

Zu zukünftigen Regulierungsaufgaben

Verwendete Abkürzungen:

- NGC: Next Generation Conveyance
- NGA: Next Generation Access
- CGC: Current Generation Conveyance
- CGA: Current Generation Access
- NGN: Next Generation Networks (=NGC+NGA)
- CGN: Current Generation Networks (=CGC+CGA)

Diese Stellungnahme behandelt die Festnetz-Themen

- Separation für NGA
- Kostenrechnungssysteme für CGC und CGA; NGC und NGA
- und Zukünftige Regulierung

gemeinsam in einem Dokument.

Ad NGC:

Es ist an dieser Stelle festzustellen, dass das Aufrüsten auf NGC (Ersetzen der Telekom Austria Vermittlungstechnik) keine externen Investitionsanreize benötigt. Die Notwendigkeit ergibt sich einerseits aus dem Auslaufen der klassischen Vermittlungstechnik und andererseits aus den Kosteneinsparungen des NGC. Die neuen Topologien und die neue HW sind kostengünstiger und verursachen wahrscheinlich nicht die bisher üblichen enormen Upgradekosten an die TK-Industrie.

Zu regulieren ist u.U. die Zusammenschaltung auf IP-Ebene, wenn sie von einem Betreiber einseitig aufgezwungen oder verlangt wird. Dies lässt sich mit den gültigen Gesetzen bewältigen. Die Zusammenschaltungsentgelte lassen sich wie bisher mit FL-LRAIC festlegen, weil es sich um einen Neuerrichtungsansatz, mit geänderter Topologie und Komponenten, handelt.

Zur Freigabe der Retailregulierung Sprachtelefonie (CGC)

Die Meinung von Prof. Kruse, dass die Telekom Austria bei Freigabe keinen Anreiz haben würde bei Freigabe der Retailregulierung Minuten-Sprachtelefonie mit predatory pricing in den Markt zu gehen, ist falsch. Telekom Austria hat auch mit einer Retailregulierung Minuten-Sprachtelefonie besonders im Geschäftskundensegment kostenunterdeckende Preise (unter den vergleichbaren Zusammenschaltungsentgelten liegend) angeboten. Die wenigen zu beweisenden Beispiele sind amtsbekannt. Es besteht also kein Grund, dass die Telekom Austria in der Zukunft von dieser Praxis abgehen wird.

Nichtsdestotrotz ist eine Freigabe der Retailregulierung Sprachtelefonie aus Richtung Brüssel zu erwarten. Daher wird von einer Freigabe der Endkundenpreisregulierung Minuten Sprachtelefonie ausgegangen. Es sind nachhaltige Kontrollmechanismen einzuführen, die Predatory Pricing (Kostenunterdeckung) verhindern.

Dazu gibt es zwei Möglichkeiten, Retail Minus oder Cost Plus.

Beim Retail Minus wird wie im Breitbandzugangsmarkt von einem vom Wettbewerb, in realiter von der Telekom Austria bestimmten Marktpreis ausgegangen. Die Herausforderung ist die Bestimmung des „Minus“ relativ zu dem zugehörigen Wholesalepreis (Festnetz-Zusammenschaltungsentgelt), der Produktöpfe und der anzuwendenden Betrachtungszeiträume. Die noch größere Herausforderung ist eine transparente und schnelle Feststellung, ob der SMP-Betreiber Retail Minus-Auflagen verletzt hat.

Bei Cost Plus wird zu einem theoretisch berechneten Wholesalepreis ein Aufschlag ermittelt. Das Ergebnis ist als Mindestpreis zu sehen, den die Telekom Austria nicht unterbieten darf. Bei Ermittlung des Cost plus Preises spielt der Wettbewerb keine Rolle.

Bei Anwendung des Retail-Minus Regimes könnte einerseits die Telekom Austria z.B. auf Mobilbetreiber reagieren, aber andererseits die Marge ihrer Mitbewerber durch aggressives Pricing vermindern, wenn man das Minus z.B. als fixen Prozentsatz festlegt. Die Telekom Austria schlägt damit zwei Fliegen auf einen Schlag, sie besteht besser gegenüber dem Mobilmarkt und verdrängt ihre lästige Konkurrenz. Um den Missbrauch der Marktmacht mit zu geringen Margen für ULL-Betreiber zwischen Retail und Wholesalepreis Predatory Pricing zu verhindern, müsste man eine absolute Differenz zwischen Retail und Wholesalepreis einführen. Jährliche adaptive Mischmodelle der RTR könnten als Kompromiss die Differenz ex ante festlegen.

