

Mariahilfer Straße 37-39, 2. OG  
1060 Wien

Datum: 6. Mai 2013  
Bearbeiter: Mag. Florian Schnurer

Tel.: 01/588 39 DW 30  
Fax: 01/586 69 71  
E-Mail: schnurer@vat.at

LIVR - 00034  
DVR 0043257 • ZVR 271669473

[konsultationen@rtr.at](mailto:konsultationen@rtr.at)

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

## Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission 2013 - 2017

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Verband Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) möchte hiermit zum „Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission 2013 – 2017“ Stellung nehmen.

### Zum Konzept

Der VAT begrüßt die Erstellung eines derartigen Regulierungskonzeptes, welches wir bereits seit Jahren gefordert haben. Es zeigt sich, dass es für derartige Überlegungen der Telekom-Control-Kommission (TKK) und der RTR GmbH leider immer eines rechtlichen Zwangs bedarf. Dies geht auch aus der Ausführung im gegenständlichen Konzept hervor, wonach die TKK bedauert, dass „*die anderen Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation nicht verpflichtet sind, ihrerseits ein Regulierungskonzept zu erstellen und zu veröffentlichen,*“ da „*ein gesamthafter Blick auf die Perspektive der Regulierung des Sektors für elektronische Kommunikation erschwert*“ wird, wenn nicht alle Regulierungsbehörden ein Konzept veröffentlichen.

Hierzu sei gesagt, dass es zwar keine Regelung gibt, die die RTR GmbH verpflichtet ein ähnliches Konzept zu veröffentlichen, verboten wird es ihr allerdings auch nicht. Dem VAT ist es unverständlich, warum für Schritte, die eine positive Auswirkung auf den Sektor haben (können) immer ein Zwang gebraucht wird. Im Konsumentenschutzbereich ist die RTR GmbH auch ohne Zwang, nur mit Ermächtigung, mehr als einmal tätig geworden.

Gemäß § 115a TKG 2003 ist die Zielsetzung der TKK durch das Regulierungskonzept 2013 bis 2017 der Förderung der Vorhersehbarkeit der Regulierung Rechnung zu tragen. Die hat gemäß § 115 a TKG 2003 in Übereinstimmung mit den einschlägigen Konzepten und Erklärungen der Europäischen Union, des Bundes und der Länder zu erfolgen.

Hervorzuheben sind dabei die von der EU festgelegte Digitale Agenda 2020 und die vom BMVIT vorgestellte Breitbandstrategie 2020. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der Verweis auf politische Erklärungen (auch auf EU Ebene) restriktiv auszulegen ist, damit hierdurch der Ermessensspielraum der Regulierungsbehörde keine Einschränkungen erfährt. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass durch das Regulie-

rungskonzept eine klare Konkretisierung erfolgt, wie die politischen Erklärungen auf europäischer bzw. nationaler Ebene konkret für Österreich umgesetzt werden sollen.

### Nur ein Konzept!

Obwohl wir das Regulierungskonzept begrüßen, empfinden wir den Hinweis unter Punkt I.5, dass niemand aus dem gegenständlichen Konzept subjektive Rechte ableiten kann als enorm wichtig.

Für unsere Mitgliedsunternehmen und den gesamten Sektor ist es von großer Wichtigkeit zu erfahren, welche regulatorischen Überlegungen die Behörde anstellt und wie sie gedenkt, sich abzeichnende Themen zu behandeln. Es erscheint uns allerdings notwendig zu hinterfragen, ob die TKK „im Rahmen ihrer Befugnisse“ dafür Sorge tragen wird, dass „*ihr Geschäftsapparat an das Regulierungskonzept gebunden ist*“.

Gerade im Hinblick auf die Schnellebigkeit des Telekommunikationsmarktes und der sich ständig ändernden Bedingungen, kann die Behörde nicht „blind“ auf die hier dargelegten Ziele hinarbeiten. Es bedarf vielmehr einer flexiblen Herangehensweise, um auf auftretende Probleme reagieren zu können.

