgt wird. Die „Bereitstellung von Informationen über die Breitbandversorgung“ ist ein sehr weiter Begriff. Für den hin künftig zur Datenlieferung verpflichteten Bereitsteller eines öffentlichen Kommunikationsnetzes bleibt jedoch völlig im Dunklen, für welchen konkreten Zweck und in welcher konkreten Form die durch ihn bereitzustellenden Daten, durch die RTR bzw. das BMVIT öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Auch ist nicht geklärt, welche Daten individuell je Betreiber veröffentlicht werden und ob Daten 1:1 in der übermittelten Granularität oder allenfalls in höher aggregierter Form veröffentlicht werden.

Dem Verordnungsentwurf mangelt es in dieser Hinsicht an der notwendigen Bestimmtheit, da sich ja nur aus der konkreten Zwecksetzung auch konkrete Datenanforderungen ableiten lassen. Ist die konkrete Zielsetzung jedoch nicht transparent, so kann auch nicht beurteilt werden ob ausschließlich die zur Zweckerfüllung notwendigen Daten durch die Behörde erhoben werden.

Wir gehen davon aus, dass die RTR bzw. das BMVIT sehr wohl eine konkrete Vorstellung davon haben, wie zukünftig „Informationen zur Breitbandversorgung“ konkret dargestellt werden sollen. Wenn dem so ist, würden wir die Behörde ersuchen diese Vorstellung auch in der gegenständlichen Verordnung transparent darzulegen.

Folgende Dimensionen wären bei dieser Darlegung jedenfalls zu berücksichtigen:

- Welche Daten können in welcher Form veröffentlicht werden?
- Bei welchen veröffentlichungsfähigen Daten erfolgt eine Darstellung je Betreiber?
- Welche Daten kommen keinesfalls für eine Veröffentlichung in Frage?

2. Der Detaillierungsgrad der Daten ist kritisch zu hinterfragen

Der in den Anlagen 1-3 näher dargestellte Detaillierungsgrad der abgefragten Daten, ist hinsichtlich der geforderten Granularität der Daten aus unserer Sicht wesentlich zu detailliert. Auf die konkrete Situation von A1 umgelegt, würde die Bereitstellung der Daten gemäß den Anlagen 1-3 die quartalsweise Generierung von rd. 1,24 Milliarden Datensätzen bedeuten (Angebot (Ist): 604 Mio. Datensätze; Angebot (Plan): 168 Mio. Datensätze; Nachfrage: 470 Mio. Datensätze).

Wir hinterfragen in diesem Zusammenhang kritisch, ob sich dieser Erhebungsaufwand durch die intendierte Zielsetzung rechtfertigen lässt und ob die Datenanforderungen noch in einem vertretbaren Verhältnis zum verfolgten Zweck bzw. Ziel stehen. Nachdem wie unter Punkt 1 bereits näher ausgeführt, die konkrete Zielsetzung der Datenerhebung für A1 derzeit nicht transparent ist, lässt sich diese Frage nicht abschließend beantworten.

Wir erwarten jedoch vom Ordnungsgeber, dass er die im Rahmen der ZIB-V abgefragten Daten auf genau jenes Maß beschränkt, welches für die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben notwendig ist.

Wir gehen aus heutiger Sicht davon aus, dass sich für eine Darstellung der Breitbandversorgung in Form eines „BB-Atlas 2.0“, die Datenanforderungen signifikant reduzieren ließen.



3. Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Technologien ist nicht gewährleistet. Level Playing Field ist nicht gegeben.

Wie der Anlage 1 zu entnehmen ist, werden Mobilfunk- und Festnetztechnologien hinsichtlich der abgefragten Kategorien ungleich behandelt. Im Festnetzbereich wird die „normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite und die maximale Bandbreite (jeweils Download und Upload) abgefragt. Für Mobilnetze wird (lediglich) die geschätzte maximale Bandbreite (jeweils Download und Upload) abgefragt.

Eine Gegenüberstellung von „normalerweise zur Verfügung stehenden Bandbreiten“ im Sinne von realistischer Weise über einen Großteil des Tagesverlaufes verfügbarer Bandbreiten im Festnetzbereich zu maximalen Bandbreiten im Mobilfunkbereich, führt aus unserer Sicht zu keinen sinnvollen Ergebnissen.

Auch im Hinblick auf die Ermittlung der geforderten Bandbreitenangaben unterscheidet sich die Vorgehensweise im Festnetzbereich signifikant von jener im Mobilfunkbereich. Festnetzangaben beruhen zum überwiegenden Teil auf konkreten Messungen, Angaben im Mobilfunkbereich beruhen auf betreiberindividuellen „Rechenmodellen“ welche nicht transparent sind und vermutlich unterschiedlich parametrisiert sind. Somit werden Messwerte auf der einen Seite, Schätzwerte auf der anderen Seite gegenübergestellt.

