

Mariahilfer Straße 37-39, 5. OG
1060 Wien

Datum: 28. Februar 2007

Bearbeiter: Mag. Ute Rabussay
Sekretariat: Claudia Pohl

Tel.: 01/588 39 DW 30

Fax: 01/586 69 71

E-Mail: rabussay@vat.at

DVR 0043257
ZVR 271669473

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

konsultationen@rtr.at

Konsultationen M16/06 und M16a/06 (Transitmarkt)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Hinblick auf die Konsultationen zu den Entwürfen von Vollziehungshandlungen der Telekom-Control-Kommission (TKK) M16/06 und M 16a/06 – Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt) – gem. § 128 TKG 2003 dürfen wir Ihnen die Position des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) zu dieser geplanten Regulierungsmaßnahmen zur Kenntnis bringen.

1.1 Marktanteilsberechnung

Bei der Interpretation der Marktdefinition geht die TKK davon aus, dass Joining Links Bestandteil des Marktes sind. Hierdurch werden jedoch Leistungen doppelt gezählt, die dem Kunden letztlich nur einmal verrechnet werden können und daher ident sind. Diese Doppelzählung ergibt sich aus der Einbeziehung der Übertragungsebene in den Markt, die durch den Joining Link Verkehr repräsentiert wird.

Durch diese Betrachtung wird eine Endkundenminute zunächst als gebündelter bzw. ungebündelter Transit gezählt und dann im Rahmen des Joining Link Transits erneut gezählt (Zweifachzählung). Diese Zweifachzählung tritt sowohl dann auf, wenn ein Anruf eines Endkunden der Telekom Austria AG (TA) zu einem Endkunden eines alternativen Betreibers (ANB) erfolgt, als auch wenn ein Endkunde eines ANBs einen Endkunden eines anderen ANBs ruft. Daraus folgt eine Schiefast bei Anrufen von TA-Endkunden zu TA-Endkunden.

Auf die Zweifachzählung deutet auch das Gesamtmarktvolumen hin. Dieses beträgt ca. 25 Mrd. Minuten bei Einbeziehung des Joining Link Transits bzw. ca. 11 Mrd. Minuten ohne Einbeziehung des Joining Link Transits (siehe Tabellen auf S. 21f des Bescheidentwurfs).

Wird der Transitmarkt unter Einbeziehung der Joining Links definiert, so ist auffällig, dass der Marktanteil der TA deutlich sinkt. Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse folgt daraus, dass Joining Links von hoher Wichtigkeit für die Beurteilung der Marktanteile (und somit für die Beurteilung des Wettbewerbs am Transitmarkt) sind.

1.2 Marktentwicklung

1.2.1 Marktentwicklung bei flächendeckender Infrastruktur für Transitleistungen:

Die Infrastruktur der alternativen Betreiber weist nicht die gleiche Flächendeckung auf wie jene der TA. Vergleicht man die entscheidungsgegenständlichen Sachverhaltserhebungen (S 29) mit den Feststellungen aus dem Jahr 2004 (Entscheidungsentwurf zu M 9/03 S. 11 und 12) so hat sich die für Transitdienste relevante flächendeckende Infrastruktur um 50% reduziert: Im Jahr 2004 waren vier Betreiber an > 36 lokalen VSten mit der TA zusammengeschaltet - im Jahr 2007 waren es nur noch zwei. Bei gleich bleibender Tendenz dieser Entwicklung ist in einem Jahr kein ANB mehr in der Lage, die geforderten Transitleistungen extern zu erbringen.

Zieht man auch noch den drohenden Zusammenschluss von eTel als Nummer 3 auf dem Markt mit der TA in Betracht, so verschärft sich die Situation noch weiter.