### Zu den Themen

#### **Infrastruktur-Wettbewerb soll unterstützt werden**

##### M 1.1/12 wirkt in entgegengesetzte Richtung

Die Überschrift zu V.1.1 lautet „*Infrastruktur Wettbewerb wird unterstützt*“, um dann gleich weiter auszuführen „*durch entsprechende Vorleistungsprodukte (siehe zB oben IV.6, IV.7) und Erhöhung der Flexibilität von Nutzungen*“. Dies erscheint dem VAT, insbesondere angesichts der Tatsache, dass das Konzept nur 3 Tage nach dem Bescheidentwurf zu M 1.1/12 „Vorleistungsmarkt für physischen Zugang zu Netzinfrastrukturen“ veröffentlicht wurde, als Affront gegenüber allen Alternativen (Fest-)Netzbetreibern.

Durch den im Verfahren M1.1/12 gewählten Ansatz der TKK, die virtuelle Entbündelung flächendeckend und alle FTTx-Technologien umfassend zu forcieren, wird es einerseits A1TA erleichtert ihr Netz auszubauen und andererseits Alternativen Netzbetreibern wesentliche Anreize genommen, in ihre eigene Infrastruktur zu investieren.

Im Wesentlichen führt der gewählte Ansatz dazu, den gegenständlichen Markt noch weiter zu remonopolisieren, anstatt, zumindest in Gebieten in denen ein Infrastrukturwettbewerb wirtschaftlich möglich wäre, ANBs Anreize zu geben, durch Investitionen in eigene Infrastruktur den Wettbewerb zu intensivieren.

Vielmehr noch werden auch die im Vertrauen auf die im Bescheid M 3/09 aufgestellten Regelungen, von ANBs vorgenommenen Investitionen in VDSL2 Netz mit einem Schlag entwertet.

Der gewählte Ansatz der TKK ist für den VAT vollkommen unverständlich, insbesondere im Zusammenhang mit der Weigerung, sich mit der Verpflichtung der Strukturellen Trennung nach § 47a TKG 2003 überhaupt auseinander zu setzen. Im Endeffekt führt die konkrete Ausgestaltung der V-ULL zur Beendigung des Infrastrukturwettbewerbs und zur Rückkehr zu einem Netz im Besitz des Incumbent.

Sobald ANBs ihre Investitionen in ein eigenes Accessnetz vollkommen einstellen, wird sich die Behörde mit der Verpflichtung der strukturellen Trennung ohnehin auseinandersetzen müssen. Bis dahin wird der Weg der Monopolisierung weiter vorangetrieben.

Der VAT spricht sich dafür aus, die strukturelle Trennung der A1 TA in das Regulierungsprogramm der TKK aufzunehmen, um den Wettbewerb am Festnetzmarkt wieder zu beleben.

### Steine im Weg bei Infrastrukturausbauten

Die Netzbetreiber befinden sich hier in einem Spannungsfeld zwischen Wünschen bzw. Anforderungen hinsichtlich des Infrastrukturausbaus eigener Netze und diverser Verpflichtungen bzw. Hindernissen, die den Weg pflastern. Die Anreize für private Investitionen werden somit sehr oft konterkariert.

### *Konsumentenschutz*

Der Endnutzer genießt in Österreich bereits jetzt ein sehr hohes Niveau an Konsumentenschutz, welches laut strategischem Schwerpunkt 2 noch weiter erhöht werden soll. Der Konsumentenschutz ist den Mitgliedern des VAT ein besonderes Anliegen, da die Kundenzufriedenheit angesichts des starken Wettbewerbsdrucks und der relativ hürdenlosen Wechselmöglichkeiten sehr wichtig ist. Trotzdem plädieren wir dafür, dass der Konsumentenschutz nicht zu einem allgemeinen Hemmnis für Investitionen in den Netzausbau werden darf.

Konsumentenschutz muss sich am Bild des „durchschnittlich informierten und angemessen aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher orientieren“, ohne dabei den Betreibern von Kommunikationsnetzen unverhältnismäßige Aufwände aufzuerlegen. Diese Aufwände führten besonders in den letzten Jahren zu zusätzlichen Kosten, welche zunehmend Investitionen in den Netzausbau verdrängten. Aus diesem Grund fordert der VAT eine Konsumentenschutzpolitik welche den Bürger nicht entmündigt und zusätzlich nicht zu einem generellen Investitionshemmnis wird.

