

An die

Telekom-Control-Kommission
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien
E-Mail: marktanalyse@rtr.at

Wien, am 29. April 2021

ISPA STELLUNGNAHME ZU DEN WIRTSCHAFTLICHEN GUTACHTEN DER AMTSSACHVERSTÄNDIGEN DER RTR-GMBH IM VERFAHREN M 1/20 MARKT FÜR DEN LOKALEN UND ZENTRALEN ZUGANG

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA ist sich ihrer mangelnden Parteistellung im Marktanalyseverfahren M 1/20 bewusst. Trotzdem möchte die ISPA im Interesse ihrer Mitglieder zum wirtschaftlichen Gutachten der Amtssachverständigen der RTR-GmbH im Verfahren M 1/20 - Markt für den lokalen und zentralen Zugang Stellung nehmen und auf die folgenden Punkte aufmerksam machen:

1. Zur sachlichen Marktabgrenzung des Endkundenmarkts für Breitbandinternet-Privatkundenprodukte

Hinsichtlich der sachlichen Marktabgrenzung kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass Festnetzprodukte sowohl über DSL-, Kabel- als auch FTTH-Anschlüsse in den Markt mitaufgenommen werden sollen. Sie empfehlen darüber hinaus, auch mobile Breitbandprodukte, bei denen es sich um reine Datentarife mit einer monatlichen Flat-Rate handelt (sog. „Cube“-Produkte), in den Markt miteinzubeziehen. Die Aufnahme von Festnetzprodukten sowohl über DSL-, Kabel- und FTTH-Anschlüsse erscheint nach Ansicht der ISPA schlüssig. Aus Endkundensicht werden diese – trotz unterschiedlichem Leistungsvermögen – auch in den nächsten 5 Jahren weiterhin Substitute darstellen, da die wesentlichen Eigenschaften eines Festnetzanschlusses, insbesondere eine stabile Verbindung mit hoher Bandbreite, allen drei Technologien gemein ist.

Die Substitutionswirkung von mobilen Breitbandprodukten mit Flat-Rate möchte die ISPA hingegen aus den folgenden Gründen in Frage stellen:

- Unzulänglichkeiten der gewählten Methodik

Hinsichtlich der nachfrageseitigen Substitutionswirkung von mobilen Breitbandprodukten verlassen sich die Gutachter im Wesentlichen auf die Ergebnisse der NASE 2020 sowie der darin gestellte

hypothetischen Monopolistenfrage (HM-Test-Frage bzw. SSNIP-Test). Bei dieser gaben 10,1 % der Befragten an, dass sie im Fall einer 10%igen Preiserhöhung aller festen Breitbandprodukte zu einem mobilen Breitbandprodukt wechseln würden, wobei wiederum nur 6,5 % zu einem mobilen Breitbandprodukt mit Flat-Rate wechseln würden.

Ogleich der HM-Test auch von der EU-Kommission in den SMP-Leitlinien erwähnt wird, weist diese auch umgehend auf dessen Unzulänglichkeiten hin.¹ Die von den Gutachtern gewählte empirische Methode, den HM-Test ausschließlich in Form einer einzelnen Frage im Rahmen einer Kundenbefragung (der NASE 2020) durchzuführen bietet darüber hinaus weitere Schwachpunkte. Denn bei den Ergebnissen handelt es sich letztlich um hypothetische Antworten zu einer hypothetischen Frage, und ist nicht anzunehmen, dass diese jeweils dem tatsächlichen Wechselverhalten in der Praxis entsprechen. Die hypothetischen Antworten können daher am Ende zwar als Indikator – nicht jedoch für sich genommen als einziges belastbares Datenmaterial zur Bestimmung der sachlichen Marktabgrenzung dienen. Denn es ist davon auszugehen, dass bereits die Fragestellung selbst zu einer erheblichen Verfälschung des Ergebnisses beiträgt, da zahlreiche Befragte im Sinne der „Sparmentalität“ instinktiv angeben, jedenfalls auf das günstigere mobile Breitbandprodukt zu wechseln ohne den damit verbundenen Aufwand bzw. speziell die technischen Unterschiede (vgl. hierzu unten) in Betracht zu ziehen. Bereits aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass die geschätzte Elastizität aus der NASE deutlich zu hoch angenommen wird.

Gleichzeitig ist die Berechnung der kritischen Elastizität wiederum erheblich von der Annahme der variablen Kosten auf Seiten der A1TA abhängig. Je höher diese geschätzt werden, desto höher auch die kritische Elastizität. Ohne dies näher zu begründen, werden die variablen Kosten der A1TA durch die Gutachter lediglich auf 20 – 40 % geschätzt wodurch die kritische Elastizität entsprechend niedrig errechnet wird. Angesichts der Tatsache, dass dieser Punkt derart entscheidend für die restliche sachliche Marktabgrenzung ist, sollten die Gutachter die Annahme von 20 – 40 % jedenfalls näher begründen. Auch aufgrund der Schätzungen der internen Kosten eines effizienten Betreibers im Rahmen der Entgeltkontrolle (5.3.2.1) geht die ISPA davon aus, dass der Anteil der variablen Kosten auf Seiten der A1TA höher ist und die Bandbreite der kritischen Elastizität damit ebenfalls höher liegt.

Dies hätte zur Folge, dass die Elastizität aus der NASE unter der kritischen Elastizität liegen würde und der Markt damit – selbst bei Heranziehung des HM-Tests – nicht um das nächste Substitut erweitert werden müsste.

- Alternative Methoden zur Bestimmung der sachlichen Marktabgrenzung

Wie Univ.-Prof. Dr. Gerpott in dem zur ON 235 eingebrachten Gutachten zur „Zukunft von ex-ante-Zugangspflichten für A1 Telekom Austria in Österreich auf dem Markt 1 gemäß Empfehlung der Europäischen Kommission (EU) 2020/2245 im Rahmen aktueller TKK-/RTR-Marktanalyseverfahren“ detailliert ausführt, zeigt eine genauere Analyse der Korrelation zwischen der Entwicklung der Anzahl an mobilen und festen Breitbandanschlüssen in den Jahren 2017 – 2020,

¹ Europäische Kommission, Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste(Text von Bedeutung für den EWR)(2018/C 159/01) Rz. 29.

dass die Schwankungen der fester Breitbandanschlüsse gerade *nicht* durch eine Varianz in der Anzahl mobiler Breitbandanschlüsse erklärbar sind und bereits dies gegen ein signifikantes Wechselverhalten von Festnetz zu mobilen Breitbandprodukten spricht. Die von den Gutachtern in Punkt 3.2.2.1.2.4 ins Treffen geführten Argumente, die Ergebnisse der NASE 2020 würden ein starkes Wechselverhalten in der Vergangenheit belegen sind daher zu hinterfragen, insbesondere, da die von Gerpott angestellten Analysen auf konkreten belastbaren Daten zu dem Konsumentenverhalten in den vergangenen Jahren beruhen, während die Belastbarkeit der Umfragedaten aus der NASE 2020 aus den genannten Gründen eine deutliche Unschärfe birgt.

Zusätzlich kann zur Bestimmung der nachfrageseitigen Substitutionswirkung neben dem HM-Test auch verstärkt vom Bedarfsmarktkonzept ausgegangen werden, und analysiert werden, welche Produkte die gleichen (technischen) Merkmale aufweisen, um den gleichen Bedarf der Endkunden zu befriedigen. Hierbei zeigt zunächst bereits ein Blick auf den von der RTR-GmbH ebenfalls veröffentlichten Internet Monitor, dass das durchschnittlich verbrauchte Datenvolumen pro Festnetzanschluss das Volumen pro mobilem Breitbandanschluss mit Flat-Rate und fixem monatlichen Entgelt um 61,2 % übersteigt.² Dies ist bereits ein erstes Indiz dafür, dass Festnetzanschlüsse gerade für datenintensive Dienste, wie insbesondere Videostreaming und Online-Gaming eingesetzt werden, und mobile Breitbandprodukte dafür objektiv betrachtet kein Ersatz sind.