1.2.2 Marktentwicklung bei direkter Zusammenschaltung:

Im September 2003 gab es über 80 direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Festnetzbetreibern (inklusive Mobil-Festnetz ohne Zusammenschaltung mit Telekom Austria). Mehr als 30 alternative Netzbetreiber hatten direkte Zusammenschaltungen mit anderen ANBs realisiert (siehe S 58 M 9/03). Die Tendenz der Entwicklung der direkten Zusammenschaltungspunkte ist aufgrund der uns vorliegenden Informationen (aktueller Bescheidentwurf S 31) nicht feststellbar. Da direkte Zusammenschaltungen jedoch wesentlich für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit des Transitmarktes sind, wäre eine solche Erhebung durchzuführen.

Die Marktentwicklung auf dem Transitmarkt entstand wegen den derzeit gültigen Vorabverpflichtungen und wäre ohne diese Vorabverpflichtungen niemals entstanden. Weil der Wettbewerb nicht aus eigenem Antrieb entsteht, ist er bestenfalls temporär (und keineswegs nachhaltig). Eine Rücknahme der geltenden Verpflichtungen entspricht den Marktgegebenheiten daher keineswegs.

1.3 Markteintrittsbarrieren

Um in den Transitmarkt eintreten zu können, sind in einem ersten Schritt Joining Links anzuschaffen, sodass Netzübergangspunkte vorhanden sind, über welche der Transit abgeführt werden kann. Allein schon die Anschaffung der notwendigen Joining Links stellt eine massive Markteintrittsbarriere dar: sowohl die Herstellungszeit als auch die Herstellungskosten machen ein „rasches und kostengünstiges“ Agieren für einen alternativen Transitanbieter unmöglich. Folglich ist ein Einstieg in diesen Markt mit erheblichem Risiko verbunden. Zusätzlich erschwert wird ein Markteintritt durch die personalintensive Planung, Realisierung und Pönalisierung bei Minderauslastung von Joining Links. Diese „Mindestausstattung“ an Hardware und Verwaltungsaufwand wird noch verstärkt durch die Notwendigkeit der Implementierung und Wartung von Routingfunktionalitäten.

Auch die Erschließung einer lokalen VSt im Wege einer direkten Zusammenschaltung ist nicht allein mit den Kosten für ein Trunk Segment abgehandelt. Neben den laufenden Mietleitungskosten fallen insbesondere einmalige Herstellungskosten sowie Hardware, monatliche laufende Wartungs- und Betriebskosten, Networkmonitoring, Wartung und Instandhaltung, Vertragsmanagement, Routing, Planung, Billing und Rechnungskontrolle für eine Zusammenschaltung an. Diese laufenden Kosten stellen bei der Zusammenschaltung mit Klein- bzw. Kleinstbetreibern einen überproportional hohen Faktor dar.

1.4 Substitution von Transitleistungen

1.4.1 externe Transitdienste

Neben der physischen Komponente der Zusammenschaltung muss auch die logische Komponente der Zusammenschaltung separat betrachtet und analysiert werden.

Die logische Komponente der Zusammenschaltung ist die notwendige Voraussetzung für das Erbringen von externen Transitleistungen. Ohne sie können Transitdienste nicht erbracht werden. Ein notwendiges Kriterium für die logische Komponente der Zusammenschaltung ist die Implementierung von Routingtabellen, die eine B-Nummern-Bewertung bis auf die letzte Ziffer ermöglichen: um als vollwertiger Transitnetzbetreiber agieren zu können, müssen in der jeweiligen Routingtabelle alle potentiellen Zielrufnummern und die zugehörigen Netzbetreiber unter Berücksichtigung von Portierfällen hinterlegt sein, andernfalls ein Call nicht zustellbar ist oder auf ein anderes Transitnetz (üblicher Weise: Telekom Austria), welches über diese Informationen verfügt, zurück gegriffen werden müsste. Wieviele Betreiber in Österreich über eine IN-Plattform mit dieser Funktionalität und Rechnerkapazität verfügen ist uns nicht bekannt und müsste zur abschließenden Bewertung des Sachverhalts erhoben werden.

