

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Elfriede Solé als Vorsitzende sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ. Prof. DI Dr. Günter Haring als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 19.10.2009 in den Verfahren zu M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 einstimmig folgenden

Beschluss

gefasst:

Die Überprüfung der in den Verfahren M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 jeweils gemäß §§ 40 Abs 1, 42 Abs 3 und 43 Abs 4 TKG 2003 auferlegten Verpflichtung zur Einrichtung und Führung eines jährlich zu überprüfenden Kostenrechnungssystems hat ergeben, dass das Kostenrechnungssystem von Telekom Austria TA AG für das Jahr 2008 im Einklang mit den in den Verfahren M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 diesbezüglich auferlegten Verpflichtungen steht, sowie der in den Verfahren M 7,8a/06, M 9/06, M 11/06 und M 12/06 jeweils auferlegten Verpflichtung zur Darstellung der in den jeweiligen Verfahren angeordneten Kostenrechnungsmethode entspricht.

Begründung

A. Festgestellter Sachverhalt

1. Status der Verfahrenspartei

Telekom Austria TA AG (im Folgenden: TA) ist Inhaberin einer Bestätigung gemäß § 15 iVm § 133 Abs 4 Satz 2 TKG 2003 (amtsbekannt). TA erbringt mehrere Kommunikationsdienste für die Öffentlichkeit (amtsbekannt).

2. Zur Marktbeherrschung der Telekom Austria TA AG

TA war im Jahr 2008 aufgrund der im Folgenden angeführten Bescheide der Telekom-Control-Kommission als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf folgenden Märkten festgestellt:

- Vorleistungsmarkt für den breitbandigen Zugang (Bescheid M 1/05-59 der Telekom-Control-Kommission vom 28.2.2006),
- Endkundenmärkte für Zugang von Privat- bzw. Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Bescheide M 1/06-64 und M 2/06-64 der Telekom-Control-Kommission jeweils vom 2.4.2007),
- Endkundenmärkte für Inlandsgespräche von Privat- bzw. Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Bescheide M 3/06-64 und M 4/06-64 der Telekom-Control-Kommission jeweils vom 2.4.2007),
- Endkundenmarkt für Auslandsgespräche von Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Bescheid M 6/06-64 der Telekom-Control-Kommission vom 2.4.2007),
- Vorleistungsmarkt für Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Bescheid M 7/06-58 der Telekom-Control-Kommission vom 5.2.2007),
- Vorleistungsmarkt für Terminierung in das feste öffentliche Telefonnetz der TA (Bescheid M 8a/06-41 der Telekom-Control-Kommission vom 5.2.2007),
- Endkundenmarkt „Mindestangebot an Mietleitungen mit bestimmten Mietleitungstypen bis einschließlich 2 Mbit/s“ (Bescheid M 9/06-57 der Telekom-Control-Kommission vom 28.11.2006),
- Vorleistungsmarkt „Terminierende Segmente von Mietleitungen“ (Bescheid M 11/06-59 der Telekom-Control-Kommission vom 28.11.2006) sowie
- Vorleistungsmarkt „Entbündelter Zugang einschließlich gemeinsamen Zugangs zu Drahtleitungen und Teilabschnitten davon für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten“ (Bescheid M 12/06-45 der Telekom-Control-Kommission vom 18.12.2006)

3. Das für das Jahr 2008 eingesetzte Kostenrechnungssystem der Telekom Austria TA AG

Die Telekom-Control-Kommission hat in ihrer Sitzung am 04.05.2009 beschlossen, Mag. Martin Pahs und Mag. Marion Kopp als Amtsachverständige zu bestellen. Sie wurden mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt; der Gutachtensauftrag lautet:

„Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen der §§ 40, 42 Abs 3 und 43 Abs 4 TKG 2003 und der entsprechend angeordneten regulatorischen Auflagen in den Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission zu den die TA betreffenden Marktanalyseverfahren.“

In den TA betreffenden Verfahren zur Feststellung von beträchtlicher Marktmacht bzw. von effektivem Wettbewerb, die mit der Feststellung von beträchtlicher Marktmacht der TA endeten, wurde TA von der Telekom-Control-Kommission zur Verhinderung von unerlaubter Quersubventionierung zwischen regulierten und unregulierten Bereichen bzw. umgekehrt dazu verpflichtet, ihre Kosten und Erlöse auf dem jeweiligen Markt getrennt von den übrigen von ihr angebotenen Produkten und zumindest gegliedert nach den Märkten der Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 in einem Kostenrechnungssystem aufzuschlüsseln („getrennte Buchführung“).

In diesem Zusammenhang sind entsprechend den Anforderungen der Regulierungsbehörde zumindest folgende Informationen bereitzustellen:

- Erlöse,
- Kosten (unterscheidbar nach Personalkosten, Kosten für Abschreibungen von Anlagegütern, Kapitalkosten und sonstigen Kosten),
- detaillierter Anlagenspiegel des Unternehmens, Personalkennzahlen, Kostentreiber wie insbesondere die Anzahl der Leitungen und sonstige für die Überprüfung der Kostenrechnung notwendigen Informationen.“

In Bezug auf die Festnetz-Vorleistungsmärkte (Verfahren M 7/06, M 8a/06), den Endkundenmarkt „Mindestangebot an Mietleitungen mit bestimmten Mietleitungstypen bis einschließlich 2 Mbit/s“ (Verfahren M 9/06), den Vorleistungsmarkt „Terminierende Segmente von Mietleitungen“ (Verfahren M 11/06), den Vorleistungsmarkt „Entbündelter Zugang einschließlich gemeinsamen Zugangs zu Drahtleitungen und Teilabschnitten davon für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten“ (Verfahren M 12/06) sowie den Vorleistungsmarkt für den breitbandigen Zugang (Verfahren M 1/05) wurde TA die Führung eines – einmal jährlich zu überprüfenden – Kostenrechnungssystems auferlegt.