Darüber hinaus, zeigen auch die Preisentwicklungen, dass der Preis für mobile Breitbandprodukte ab einer Downloadgeschwindigkeit von 100 Mbit/s jenen für Festnetzprodukte im Durchschnitt um 10 Euro übersteigt.³ Entgegen den Annahmen der Gutachter ist dabei nicht relevant, dass aktuell der Großteil der Nachfrage noch im Bereich <100 Mbit/s liegt, da die Marktanalyse die Entwicklungen der nächsten fünf Jahre berücksichtigen muss, in welchen ein erheblicher Anstieg der Nachfrage nach höheren Bandbreiten zu erwarten ist. Hiervon geht auch das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus basierend auf aktuellen wissenschaftlichen Studien aus in den kürzlich veröffentlichten Förderrichtlinien aus.⁴

- Gravierende technische Unterschiede zwischen mobilen und festen Breitbandprodukten

Mobile Breitbandprodukte und Festnetzprodukte weisen erhebliche funktionelle Unterschiede aufgrund der verwendeten Technologie auf. Insbesondere ist die dem Nutzer von mobilen Breitbandprodukten tatsächlich zur Verfügung stehende Bandbreite stark von der Auslastung der jeweiligen Funkzelle (Kapazität), der Entfernung zum nächsten Mobilfunkmast, der Topographie und anderen Einflüssen abhängig, während diese Einflüsse auf Festnetzanschlüsse weitaus geringer sind.

Die Gutachter der RTR verabsäumen es leider auf diese technischen Unterschiede einzugehen, sondern beschränken sich darauf, auf die Daten des RTR Netztests zu verweisen. Aus diesen geht auf den ersten Blick hervor, dass der Median der Down- und Upload-Geschwindigkeit von 4G-

² RTR Internet Monitor Q2-2020, Festes und mobiles Datenvolumen - Endkundenmarkt

³ Vgl. Abb 15

⁴ Breitband Austria 2030: Access, Sonderrichtlinie zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Breitbandstrategie 2030 4.

Messungen dem Median von (W)LAN-Messungen entspricht bzw. diesen sogar übersteigt. Diesen Vergleich als Argument zur technischen Vergleichbarkeit der beiden Produkte heranzuziehen ist jedoch in mehrfacher Hinsicht verfehlt.

Bereits aufgrund der Tatsache, dass Festnetzanschlüsse ausschließlich über WLAN-Messungen dargestellt werden, sind die Ergebnisse erheblich verfälscht, da diese Messungen von den – oftmals leider falschen – Einstellungen und der Positionierung des WLAN-Routers abhängen und damit keine belastbare Aussage über die Leistung des Festnetzanschlusses bieten. Gerade deshalb regt auch die RTR selbst für eine zertifizierte Messung an, dass diese mittels LAN-Kabel erfolgt.⁵

Darüber hinaus wird die Vergleichbarkeit aber auch dadurch beeinträchtigt, dass sämtliche 4G-Messungen gesammelt dargestellt werden. Denn hiervon sind auch Messungen bei mobiler Nutzung (insbesondere über Smartphones) erfasst, und nicht nur jene über stationäre Nutzung („Cubes“). Da Mobilfunkbetreiber jedoch in der Regel im Fall der Auslastung der Funkzelle Tarife mit mobiler Nutzung gegenüber Tarifen mit stationärer Nutzung betreffend der verfügbaren Bandbreite bevorzugen, müsste der 4G-Median gesamtheitlich nach unten korrigiert werden um ausschließlich stationäre Anschlüsse zu repräsentieren.

Letztlich sind für den Vergleich aber vor allem auch zahlreiche andere Parameter relevant, wie insbesondere die Latenzzeit bzw. die verfügbare Mindestbandbreite, die sich bei mobilen und festen Breitbandprodukten erheblich unterscheiden, auf welche von den Gutachtern aber in keiner Weise Bezug genommen wird.

An den grundsätzlichen technischen Unterschieden ändert auch nicht, dass wie von den Gutachtern festgestellt mobile und feste Breitbandangebote zum Teil ähnlich beworben werden. Denn in den Leistungsbeschreibungen der Produkte wird klar auf die unterschiedlichen Eigenschaften hingewiesen. Durch die mit In-Kraft-Treten des TKG 2021 erforderliche Vertragszusammenfassung wird diese Unterscheidung für den Konsumenten noch weiter verstärkt.⁶ Wie die Gutachter zudem unter Punkt 3.2.2.1.1. ausführen, werden unterschiedliche Festnetztechnologien unisono als „Festnetz-Internet“ beworben. Hinsichtlich mobiler Breitbandprodukte wird jedoch sehr wohl in der Werbung bzw. den Kundeninformationen explizit auf die Eigenschaft als mobiles Breitbandprodukt hingewiesen.

Gerade aufgrund der technischen Unterschiede erfolgt auch in den anwendbaren Rechtsgrundlagen, der Telekom-Single-Market Verordnung (TSM-VO)⁷ sowie dem European Electronic Communications Code (EECC)⁸ eine klare Unterscheidung zwischen mobilen und festen Breitbandprodukten. Beispielsweise sieht Art 4 Abs. 1 lit. d TSM-VO vor, dass bei Festnetzprodukten transparente Informationen über die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende, sowie die maximale Download-/Uploadgeschwindigkeit angeführt werden müssen. Bei mobilen

⁵ Vgl. RTR-GmbH, „Anleitung zur zertifizierten Messung“ (Jänner 2021) S. 4

⁶ Vgl. § 129 Abs. 4 TKG 2021-E

⁷ Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union

⁸ Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Breitbandprodukten sind hingegen nur Angaben zu maximalen Download-/Uploadgeschwindigkeit anzuführen, während keine Angaben zur minimalen und normalerweise zur Verfügung stehenden Bandbreite angeführt werden müssen. Diese Unterscheidung ist gerade auf die ausgeführten technischen Unterschiede – die Einflüsse sowohl technischer als auch topographischer Faktoren auf die dem Nutzer zur Verfügung stehende Bandbreite – zurückzuführen. Auch der EECC übernimmt diese Unterscheidung, indem in die in Art 102 Abs. 3 vorgesehenen Vertragszusammenfassung unterschiedliche Anforderungen an mobile und feste Breitbandprodukte vorgesehen werden.

Die Unterschiede werden auch in der Explanatory Note zur neuen Märkteempfehlung der EU-Kommission betont. Darin führt die Kommission aus, dass sich zwar auch mobile Breitbandtechnologien in den vergangenen Jahren erheblich verbessert haben bzw. 5G-Technologie noch weitere zusätzliche Möglichkeiten schaffen wird. Gleichmaßen haben sich aber auch Festnetztechnologien weiter verbessert wodurch weiterhin Leistungsunterschiede zwischen den beiden Zugangsarten existieren. Aus diesem Grund werden mobile Breitbandprodukte auch in den allermeisten Mitgliedstaaten nicht als Substitut für Festnetzprodukte angesehen.⁹

- Ergebnis

Aus den vorgebrachten Gründen folgt, dass eine Substitutionswirkung weder auf Nachfrage- noch auf Angebotsseite gegeben ist und darüber hinaus auch klare technische Unterschiede gegen eine Substitutionswirkung und daher eine Aufnahme mobiler Breitbandprodukte in die sachliche Marktabgrenzung sprechen. Die von den Amtsgutachtern vorgebrachte Begründung, die lediglich auf einer einzelnen hypothetischen Frage im Rahmen der NASE 2020 aufbaut, erscheint in jedem Fall angesichts der zahlreichen entgegenstehenden Beweise, die von den Gutachtern zudem auch nicht behandelt wurden, unzureichend. Aus diesem Grund sollte die sachliche Marktabgrenzung des Endkundenmarkts für Breitbandinternet-Privatkundenprodukte sowie die darauf aufbauenden weiteren Ausführungen entsprechend überarbeitet, näher begründet und auf Festnetzprodukte eingeschränkt werden.