### *Netzausbau im Mobilfunk*

Die Mobilfunkbetreiber sind, im Gegensatz zu den Festnetzbetreibern bei der Errichtung ihrer Kommunikationslinien, bei der Errichtung von Antennentragemasten auf privatrechtliche Vereinbarungen angewiesen. Dabei werden diese beim Ausbau ihrer Netze vermehrt zusätzlich zur Kasse gebeten. Besorgniserregend hierbei ist der Sachverhalt, dass speziell staatsnahe Unternehmen wie beispielsweise die ASFINAG und Bundesforste die Mobilfunkbetreiber als „Cash-cow“ entdeckt haben. So sehen sich Mobilfunknetzbetreiber damit konfrontiert, dass sie selbst bei bestehenden Standorten für die Errichtung von LTE zusätzlich zu Kasse gebeten werden.

Aus Sicht des VAT stellt dies ein wesentliches Investitionshemmnis dar, da durch die höheren Kosten wiederum Geld für Investitionen in die Netze verdrängt werden.

Selbiges gilt für die unterschwellige Ankündigung, „Anpassung[en] der Position der TKK zum Infrastructure Sharing“ vorzunehmen, dies zu Lasten der Netzbetreiber. Durch Netzkooperationen wird es möglich sein kostengünstiger und schneller den Breitband-Roll-Out mit LTE in die ländlichen Gebiete zu erreichen. . In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die Unerlässlichkeit der Förderung des Dienstleistungswettbewerbs hin.

### *Versteigerung der Multibandfrequenzen*

Im Hinblick auf die Versteigerung der Mobilfunkfrequenzen ist aus Sicht des VAT die Gefahr geboten, dass ein intransparentes Auktionsdesign nur zu einer Einnahmenmaximierung durch den Bund führt, bei gleichzeitiger Außerachtlassung, dass die mitsteigernden Unternehmen danach noch in den Ausbau ihrer Netze investieren sollen.

Aus diesem Grund sollten den mitsteigernden Parteien ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden, um entsprechend ihrer eigenen Anforderungen informierte Entscheidungen treffen zu können, die zu einer optimalen Allokation der Frequenzen führen. Eine simple Einnahmenmaximierung durch den Staat ist aus Sicht des VAT kontraproduktiv, da dadurch den Netzbetreibern die erforderlichen Mittel für die anstehenden Investitionen fehlen würden.

Die Aussage „*Besser informierte Nutzerinnen und Nutzer treffen rationalere Entscheidungen*“ sollte auch hier auf alle Mobilfunkbetreiber zutreffen und nicht nur im Bereich des Konsumentenschutzes gelten.

### OTTs

Sogenannte OTTs wie Facebook, Google, Skype, etc. werden zu einer immer größeren Herausforderung für Telekom-Netzbetreiber. Sie erwirtschaften über die Infrastruktur der Netzbetreiber hohe Umsätze, leisten jedoch keinen Beitrag zum Ausbau und zum Erhalt der Netze. Vielmehr greifen Sie in das Kerngeschäft der Telekomnetzbetreiber ein, indem sie Telefonie oder Kurznachrichten gratis anbieten.

Dennoch unterliegen sie einer gänzlich anderen Regulierung als Telekom – Netzbetreiber und genießen dadurch wesentliche Wettbewerbsvorteile. Der VAT befürchtet zusätzlich, dass in Zukunft Telekomnetzbetreiber für die Verfehlungen der OTTs zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Dies würde wiederum den Netzbetreibern notwendige finanzielle Mittel für den Breitbandausbau entziehen. Aus Sicht des VAT müssen Maßnahmen umgesetzt werden, welche OTTs verantwortlich für ihre eigenen Verfehlungen machen, entsprechend eines Verursacherprinzips.

### Förderungen

Sofern die TKK bzw. RTR GmbH weiterhin eine Schnittstelle zu Investitionen und Finanzierung bzw. Förderung von Projekten durch den Staat sein möchte, wird dies vom VAT begrüßt. Im Hinblick auf zukünftige Förderungen möchten wir auf folgende Probleme aufmerksam machen.

Bei einer Evaluierung der Breitband Austria 2013 (BBA 2013) Förderinitiative zeigte sich, dass rund 69% der Mittel in den Ausbau des Festnetzes, 30% der Mittel in Funklösungen, sowie rund 1% der Mittel in den Ausbau der Mobilfunknetze flossen. Von einer technologie-neutralen Verteilung kann also nicht gesprochen werden.