3.1. Erhebungen

TA hat den Gutachtern bei einem Einschautermin am 20.05.2009 die Grundlagen des Modells Gamma 2008 sowie insbesondere die Veränderung gegenüber Gamma 2007 präsentiert. Ein weiterer Einschautermin am 29.07.2009 diente der Erläuterung der mit Mail vom 22.06.2009 beziehungsweise mit Mail vom 20.07.2009 übermittelten Daten. Die mit Mail vom 22.07.2009 übermittelten Fragen wurden ebenfalls am 29.07.2009 im Rahmen des Einschautermins von TA beantwortet.

Das von den Amtssachverständigen erstellte Gutachten wurde von der Telekom-Control-Kommission am 21.09.2009 zu den Akten genommen und der TA am 22.09.2009 zur Stellungnahme bis zum 06.10.2009 zugestellt.

Von TA langte keine Stellungnahme ein.

Das Kostenrechnungssystem, das TA für das Jahr 2008 einsetzt, konnte daher von den Gutachtern auf Basis der Einsichtnahmen sowie den von der TA übermittelten Unterlagen überprüft werden.

Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen wird das Kostenrechnungssystem der TA im Sinne der in den Verfahren M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 auferlegten Verpflichtungen wie folgt beschrieben:

3.2. Allgemeines zum Kostenrechnungssystem der Telekom Austria TA AG

TA setzt für ihr Rechnungswesen zahlreiche SAP-Module ein. Für die Überprüfung des Kostenrechnungssystems der TA sind folgende Module für 2008 relevant: Personalverrechnung, Anlagenbuchhaltung, Projekte, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung.

Da das SAP-System die Informationen nicht in einem für regulatorische Zwecke ausreichenden Detaillierungsgrad liefert, begann die TA 1998 in Zusammenarbeit mit der RTR-GmbH (damals noch Telekom-Control-GmbH) ein Kostenrechnungsmodell zu entwickeln. Das erste derartige Modell (Alpha) mit Werten von 1998 wies aus Sicht der Regulierungsbehörde noch einige Mängel auf. Die Mängel wurden bei der Weiterentwicklung von TA behoben.

Bei „Beta“ (für die Jahre 1999 bis 2001) und „Gamma“ (für 2002 bis 2008) handelt es sich um prozessorientierte Kostenrechnungsmodelle der TA auf Basis von Jahreswerten mit Fokus auf die Darstellung von Kosten je Produkt. Realisiert wird dies mit Hilfe des Softwareproduktes „OROS“. Erlöse werden darin nicht erfasst. Ergänzend zum Kostenrechnungsmodell werden ab dem Geschäftsjahr 2001 der Regulierungsbehörde jährlich „separated accounts“ vorgelegt. Darin werden die Kosten aus dem Modell differenziert nach Produkten bzw. seit 2004 nach den sektorspezifisch relevanten Märkten (auf denen beträchtliche Marktmacht durch TA festgestellt wurde) dargestellt, sowie in Summe die nicht-regulierten Bereiche zusammengefasst und den entsprechenden Erlösen gegenübergestellt.

Die Kosten aus SAP werden in einem mehrstufigen Verfahren, wie es im Folgenden beschrieben wird, einzelnen Produkten zugerechnet. Der Weg eines Modells auf Jahresbasis wurde deshalb gewählt, da eine vollständige Abbildung der Informationen aus dem Modell in SAP auf Monatsbasis aufgrund der Datenmenge und Komplexität derzeit nicht realisierbar erscheint (zumindest nicht mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand). Aufgrund massiver unterjähriger Umstrukturierungen wurden 2008 in den betroffenen Fachbereichen nicht die Jahrespersonalkosten, sondern die aufsummierten Monatswerte eingespielt.

Die Datenübernahme in das „Ressource Module“ von „OROS“ (1. Stufe) erfolgte mittels SAP-Berichten. Die Kosten für „Gamma 2008“ stammen aus SAP, Detailinformationen (zB Kostentreiber) aus Vorsystemen wie „CIPS“ oder „EOL“. Weitere Informationen zur Kostenallokation in „Gamma 2008“ wurden durch Interviews zur Bestimmung von Arbeitsprofilen für 2008 gewonnen. Im Zuge der Übernahme der Daten aus SAP nach „OROS“ erfolgen Eliminierungen, die einerseits Tochtergesellschaften die nicht dem TA Festnetzbereich zuzurechnen sind, umfasst. Andererseits werden auch jene Kosten der TA Personalmanagement GmbH herausgerechnet, die für nicht operativ im Festnetzgeschäft der TA tätige Mitarbeiter anfallen. Es werden somit nur Kosten in „OROS“ eingespielt, die das TA Festnetz betreffen. Ab dem 2. Halbjahr 2008 beinhalten diese auch die Kosten der von TA übernommenen eTel.

3.3. Veränderungen gegenüber 2007

Das Modell „Gamma 2008“ ist eine Weiterentwicklung und Aktualisierung des „Beta-Modells“ und der „Gamma-Modelle“ der Vorjahre. Neben der Aktualisierung des Netzmodells (Abbildung des TA-Netzes per 3. Quartal 2008 mit IST-Verkehrswerten für 2008) und der Organisationsstruktur vom 3. Quartal 2008 wurden die IST-Kosten 2008 abgebildet und neuerlich Befragungen - für die Zurechnung von Aktivitäten zu Produkten und zu Netzelementen - durchgeführt. Die Struktur der Aktivitäten wurde, insbesondere durch die Umstrukturierungen im Bereich Customer Service, überarbeitet, um eine detailliertere und verursachungsgerechtere Zurechnung bzw. Darstellung zu erreichen.

Der Kapitalkostenzinssatz wurde wie 2007 mit 10,48% angesetzt.