Hinsichtlich der physischen Komponente der Zusammenschaltung teilen wir die Ansicht der Regulierungsbehörde, dass eine Zusammenschaltung mit allen ANB (any to any) weder verkehrstechnisch erforderlich noch wirtschaftlich sinnvoll ist, und daher auch nicht gemacht wird. Auch die Vorlaufzeit für die direkte Zusammenschaltung mit einem Betreiber ist beträchtlich (Zusammenschaltungsverhandlungen, Bestellung der Joining Links, technische Implementierung auf beiden Seiten usw.). Dies mag wohl auch der Grund dafür sein, dass kein alternativer Betreiber über eine Zusammenschaltung mit allen anderen österreichischen Betreibern verfügt!

Als relevantes Kriterium dafür, ob externe Transitdienste tatsächlich als Substitut für Transitleistungen der TA herangezogen werden können, wäre die Anzahl der Betreiber, die mit allen anderen Betreibern direkt zusammengeschaltet sind, zu erheben. Nur wenn alle Betreiber über eine any-to-any-Zusammenschaltung mit allen anderen Betreibern tatsächlich verfügen würden, könnten externe Transitleistungen als vollständiges Substitut gelten.

Auch jene Betreiber, die heute externe Transitdienste anbieten, müssen Transitleistungen von der TA beziehen, um alle übrigen Betreiber erreichen zu können. Externe Transitleistungen sind insofern zum Teil als Wiederverkauf der TA-Transitleistungen zu qualifizieren.

Auf dem österreichischen Markt existiert unseres Wissens derzeit kein umfassender Anbieter von externen Transitleistungen, der hinsichtlich der physischen und logischen Komponente der Zusammenschaltung die Vorleistungen der TA bei Transitdiensten ersetzen könnte. Das von der TKK erwähnte Substitut der "externen Transitleistungen" beinhaltet einen Wiederverkauf von gebündeltem Transit der TA (nämlich dort wo die any-to-any Zusammenschaltung nicht vollständig realisiert ist). Und hier muss ganz klar gesagt werden: allein schon das Bestehen einer physischen Zusammenschaltung bedeutet nicht, dass der Verkehr zwischen den beiden an der Zusammenschaltung beteiligten Netzen auch tatsächlich über diese Zusammenschaltung abgewickelt wird. Der logische Aufwand und die notwendige Rechnerkapazität, die zur Realisierung notwendig ist, bedeuten massive Mehrkosten bei minimalem Nutzen: wenn tatsächlich im Netz des Zusammenschaltungspartners terminierende Verbindungen über die direkte Zusammenschaltung an den Zusammenschaltungspartner übergeben werden sollten, dann ist bei jeder einzelnen (!) Verbindung die gerufene Nummer bis zur letzten Stelle hin zu analysieren. Nur so kann festgestellt werden, ob die Verbindung im Netz des Zusammenschaltungspartners angeschaltet ist oder doch in einem Drittnetz. Der Aufwand

dieser Routingeinrichtung, der Wartung dieses Systems (jeder Portierfall müsste im Routing berücksichtigt werden!) und die dafür notwendigen Rechnerkapazitäten sprengen den Rahmen des vernünftigen wirtschaftlichen Handelns.

Die Transitleistungen der TA sind somit notwendige Voraussetzung für die Erbringung der direkten Transitleistungen, die auf dem Markt derzeit angeboten werden. Insofern stellt das im Bescheid angeführte Substitut kein Substitut dar, weil es in direkter Abhängigkeit mit den Vorleistungen der TA erbracht wird.

Dies entspricht im Übrigen auch der Ansicht der deutschen Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur: siehe <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/3595.pdf>, insb. Seite 25, 3. bis 5. Absatz.

1.4.2 Nicht Substituierbare Transitleistungen der TA:

Bei folgenden der derzeit von der TA angebotenen Leistungen können die derzeit implementierten Prozesse für Routing und/oder Abrechnung bei einer Substitution der Transitleistungen nicht beibehalten werden:

- » Festnetz-Nummernportierung: Nur die TA verfügt über eine zentrale Datenbank; bei Änderung der Transitleistungen wäre das Routing nicht mehr möglich.
- » Transit bei Diensterufnummern-Originierung: Die derzeitigen Leistungen der TA sind eine notwendige Voraussetzung für Zustellung und Abrechnung des Gesprächs.
- » SLA bei Verbindungsnetzbetrieb und Carrier Preselection: Die derzeitigen Leistungen der TA sind eine notwendige Voraussetzung, weil die Auswertung der A-Nummer allein nicht aussagekräftig ist.