Die von der TKK erlassenen Auflagen müssten die Produktöpfe, den Betrachtungszeitraum und die Methode der Berechnung nachvollziehbar definieren. Da die für die Berechnung eines Marginsqueeze notwendigen Zahlen der Telekom Austria systemimmanent nicht vorliegen, ist ein Marginsqueeze-Barometer, welches alle 3 Monate von der TKK veröffentlicht wird, anzudenken. Dieses Barometer zeigt als Denkanstoß auf einer 9 stufigen Skala an, wie sich der berechnete Wholesalepreis verhält. Bei 5 wird die Marginsqueezegrenze gerade erreicht. Nach beiden Seiten gibt es 4 Vorwarn- oder Überschreitungsstufen. Bei Überschreitungen sind explizit angeführte Sanktionen vorzusehen. So kann sich der Wettbewerb ex ante auf die Marktsituation einstellen. Diese Gedanken haben nicht nur für die Minuten Sprachtelefonie, sondern auch für die Retail-Minus Kontrolle beim Breitbandzugang Gültigkeit

Bei beiden Methoden ist unbedingt dafür Sorge zu tragen, dass für kein einziges Produkt der TA eine Kostenunterdeckung vorliegt, aus welchen minimalen Zusammenschaltungsentgelten auch immer sie sich zusammensetzt. Dies ist als Mindestforderung zu sehen, da der Wettbewerb Minuten-Sprachtelefonie zusammenbricht, sollte die TA theoretisch alle Retailpreise an diese Grenze legen.

Um Predatory Pricing nachhaltig zu verhindern müssen ausreichend viele Töpfe geschaffen werden. Je weniger Töpfe angeordnet werden, desto schwerer und langwieriger sind Missbräuche zu verhindern.

Eine Kostenkontrolle durch die Regulierungsbehörde als Auflage an die Telekom Austria durch die RTR ist natürlich eine *conditio sine qua non*.

Ad CGA und NGA

Telekom Austria ändert schon heute ihre Topologie der Zugangs-Infrastruktur durch vorgelagerte DSLAM-Standorte, wo HVts nur eine eingeschränkte Rolle spielen. Am Ende der Entwicklung steht FTTH oder Spielarten wo die Glasfaser nicht direkt zum Endkunden geht, wo ein HVt eine multiplexende oder keine Funktion mehr hat.

Solange die Telekom Austria auf einem CuDa-Markt eine beträchtliche Marktmacht hat, ist von der Regulierungsbehörde besonders bei Topologieänderungen auf die Nichtdiskriminierungsverpflichtung der Telekom Austria und auf die optimale Nutzung der knappen Ressource TASL-Zugang zu achten.

Als Regulierungsmaßnahmen werden folgende Punkte vorgeschlagen:

- Telekom Austria muss immer Zugang zu allen vorhandenen CuDa gewähren, ob beschaltet oder nicht.
- Telekom Austria darf HVt-Standorte nicht außer Betrieb nehmen.
- Telekom Austria muss an den Standorten zwischen HVt und NAP bei Outdoorcabinets und vergleichbaren Unterbringungsmöglichkeiten von vorgelagerten DSLAMs gegen aliquote Kostenbeteiligung offene Kollokation gewähren. Zu diesem Zweck muss Telekom Austria 20% der Ressourcen für ULL-Betreiber freihalten.
- Telekom Austria muss den TASL-Abschnitt „HVt - vorgelagerter DSLAM“ den ULL-Betreibern nichtdiskriminierend anbieten, sofern sie selbst alle ihre Kunden mit Glasfaser an den HVt anschaltet, oder sie muss diesen TASL-Abschnitt die Ausnutzung der TASL zu vorgelagerten Backhaulzwecken zulassen (für Stromversorgung und für Datenmultiplexing).

Diese Forderungen sind notwendig, um die durch die Topologieänderung entstandenen exorbitant gestiegenen Economy of Scale Vorteile der TA auszugleichen.