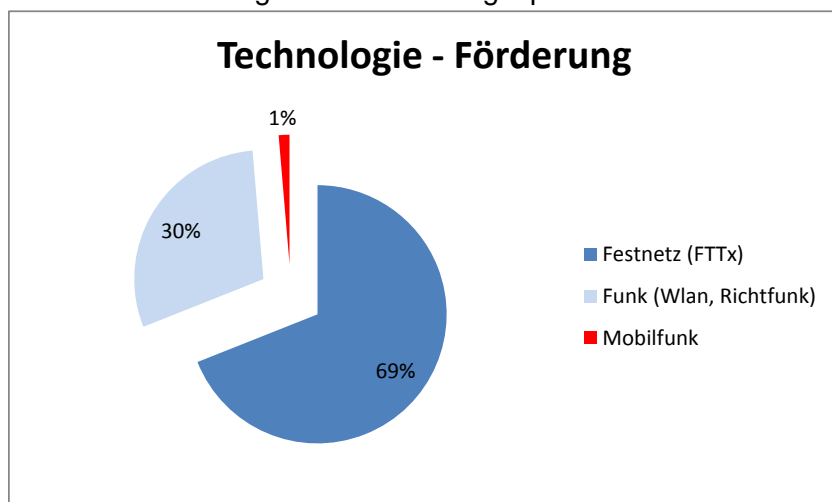


Abbildung 1 Quelle: VAT, eigene Darstellung

Es zeigte sich darüber hinaus, dass A1 Telekom Austria, als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, bei rund 71% der Lose den Zuschlag erhielt. Aus Sicht des VAT ist das insofern problematisch, als A1 Telekom Austria unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel seine eigenen Netze sowie seine übermächtige Stellung auf dem Markt weiter absichern kann.

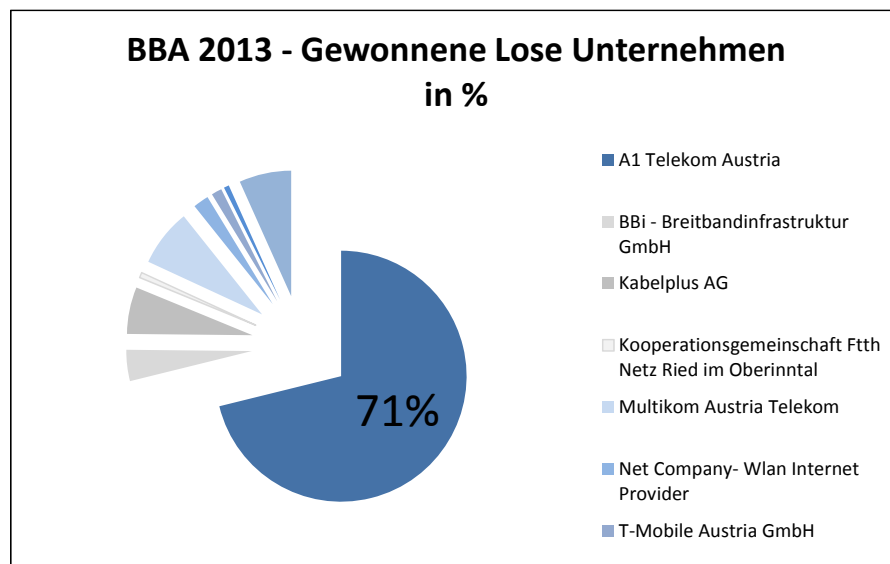


Abbildung 2 Quelle: VAT, eigene Darstellung

### Zugang zur physischen Infrastruktur des Incumbent

Dem VAT fehlt in den Überlegungen der Telekom-Control-Kommission ein deutliches Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der Regulierung im Hinblick auf den Zugang zur physischen Infrastruktur des Incumbent. Bei aller Euphorie hinsichtlich der Förderung der eigenen Infrastruktur übersieht die TKK, dass A1TA noch immer bzw. auch in Zukunft als einziger Betreiber eine österreichweite Festnetzinfrastruktur betreibt. Der Zugang zu dieser Infrastruktur muss in Zukunft auch allen Alternativen Netzbetreibern möglich sein, um den Wettbewerb am Festnetzmarkt nicht endgültig zu zerstören.

### Kein Retail minus Ansatz bei Vorleistungspreisen

Im Konzept wird von Seiten der Regulierungsbehörde der Retail-minus Ansatz bzw. die Margin-Squeeze Überprüfung als bewährtes regulatorisches Konzept und „*vor allem mittelfristig als das zentrale Preisregulierungsinstrument*“ vorgesehen.

