

An die  
Telekom-Control-Kommission (TKK)  
per E-Mail

Wien, am 26. Februar 2008

**Betreff: M1/07-22 -Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 128 Abs. 1  
TKG 2003**

die ISPA unterstützt die Feststellung der TKK, dass die Telekom Austria TA AG auf dem „Markt für breitbandigen Zugang auf Vorleistungsebene“ über „beträchtliche Marktmacht“ verfügt.

In der weiteren Ausführung des Spruchs der TKK wird erstmalig eine Auftrennung des nationalen österreichischen Marktes in eine Liste von Versorgungsgebieten in Hauptvermittlungsstellen (Gebiet 1: die alle Landeshauptstädte und den Großteil der Bezirksstädte umfasst) und dem Restgebiet (Gebiet 2) vorgenommen. Obwohl grundsätzlich von einem geografischen Markt, der das gesamte österreichische Bundesgebiet umfasst, ausgegangen wird, ist das oben erwähnte Gebiet 1 von fast allen Auflagen und Maßnahmen für den Marktbeherrscher ausgenommen. Dabei geht die TKK fälschlicher Weise davon aus, dass in diesen Gebieten hinreichend Wettbewerb besteht. Das ist aber, wie zum Beispiel die Umstände des von der TA im November 07 - Januar 08 angebotenen Kombipakets zeigen, falsch. Im Endeffekt wird durch die geplante Maßnahme eine de facto geografische Aufteilung des Marktes für breitbandigen Zugang auf Vorleistungsebene vorgenommen, die weder notwendig noch gerechtfertigt ist.

Die ISPA spricht sich mit allem Nachdruck gegen diese Vorgangsweise und die damit verbundene Abschwächung der Regulierungsintensität im breitbandigen Vorleistungsmarkt aus folgenden Gründen aus:

1. Diese geplante Beseitigung der Regulierung in den bevölkerungsreichsten Gebieten Österreichs wird zu einer Abschwächung des Wettbewerbs in Österreich und damit zu all den sich daraus ergebenden negativen Folgeerscheinungen führen. Es muss davon ausgegangen werden, dass, wenn ein marktbeherrschendes vertikal integriertes Unternehmen (wie die TA) keine Verpflichtung zum diskriminierungsfreien Zugang hat, es den Vorleistungspreis gezielt und selektiv erhöhen wird oder die Vorleistung ganz

einstellt. Dadurch wird sich auch der Endkundenpreis bei den Resellern erhöhen, nicht aber beim eigenen vertikal integrierten ISP, da dieser ja weiterhin ein billiges Endkundenprodukt machen könnte. Dies würde den Wettbewerb auf Endkundenebene negativ beeinträchtigen.

2. Der Stopp der Regulierung der Bitstream Vorleistung in den Ballungsgebieten (wo es auch Entbündelung gibt) ermöglicht der TA in den regulierungsfreien Gebieten die Endkundenpreise als Kampfmaßnahme (predatory pricing) gegen die Entbündler zu senken und so in den regulierten ländlichen Gebieten ohne Wettbewerb hohe Endkundenpreise anzubieten, wodurch das einzig vorgesehene Mittel zur regulatorischen Vorleistungspreisfestsetzung, die Marginsqueeze-Berechnung, versagt. Dies ist umso schlimmer, als das Instrument der Marginsqueeze-Kontrolle ohnehin nur langsam und ohne Parteienstellung funktioniert.
3. Durch das Wegfallen der Maßnahmen, insbesondere der Verpflichtung zur Legung eines Standardangebotes und zur Nichtdiskriminierung, wird es für kleinere und mittlere ISPs vor allem im ländlichen Raum bedeutend erschwert, österreichweite Angebote zu legen und in Konkurrenz zur TA zu treten. ISPs die zum Beispiel einen größeren Geschäftskunden haben, der seine über Österreich verteilten Standorte vernetzen will, können in Zukunft von der TA daran gehindert werden ein entsprechendes Angebot zu legen. Der Marktbeherrscher wird nicht mehr verpflichtet sein im Gebiet 1 ein Vorleistungsangebot zu unterbreiten und kann dadurch einfach Konkurrenz bei Geschäftskunden verhindern. Insbesondere ISPs in ländlichen Bereichen und kleinere ISPs, die im Geschäftskundenbereich tätig sind, können so effektiv aus dem Markt gedrängt werden.
4. Wie alle Incumbents plant auch die TA den Ausbau ihres Breitbandnetzes in Richtung Next Generation Network (NGN). Einige als Testbetrieb bezeichnete Ausbauten (vorgelagerte DSLAMs) sind auch der TKK bekannt. Durch den Regulierungsstopp bei der Bitstream Vorleistung in den Ballungsgebieten kann die TA in diesen Gebieten konkurrenzlos in Richtung NGN ausbauen ohne den Alternativen ein Bitstream Angebot für diese neue Technologie legen zu müssen. Das wird von den alternativen ISPs aber benötigt, um den Next Generation Access (NGA) zu ermöglichen, da wie bei Neuausbauten zuerst eine kritische Masse an Kunden pro Verteiler erreicht werden muss, um dann in Richtung Entbündelung gehen zu können. Insofern ist zu befürchten, dass die TA durch die geplante Regulierungsfreiheit im Gebiet 1 einen Wettbewerbsvorsprung erzielen kann, den alternative Netzbetreiber – ähnlich wie seinerzeit beim Start von ADSL – nicht aufholen können. Mit der geplanten Maßnahme würde die österreichische Regulierungsbehörde zumindest in den Ballungsgebieten Regulierungsferien einführen, die weder gerechtfertigt noch notwendig sind.
5. Insgesamt wird sich das faktische Wegfallen der Regulierung in weiten Gebieten Österreichs für den Markt für breitbandigen Zugang auf

Vorleistungsebene wettbewerbsschwächend auswirken. Gerade für den Neueintritt von Marktteilnehmern oder die Neuerschließung bestimmter Gebiete durch alternative ISPs, wobei das Wholesale- (Bitstream-) Angebot bisher immer als Eintrittsmöglichkeit vorhanden war, wird sich die Situation deutlich verschlechtern.