3.4. SAP

3.4.1. Anlagenbuchhaltung

Es liegt ein Anlagenspiegel mit den Anschaffungswerten zum 1.1.2008 und 31.12.2008, Buchwerten zum 1.1.2008 und 31.12.2008, Zugängen, Abgängen, Umbuchungen, AfA und kumulierte AfA zum 31.12.2008 vor.

Die Abschreibungsdauern in der Kostenrechnung entsprechen im Jahr 2008 denen in der Finanzbuchhaltung.

Die Bewertung der Anlagen erfolgt zu (historischen) Anschaffungskosten. Zur Eröffnungsbilanz wurden die Anlagen grundsätzlich mit dem Restbuchwert zum 30. April 1996 bewertet. Zum Teil kam es zu Entlastungen um Vorsteuer, Technologieabschläge sowie in speziellen Fällen zur Anpassung der Nutzungsdauern.

Für die Übernahme der Daten in "Gamma 2008" gibt es in SAP je einen Bericht für AfA und Zinsen.

3.4.2. Kostenarten und Kostenstellenrechnung

Die Kostenarten werden für das Kostenrechnungsmodell "Gamma 2008" in die Hauptkategorien (= Ressourcen) AfA, Zinsen, Personal, Material, EDV, Gebäude, KFZ, Laufender Aufwand, Fremdleistungen und übrige Ressourcen zusammengefasst. Die Werte für 2008 wurden übermittelt. Stichprobenweise wurden die Werte in „Gamma 2008“ mit den Werten aus SAP verglichen. Unterschiede wurden dabei nicht festgestellt.

In der Kostenstellenrechnung unterscheidet die TA zwischen personalbesetzten Kostenstellen und Anlagenkostenstellen.

Die Kostenstellen sind der Organisationsstruktur der TA für 2008 angepasst und wie in der Vergangenheit zur Reduzierung der Modellkomplexität zu Kostenstellentypen zusammengefasst.

Innerhalb von SAP-CO gibt es nur für die Bereiche IT und KFZ innerbetriebliche Leistungsverrechnungen. KFZ-Kosten wurden teilweise direkt als Einzelkosten auf Personalkostenstellen verrechnet.

Die EDV-Kosten werden über Arbeitsgebiete und eine Nutzerpauschale in OROS eingespielt. Unter Arbeitsgebieten wurden die Abschreibungen, Zinsen sowie Projekte (laufender Aufwand) nach EDV-Tätigkeit gegliedert. Unter Nutzerpauschale werden jene EDV-Kosten erfasst, die Supportkosten sowie EDV-Equipment für die Anwender darstellen. Das Nutzerpauschale wird in weiterer Folge an Hand von FTE (full time equivalent) auf Personalkostenstellentypen umgelegt. Die Kosten für IT-Arbeitsgebiete werden aktivitätsorientiert umgelegt.

3.4.3. Projekte

Die Kosten für Bauaufträge werden in SAP-PS (Projekte) erfasst. Dabei wird für jeden Bauauftrag ein eigenes Projekt angelegt und somit eine sehr detaillierte Abbildung der Kosten für Bauaufträge erreicht.

Aus SAP-PS werden nach Abschluss der Bauaufträge diese im Falle von Investitionen gegen Anlagen in der Anlagenbuchhaltung (SAP-FI-AA) entlastet, im Falle von Aufwänden auf Anlagenkostenstellen in SAP-CO weiterverrechnet.

Alle Bauaufträge, die keine Investitionen darstellen, werden je Anschlussbereich zusammengefasst und in das Kostenrechnungsmodell als Aufwand übernommen.

Weiters ist hervorzuheben, dass Personalkosten für aktivierte Eigenleistungen zwar sowohl als Abschreibungen als auch als Personalaufwand auf den Personalkostenstellen in das Kostenrechnungsmodell übergeleitet werden, aber diese mit Hilfe von CIPS (Stundenaufzeichnungen) wieder herausgerechnet und als Kategorie „nicht zurechenbare Kosten“ ausgewiesen werden. Sie fließen daher nicht doppelt in die Kosten des Netzes ein.

3.5. Kostenrechnungsmodell „Gamma 2008“

Das Modell „Gamma 2008“ soll sicherstellen, dass Kosten transparent und nachvollziehbar auf die einzelnen Märkte zugerechnet werden. Dies erfolgt analog dem in der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 19. September 2005 über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem im Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation (ABl. L 266/64 vom 11.10.2005) enthaltenen Prinzip des Activity Based Costing im Modell „Gamma 2008“ in mehreren Schritten.

Neben den SAP-Berichten „Anlagekostenstellen“, „Personalkostenstellen“ und „Kostenträger“ werden Daten aus SAP mit Hilfe des Berichts „Projekte“ in „Gamma 2008“ übergeleitet. Darin enthalten sind Instandhaltungsaufwendungen, die nicht auf den Kostenstellen, sondern in SAP-„Projekte“ abgebildet werden. Zur Unterscheidung dient unter anderem der Projekttyp (IH für Instandhaltung, IV für Investition). Weiters wurden Kosten in SAP-„Projekte“ abgebildet, die einzelnen Kostenstellen (bzw. -typen) zugeordnet wurden, da sie als einmalige Projekte zuordenbar waren.

Zunächst werden Kosten aus den SAP-Systemen übernommen. Zu diesem Zweck gibt es Berichte in SAP, die in Excel exportiert werden. In Access werden Zusammenfassungen und Korrekturen vorgenommen, bevor die Daten in das Kostenrechnungsmodell „Gamma 2008“ importiert werden. Die Korrekturen betreffen u.a. die Eliminierung von Sondereffekten und die Eliminierung des Restrukturierungsaufwands.