2. Zur geographischen Marktabgrenzung

Zunächst möchte die ISPA darauf hinweisen, dass es aufgrund der äußerst restriktiven Datenfreigabe der Amtsgutachter leider nicht möglich ist, alle notwendigen Informationen zu erhalten um darauf basierend ein Gegengutachten zu erstellen und die Ergebnisse der Gutachter im Detail nachzuprüfen und eigene Analysen aufzustellen. Vielmehr ist es nur möglich, die aus den Daten bereits gewonnenen Schlussfolgerungen der Gutachter zu analysieren. Während dies bereits an sich eine erhebliche Beeinträchtigung des Rechts auf Parteigehör gem. § 45 Abs. 3 AVG darstellt, sollte es in jedem Fall nicht zum Nachteil der Verfahrensparteien reichen, sondern die Behörde

⁹ Commission Staff Working Document Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code), 33.

sich dennoch mit den nachfolgenden, fundierten Einwänden gegen die Schlüssigkeit des Gutachtens auf gleicher Ebene auseinandersetzen.¹⁰

Darüber hinaus ist aus dem Gutachten auch nicht klar erkenntlich, welche ZIB-Daten der Kabelnetzbetreiber zur Bemessung herangezogen wurden, speziell da die Gutachter häufig die Formulierung „CATV-Anschlüsse“ anstelle von „Breitbandprodukt“ verwenden, wobei es sich sowohl um „Homes Connected“ (Kunden) als auch „Homes passed“ (Anschlüsse in Häusern, wo ein Anschluss enthalten ist, aber nicht zwingend auch ein Kunde des Kabelnetzbetreibers einen Breitbandanschluss abonniert hat) handeln kann. Durch letzteren Wert würde der Marktanteil der Kabelnetzbetreiber jedoch erheblich überschätzt werden. Auch in diesem Punkt ersucht die ISPA um Klarstellung.

Ferner möchte die ISPA auf die zur ON 193 eingebrachte Studie von Univ.-Prof. Dr. Torsten Gerpott sowie Dipl.-Wirtsch.-Ing. Andreas Walter verweisen.¹¹ In dieser führen die Autoren detailliert aus, dass sowohl eine angebots- als auch eine nachfrageseitige Analyse der Vorleistungsmärkte für den lokalen und den zentralen Zugang zeigt, dass von regionalen (De-)Regulierungsmaßnahmen abgesehen werden sollte und die Regulierung der Vorleistungsmärkte weiterhin bundesweit einheitlich erfolgen sollte. Die ISPA bedauert, dass die Gutachter der RTR-GmbH eine genauere Auseinandersetzung mit den Studienergebnissen unterlassen, sondern sich auf einige sehr allgemeine Aussagen dazu beschränken.

Entgegen den Schlussfolgerungen der zur ON 193 eingebrachten Studie kommen die Amtsgutachter zu dem Ergebnis, dass es innerhalb Österreichs zwei geographisch abgrenzbare Märkte gibt, deren Wettbewerbsstrukturen sich derart voneinander unterscheiden, um sie unterschiedlich zu behandeln. Voraussetzung hierfür müsste sein, dass die Wettbewerbsbedingungen sich in den vom jeweiligen Markt umfassten Gebiet gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen.¹²

- Zu den Aktionsangeboten der A1TA

Neben regionalen Unterschieden in den Marktanteilen und der Anzahl der lokalen Festnetzbetreiber sind zur Bestimmung regionaler Märkte auch zusätzliche Strukturen- und Verhaltensnachweise notwendig, die auf unterschiedliche Marktverhältnisse schließen lassen.¹³ Die Gutachter berufen sich hierfür auf das Preissetzungsverhalten der A1TA, die in bestimmten Regionen, in welchen auch lokale Festnetzanbieter aktiv sind, Aktionsangebote für Festnetzneukunden setzt. Nach Ansicht der ISPA handelt es sich dabei jedoch um ein sowohl ungeeignetes als auch nicht ausreichend substantiiertes Kriterium, um von inhomogenen bundesweiten Marktverhältnissen zu sprechen.

¹⁰ Vgl VwGH 16. 5. 2001, 99/09/0186

¹¹ Gerpott/Walter, „Geografische Abgrenzung der Märkte 3a/3b gemäß Empfehlung 2014/710/EU der EU-Kommission im Rahmen aktueller TTK-/RTR-Verfahren zur Feststellung beträchtlicher Marktmacht und Regulierung von A1 Telekom Austria auf diesen Märkten“

¹² Mitteilung der Kommission über Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (2018/ C 159/01) Rz. 48

¹³ Vgl EU-Kommission Explanatory Note zu den Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste SWD(2018)124 S. 14

Insbesondere ist es nicht nachvollziehbar, weshalb zur Preisanalyse ausschließlich die Preisentwicklung von Festnetz(neu)kunden herangezogen wird, und trotz Aufnahme von mobilen Breitbandprodukten in die sachliche Marktabgrenzung deren (regionale) Preisentwicklung gänzlich ignoriert wird. Um nachzuweisen, dass der Markt im Sinne der getroffenen sachlichen Marktabgrenzung regional unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse aufweist, müssten sich diese auf sämtliche davon umfassten Produkte auswirken, speziell auch in Anbetracht der Tatsache, dass es sich dabei wie unter Punkt 3.2.2.1.2.1 dargelegt um mehr als eine Million Anschlüsse österreichweit handelt und somit um rund 30 % des angenommenen Markts.

Bei einer näheren Analyse der mobilen Breitbandprodukte würde sich zeigen, dass die A1TA für diese gerade keine regional unterschiedlichen Preise anbietet, was wiederum sehr stark dafür spricht, dass offenbar auch die A1TA für den anhand der sachlichen Marktabgrenzung definierten Produktmarkt von einheitlichen Marktverhältnissen ausgeht. Alternativ müsste angenommen werden, dass die A1TA mobile Breitbandprodukte nicht für ein gleichwertiges Substitut erachtet und die Preisgestaltung daher voneinander abweicht.

Darüber hinaus ist selbst aus den herangezogenen Festnetzpreisen nicht ersichtlich, inwiefern die niedrigeren Aktionspreise der A1TA tatsächlich auf Preisdruck der lokalen Kabelnetzanbieter rückführbar sind und damit für heterogene Wettbewerbsverhältnisse sprechen. Die Gutachter beschränken sich in ihren hierzu ergangenen Feststellungen zum einen auf Aussagen der A1TA¹⁴ sowie zum anderen auf die Grafiken in Abb. 27 u. 28. Aus Letzteren geht jedoch ein solcher Preisdruck nicht hervor. Denn während im Bundesland Salzburg die A1TA überhaupt erst zwei Jahre nach Produktänderung der Salzburg AG mit niedrigen Aktionspreisen reagiert hat, zeigt sich beim Vergleich „A1_fest_LH“ und den Preisen von Magenta, dass es lediglich im Herbst 2019 eine in zeitlichem Naheverhältnis stehende Preisreduktion beider Unternehmen gegeben hat, wobei aber von den Gutachtern nicht nachgewiesen wird, welches Unternehmen auf wen reagiert hat. Darüber hinaus hat die A1TA ihre Endkundenpreise in diesem Fall in sämtlichen Landeshauptstädten gesenkt, auch dort wo Magenta nicht aktiv ist bzw. über keine eigene Infrastruktur verfügt. Auch das deutet darauf hin, dass dies keine Reaktion auf regionale Preise von Magenta war, da andernfalls der Preis nur dort „gematcht“ worden wäre, wo dies notwendig war.