Diese Nicht-Substituierbaren Leistungen der TA sind für die Aufrechterhaltung der Verkehrsströme unentbehrlich und dürfen daher auch künftig keinesfalls entfallen.

1.4.3 Geschwindigkeit bei Substitution von Transitdiensten:

Hilfsweise tragen wir vor:

Warnpflicht:

Bei der Beibehaltung der Regelungen des derzeitigen Bescheidentwurfs muss der TA jedenfalls eine Art von "Warnpflicht" auferlegt werden. Diese Warnpflicht soll sich auf zwei Fälle erstrecken:

- 1) TA entscheidet sich, ihre Transitleistungen in Zukunft nicht mehr anzubieten,
- 2) TA bietet ihre Transitleistungen zu verändertem Preis an.

Die Ausgestaltung der Warnpflicht sollte in Form einer Notifikation an die RTR und an alle ANB, die von der TA Transitleistungen beziehen, erfolgen. Die Notifikationsfrist sollte 12 Monate vor der geplanten Änderung bzw. Einstellung von Transitleistungen erfolgen. Die Art und der Umfang Änderung der Transitleistungen muss bekanntgegeben werden.

Hintergrund für die Warnpflicht ist, dass in den Interconnect-Verträgen (so auch in Z7/02) und insbesondere im Standardzusammenschaltungsangebot der TA (www.telekom.at) für die Bestellung von Joining Links massive Vorlaufzeiten vorgesehen sind. Zusätzliche Joining Links können nur mit Vorlaufzeit von 3 Quartalen bestellt werden; für die unternehmensinterne Implementierung und Planung (z.B. Verhandlungen mit potentiellen Anbietern von externen Transitleistungen) sind mindestens 3 weitere Monate erforderlich. Die auf S 27 des Bescheidentwurfs genannte Vorlaufzeit von 6 Monaten beruht auf Betreiberangaben und stellt in diesem Zusammenhang offenbar eine "best practice" dar. Die TKK sollte jedoch in ihren Entscheidungen auf jene Fristen abstellen, die von ihr in anderen Verfahren angeordnet wurden: nur auf Grundlage der vertraglich vereinbarten Fristen kann diese Betrachtung seriös erfolgen. Um die Einheitlichkeit der Bedingungen in allen entscheidungsrelevanten Bereichen sicherzustellen, darf nur auf jene Fristen abgestellt werden, die auf einem einklagbaren Rechtstitel basieren.

Mindestauslastung von Mietleitungen:

Auch aufgrund der horizontalen bzw. vertikalen Verbindung mit dem Mietleitungsmarkt muss ein Konnex zu den Bestimmungen der Mietleitungsbescheide ebenfalls gegeben sein: Im Bescheidentwurf wird davon ausgegangen, dass ein Netzzückbau und Netzzubau flexibel und leicht zu bewerkstelligen ist. Dies wäre gegeben, wenn der Um- bzw. Zubau rasch und unbürokratisch (innerhalb von 1 bis 2 Wochen scheint eine vernünftige Zeitspanne zu sein) erfolgen könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Auch externer Transit kann derzeit nur angeboten werden wenn im eigenen Netz Überkapazitäten vorhanden sind. Ist das Netz jedoch voll (oder kommt ein Nachfrager von externen Transitleistungen als Kunde hinzu), so können die Leistungen nicht hinreichend schnell bewerkstelligt werden, da es bei der Bestellung von Joining Links Vorlaufzeiten gibt.