Da Personalkosten für aktivierte Eigenleistungen sowohl als Abschreibungen als auch als Personalaufwand auf den Personalkostenstellen in „Gamma 2008“ übergeleitet werden, werden diese mit Hilfe des CIPS (Stundenaufzeichnungen) wieder herausgerechnet und als „nicht zurechenbare Kosten“ in „Gamma 2008“ ausgewiesen.

Für den technischen Bereich (Projektverwaltung von Bauvorhaben) stellt CIPS ein wesentliches Vorkostenmodell für die Umlegung der Kosten dar. Weitere Vorkostenmodelle sind ein Personalsystem (für die Personalkosten) und ein Leistungserfassungssystem (für die interne Verrechnung von IT-Leistungen). Einnahmenseitig stellt das Billing-System ein Vorkostenmodell dar.

Stundenaufzeichnungen aus CIPS werden auch in das Kostenrechnungssystem „Gamma 2008“ aufgenommen und dienen zur Umlage von Technikkostenstellen auf Aktivitäten.

Bei den personalbesetzten Kostenstellen erfolgt in Access eine Aggregation der Kosten auf Kostenstellentypen und eine Ergänzung um Gebäudekosten und EDV-Kosten, die noch nicht in SAP auf die empfangenden Kostenstellen verrechnet wurden.

Bei den Anlagekostenstellen findet keine Gruppierung der Kostenarten zu Gruppen mehr statt. Es stimmen somit die Kostenarten aus SAP mit den Ressourcen in OROS überein. Durch verbesserte Detailinformationen der Technikbereiche können sämtliche Kosten den jeweiligen Produkten verursachungsgerechter zugeordnet werden.

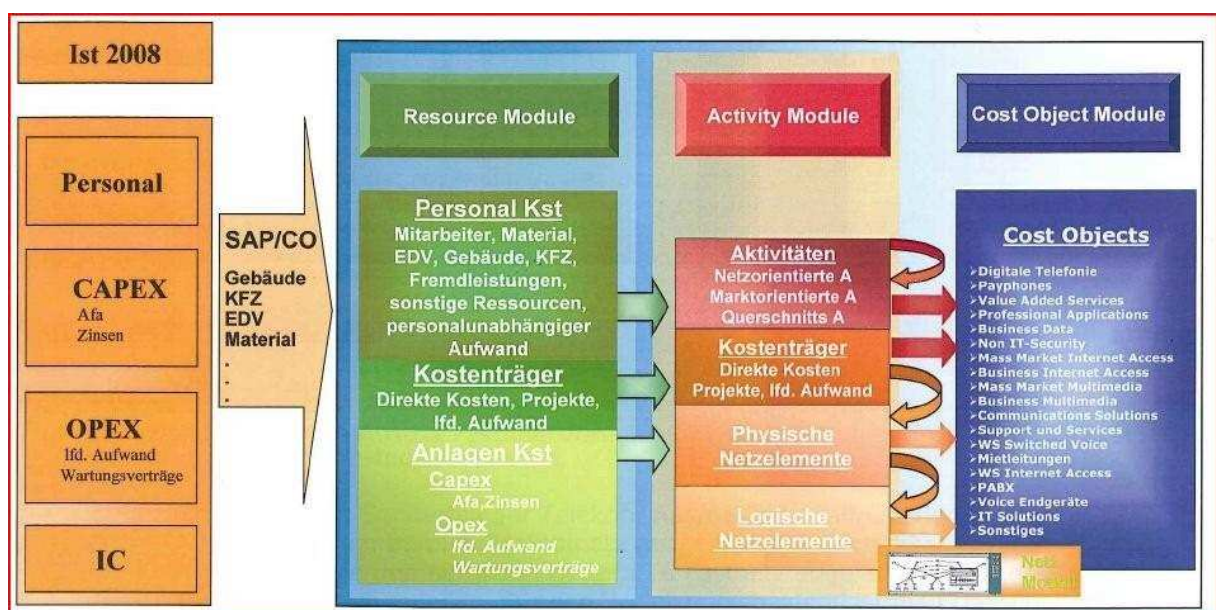
Kosten, die in SAP direkt auf Kostenträger gebucht wurden, werden mittels SAP-Bericht in Excel exportiert, dort für Access aufbereitet, in Access aggregiert und um bestimmte Kostenkategorien ergänzt, um anschließend in „Gamma 2008“ eingespielt zu werden.

Die Gebäudekosten befinden sich zum überwiegenden Teil auf Sammelkostenstellen. Diese Kosten wurden auf Basis einer aktualisierten Flächenerhebung auf die einzelnen Kostenstellen verrechnet, wobei Unterschiede in der Höhe der Gebäudekosten je nach Nutzung berücksichtigt wurden. In geringem Ausmaß wurden Gebäudekosten schon in SAP direkt auf Kostenstellen gebucht.

Im Zuge der Einschau wurde die Transformation der Daten nachvollzogen.

Die Verkehrswerte, ein wichtiger Kostentreiber im Modell, werden in einem eigenen Netzmodell in die für das Kostenrechnungsmodell „Gamma 2008“ erforderliche komprimierte Form gebracht. Basis dafür sind die tatsächlichen Verkehrswerte je Vermittlungsstelle. Um die Komplexität des Kostenrechnungsmodells einzuschränken, wurden die physischen Netzelemente (Vermittlungsstellen, Übertragungswege) zu logischen Netzelementen zusammengefasst. Dabei wurden Vermittlungsstellen gleichen Typs und Vermaschungsgrades zusammengefasst. Das Netzmodell liefert Nutzungsinformationen je logischem Knoten und logischer Kante, die als Kostentreiber im Modell „Gamma 2008“ benötigt werden. Logische Netzelemente (logische Knoten und logische Kanten) sind Gruppierungen im Kostenrechnungsmodell der TA, die mit Kostenstellengruppen in herkömmlichen Kostenrechnungen vergleichbar sind.