Dies ist aus Sicht des VAT nicht angebracht. Auch in (zumindest mittelbarer) Zukunft wird es eines kostenorientierten Preismaßstabes bei Vorleistungsprodukten bedürfen, um attraktive Vorleistungsprodukte zu gewährleisten, mit denen ANBs auch kompetitive Endkundenprodukte anbieten können.

### Netzneutralität

Der VAT begrüßt, dass die RTR zu dem Thema Netzneutralität Position beziehen wird und äußert sich zu dem Thema wie folgt. Der VAT ist der Auffassung, dass unter der Nebenbedingung eines ausreichend gesunden Wettbewerbs die ISPs sicherstellen werden, dass die Nutzer Zugang zum Internet erhalten. Dabei ist es erforderlich, dass Nutzer ausreichend über die Sperre bestimmter Dienste informiert werden. Alleine durch ausreichende Transpa-

renz erhalten Kunden die Möglichkeit, sich entsprechend jene ISPs auszusuchen, welche die von ihnen gewünschten Services in der gewünschten Qualität anbietet.

Regulatorische Maßnahmen sind aus Sicht des VATs nur dann sinnvoll, wenn solche Informationsasymmetrien existieren und kein ausreichender Wettbewerb gegeben ist. Ex-ante regulatorische Maßnahmen sind daher abzulehnen, da diese das Potential haben, neue Geschäftsmodelle im Keim zu ersticken und Innovationen zu behindern.

### **Zeitgemäße Fortentwicklung Universaldienst**

Unter Punkt V.2.3 wird bereits in der Überschrift angesprochen, dass sich der Umfang des Universaldienstes an den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft orientieren sollte. Der VAT unterstützt diese Überlegung, versteht aber in weitere Folge nicht, warum die RTR GmbH in einer vor kurzem durchgeführten Studie für das BMVIT zu dem Schluss gekommen ist, dass auf dem Markt für Sprechstellen kein Wettbewerb herrscht bzw. nicht einmal geprüft hat, ob die hohe Mobilfunkpenetration nicht zu einer Erweiterung des Marktes führen sollte.

Die Sprechstellen werden ganz offensichtlich nicht mehr von der Bevölkerung in Anspruch genommen (siehe Entwicklung der Umsätze), weshalb aus Sicht des VAT eine Verpflichtung der A1 Telekom Austria, diese zu betreiben, aufzuheben ist.

### **Aufklärungskampagnen für EndkundInnen**

Dem Verbraucherschutz sind bereits eine Vielzahl von wichtigen Institutionen gewidmet, darunter das BMASK, die Arbeiterkammer oder VKI. Es gibt aus Sicht des VAT keinen Grund, warum sich die RTR GmbH mit Aufklärungskampagnen an Nutzerinnen und Nutzer wenden soll, so wie dies unter Maßnahmenfelder zu V.2 unter V.2.1 angeführt wird.

Insbesondere der RTR-Netztest, welcher als Bestandteil von Aufklärungskampagnen den Nutzerinnen und Nutzern zu einer guten Kenntnis über den Umfang des Leistungsportfolios der Produkte inklusive deren Dienstqualität verhelfen soll, ist ausgesprochen kritisch zu sehen.

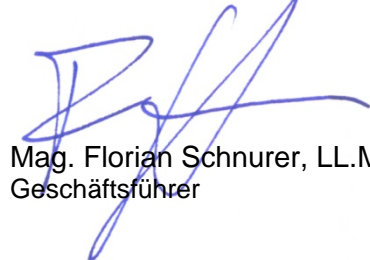
Mit dem RTR-Netztest – welcher seiner Bezeichnung in keinsten Weise gerecht wird – greift die RTR als Wettbewerbshüterin massiv und verzerrend in das Wettbewerbsgeschehen ein. Insbesondere die basierend auf den Testergebnissen erstellten Karten laden – ebenso wie die Bezeichnung Netztest - zu verfehlten Interpretationen ein.

Der VAT regt an sich auf die Kernkompetenz der Marktregulierung zu konzentrieren und die Aufklärungskampagnen den, in diesem Bereich ohnehin sehr aktiven, anderen Institutionen zu überlassen und sicherzustellen, dass die von ihnen eingesetzten Instrumente – wie zB der RTR-Netztest – nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Wir bitten Sie unsere Kritikpunkte zu berücksichtigen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen

**VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER**



Mag. Florian Schnurer, LL.M.  
Geschäftsführer