Um dieser Problematik zu entgehen, sollte die Mindestauslastung von Mietleitungen anders geregelt werden, wenn es sich bei diesen Mietleitungen um Joining links handelt:

Pro VSt sollen 5 Leitungen keiner Mindestauslastungsbeschränkung unterliegen. Erst ab der 6. Leitung sollte die Mindestauslastungsregelung wie bisher gelten. Mit dieser Regelung sollten die Bedürfnisse potentieller Transitnetzbetreiber befriedigt sein, da sie ohne das Damoklesschwert der Pönalzahlungen agieren können, und andererseits auch die der TA: Hauptgrund für die strikte Pönalpolitik ist der vernünftige Umgang mit Portzahlen. Fünf Ports pro Betreiber pro VSt scheinen ein erträgliches Ausmaß zu sein (selbstverständlich sind für diese fünf Joining Links laufende Entgelte zu bezahlen, sodass hier keinesfalls von einer unvernünftigen Planung und einer Bestellung von fünf Joining Links pro VSt „auf Verdacht“ ausgegangen werden kann.

Transitleistungen zur Überbrückung von Overflow:

Auch für den Fall, wo im Einzugsbereich einer VSt ein Großkunde gewonnen wird, sollte zumindest eine Kontrahierungspflicht der TA hinsichtlich Transitleistungen gelten. Hintergrund ist, dass ANB nicht in der Lage sind, ein Upgrade der Leitungen schnell genug vorzunehmen, um auch den Verkehr des oder zum neuen Kunden ursprungs- sowie zielnah zu transportieren. Auch in diesem Fall sind Transitleistungen der TA als Übergang schon derzeit unumgänglich (Transitleistungen zur Überbrückung von Overflow).

1.5 Notwendige Verpflichtungen der TA

Bei Wegfall der derzeit bestehenden Vorabverpflichtungen könnten seitens der TA folgende Strategien als sinnvoll erachtet werden:

- a) die TA bietet Transitleistungen weiterhin an, der Preis wird jedoch nach oben oder unten verändert (prohibitive pricing bzw. dumping)
- b) die TA bietet alternativen Betreibern keinerlei Transitleistungen mehr an (und erbringt sie nur noch sich selbst)

In beiden Fällen können sich – wie ausgeführt – massive Auswirkungen auf den Gesamtmarkt ergeben.

1.6 Ergebnis

Aus den obigen Ausführungen folgt, dass der TA weiterhin die derzeit bestehenden Verpflichtungen auferlegt werden müssen, um für die von uns aufgezeigten Probleme sachgerechte Lösungen zu finden.

Zusammenfassend werden von uns folgende Verpflichtungen gefordert:

Folgende Verpflichtungen der TA sollten zudem auf jeden Fall bestehen:

- 1) generelle Kontrahierungspflicht der TA für Transitleistungen zu ex ante zu genehmigenden, kostenorientierten Preisen (siehe 1.4.1)

Hilfsweise bei unverändertem Entwurf:

- 2) Warnpflicht (siehe 1.4.3)
- 3) Änderung der Mindestauslastung von Mietleitungen bei Joining Links (siehe 1.4.3)
- 4) Kontrahierungspflicht der TA hinsichtlich Transitleistungen, die zur Überbrückung eines Overflows verwendet werden (siehe 1.4.3)

Darüberhinaus müssen nachstehende spezifische Verpflichtungen der TA weiterhin aufrechterhalten werden, um die Routing und Abrechnung sicherzustellen (siehe 1.4.2):

- a) die SLA-Datenübermittlung für kaskadierte Abrechnung bzw. für Verbindungsnetzbetrieb und Carrier Pre-Selection
- b) die Verrechnung der Mehrwertdienste und der Originierungsleistungen in der bisherigen Form
- c) die Festnetz-Nummernportierung in der bisherigen Form

Wir hoffen, dass die Regulierungsbehörde die in dieser Stellungnahme zum vorliegenden Entscheidungsentwurf vorgebrachten Bedenken und Lösungsvorschläge beim Erlass des endgültigen Bescheids berücksichtigen wird und stehen für allfällige Rückfragen oder weitere Auskünfte wie immer jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Ute Rabussay