Die Kosten werden - wie oben beschrieben - in das „Ressource Module“ eingespielt, von wo aus die Allokation der Kosten über Ressourcentreiber (z.B. Stundenaufzeichnungen, Interviews) auf die Elemente des Aktivitäten/Netz Moduls erfolgt. Von hier aus werden die Kosten entweder den Produkten direkt zugeordnet oder indirekt über die physischen (PNE) und logischen Netzelemente (LNE). Die folgende Abbildung zeigt den prinzipiellen Aufbau des Modells.



Die Abschreibung erfolgt, wie in der Buchhaltung, linear. Als Basis für die kalkulatorischen Zinsen werden bei der Ermittlung des durchschnittlich gebundenen Kapitals Buchwerte angesetzt.

3.5.1. Aktivitäten

Im Modell wird zwischen netzorientierten (zB Instandhaltung von technischen Einrichtungen), marktorientierten (zB Vertrieb) und Querschnittsaktivitäten (zB Controlling) unterschieden. Dabei wurde im Modell seit 2004 auf eine genauere Abgrenzung zwischen netzorientierten und marktorientierten Aktivitäten geachtet. Netzorientierte Aktivitäten bilden Tätigkeiten ab, die zum Aufbau, zur Instandhaltung und zum Betrieb des Telekommunikationsnetzes im Allgemeinen notwendig sind; marktorientierte Aktivitäten umfassen Tätigkeiten, welche mit der Entwicklung und Bearbeitung der Märkte im Zusammenhang stehen. Für das Modell 2008 erfolgte eine Anpassung der Ressourcen- und Aktivitätstreiber entsprechend den Restrukturierungen während des Jahres. Durch die unterjährige Umstellung erhöhte sich die Anzahl der Aktivitäten vorübergehend von 284 auf ca. 510.

Die Umlage der Kosten von Aktivitäten auf Produkte, Netzelemente oder andere Aktivitäten erfolgt über Aktivitätstreiber, wobei netzorientierte Aktivitäten den entsprechenden Anlagen zugeordnet sind, während marktorientierte Aktivitäten direkt den Produkten zugerechnet werden. Soweit möglich, wurden dabei Stundenaufzeichnungen aus VORSYSTEMEN herangezogen. In den Fällen, in denen dies nicht möglich war, wurden Interviews durchgeführt.

3.5.2. Netzkosten

Ausgehend von den Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens werden die Kosten über Kostentreiber auf physische Netzelemente umgelegt. Diese werden in weiterer Folge zu logischen Netzelementen gruppiert. Die Verkehrsflüsse werden ebenfalls auf Ebene der logischen Netzelemente dargestellt. So werden Kosten je logischem Netzelement errechnet. Die Gruppierung in OROS orientiert sich an der Gruppierung im Netzmodell. Entsprechend der Inanspruchnahme der logischen Netzelemente durch die einzelnen Produkte werden die Kosten in der Folge auf die Produkte umgelegt.

3.5.2.1. Vermittlungstechnik

Im Kostenrechnungsmodell der TA erfolgt eine Aufteilung der Kosten in Setup, Conveyance, Intelligent Network (IN) sowie Linecard. Ausgehend von den Kosten der physischen Netzelemente auf Ebene einzelner Anschlussbereiche erfolgt weiters eine Gruppierung der Vermittlungsrechner zu logischen Knoten in Abhängigkeit der Zuordnung zur Netzhierarchie, des Herstelltypus (OES-D oder OES-E) sowie des Vermaschungsgrades. Die 77 Vollvermittlungsstellen (2007: 83) werden im Modell zu 50 logischen Knoten (2007: 54), die 1395 unselbstständigen Vermittlungsstellen zu 39 logischen Knoten (2007: 1389 zu 41) zusammengefasst. Die Kostenzuordnung zu Kostenträgern (Produkten) erfolgt auf Basis der Nutzungsinformationen aus dem Netzmodell.

Die einzelnen Komponenten einer Vermittlungsstelle wurden anhand von Modullisten den Funktionen Setup, Conveyance, IN sowie Linecard zugeordnet. Kosten, die keiner der

genannten Funktionen zugeordnet werden konnten, wurden im Verhältnis der direkt zugerechneten Kosten zugeschlagen.

3.5.2.2. Übertragungstechnik

Die Übertragungstechnik wird im Wesentlichen nach ihrem Typ und in weiterer Folge über Kabelabschnitte (getrennt nach Kupfer und LWL) nach der Art der Verwendung (Core/Access) betrachtet.

Die Aufspaltung zwischen Kern- und Zugangsnetz erfolgt auf Basis von Nutzungsinformationen je Standort. Innerhalb des Kernnetzes genutzte Übertragungstechnik wird wiederum auf Basis von Informationen über deren Nutzung (EOL-Daten [Nutzungsinformationen]) bilden die Basis für die Ermittlung von Treibern) entweder logischen Kanten oder Mietleitungen zugeordnet.

3.5.2.3. Linientechnik

Das Weitverkehrsnetz der TA wird im Modell in Form von Kabelabschnitten (ca. 4.000 gruppiert nach Kupferkabel, Lichtwellenleiter, Kabelkanäle) abgebildet.

Kabelabschnitte werden von unterschiedlichen logischen Kanten genutzt. Logische Kanten stellen Verbindungen zwischen logischen Knoten dar. Die Kosten der Kabelabschnitte werden entweder logischen Kanten oder Mietleitungen entsprechend ihrem Nutzungsanteil und der Länge zugeordnet. Die Zuordnung der Kosten von logischen Kanten zu Produkten erfolgt wiederum über das Netzmodell.