Bei den Bandbreitenangaben im Mobilfunkbereich handelt es sich, jedenfalls aktuell, um Angaben im Hinblick auf eine geschätzte Outdoor-Versorgung. Der relevante Use-Case für eine Breitbandversorgung ist jedoch eine Indoor-Nutzung. Es stellt sich somit für uns die Frage welchen Zweck man mit der Abfrage von Outdoor-Bandbreiten verfolgt?

Auch Unterschiede im Hinblick auf die verfügbare Bandbreite in einem Shared-Medium (Mobilfunk, Coax) versus der dediziert zur Verfügung stehenden Bandbreite im Falle einer dedicated Line, finden derzeit keine Berücksichtigung.

Betrachtet man das Nachfrageverhalten im Breitbandmarkt innerhalb der letzten 2-3 Jahre, so ist klar erkennbar, dass es auf der Nachfrageseite einen eindeutigen und nachhaltigen Trend hin zu mobilen Zugangslösungen gibt. Festnetzbasierende und mobile Angebote (Cubes) werden als Substitute wahrgenommen, weshalb auch eine Gleichbehandlung im Hinblick auf veröffentlichte Bandbreitenangaben dringend geboten ist.

Zielsetzung des vorliegenden Verordnungsentwurfes sollte es somit sein, Gleiches mit Gleichem zu vergleichen und nach Maßstäben zu suchen die diesem Anspruch auch gerecht werden. Aus unserer Sicht eignen sich die derzeit vorgeschlagenen Bandbreitenkategorien, welche sich aus den Angaben gemäß der „Netzneutralitätsverordnung“ ableiten, nur bedingt diesem Anspruch gerecht zu werden.

Eine Veröffentlichung von angebotsseitigen Breitbandverfügbarkeiten die nicht auf einheitlichen und konsistenten Maßstäben beruhen, kann potenziell wettbewerbsverzerrende Wirkungen entfalten. Es sollte ja gerade im Interesse einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde liegen, genau solche Effekte zu vermeiden. Deshalb sehen wir gerade in diesem Bereich noch den größten Nachbesserungsbedarf.

4. Die Bevorzugung „kleiner“ Betreiber sachlich nicht gerechtfertigt

§4(1) des vorliegenden Verordnungsentwurfes sieht die Möglichkeit einer Hochrechnung vor. Eine Vollerhebung soll nur einmal im Jahr erfolgen, wodurch „kleinere“ Auskunftspflichtige Betreiber nur einmal im Jahr zur Datenbereitstellung verpflichtet wären. Diese, aus der Kommunikationserhebungsverordnung (KEV) übernommene Vorgehensweise, macht bei einer Datenerhebung auf 100x100m Rasterebene jedoch inhaltlich wenig Sinn, da hierbei ja gerade die Zielsetzung darin besteht, regionale Unterschiede herauszuarbeiten. Die Zielsetzung, das Breitbandangebot auf regionaler Ebene darzustellen sind, widerspricht aus unserer Sicht dem Plan eine Schätzung/Interpolation auf regionaler Ebene vorzunehmen. Je granularer die gewählte Darstellungsebene gewählt wird, desto eher sind regionale Angebote für diese Darstellung relevant. Für die vorgesehene Möglichkeit einer Stichprobenerhebung fehlt es aus unserer Sicht an einer sachlichen Rechtfertigung. Ganz im Gegenteil würde eine solche zu starken Verzerrungen der



Ergebnisse führen. Auch eine Abgrenzung, wer die größten Unternehmen sind und wie sich umgekehrt die kleinen Auskunftspflichtigen definieren, ist unklar. Wir schlagen deshalb vor, von der Möglichkeit einer Stichprobenerhebung abzusehen.

5. Die Wertermittlung ist präzise und verbindlich zu definieren

Wenn Bandbreitenangaben durch die Regulierungsbehörde oder das BMVIT betreiberindividuell veröffentlicht werden sollen, so ist eine solche Veröffentlichung aus unserer Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn die konkrete Ermittlung der jeweiligen Werte im Rahmen der gegenständlichen Verordnung auch einheitlich und präzise definiert und deren verpflichtende Einhaltung für alle Auskunftspflichtigen festgelegt wird. Diese Festlegung gibt es derzeit jedoch leider nicht.

II. Anmerkungen betreffend das aktuelle Breitband Angebot (Ist)

1. Ist die große Zahl an Erhebungsmerkmalen sachlich gerechtfertigt?

Nach unserem Verständnis liegt der Fokus der neuen TKG-Bestimmung (§13d TKG2003) in der Einrichtung einer zentralen Informationsstelle durch die RTR betreffend die Breitbandversorgung („BB-Atlas 2.0“).