6. Ein nachhaltiger Wettbewerb auf Endkundenebene ist nur durch Wettbewerb auf Vorleistungsebene oder durch eine konsequente Regulierung des Marktbeherrschers im Vorleistungsmarkt zu erreichen. In diesem Sinne ist nicht alleine die Situation im Endkundenmarkt für die Beurteilung von nachhaltigem und selbsttragendem Wettbewerb ausschlaggebend, sondern auch die Marktsituation des Vorleistungsmarktes zu berücksichtigen. Da es im Bitstream-Vorleistungsmarkt österreichweit keinen Wettbewerb gibt, da die TA als Marktbeherrscher allein über die Möglichkeit österreichweit Vorleistungsprodukte anzubieten verfügt, müssen auch weiterhin österreichweit der TA regulatorische Maßnahmen auferlegt werden.
7. Es ist zu befürchten, dass durch eine regulatorische Ungleichbehandlung geografischer Gebiete in Österreich die bestehenden ungleichen Bedingungen zwischen Ballungsgebieten und ländlichem Raum (Wettbewerb, Angebote, Digital Gap etc.) verstärkt werden und dem politischen Ziel von E-Inclusion entgegen gewirkt wird. Eine geografisch differenzierte Endkundenpreisgestaltung (Städte billiger, Land teurer) kann dann durch die geografische Differenzierung der Vorleistungsregulierung begründet werden.
8. Die TA hat bisher nur am Wholesale-Markt bei Aktionen regional differenziert. Sie ist durch nichts gezwungen dies nicht auch am Retailmarkt zu tun. Die Entbündler sind gezwungen auch in Wholesale regulierungsfreien Gebieten eine national einheitlich regulierte TASL-Miete zu akzeptieren und damit im Wettbewerb zu bestehen.
9. Das Festhalten an einem nationalen Breitbandmarkt, sowohl in der Abgrenzung als auch bei der Auferlegung von Maßnahmen, ist auf der einen Seite durch das Bestehen eines nationalen Endkundenmarktes begründet und auf der anderen Seite durch die geografischen Gegebenheiten (Kleinräumigkeit, nur 8 Mio. Einwohner) des Bundesgebiets Österreichs vorgegeben. Der einheitliche Markt auf Endkundenebene wird auch dadurch bestimmt, dass die TA ihre Produkte österreichweit zu einheitlichen Bedingungen anbietet, insbesondere österreichweit einheitliche Endkundenpreise für breitbandige Zugangsleistungen verrechnet. So ist jeder regionale Anbieter in seinem Preissetzungsverhalten vom überregionalen Anbieter TA restringiert. Das Versorgungsgebiet von TA bildet somit die Einhüllende für einen geografischen gemeinsamen Markt. Außerdem trägt ein nationaler Markt dem Umstand Rechnung, dass die Abnehmer der Vorleistung, also die ISPs, ausschließlich von der TA bundesweit eine solche Vorleistung beziehen können, da nur die TA über ein bundesweites Netz verfügt.

Es ist aus unserer Sicht keine Begründung zu sehen, warum die österreichische nationale Regulierungsbehörde diesen Schritt jetzt setzt, obwohl weder europäische noch nationale Rechtsvorschriften ihn vorsehen und auch in keinem anderen europäischen Land dies getan wird. Mit der Ausnahme von Großbritannien, wo allerdings durch die funktionale Trennung des Markbeherrschers ein insgesamt ganz anderes Wettbewerbs- und Regulierungsumfeld vorherrscht.

Ergänzend ist zu sagen, dass die Regulierungsbehörde nur dann ihre Regulierungsmaßnahmen wegnehmen darf, wenn sich dadurch im Wettbewerbsgefüge nichts ändert. Hierbei ist allerdings eine dadurch verursachte Vergrößerung des Breitband Marktanteiles der TA zu erwarten.

Aus all den oben angeführten Gründen ersuchen wir die TKK von der geplanten Aufteilung in unterschiedlich regulierte geografische Gebiete am Vorleistungsmarkt für Bitstream Abstand zu nehmen.

Eine noch ausführliche Erörterung und Diskussion des vorliegenden Spruchs werden wir am Ende der Konsultationsfrist vorlegen.

Mit freundlichen Grüßen

ISPA Internet Service Providers Austria



Roland Türke  
Präsident



Dr. Kurt Einzinger  
Generalsekretär

**Ergeht per E-Mail an:**

- RTR Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
- BMVIT Bundesministerium f. Verkehr, Innovation und Technologie / BM Faymann
- Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) / Thanner
- EU Kommission / Grussmann, Weustenfeld, Strohmeier