3.5.2.4. Accessnet

Das Accessnetz ist modellmäßig je Anschlussbereich abgebildet. Die Nutzung erfolgt einerseits für Sprachtelefonieanschlüsse und andererseits für die Anbindung von Kundenstandorten an Netzknoten für Mietleitungen. Die Kostenzuordnung erfolgt im Wesentlichen auf Basis der Anschlussverhältnisse für die einzelnen Anschlussarten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass den Anschlüssen im Kostenrechnungsmodell der TA unabhängig von der Nutzung als POTS, ISDN oder ISDN-Multi die gleichen Kosten für das Zugangsnetz (Kosten für Teilnehmerleitungen und Ortsvermittlungskabel sowie für Kabelkanäle) verrechnet werden.

3.5.3. **Cost Objects**

Im Cost Object Modul erfolgt die Darstellung der Kosten für die einzelnen relevanten Märkte sowie die Kosten der nichtregulierten Bereiche in Summe.

Kosten werden zum überwiegenden Teil indirekt über die Verrechnung von Netzkosten (LNE's) und Aktivitäten (zB Marketing) auf Produkte (Cost Objects) verrechnet. Ein geringerer Anteil wird direkt als Kostenträgerkosten auf Produkte (Cost Objects) verrechnet.

In den nichttechnikbezogenen Kosten sind Kosten für Rechnungswesen, Controlling, Overhead, und carrierbezogene Betreuungskosten sowie Vertrieb und Marketing (nur bei

Retailprodukten der TA) enthalten. Kosten für die Planung, Wartung und den laufenden Betrieb sind in den Technikkosten enthalten. Nichttechnikbezogene Kosten werden zu einem großen Teil über den anteiligen Umsatz verteilt (zB wenn 25% des gesamten Umsatzes auf Zusammenschaltungsprodukte entfallen, entfallen somit auch 25% des gesamten Overheads auf Zusammenschaltungsprodukte).

3.6. Netzmodell

Gegenstand des Netzmodells ist die Abbildung der Nutzungsinformationen für logische Netzelemente (Vermittlungsknoten, logische Kanten) für unterschiedliche Produkte (zB Verkehrsarten). Dabei wird weiters zwischen Setup und Conveyance unterschieden. Da diese Daten nicht direkt aus dem TA-Netz ableitbar sind, mussten laut Aussagen der TA umfangreiche Kalkulationen und Datenskalierungen vorgenommen werden. Es erfolgt eine Transformation von Verkehrsinformationen in Form von Punkt-zu-Punkt-Verbindungen in Treiberinformationen (Kostentreiber) auf Ebene von logischen Netzelementen (für jedes Produkt). Dabei kommt es zu derselben Gruppierung von logischen Netzelementen wie in OROS.

Ausgangsbasis für die Ermittlung der Verkehrsdaten sind Datenbestände in Form einer Ursprung-Ziel-Matrix (Quell-VSt, Ziel-VSt, Zone, Anzahl der Gespräche/Produkt und Gesamtdauer in Minuten/Produkt auf VSt-Ebene). Über die im Modell hinterlegten Routingregeln erhält man die Nutzung der physischen Netzelemente. Durch die oben beschriebenen Gruppierungsregeln werden diese Informationen auf logischer Ebene abgebildet. In weiterer Folge werden auf dieser Basis die Kostentreiber generiert.

3.7. Separated Accounts

Für das Jahr 2008 wurden von TA wie schon für 2001 bis 2007 „separated accounts“ vorgelegt. Diese zeigen seit 2004 die Kosten der Märkte gemäß der jeweiligen Fassung der TKMVO 2003 (davor erfolgte die Darstellung gegliedert nach wesentlichen Produktgruppen) getrennt nach AfA, Zinsen, Personal und Rest und stellen diesen die Erlöse gegenüber.

Die Zuteilung der Produkte auf die einzelnen Märkte erfolgte anhand dreier unterschiedlicher Vorgehensweisen. Wo dies möglich war, wurden die Produktkosten direkt aus dem Modell entnommen (zB Zugang für Privat- bzw. Nicht Privatkunden), andernfalls wurden die Produktkosten entweder über einen bestimmten Divisor (zB über das Verhältnis zwischen Minuten zu Privatkunden und Minuten zu Geschäftskunden bei den Märkten Inlandsgespräche) gesplittet oder es erfolgte ein Herausrechnen der märkterelevanten Produktkosten (zB Eliminierung der Kosten, die durch eine bestimmte Verkehrsart verursacht wurden, dem jeweiligen Markt aber nicht zuzurechnen sind. Der Markt für Originierung ist im Kostenrechnungsmodell in mehreren Produkten enthalten, wie zB die „Originierung national“, die sich aus der eigentlichen Originierung im Sinne der Märktedefinition und einem Transitanteil zusammensetzt. Dieser Transitanteil wird herausgerechnet, um die märkterelevanten Kosten und Erlöse zu ermitteln).

Hierzu übermittelte TA eine Aufstellung, welche Produkte in welchen Markt eingeflossen sind. In der Position Rest sind all jene Produkte enthalten, die keinem regulierten Markt zuzuordnen sind.

B. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum Kostenrechnungssystem der TA des Jahres 2008 gründen auf die Einsichtnahmen der Gutachter sowie auf den von der TA anlässlich der Einsichtnahmen zur Verfügung gestellten Unterlagen. Eine zusammenfassende Darstellung des Kostenrechnungssystems der TA des Jahres 2008 findet sich im Gutachten der Amtssachverständigen.

Der Telekom-Control-Kommission liegen keinerlei Hinweise vor, die an der Vollständigkeit und der Qualität der Feststellungen zweifeln ließen. Die Ausführungen der Gutachter stellen sich als vollständig, schlüssig und nachvollziehbar dar.

Die beträchtliche Marktmacht der TA iSd § 35 Abs 2 TKG 2003 auf den verfahrensgegenständlichen Märkten ist amtsbekannt und wurde zuletzt durch die erwähnten Bescheide der Telekom-Control-Kommission zur Feststellung von beträchtlicher Marktmacht festgestellt.