Alleine auf der Angebotsseite werden jedoch im Fall von A1 72 verschiedene Parameterwerte je 100x100m Rasterzelle abgefragt. Wir tun uns schwer uns vorzustellen, dass eine derart große Anzahl an Ausprägungen tatsächlich notwendig und somit sachlich gerechtfertigt ist, um das Breitbandangebot seriös abzubilden. Uns erscheint die Anzahl an abgefragten Merkmalen deutlich zu hoch zu sein und es sollten alle Anstrengungen unternommen werden die Anforderungen auf das unbedingt notwendige Ausmaß zurückzuführen.

Beispielsweise werden angebotsseitig stets die vier Ausprägungen: Minimum, Maximum, arithm. Mittelwert und 25%-Quartil abgefragt. Aus unserer Sicht wäre die Bereitstellung des 25%-Quartil ausreichend. Dies ist im Übrigen auch jene statistische Kennzahl die bereits heute bereitgestellt wird.

2. Fehlen möglicherweise relevante Informationen?

Auf der Angebotsseite wird die verfügbare Bandbreite je 100x100m-Rasterzelle abgefragt, ohne jedoch zu differenzieren ob sich diese Bandbreitenangabe auf ein Objekt/einen Anschluss in dieser 100x100m-Rasterzelle bezieht, oder auf alle Anschlüsse der jeweiligen 100x100m-Rasterzelle. Eine solche Darstellung macht jedoch einen Vergleich zwischen einzelnen Betreibern nicht möglich, da auch hier wiederum nicht Gleiches mit Gleichem verglichen würde. Eine solcherart undifferenzierte Darstellung könnte zu wettbewerbsverzerrenden Ergebnissen führen. Im Hinblick auf diesen Aspekt weist der vorliegende Verordnungsentwurf noch Regelungslücken auf.

3. Ist die Ungleichbehandlung von Technologien gerechtfertigt?

Bei der angebotsseitigen Darstellung des mobilen Breitbandangebotes soll es sich laut dem Verordnungsentwurf auch hin künftig um die Angabe einer Outdoor-Versorgung handeln. Eine solche Angabe ist sinnvoll weder mit der Performance eines Festnetzanschlusses vergleichbar noch mit der gewünschten Darstellung der mobilen Nachfrageseite (Indoor-Versorgung im Falle von Cubes). Wir stellen deshalb die Frage in den Raum wie die RTR gedenkt diesen Schiefstand aufzulösen?

Ähnlich verhält es sich mit den als eigene Netzkategorie vorgesehenen „Hybrid-Diensten“. Auch hier stellt sich für uns die Frage welchen Mehrwert diese Netzkategorie bringen soll, da die jeweiligen Festnetz- und Mobilfunkbandbreiten der Hybrid-Dienste ohnehin getrennt in den jeweiligen Kategorien Festnetz/Mobilnetz einzumelden sind.



Laut den Erläuterungen sollt für Hybrid-Dienste im Hinblick auf die mobilfunkseitigen Bandbreitenangaben eine Indoor-Versorgung zugrunde gelegt werden, was wir grundsätzlich auch für vernünftig halten. Die Erreichung einer bestimmten Bandbreite im Indoor-Bereich ist jedoch stark davon abhängig wo die konkrete Nutzung durch den Kunden erfolgt und wie sich die konkreten baulichen Gegebenheiten darstellen. Es existiert aktuell kein einheitliches Konzept, wie ein solcher Wert ermittelt werden soll. Auf ein derartiges Konzept müsste man sich jedoch vorab verständigen. Solange dieses nicht vorliegt, regen wir an von einer eigenen Kategorie für Hybrid-Dienste abzusehen.

III. Anmerkungen betreffend das geplante Breitband-Angebot (Plan):

1. Rechtliche Grundlage?

Im Zusammenhang mit der Abfrage von Plandaten stellt sich für uns die grundsätzliche Frage, worauf die rechtliche Grundlage für die Abfrage von Plandaten basiert. Wir tun uns schwer in §13d TKG2003 dafür eine rechtliche Grundlage zu erkennen.

2. Faktische Einschränkungen

Darüber hinaus ist eine Bereitstellung von Plandaten für drei Jahre im Voraus (rollierend), auf der Ebene von 100x100m Rasterzellen, getrennt nach Technologie (FTTH/DSL/Mobil/etc.), unter Angabe der geplanten down/upload-Bandbreiten auch praktisch nicht möglich.

Abgesehen von den offenen rechtlichen Fragen ist die gewünschte Darstellungsform für einen derart langen Zeitraum, sowie dem geforderten Detaillierungsgrad eine unrealistische Anforderung, welcher selbst bei bestem Willen nicht nachgekommen werden kann.