Um den Wettbewerbsdruck durch lokale Kabelnetzbetreiber nachzuweisen müsste nach Ansicht der ISPA darüber hinaus dargelegt werden, dass sich die Marktanteile der A1TA in den betroffenen Gebieten zum Vorteil der lokalen Festnetzanbieter verringert haben und die A1TA gerade deshalb mit niedrigen Preisen gegensteuern musste. Ein entsprechender Nachweis unterbleibt jedoch ebenfalls. Auch eine Analyse der übrigen Aktionspreise der A1TA außerhalb von Salzburg und den Landeshauptstädten wurde gänzlich unterlassen.

Nach Ansicht der ISPA werden von der A1TA regionale Aktionen vielmehr dazu gesetzt, um lokale Festnetzanbieter mit eigener Infrastruktur zu schwächen, gerade in jenen Gebieten, in welchen ARUs bzw. FTTH ausgebaut werden. Da die A1TA selbst in diesen Gebieten meist bereits über ARUs verfügt kann sie umgehend durch Aktionspreise reagieren. Anstelle einer Reaktion auf den regionalen Preisdruck handelt es sich dabei daher um ein aggressives Preissetzungsverhalten

¹⁴ Vgl. die Aussagen in Punkt 3.2.2.2.3 wonach die A1TA in Salzburg „nach eigenen Angaben auf besonders attraktive Angebote der Salzburg AG reagierte

seitens der A1TA, indem diese Endkundepreise unter den durchschnittlichen Gesamtkosten pro Teilnehmeranschlussleitung anbietet um Kunden abzuwerben. Eine solche aggressive Preissetzungspraxis ist nach Rechtsprechung des EuGHs nicht zulässig.¹⁵ Insbesondere kann diese auch nicht allein dadurch gerechtfertigt werden, dass Endkundenpreise mit jenen eines lokalen Anbieters „gematcht“ werden, da die A1TA diese niedrigen Preise ausschließlich aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung am Bundesgebiet anbieten kann.¹⁶

Eindeutig gegen den Preisdruck durch alternative Anbieter sprechen auch die Ergebnisse der hedonischen Preisanalyse in Anhang 3 des Gutachtens. Diese zeigen deutlich, dass sich der (hedonische) Preisunterschied sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich gegenüber den alternativen Anbietern in den letzten Jahren tendenziell stetig erhöht hat. Würde in sämtlichen Gemeinden die Markt 1 zugeordnet werden – und die laut Tabelle 4 ca. 57 % der Endkundenanschlüsse erfassen – tatsächlich der vorgebrachte Preisdruck herrschen, müssten die Auswirkungen auch in der hedonischen Preisentwicklung ersichtlich werden.

Aus den vorgebrachten Gründen folgt, dass bei genauerer Betrachtung die Preisanalyse gerade *nicht* zu dem Ergebnis kommt, dass geographisch uneinheitliche Marktverhältnisse bestehen und daher weiterhin von einem **bundesweit einheitlichen Markt** ausgegangen werden sollte.

- Zu den aufgestellten Kriterien zur Abgrenzung von Markt 1

Unabhängig von den vorgebrachten Gründen, die für ein Fortbestehen eines bundesweit einheitlichen Marktes sprechen, möchte die ISPA dennoch auch zu den von den Gutachtern aufgestellten Kriterien zur Abgrenzung von Markt 1 Stellung nehmen:

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass zur Abgrenzung der von dem in Hinkunft deregulierten Markt 1 erfassten Gemeinden die folgenden Kriterien herangezogen werden sollen:

- Die A1 Telekom Austria verfügt über einen Marktanteil von weniger als 50%
- Es gibt für zumindest 75% der Haushalte in der Gemeinde mindestens drei unabhängige Netze (inkl. Mobilfunknetze) und für zumindest 75% der Haushalte in der Gemeinde ein alternatives Festnetz.

Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Preisanalyse tatsächlich unterschiedliche Wettbewerbs- bzw. Preisstrukturen innerhalb des Bundesgebiets nahelegt, stellt sich die Frage, inwiefern die von den Gutachtern aufgestellten Kriterien zur geographischen Marktabgrenzung tatsächlich dazu geeignet sind, einen Markt abzugrenzen, für den die festgestellten Wettbewerbs- bzw. Preisstrukturen tatsächlich charakteristisch sind.

Denn während Markt 1 insgesamt 455 Gemeinden umfasst, wurden von der A1TA in nicht einmal der Hälfte dieser Gemeinden überhaupt regionale Aktionen gesetzt – das Hauptargument, dass von den Gutachtern zuvor vorgebracht wurde, um überhaupt von unterschiedlichen Wettbewerbsstrukturen zu sprechen. Darüber hinaus wird selbst von den verbliebenen 42 % der

¹⁵ Vgl. EuGH 02.04.2009, C-202/07 P (*France Télécom SA / EU-Kommission*) 56.

¹⁶ Ibid. 107 ff

Gemeinden, in denen die A1TA regionale Aktionspreise setzt, nur für die Landeshauptstädte und das Bundesland Salzburg überhaupt analysiert, wie sich die Preise der A1TA gegenüber jenen der lokalen Festnetzbetreiber entwickelt haben. In sämtlichen anderen Regionen (z.B. Ybbstal, Thayatal, etc.) fehlen diese Erhebungen wie bereits ausgeführt gänzlich.

Es ist daher nicht anzunehmen, dass der anhand der vorgeschlagenen Kriterien abgegrenzte Markt 1 tatsächlich in sich geschlossen homogene Wettbewerbsstrukturen aufweist, die sich ausreichend vom übrigen Bundesgebiet unterscheiden, um diesen Markt selbstständig zu betrachten bzw. zu deregulieren. Selbst bei Annahme von heterogenen Wettbewerbsverhältnissen im Bundesgebiet, würden die angewandten Kriterien daher jedenfalls nicht zu homogenen regionalen Märkten führen.

Letztlich erscheint es zudem sachlich nicht gerechtfertigt, die beiden Bundesländer Wien und Salzburg zur Gänze Markt 1 zuzuordnen. Da die Gutachter für ihre Marktabgrenzung von der Gemeindeebene ausgehen erscheint es geboten, eine bestimmte Gemeinde nur dann einem Markt zuzuordnen, wenn die von den Gutachtern selbst aufgestellte Kriterien auf diese Gemeinde bzw. diesen Bezirk auch zutreffen. Das ist jedoch sowohl in Wien als auch Salzburg nicht für das gesamte Bundesland der Fall, insbesondere da weder der lokale Kabelnetzbetreiber Magenta noch die Salzburg AG in Wien bzw. Salzburg über ein flächendeckendes Kabelnetz verfügen.

- Zur Marktanteilsschwelle von 50 %

Während die Telekom-Control-Kommission selbst in der Vergangenheit – auch auf Vorschlag der Amtsgutachter – von 40 % als relevantem Schwellenwert für das Vorhandensein von effektivem Wettbewerb ausging, gehen die Gutachter im vorliegenden Dokument davon ab und regen an, zur Abgrenzung von Markt 1 eine Schwelle von 50 % vorzusehen. Die Gutachter begründen diese Änderung damit, dass der Marktanteil der A1TA im Privatkundenbereich generell in den letzten Jahren eine sinkende Tendenz aufweisen würde, und daher eine Schwelle von 50% besser geeignet sei – offenbar da man davon ausgeht, dass der Marktanteil der A1TA auch in den nächsten Jahren weiter sinken wird.

Dieser Argumentation ist in mehrfacher Hinsicht zu widersprechen.