C. Rechtliche Beurteilung

1. Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Gemäß § 117 Z 6 TKG 2003 kommt der Telekom-Control-Kommission die Zuständigkeit zur Feststellung, ob auf dem jeweils relevanten Markt ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen, und (gegebenenfalls) die Auferlegung spezifischer Verpflichtungen gemäß § 37 TKG 2003 zu.

In den in der Feststellung (siehe oben, Punkt A) erwähnten Bescheiden gemäß § 37 TKG 2003 zur Feststellung von beträchtlicher Marktmacht wurde TA gemäß § 40 TKG 2003 bzw. gemäß § 42 Abs 3 und § 43 Abs 4 TKG 2003 die Verpflichtung zur Führung eines Kostenrechnungssystems zur Hintanhaltung unerlaubter Quersubventionierung auferlegt.

Da die Verpflichtungen gemäß §§ 40, 42 Abs 3 und 43 Abs 4 TKG 2003 zur Führung eines Kostenrechnungssystems jeweils in einem Verfahren gemäß § 37 TKG 2003 auferlegt wurde, fällt die damit korrespondierende jährliche Überprüfung der Kostenrechnungsmethode gemäß § 42 Abs 3 TKG 2003 ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Telekom-Control-Kommission.

2. Zur Form der Veröffentlichung gemäß § 42 Abs 3 TKG 2003

Gemäß § 42 Abs 3 TKG 2003 hat die Regulierungsbehörde einmal jährlich das Ergebnis der Überprüfung der Kostenrechnungsmethode zu veröffentlichen.

§ 42 Abs 3 TKG 2003 lautet: „Wird einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eine Kostenrechnungsmethode vorgeschrieben, hat die Regulierungsbehörde eine Beschreibung der Kostenrechnungsmethode zu veröffentlichen, in der die wesentlichen Kostenarten und die Regeln der Kostenzuweisung aufgeführt werden. Die Anwendung der vorgeschriebenen Kostenrechnungsmethode ist von der Regulierungsbehörde oder einer von ihr beauftragten qualifizierten unabhängigen Stelle jährlich zu überprüfen. Das Prüfergebnis ist von der Regulierungsbehörde zu veröffentlichen.“

Diese Bestimmung gibt keinen Aufschluss darüber, in welcher Form die Regulierungsbehörde diese Erklärung abzugeben hat.

3. Zu den Vorgaben für ein Kostenrechnungssystem

Die europarechtlichen Vorgaben für ein Kostenrechnungssystem finden sich in Art 11 und Art 13 der Richtlinie über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie). In Österreich wurden diese Bestimmungen in den §§ 40 und 43 TKG 2003 umgesetzt.

Hinsichtlich der Verpflichtung zur getrennten Buchführung zeigt sich, dass die Regulierungsbehörde insbesondere von einem vertikal integrierten Unternehmen verlangen kann, seine Großkundenpreise und internen Kostentransfers transparent zu gestalten, unter anderem um sicherzustellen, dass eine etwaige Gleichbehandlungsverpflichtung befolgt wird, oder um gegebenenfalls eine unlautere Quersubventionierung zu verhindern. Ferner besteht die Möglichkeit, das zu verwendende Format und die zu verwendende Buchführungsmethode festzulegen.

Hinsichtlich der Verpflichtung zur Preiskontrolle und Kostenrechnung ergibt sich, dass, falls eine Kostenrechnungsmethode vorgeschrieben wurde, sicherzustellen ist, dass eine Beschreibung der Kostenrechnungsmethode öffentlich verfügbar gemacht wird, in der zumindest die wichtigsten Kostenarten und die Regeln der Kostenzuweisung aufgeführt werden. Die Anwendung der Kostenrechnungsmethode ist jährlich zu überprüfen und das Ergebnis der Überprüfung zu veröffentlichen.

3.1. Empfehlung der Kommission vom 19. September 2005 über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation (ABI L 266/64 vom 11.10.2005)

Die Europäische Kommission erließ, gestützt auf Artikel 19 Abs 1 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie), eine am 11.10.2005 im Amtsblatt der EU veröffentlichte Empfehlung über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation.

Aus dieser unverbindlichen (Art 249 EG) Empfehlung der Kommission lassen sich für die Regulierungsbehörde im Wesentlichen folgende Kriterien für die Überprüfung der Kostenrechnungssysteme von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht iSd Art 16 Rahmenrichtlinie entnehmen:

- Es ist zu gewährleisten, dass Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, die Preiskontrollen unterliegen oder zu kostenorientierten Preisen verpflichtet sind, ihre Kosten anhand fairer, objektiver und transparenter Kriterien den erbrachten Diensten zuordnen.
- Das Ergebnis der Geschäftsbereiche des gemeldeten Betreibers muss möglichst genau in einer Weise beschrieben werden, als handele es sich um getrennt geführte Betriebe. Das ist erforderlich, um einerseits ausführlichere Informationen, als sich aus den gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschlüssen der gemeldeten Betreiber ergeben, abzuleiten und um andererseits bei vertikal integrierten Unternehmen eine unzulässige Begünstigung eigener Aktivitäten sowie eine unangemessene Quersubventionierung zu verhindern.

- Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht haben eine Aufschlüsselung der Betriebskosten, des eingesetzten Kapitals und der Erträge in dem Maße zu gewährleisten, wie dies mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz sowie den im einzelstaatlichen und im Gemeinschaftsrecht festgelegten Regulierungszielen vereinbar ist.
- Die Zurechnung der Kosten, des eingesetzten Kapitals und der Erträge hat nach dem Grundsatz der Kostenverursachung (zB Prozesskostenrechnung) zu erfolgen. Die Kostenrechnungssysteme und die getrennte Buchführung des gemeldeten Betreibers müssen so beschaffen sein, dass aus den zu Regulierungszwecken vorgeschriebenen Finanzberichten die vollständige Einhaltung der Regulierungsverpflichtungen hervorgeht.