Selbst wenn eine Bereitstellung theoretisch möglich wäre, ist die Aussagekraft einer solchen Information fragwürdig, da in der schnelllebigen Telekommunikationsindustrie Pläne sowohl inhaltlich als auch zeitlich häufigen Änderungen unterworfen sind. Eine Bindungswirkung (Anspruch) kann aus solchen Angaben deshalb niemals abgeleitet werden.

Auch im Hinblick auf die geforderten Plandarstellungen mangelt es dem Verordnungsentwurf an der konkreten Festlegung zu welchem Zweck diese Informationen erhoben werden und in welcher Form diese allenfalls Dritten zugänglich gemacht werden.

Wir schlagen deshalb vor, Angaben zur geplanten Breitbandversorgung gänzlich zu streichen.

IV. Anmerkungen betreffend die Breitband-Nachfrage (Ist)

1. Rechtliche Grundlage?

Auch im Zusammenhang mit der Abfrage von Nachfragedaten stellt sich für A1 die grundsätzliche rechtliche Frage, worauf sich diese Abfrage der Nachfragedaten konkret stützt, wenn doch die Zielsetzung des §13d TKG2003 darin besteht, durch die RTR eine zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung einzurichten. Aus dem Wortlaut „Versorgung“ würden wir ableiten, dass es dem Gesetzgeber um die Darstellung des Breitbandangebotes geht.

Auch für die geforderte Unterscheidung der Breitbandnachfrage nach Privatkunden- und Geschäftskundenprodukten mangelt es an einer eindeutigen rechtlichen Grundlage. Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit stellen wir die Sinnhaftigkeit einer solchen Erhebung in Frage, da auf der



Angebotsseite ebenfalls keine Unterscheidung vorliegt. Auch hier ist wieder einmal fraglich welches konkrete Ziel mit der Datenerhebung verfolgt werden soll.

2. Konsistenz zwischen angebotsseitiger nachfrageseitiger Erhebung?

Auf der Nachfrageseite werden alle fünf Bandbreitenkategorien der „Netzneutralitätsverordnung“ abgefragt. Angebotsseitig werden diese jedoch nicht vollständig erhoben (z.B. minimale BB). Ein 1:1 Vergleich zwischen Angebot und Nachfrage ist somit systematisch gar nicht möglich, bzw. wenn sich dieser ohnehin nur auf bestimmte Kategorien bezieht, stellt sich die Frage weshalb nachfrageseitig mehr Kategorien erhoben werden als angebotsseitig.

3. Ist die Granularität richtig gewählt?

Die Angaben zahlreicher 100x100m-Rasterzellen werden sich auf sehr wenige Teilnehmer bzw. Anschlüsse beziehen. In unserem Fall weisen rd. 31% der Rasterzellen (angebotsseitig!) nur einen einzigen potentiellen Kundenanschluss aus. Der Anteil von Rasterzellen mit nur einem Breitbandanschluss von A1 (Nachfrage durch Bestandskunden von A1) wird noch deutlich höher liegen. Daten über die Breitbandnutzung, die auf einzelne Kunden rückschließen lassen, dürfen nach unserem Rechtsverständnis keinesfalls veröffentlicht werden. Damit stellt sich jedoch im Umkehrschluss die Frage weshalb die Erhebung überhaupt in so granularer Ebene erfolgen soll, wenn die Anzahl der Rasterzellen, welche ohnehin nicht explizit dargestellt werden können, bei vermutlich 50% der Grundgesamtheit liegt.

Im vorliegenden Verordnungsentwurf ist in keiner Weise geregelt wie eine notwendige Aggregation (z.B.: ab wie vielen Kunden pro Zelle) erfolgen wird. Eine solche Regelung muss jedenfalls unmittelbar in die Verordnung Eingang finden.

Um die generelle Problematik des Rückschlusses auf Einzelpersonen zu entschärfen wäre es aus Sicht von A1 völlig ausreichend anstelle von 100x100m Rasterzellen eine Darstellung auf Gemeindeebene (wie Anlage 3) vorzusehen.

4. Veröffentlichung von Nachfragedaten?

Detaillierte Nachfragedaten je Betreiber stellen für jeden Meldeverpflichteten eine ausgesprochen sensible Information dar. Sollte der Ordnungsgeber eine rechtliche Grundlage für deren Erhebung sehen, so ist jedenfalls im Rahmen dieser Verordnung konkret festzulegen durch wen und in welcher Form diese Daten verwendet und auf welchem Aggregationsniveau diese allenfalls öffentlich dargestellt werden dürfen.

Wir ersuchen die RTR als Ordnungsgeber um die Berücksichtigung der oben angeführten Punkte sowie um eine Klärung der noch offenen Fragen vor einer Veröffentlichung der finalen Fassung der ZIB-V. Wir stehen in diesem Zusammenhang gerne für einen konstruktiven Diskurs zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Michael Seitlinger
Leitung Regulatory & European Affairs

Mag. Marielouise Gregory
Leitung Legal