Zunächst erscheint es sachlich unbegründet anzunehmen, dass sich die Tendenz der vergangenen Jahre auch in den für die Marktanalyse relevanten nächsten 5 Jahre linear fortschreibt. Vielmehr erscheint es, auch unter Einbeziehung der mobilen Breitbandprodukte mit monatlicher Flat-Rate, naheliegend anzunehmen, dass die A1TA vor allem am Mobilfunkmarkt ihre Marktanteile halten oder sogar ausbauen könnte. Insbesondere im Zuge des aktuellen 5G-Ausbaus hat die A1TA als einziger vertikal integrierter Anbieter mit einem bundesweit flächendeckenden Festnetz, die Möglichkeit 5G-Basisstationen zu niedrigen Kosten rasch zu verbinden und so schneller einen flächendeckenden 5G-Ausbau sicherzustellen. Der damit verbundene first-mover Vorteil wird aller Voraussicht nach zumindest zu einem leichten Kundenzustrom zu A1TA führen, wodurch anzunehmen ist, dass der Marktanteil der A1TA bis zur nächsten Marktanalyse sogar steigt.

Am Festnetzmarkt profitiert die A1TA wiederum weiterhin von ihrem Alleinstellungsmerkmal als einziger Betreiber mit einem bundesweiten Festnetz. Auf diesem Markt hält die A1TA auch weiterhin

weit über 50 % Marktanteil und wird in dieser Marktmacht lediglich durch ihr luxemburgisches Pendant geschlagen. Aufgrund der damit verbundenen Vorteile (Kundenbindung durch Vergabe einer eigenen E-Maildomain, lange bestehende Kundenverträge, etc.) ist abzusehen, dass sie ihren hohen Marktanteil in weiterer Folge selbst bei Migration auf FTTH Open Access Netze nicht verlieren wird, und somit ihre Marktmacht auch auf Glasfasernetze überträgt.

Auch die Daten der RTR selbst zeigen in Abb. 29, dass der Marktanteil der A1TA seit Mitte 2017 um lediglich 2 % gesunken ist, und seit Anfang 2019 sogar de facto konstant geblieben ist. Es ist daher sachlich unbegründet von einer generell sinkenden Tendenz zu sprechen. Auch Gerpott kommt in seiner Studie zur ON 235 zu dem Ergebnis, dass selbst bei Heranziehung der historischen durchschnittlichen quartalsbezogenen Veränderungsrate - die wie ausgeführt nicht zwingend in den kommenden Jahren fortgeschrieben werden muss - der Marktanteil der A1TA sich auch Ende 2025 noch auf rund 45 % belaufen würde.

Die ISPA fordert daher, dass im Einklang mit der bisherigen Spruchpraxis der TKK sowie mangels sachlicher Rechtfertigung hiervon abzugehen, an der Schwelle von 40 % festgehalten wird, und jedenfalls nur solche Gemeinden Markt 1 zugeordnet werden, in welchen der Marktanteil der A1TA unter 40 % liegt.

- Zum Erfordernis eines zusätzlichen Festnetzanbieters mit 75 % Netzabdeckung

Als Begründung zur Heranziehung dieses Kriteriums führen die Gutachter an, dass die Marktanteile der A1TA vor allem dort geringer sind, wo sie zumindest mit einem alternativen Festnetzanbieter in Wettbewerb steht. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass dies nicht die einzige Begründung sein kann, da – sofern lediglich die Marktanteile ausschlaggebend sind – hierzu bereits die Marktanteilsschwelle auf Gemeindeebene ausreichen würde.¹⁷

Darüber hinaus setzen die Gutachter aber auch das Preissetzungsverhalten der A1TA in direktem Zusammenhang mit dem Vorhandensein eines alternativen Festnetzanbieters. Während dieses Argument an und für sich zu hinterfragen ist (siehe hierzu oben) wäre es, selbst wenn man dem Argument folgt, erforderlich, dass der lokale Festnetzanbieter auch über einen Mindestmarktanteil verfügt, da erst dann überhaupt Preisdruck ausgeübt werden könnte.

Die ISPA schlägt daher vor, als zusätzliches Kriterium vorzusehen, dass der Festnetzanbieter über einen Mindestmarktanteil von 25 % in der Gemeinde verfügt.

3. Die Abgrenzung eines eigenen Markts für Geschäftskundenprodukte sollte näher spezifiziert werden

In Zukunft soll nach Ansicht der Gutachter der Markt für den lokalen und zentralen Zugang in einen Vorleistungsmarkt für Privatkundenprodukte und einen Vorleistungsmarkt für

¹⁷ Da nach diesem Konzept die Schnittmenge an Gemeinden, in denen die A1TA einen Marktanteil von weniger als 50 % hat, jedenfalls auch jene Gemeinden umfasst, in welchen zumindest ein weiterer Festnetzanbieter für 75 % der Haushalte vorhanden ist.

Geschäftskundenprodukte aufgeteilt werden. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass angedacht ist, die A1TA – anders als im Privatkundenmarkt - weiterhin zu einem bundesweiten Angebot von Vorleistungen für Geschäftskundenprodukte zu verpflichten, sind klare Kriterien zur Bestimmung dieser Vorleistungen essenziell. Wie die Gutachter auch selbst unter 4.1.11. erkennen, unterscheidet die A1TA jedoch im Rahmen der virtuellen Entbündelung bislang nicht zwischen Vorleistungen für Privatkunden- und Geschäftskundenprodukte.

Leider wird auch von den Gutachtern selbst keine genaue Definition eines Geschäftskundenprodukts auf Vorleistungsebene vorgenommen. Die Abgrenzung der beiden Märkte voneinander erfolgt vielmehr ausschließlich auf Endkundenebene, indem Geschäftskundenprodukte im Wesentlichen als Produktbündel mit zahlreichen anderen Dienstleistungen definiert werden. Daraus ist jedoch nicht ersichtlich, zu welchen Vorleistungen die A1TA genau verpflichtet werden muss, um Wettbewerb auf diesem Markt sicherzustellen.

Im Sinne der Rechtssicherheit sollten daher klare Kriterien in den Regulierungsbescheid aufgenommen werden, welche Vorleistungen für Geschäftskundenprodukte die A1TA bundesweit zu erbringen hat. Damit soll vermieden werden, dass wie derzeit bereits angedacht die A1TA die Parameter eines Geschäftskundenprodukts selbst festlegt.¹⁸

Als geeignete Parameter, zusätzlich zu den bislang im Standardangebot über die virtuelle Entbündelung festgelegten Zugangsleistungen, würden sich dabei Verbesserungen in den SLAs anbieten, wie insbesondere verkürzte Entstörungszeiten von vier bis sechs Stunden, unabhängig vom Wochentag. Nur für den Fall, dass diese zusätzlichen Parameter vorgesehen werden, würden auch die unter Punkt 4. vorgesehenen höheren Entgelte für Geschäftskundenprodukte gerechtfertigt erscheinen. In jedem Fall sollte jedoch analog zum Standardangebot betreffend breitbandige Internetzugangslösungen gelten, dass die entsprechenden Produkte von sämtlichen Kunden nachgefragt werden können, ohne dass ein Unternehmensnachweis gegenüber der A1TA erbracht werden müsste.

4. Zur Aufhebung der Pflicht zur physischen Entbündelung der Anschlussleitung

Die Gutachter gehen davon aus, dass sich der Trend der letzten Jahre fort schreibt und eine vollständige Umstellung sämtlicher Anschlüsse, die derzeit über die physische Entbündelung realisiert werden, bis 2023 ermöglicht wird. Dieser Hoffnung kann sich die ISPA jedoch nicht anschließen, da weiterhin eine Vielzahl an Endkundenprodukten mit der virtuellen Entbündelung entweder technisch oder wirtschaftlich nicht nachgebaut werden können und die virtuelle Entbündelung daher weiterhin kein gleichwertiger Ersatz für die physische Entbündelung ist. Darüber hinaus sind weiterhin zahlreiche ARUs nicht ausgebaut und daher VDSL gar nicht erst bestellbar.