4. Die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen über das Kostenrechnungssystem der TA für das Jahr 2008 („Gamma 2008“)

Im Zuge der Überprüfung des Kostenrechnungssystems der TA wurde vor allem die Systematik innerhalb des Systems einer eingehenden Prüfung unterzogen. Weiters wurde in die produktiven SAP-Systeme ebenso Einschau gehalten wie in Excel-Tabellen (die teilweise aus SAP-Berichten exportiert wurden) und Access-Datenbanken, die zwischen SAP und OROS - einerseits um Kosten zusammenzufassen und andererseits Kosten aufzuteilen - zwischengeschaltet sind. Einzelne, konkrete Werte wurden stichprobenartig ausgehend von Auswertungen in den produktiven SAP-Systemen über die Aufbereitung der Daten in Excel und Access in den „Gamma 2008“ Modulen (Ressourcen, Aktivitäten, physisch und logische Netzelemente bis zu den Cost Objects) verfolgt. Weiters wurden Gesamt- und Zwischensummen aus SAP und den einzelnen Modulen von „Gamma 2008“ zahlreichen Plausibilitätstests (im Verhältnis zueinander und zu den Gesamtkosten, sowie im Vergleich zu den Vorjahren) unterzogen. Präzise Aussagen zu einzelnen aus dem Kostenrechnungssystem der TA abgeleiteten Werten können aus der vorgenommenen Überprüfung nicht abgeleitet werden. Diese sind im Rahmen einzelner Verfahren, zB gemäß §§ 48, 50 TKG 2003, nochmals einer Überprüfung zu unterziehen. So wurde beispielsweise der von TA angewandte WACC keiner Überprüfung unterzogen. Auch im Hinblick auf Abschreibungsdauern wurden keine Anpassungen vorgenommen, obwohl diese in vergangenen Einzelverfahren (sowohl in Zusammenschaltungs- als auch in Tarifgenehmigungsverfahren) als notwendig beurteilt wurden. Die Durchführung dieser Anpassungen war im Rahmen der vorliegenden Überprüfung nicht erforderlich, da lediglich sicherzustellen war, ob die Systematik des Kostenrechnungssystems den regulatorischen Anforderungen entspricht.

Die Überprüfung der Systematik beinhaltete auch die Sicherstellung, dass Kosten nicht mehrfach verrechnet wurden (z.B. Personalaufwand sowohl als Personalaufwand als auch als Abschreibungen auf aktivierte Eigenleistungen).

Ausgehend von der in den Verfahren zu M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 im Wesentlichen gleich lautend auferlegten Verpflichtung zur getrennten Buchführung ist zum Kostenrechnungssystem der TA des Jahres 2008 Folgendes festzuhalten:

Die spezifische Verpflichtung der getrennten Buchführung dient dazu, Kosten und Erlöse zwischen unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen für die Regulierungsbehörde transparent zu machen, um so gegebenenfalls Quersubventionierung und Diskriminierung zwischen interner Bereitstellung (interner Transferpreis) und externem Verkauf sowohl zwischen regulierten Bereichen, zumindest auf der Ebene der einzelnen Märkte der Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 idF BGBl II Nr 117/2005, und unregulierten

Bereichen für die Regulierungsbehörde erkennbar zu machen (vgl. Erwägungsgrund 18 Zugangsrichtlinie).

Die erforderliche transparente und nachvollziehbare Zurechnung der Kosten auf die einzelnen Märkte erfolgt gemäß den Auflagen in den Verfahren M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 nach Activity Based Costing im Modell „Gamma 2008“ entsprechend den Feststellungen zu Punkt 3.5. dieses Beschlusses. Das eingesetzte Modell „Gamma 2008“, das ein „Activity Based Costing“-Produkt darstellt, ordnet die Kosten verursachungsgerecht zu.

Für die Telekom-Control-Kommission ist die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Kostenrechnungssystems des Jahres 2008 der TA insbesondere deshalb gewahrt, da durch den Einsatz einer OROS-Kostenrechnungssoftware ein übliches transparentes und nachvollziehbares Softwareprodukt eingesetzt wird.

Die Überleitung der Kosten aus SAP in das Kostenrechnungsmodell „Gamma“ konnte daher nachvollzogen werden. Die Modell-Systematik wurde ausreichend dargelegt und ermöglicht die Verfolgung der Kosten vom Ursprung (Ressource) bis zum Produkt und auch umgekehrt. Es zeigt auch, welche Kosten in ein bestimmtes Produkt eingegangen sind. Eine Zuordnung von Kosten und Kostenelementen auf alle Dienste und Diensteelemente auf der Ebene der einzelnen Märkte der Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 idgF ist somit nachvollziehbar.

Es ist daher festzuhalten, dass die Darstellung der Kosten im OROS-System den oben genannten Anforderungen an ein Kostenrechnungssystem eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht entspricht.

Somit ist von der Telekom-Control-Kommission festzuhalten,

- dass TA im Jahr 2008 ein Kostenrechnungssystem im Einklang mit der in den Verfahren M 1/05, 1 – 4, 6, 7, 8a, 9, 11, 12/06 jeweils auferlegten Verpflichtung zur getrennten Buchführung führt, sowie
- dass TA im Jahr 2008 ein Kostenrechnungssystem im Einklang mit der in den Verfahren M 7,8a/06, M 9/06, M 11/06 und M 12/06 jeweils auferlegten Verpflichtung zur Darstellung der in den jeweiligen Verfahren angeordneten Kostenrechnungsmethode führt.

Telekom-Control-Kommission
Wien, 19.10.2009

Die Vorsitzende
Dr. Elfriede Solé