Ein hypothetisches GAU-Szenario wäre jenes:

Telekom Austria stellt alle ihre Kunden auf vorgelagerte DSLAM-Standorte um. Telekom Austria stört alle am HVt angeschalteten ULL-Kunden durch Übersprechen des von ihr verwendeten hohen Pegels. Telekom Austria übernimmt alle so gestörten ULL-Kunden und hat dann wieder 100% des entbündelten Marktes.

Als nächsten möglichen Schritt sind Glasfasern in dem Markt zu inkludieren. Dies ist einerseits mit einer Technologieneutralität des Festnetzes zu begründen andererseits hat die Telekom ihre Kunden bevorzugt aus Monopolzeiten gewonnen und hat dann auf dem CuDa-GF-Markt beträchtliche Marktmacht. Es besteht keine Chancengleichheit zwischen ULL-Betreibern und der Telekom Austria, wenn man FTTH anbieten möchte. Schlimmsten falls sind unabhängig von der Zugangstopologie am HVt mit ODFs (Optical Distribution Frames) mögliche Auftrennungen der Glasfasern am HVt anzubieten.

Ad Separation (CNA und NGA):

Die Argumentation zur Separation macht ein Eingehen auf die Form der Realisierung unnötig. Allerdings wird aus wirtschaftlichen Gründen eine Infrastrukturgesellschaft postuliert, die neben den CuDa auch die Mietleitungen (Glasfasern) der Telekom Austria umfasst. Die Einbindung von Mietleitungen aus dem Trunk Segment bereitet rechtlich besondere Probleme.

Durch die Einführung eines eigenen monopolistischen Festnetz-Infrastrukturanbieters ergeben sich folgende wesentlichen Vorteile:

1. Diskriminierungsfreie Lieferung des Wholesaleproduktes CuDa
2. Diskriminierungsfreie Entstörung der CuDa
3. Transparente Preisbildung der Wholesalepreise
4. Unterbindung des Informationstunnels Wholesale-Retail der Telekom Austria zu gezielten Abwerbeaktionen (funktionierende Chinese Wall)
5. Kein Wettbewerbsvorteil bei Backhaul-Mietleitungen (Anbindung HVt)

Es wird ein Monopol der Telekom Austria durch ein neues staatliches oder staatlich kontrolliertes Monopol ersetzt, welches in logischer Konsequenz straff zu regulieren ist. Die Nachteile, keinem externen Wettbewerb ausgesetzt zu sein, setzen sich fort.

Wenn die Telekom Austria nicht „freiwillig“ einer Auslagerung in eine Infrastrukturgesellschaft beliebiger Konstruktion zustimmt, dann ist ein langwieriger und komplexer Vorgang zu erwarten. Der Markt entbündelte CuDa ist heute schon entwickelt. Wenn man den voraussichtlich jahrelangen Prozess für eine „Zwangs-Separation“ mitberücksichtigt, ist es fraglich, ob sich dies für die geringe noch offene Kundenanzahl auszahlt.

Es ist daher die Frage zu stellen, ob man die Vorteile durch Einführung einer Separation auch in anderer Form wesentlich schneller und mit geringerem Aufwand erreichen könnte.

Ein mögliches Substitut für eine Separation ist eine effiziente und schnelle mit Parteienrechten versehene Auflagenkontrolle.

- Der §91 TKG muss ASAP geändert werden (mit Parteienstellung der betroffenen Betreiber)
- Die Rahmenbedingungen der Behörden müssen derartig sein, dass Verfahrensdauern drastisch reduziert werden (Vorgabe im TKG).
- Sanktionen der Regulierungsbehörden müssen derartig unangenehm ausfallen können, dass ein SMP-Betreiber kein Incentive hat, gegen die Auflagen zu verstoßen
- Verstöße gegen Auflagen müssen auch im Einzelfall angemessen geahndet werden. Es kann keinen Freibiss bei Auflagen geben, es sei denn in den Auflagen werden konkrete Schwellwerte angegeben.
- Diskriminierungsfreie Entstörungen können in einem Entbündelungsbescheid angeordnet werden.
- Die Kostenkontrolle der Telekom Austria durch die TKK muss transparenter erfolgen. Informationen, die keinen Wettbewerbsvorteil für Entbündelungsbetreiber bedeuten, müssen veröffentlicht werden.

Diese Forderungen gelten auch im Besonderen für die Kontrolle von Retail-Minus Auflagen und allgemein zur Kontrolle aller Auflagen.