Die im Regulierungsbescheid M 3/09-103 erstmals als Zugangspflicht vorgesehene virtuelle Entbündelung war im Wesentlichen ein großes Entgegenkommen für das marktbeherrschende

¹⁸ Vgl die Aufnahme neuer „Business VE-Services“ im A1 Telekom Austria, „Standardangebot betreffend die virtuelle Entbündelung“ (Stand 26. März 2021)

Unternehmen, um das Potential der Kupfertechnologie durch Vectoring ab HVt noch weiter auszunutzen und nicht in (kostenintensivere) FTTH-Technologie investieren zu müssen. Entgegen den Hoffnungen der Regulierungsbehörde,¹⁹ hat sich dieses Vorleistungsprodukt jedoch nie zu einem vollständigen Ersatz für die anderen Vorleistungsprodukte, speziell die physische Entbündelung entwickelt.

Wäre von Beginn der Liberalisierung des Telekommarktes an nur die virtuelle Entbündelung verfügbar gewesen ist stark anzunehmen, dass sich niemals die vielfältige Betreiberlandschaft etabliert hätte die heute existiert. Denn die virtuelle Entbündelung bietet nicht die notwendige Flexibilität, die es gerade kleinen und mittelgroßen Unternehmen erlaubt, ein auf ein bestimmtes Kundenprofil zugeschnittenes Portfolio an Endkundenangeboten zu etablieren.

Diese Anbieter stehen nun vor dem Problem, die mittels physischer Entbündelung hergestellten Endkundenanschlüsse nicht auf die virtuelle Entbündelung übertragen zu können, da es kein gleichwertiges vULL Produkt gibt und der Kunde daher entweder auf erhebliche Bandbreite verzichten oder einen weitaus höheren Preis für das gleiche Produkt zahlen müsste. Ohne eine entsprechende Lösung wird es für die Betreiber äußerst schwierig diese Kunden zu halten, und ist bei zu starkem Kundenverlust aufgrund der Umstellung eine weitere Konzentrierung des Marktes zu befürchten.

Probleme bestehen insbesondere bei symmetrischen Bandbreitenprofilen. Derzeit können bei der physischen Entbündelung durch Entbündelung von bis zu acht Doppeladern symmetrische Bandbreiten von bis zu 44,5 Mbit/s erreicht werden. Hierfür existiert kein adäquater Ersatz bei der virtuellen Entbündelung, da derzeit nur maximal 25 Mbit/s symmetrisch angeboten werden, in vielen Fällen jedoch nur maximal vier Anschlussleitungen gebündelt werden können und daher maximal 16 Mbit/s symmetrisch bestellt werden kann. Dadurch können gerade für Geschäftskunden wichtige hohe symmetrische Bandbreitenprofile bei der virtuellen Entbündelung nicht nachgebildet werden.

Darüber hinaus, können bei der virtuellen Entbündelung mit der gleichen Anzahl an Anschlussleitungen vor Ort grundsätzlich nur niedrigere symmetrische Bandbreiten als bei der physischen Entbündelung angeboten werden. Zwar könnten die Produkte auch mit mehr Anschlussleitungen nachgebildet werden - zumindest bis 16/16 Mbit/s – damit wären aber höhere Entgelte verbunden. Daneben ist auch in vielen Fällen nicht gesichert, dass vor Ort überhaupt mehr Anschlussleitungen verfügbar sind. Auf Nachfrage kann die ISPA hierzu der Regulierungsbehörde auch konkrete Beispiele zur Verfügung stellen.

Gerade um einen gleichwertigen Umstieg auf die virtuelle Entbündelung zu ermöglichen und sicherzustellen, dass die virtuelle Entbündelung tatsächlich als vollwertiger Ersatz für die physische Entbündelung dient, sollten in Hinkunft daher zumindest symmetrische Bandbreitenprofile bis zu 40/40 im Rahmen der virtuellen Entbündelung angeboten werden. Angesichts der Tatsache, dass die A1TA im Bereich der asymmetrischen Bandbreiten bereits heute mehr als 40 Mbit/s im Upload anbietet, sollte ein solches Profil ohne Schwierigkeiten technisch realisierbar sein. Um gerade auch

¹⁹ Vgl Telekom-Control-Kommission, 06.09.2010, M 3/09-103 Spruchpunkt 5.1.4.

die Flexibilität der physischen Entbündelung bestmöglich nachzubilden, sollten darunter auch weitere symmetrische Profile zumindest für 30 Mbit/s und 35 Mbit/s eingeführt werden.

Auch bei asymmetrischen Bandbreitenprofilen bestehen derzeit jedoch Probleme, einen Dienst gleichwertig von der physischen auf die virtuelle Entbündelung zu migrieren. Zum einen ist es oft nicht möglich nach Umstellung auf die virtuelle Entbündelung bei gleicher Downloadbandbreite auch die gleiche Uploadbandbreite anzubieten. Vielmehr wäre es dafür notwendig, ein höheres Bandbreitenprofil zu höheren Kosten zu buchen. Daneben besteht aber auch im niedrigen Bandbreitenbereich ein Problem mangels Verfügbarkeit eines 16/1 Mbit/s Bandbreitenprofils den damit derzeit korrespondierenden uLL Dienst migrieren zu können. Sollte die A1TA für diese Fälle nicht ein eigenes neues vULL Bandbreitenprofil einführen, sollte dem ANB zumindest ermöglicht werden, das nächsthöhere Bandbreitenprofil zum bestehenden Preis für die physische Entbündelung zu bestellen.

Angesichts der Tatsache, dass derzeit noch über 50.000 physische entbündelte Leitungen bestehen, für die vorgebrachten Probleme erst Lösungen erarbeitet werden müssen und viele ARUs noch gar nicht ausgebaut sind, um VDSL zu bestellen, sollte darüber hinaus auch die Übergangsfrist von 2,5 auf 5 Jahre ausgedehnt werden. Dies würde es der Regulierungsbehörde ermöglichen, im Rahmen des nächsten Marktanalyseverfahrens zu prüfen, ob die Umstellung von der physischen auf die virtuelle Entbündelung für die ANBs tatsächlich kostenneutral – also der gleiche Dienst weiterhin zum gleichen Entgelt angeboten werden kann – möglich war, und im Fall, dass dies nicht so ist durch neue Regularisierungen gegenzulenken.

- Zu den Kollokationsrückbaukosten

Die ISPA begrüßt ausdrücklich, dass die Gutachter, die bereits seit Jahren bestehende Problematik der hohen Kollokationsrückbaukosten erkennen und aufgrund dessen in Punkt 5.1.3.2., vorsehen, dass die im Rahmen des Kollokationsrückbaus entstehenden Kosten zu gleichen Teilen zwischen A1TA und dem betreffenden ANB aufgeteilt werden sollen. Wie auch von den Gutachtern erkannt profitiert vor allem die A1TA selbst von der Migration auf die virtuelle Entbündelung und dem damit einhergehenden Kollokationsrückbau und es erscheint daher sachgerecht, dass die A1TA auch 50 % der damit einhergehenden Kosten übernimmt.

Mit jedem Kollokationsrückbau sind jedoch auch erhebliche personelle Kosten auf Seiten des ANBs verbunden, auf die in den Ausführungen im Gutachten leider nicht eingegangen wird, die in Summe jedoch den von A1TA in Rechnung gestellten Aufwänden entsprechen. Ohne diese zu berücksichtigen würden daher nur 25 % der Gesamtkosten durch die A1TA ersetzt werden. Damit gewährleistet ist, dass tatsächlich 50 % aller mit dem Kollokationsrückbau verbundenen Kosten von der A1TA getragen werden, sollten auch die ANB-internen Kosten zu 50 % von der A1TA übernommen werden.

Um den administrativen Aufwand gering zu halten regt die ISPA an, dass in Zukunft die A1TA daher dem ANB keine Kosten mehr für den Kollokationsrückbau verrechnet und der ANB weiterhin die personellen Aufwände trägt. Damit ist sichergestellt, dass im Durchschnitt von beiden Seiten jeweils 50 % der Gesamtkosten übernommen werden.

5. Bei Aufhebung der Regulierungsaufgaben in Markt 1 sollte eine angemessene Übergangsfrist vorgesehen werden

Sofern trotz aller entgegenstehender Argumente dennoch an einer partiellen Deregulierung der Zugangsverpflichtungen in Markt 1 festgehalten wird, fordert die ISPA, dass analog zum Auslaufen der physischen Entbündelung sowie des Bitstream-Angebots auch eine Übergangsfrist für Bestandskunden von Privatkundenprodukten in Markt 1 vorgesehen wird.

Denn es ist anzunehmen, dass die A1TA – wie auch nach der Anpassung des Standardangebots über die virtuelle Entbündelung an die letzten Regulierungsbescheide M 1.5/15-115 bzw. M 1.6/15-117 – sämtliche bestehende Rahmenverträge mit ANBs aufkündigen wird und die ANBs zum Abschluss neuer Rahmenverträge basierend auf dem neuen Standardangebot auffordern wird. Gemäß Punkt 13.1. des aktuellen Standardangebots über die virtuelle Entbündelung, wäre die A1TA, sofern sie in Folge der Aufhebung der Regulierungspflichten die Rahmenverträge mit den ANBs kündigt, lediglich dazu verpflichtet bereits bestehende Einzelvereinbarungen längstens 18 Monate aufrecht zu erhalten.

Sofern in Hinkunft die Regulierungsaufgaben in Markt 1 tatsächlich aufgenommen werden, würden somit die Einzelverträge für Anschlüsse in diesem Gebiet nach 18 Monaten enden, ohne der Gewissheit, dass von Seiten der A1TA ein Nachfolgeprodukt – auch ohne Regulierungsaufgaben – angeboten werden wird, welches die Realisierung dieser Anschlüsse über die virtuelle Entbündelung weiterhin ermöglicht.

Dem ANB droht daher 18 Monate nach Kündigung der Rahmenverträge der Verlust sämtlicher Privatkunden und zahlreicher Geschäftskunden die Privatkundenprodukte beziehen in diesem Gebiet. Eine Realisierung der Business Cases, die, wie auch die Gutachter in Tabelle 11 festhalten, von einer durchschnittlichen Kundenbeholdedauer von 5 Jahren ausgehen, ist damit nicht mehr möglich wodurch dem ANB erhebliche, möglicherweise existenzbedrohende Verluste drohen. Bei Neukunden, die einen Vertrag kurz vor Kündigung des Rahmenvertrags abschließen könnte der vertragsgegenständliche Dienst nicht einmal mehr bis zum Ende der Mindestvertragsdauer angeboten werden.

Um es dem ANB zu ermöglichen, die Aufwände für die technische Realisierung des Anschlusses sowie die Akquise des Kunden wirtschaftlich auszugleichen – und damit zumindest keine Verluste zu machen – fordert die ISPA daher, dass eine Übergangsfrist von fünf Jahren für Bestandskunden zum Zeitpunkt der Kündigung des Rahmenvertrags in den Regulierungsbescheid aufgenommen wird.

6. Zur Berechnung der Entgelte in Markt 2 muss ein kostenorientierter Ansatz gewählt werden

Zur Berechnung der Höhe der Vorleistungsentgelte wird von den Gutachtern für den weiterhin regulierten Markt 2 des Markts für Privatkundenprodukte nicht von kostenorientierten Entgelten

ausgegangen, sondern weiterhin ein ERT Test herangezogen, um der A1TA mehr Flexibilität bei der Preisgestaltung zu erlauben.

Eine der Voraussetzungen zur Nichtauferlegung von kostenorientierten Entgelten bei NGA Bandbreiten ist jedoch, dass „das Vorhandensein alternativer Infrastrukturen nachweislich zu einer Dämpfung der Endkundenpreise führt.“²⁰ Bislang wurde stets argumentiert, dass aufgrund von der Verhängung von kostenorientierten Entgelten abgesehen wird, da eingeschränkter Wettbewerbsdruck durch alternative Festnetzbetreiber besteht. Während in den vergangenen Regulierungsbescheiden dieses Kriterium insofern erfüllt war, als dass sich der Markt auf das gesamte Bundesgebiet ausgestreckt hat, soll nun jedoch nach Ausführungen der Gutachter gerade nur jener Markt reguliert werden, in dem gerade kein alternativer Festnetzbetreiber vorhanden ist, der Preisdruck auf die A1 Telekom Austria ausübt.

Aufgrund dessen sind nach Ansicht der ISPA die Voraussetzungen zur Nichtauferlegung von kostenorientierten Entgelten nicht mehr erfüllt und sehr wohl die Gefahr besteht, dass die A1TA überhöhte Preise verlangt. Daher sollten analog zu den Entgelten für symmetrischen Bandbreiten auch für asymmetrische Bandbreiten kostenorientierte Entgelte für Markt 2 vorgesehen werden.

7. Die Parameter zur Berechnung der ERT Entgelte sollten angepasst werden

Sofern entgegen der Ausführungen unter Punkt 4 die Berechnung der Entgelte dennoch mittels ERT-Ansatzes erfolgt, möchte die ISPA jedoch auch zu den dazu herangezogenen Parametern Stellung nehmen:

Wie die Gutachter ausführen, wird bei den Berechnungen vom „effizientesten Betreiber“ ausgegangen, und hierfür die von A1TA, Magenta und H3A übermittelten Daten herangezogen, wobei idR der niedrigste Wert übernommen wird.

Während es bereits selbst für die großen ANBs nicht möglich ist auf diese Weise zu wirtschaften - da Kostenreduktionen in einem Bereich oftmals mit höheren Kosten in einem anderen Bereich verbunden sind – ist es evident, dass kleinere ANBs ohne die notwendigen Skalenvorteile überhaupt nicht dazu in der Lage sind, wie ein solcher effizienter Betreiber zu agieren. Dies zeigt sich etwa bei dem Kostenpunkt „DSLAM Management Entgelte“ (Abb. 16), welche erst bei mehr als 9 Teilnehmern pro DSLAM günstiger werden. Viele ANBs verfügen jedoch nicht über mehr als 9 Teilnehmer pro DSLAM und haben daher entsprechend höhere DSLAM-Entgelte pro Anschluss – selbst unter Berücksichtigung der 1/9-Regelung. Für viele dieser Betreiber werden sich die durchschnittlichen DSLAM-Entgelte in den nächsten Jahren auch noch weiter erhöhen, da sie aktuell noch zahlreiche migrierte VE-Services nutzen, bei welchen sich die Entgelte noch nicht erhöht haben und noch kein DSLAM-Entgelt berechnet wird. Ebenso erwerben größere Anbieter idR oft eine hohe Stückzahl an

²⁰ Empfehlung der Kommission vom 11. September 2013 über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen (2013/466/EU) Rz 48 letzter Satz

Modems und können so günstigere Preise pro Modem mit den Herstellern verhandeln (Abb. 18). Auch diese Möglichkeit besteht für kleine Unternehmen nicht.

Am Ende führen die angewandten Parameter somit zu maximalen Vorleistungsentgelten, die zu einem klaren negativen GAP bei kleineren ANBs führen und es sich somit um keine margin-squeeze freien Entgelte mehr handelt.

Die ISPA fordert daher, dass bei der Berechnung der Kosten die durchschnittliche Größe eines ANBs mitberücksichtigt wird und dementsprechende Werte in die Berechnung der Kostenpositionen mitaufgenommen werden.

8. Der kostenorientierte Ansatz bei symmetrischen Bandbreiten ist zu begrüßen

Die ISPA begrüßt ausdrücklich, dass die Entgelte für symmetrische Bandbreiten der virtuellen Entbündelung in Hinkunft kostenorientiert festgelegt werden sollen. Dies ist insofern nur schlüssig, als dass für symmetrische Bandbreiten keinerlei Wettbewerbsdruck durch andere Anschlusstechnologien besteht und die A1TA daher bislang weitaus überhöhte Endkunden- bzw. Vorleistungspreise verlangen konnte.

Aus dem gleichen Grund sollten jedoch – sofern die vorgesehene Marktabgrenzung im Privatkundenmarkt beibehalten wird – auch für asymmetrische Bandbreiten in Markt 2 wie bereits unter Pkt. 5 ausgeführt, kostenorientierte Entgelte vorgesehen werden.

9. Zum infrastruktureutralen Angebot von Bandbreitenprofilen

Hinsichtlich der Umsetzung der virtuellen Entbündelung halten die Gutachter fest, dass die A1TA Bandbreitenprofile und Zwischenprofile grundsätzlich sowohl auf Kupfer- als auch auf Glasfaserinfrastruktur anbieten muss. Diese Feststellung ist nach Ansicht der ISPA bereits aufgrund der Tatsache, dass in Punkt 4.1.7. auch Vorleistungen in Glasfaserzugangsnetzen in den Vorleistungsmarkt mitaufgenommen werden, nur schlüssig und daher entsprechend beizupflichten.

Insbesondere macht es wie auch von den Gutachtern festgehalten weder aus Endkunden- noch aus Nachfragersicht einen Unterschied, ob das Zugangsprodukt mittels DSL oder FTTH hergestellt wird. Es ist daher nur richtig, dass die A1TA verpflichtet wird, die virtuelle Entbündelung unabhängig von der genutzten Technologie zu den gleichen Entgelten anzubieten. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die A1TA durch strategischen FTTH-Ausbau in bestimmten Regionen die Vorleistungspreise anheben könnte, um so wirtschaftlichen Druck auf die ANBs auszuüben.

10. Sämtliche VE-Services sollten über das gleiche DSLAM-Management bestellbar sein

Die ISPA begrüßt die Ausführungen der Gutachter in Punkt 5.3.1.1 wonach ein ANB nicht dazu verpflichtet werden kann, mehrere unterschiedliche DSLAM-Managements zu nutzen, da hierdurch

erhebliche zusätzliche Kosten für Einrichtung und Verkehrsübergabe für den ANB anfallen würden, wodurch es diesem weiter erschwert wird zu kompetitiven Preisen am Endkundenmarkt anzubieten. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch der Inhalt des aktuellen Standardangebots der A1TA vom 26. März 2021, wonach bestimmte Business-VE-Services nur mittels B-DSLAM-Management möglich sind, zu hinterfragen.

Anstelle eines Verbots, zwei oder mehrere DSLAM-Managements vorzusehen, regt die ISPA jedoch die Aufnahme einer positiven Verpflichtung an, wonach die A1TA, sämtliche VE-Services mittels des gleichen DSLAM-Managements zu ermöglichen hat. Dies ist gerade deshalb erforderlich, um zu gewährleisten, dass selbst im Fall einer Aufteilung in einen regulierten und deregulierten Markt, sämtliche VE-Services – sowohl aus dem regulierten Standardangebot als auch einem potentiellen kommerziellen Angebot für das deregulierte Gebiet - weiterhin über das gleiche DSLAM-Management realisiert werden können. Da auch bislang sämtliche VE-Services auf Basis desselben DSLAM-Managements erbracht wurden erscheint es naheliegend, dass dies in der Praxis auch durchführbar sein sollte. Ob einem Kunden gegen Aufpreis ein anderes DSLAM-Management angeboten wird sollte hingegen in der Produktgestaltungsfreiheit des ANBs liegen.

11. Die Anforderungen an die elektronische Schnittstelle sollten erweitert werden

Hinsichtlich der in Punkt 5.3.3.3 vorgesehenen SLAs begrüßt die ISPA ausdrücklich, dass nun auch eine Pönale für die Unterschreitung der monatlichen Verfügbarkeit der elektronischen Schnittstelle vorgesehen werden soll.

Angesichts der Tatsache, dass der Durchschnittswert der monatlichen Verfügbarkeit bei 99 % liegt, fordert die ISPA jedoch, dass bereits ein Unterschreiten der monatlichen Verfügbarkeit von 99 % pönalisiert wird. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Verfügbarkeit im bisherigen Ausmaß auch weiterhin abgesichert ist.

Darüber hinaus fordert die ISPA, dass technische Änderungen in der Schnittstelle nicht nur vorab angekündigt werden müssen, sondern es den ANBs auch ermöglicht wird, einen Monat vor der Umsetzung der technischen Änderungen mit Hilfe einer Testschnittstelle die intern vorgenommenen Änderungen zu testen, um etwaige negative Auswirkungen auf die Bestellprozesse zu vermeiden.

Ferner sollte auch für eine gewisse Dauer die Rückwärtskompatibilität gewährleistet werden, es einem ANB also möglich sein, auch mit den bisherigen internen IT-Abläufen Bestellungen durchführen zu können. Andernfalls wäre die A1TA in der Lage, durch häufige technische Änderungen der Schnittstelle die ANBs erheblich unter Druck zu setzen.

12. Im Rahmen des Bestellprozesses sollte eine manuelle Adresseingabe ermöglicht werden

In der Vergangenheit ist es vermehrt vorgekommen, dass Bestellungen aufgrund von Fehlern in der Adressdatenbank der A1TA leider nicht möglich waren. Davon betroffen sind speziell

Geschäftslokale sowie Wohnhäuser mit mehreren Stiegen, welche in der Adressdatenbank der A1TA falsch hinterlegt waren.

Um dies in Hinkunft zu vermeiden regt die ISPA an die A1TA dazu zu verpflichten, zusätzlich eine manuelle Adresseingabe im Rahmen des Bestellprozesses zu ermöglichen, die es einem ANB erlaubt, eine Bestellung zu einer bestimmten Adresse durchzuführen, selbst wenn diese Adresse nicht in der Adressbasis aufscheint. Der ANB würde in diesem Fall das Risiko für die korrekte Eingabe tragen.

13. Von der Zugangspflicht sollten sämtliche entbündelbaren Anschlussleitungen erfasst werden

Die ISPA begrüßt die Klarstellung der Gutachter in Punkt 5.3.1.1, wonach Anschlussleitungen, auf denen ein A1 einen Ether Link Service erbringt, ebenfalls von der Zugangspflicht umfasst sind, da es diesbezüglich in der Vergangenheit immer wieder zu Missverständnissen gekommen ist.

Angesichts der Tatsache, dass die virtuelle Entbündelung ursprünglich jedoch als gleichwertiger Ersatz für die physische Entbündelung vorgesehen wurde – und auch nur deshalb im Rahmen des Regulierungsbescheids M 3/09-103 erstmals auferlegt wurde - fordert die ISPA, dass von den Zugangspflichtigen sämtliche entbündelbare Anschlussleitungen umfasst sind, unabhängig von dem darauf von der A1TA erbrachten Dienst, also etwa auch Leitungen auf welchen die A1TA selbst Multiprotocol Label Switching (MPLS) erbringt.

14. Die Verwertbarkeit von Aktionsangeboten sollte verbessert werden

Die ISPA begrüßt, dass unter Punkt 5.3.1.1. nun erstmals auch Anforderungen an Aktionsangebote gestellt werden und vorgesehen wird, dass die wesentlichen Parameter klar ersichtlich und einfach zugänglich sein müssen, um vollständige Transparenz sicherzustellen.

Derzeit wird die Verwertbarkeit der Aktionsangebote der A1TA jedoch insbesondere auch durch die fehlende Maschinenlesbarkeit der Angebote, die als PDF und zum Teil sogar als eingescanntes Dokument verschickt werden, erheblich erschwert. Die ISPA ersucht daher, dass die wesentlichen Parameter nicht nur klar ersichtlich und einfach zugänglich, sondern darüber hinaus auch einfach weiter zu verwerten sein müssen, indem diese in einem maschinenlesbaren Format (z.B. als .csv Datei) bereitgestellt werden.

Die ISPA hofft auf die Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen und steht für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA - Internet Service Providers Austria



Mag. Charlotte Steenbergen

Generalsekretärin

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von über 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.