

Entwurf für ein

**Regulierungskonzept
der Telekom-Control-Kommission**

2013 - 2017

gemäß § 115a TKG 2003

Version für die öffentliche Konsultation

Wien, 22. März 2013

Inhalt und Gliederung

I. Einleitung – Zum Wesen eines Regulierungskonzepts

- I.1 Zweck des Regulierungskonzepts – Vorhersehbarkeit von Regulierung
- I.2 Grundlagen des Regulierungskonzepts
- I.3 Planungszeitraum: Kurz- und mittelfristig
- I.4 Regulierungskonzept mit Einschränkungen
- I.5 Rechtsqualität des Regulierungskonzepts
- I.6 Aufbau des Regulierungskonzepts

II. Regulatorische Grundlagen – Ziele und Grundsätze

- II.1 Regulierungsziele
- II.2 Regulierungsgrundsätze
- II.3 Besondere Aspekte der Ziele und Grundsätze

III. Strategisches Umfeld

IV. Marktumfeld

- IV.1 Die Nachfrage nach Kapazitäten (Bandbreiten) steigt beträchtlich
- IV.2 Der Ausbau von FTTx geht schleppend voran
- IV.3 Folgen von all-IP: OTT und Konvergenz
- IV.4 Netzneutralität als Grundsatz für Internetdienste
- IV.5 Bündelprodukte werden vermehrt nachgefragt
- IV.6 Zugang zu physischer Infrastruktur bleibt wichtiger Beitrag für den Wettbewerb
- IV.7 Margin squeeze-Tests sind ein bewährtes regulatorisches Konzept
- IV.8 Spezifisch österreichisches Marktumfeld im europäischen Vergleich

V. Strategische Schwerpunkte der Telekom-Control-Kommission 2013 - 2017

- V.1 Der Ausbau von NGN/NGA wird bestmöglich unterstützt
- V.2 Die Stellung der Verbraucher soll gestärkt werden
- V.3 Wettbewerb im Mobilfunk als treibende Kraft muss erhalten bleiben
- V.4 Engagement auf europäischer Ebene sichert Möglichkeiten der Mitgestaltung

I. Einleitung – Zum Wesen eines Regulierungskonzepts

I.1 Zweck des Regulierungskonzepts – Vorhersehbarkeit von Regulierung

Das Telekommunikationsgesetz 2003 trägt der Telekom-Control-Kommission auf, ein „Regulierungskonzept“ zu erstellen¹. Dieses Regulierungskonzept hat „regulatorische Überlegungen zu absehbaren Entwicklungen im Bereich der elektronischen Kommunikation zu enthalten, um die Vorhersehbarkeit von Regulierung zu fördern“². Es „soll aufzeigen, wie die Regulierungsbehörde absehbare Entwicklungen im Bereich der elektronischen Telekommunikation einschätzt und welche Maßnahmen sie diesbezüglich zu treffen gedenkt. Dies soll helfen, Regulierung in gewisser Weise vorhersehbarer, planbarer zu gestalten.“³

Mit diesem gesetzlichen Auftrag an die Telekom-Control-Kommission folgt der österreichische Gesetzgeber einschlägigem Unionsrecht. Auch dieses gebietet, die „Vorhersehbarkeit der Regulierung“ dadurch zu fördern, indem die nationalen Regulierungsbehörden „ein einheitliches Regulierungskonzept beibehalten“⁴.

Schon bisher war Regulierung nach politischen Zielen und regulatorischen Grundsätzen auszurichten⁵, was auch klar durch § 1 TKG 2003 (und zuvor schon durch § 1 TKG 1997) zum Ausdruck kommt. Daher hat die Telekom-Control-Kommission ihren Geschäftsapparat, die RTR-GmbH (Fachbereich Telekommunikation und Post), regelmäßig eingeladen, auch Vorschläge zu strategischen Grundlagen für die Regulierung des Sektors der elektronischen Kommunikation – unter Beobachtung der Entwicklungen in der EU – zu erarbeiten, zu formulieren und Entscheidungsentwürfen der Telekom-Control-Kommission zu Grunde zu legen. Darüber hinaus hat die Telekom-Control-Kommission vereinzelt ihre Position zu bedeutenden Regulierungsthemen schon veröffentlicht, bevor konkrete Verfahren bei ihr anhängig waren, und somit einen Beitrag zur Vorhersehbarkeit von Regulierung geleistet⁶.

I.2 Grundlagen des Regulierungskonzepts

Regulierung ist nicht Selbstzweck sondern verfolgt bestimmte Ziele. Folglich ist das Regulierungskonzept unter Beachtung dieser Ziele zu erarbeiten⁷, die durch Rechtsvorschriften festgelegt sind. § 1 Abs 1 bis 3 TKG 2003 ist hierfür eine der einschlägigen Bestimmungen⁸.

Darüber hinaus ist im Regulierungskonzept auf „Übereinstimmung mit den einschlägigen politischen Erklärungen und Konzepten der Europäischen Union, des Bundes und der Länder“ zu trachten⁹. Der Gesetzgeber scheint davon auszugehen, dass solche Erklärungen und Konzepte zB „Eine Digitale Agenda für Europa“ oder auch das „Regierungsprogramm für

¹ § 115a TKG 2003, BGBl I 70/2003 idF BGBl I 102/2011.

² § 115a Abs 1 TKG 2003.

³ Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage, 1389 Blg XXIV. GP zu § 115a.

⁴ Art 8 Abs 5 lit a RL 2002/21/EG idF RL 2009/140/EG („Rahmenrichtlinie“ [für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste]).

⁵ Überschrift zu Art 8 RahmenRL

⁶ Siehe etwa zum Infrastructure Sharing in Mobilfunknetzen, http://www.rtr.at/de/tk/TKKPosition2011/PositionspapierTKK_InfrastructureSharing.pdf.

⁷ § 115a Abs 1 Satz 2 TKG 2003.

⁸ Sie entspricht im Wesentlichen Art 8 Abs 2 bis 5 RahmenRL.

⁹ § 115a Abs 1 Satz 2 TKG 2003.

die XXIV. Gesetzgebungsperiode“ sein können¹⁰. Außerdem sollen die „von der Politik entwickelten politischen Strategien“ in jenen Fällen in die Überlegungen der Regulierungsbehörde einbezogen werden, in denen ihr ein Ermessensspielraum eingeräumt ist¹¹.

Die Telekom-Control-Kommission hat bei der Erstellung dieses Regulierungskonzepts – neben den einschlägigen Rechtsvorschriften – insbesondere folgende Erklärungen, Konzepte und sonstige Materialien herangezogen (alphabetisch nach Titel; nicht alle veröffentlicht):

Ansatzpunkte eines strategisch normativen Regulierungskonzepts Telekommunikation (RTR, November 2009)

BEREC Medium Term Strategy Outlook (BoR [12] 09; Februar 2012)

BEREC response to EC questionnaire on specific aspects of transparency, traffic management and switching in an Open Internet (BoR [12] 145 rev 1, Dezember 2012)

BEREC Work Programme 2013 (BoR [12] 142; Dezember 2012)

Breitbandstrategie 2020 (BMVIT, 2012)

Die Digitale Agenda für Europa – digitale Impulse für das Wachstum in Europa (KOM [2012] 784, Dezember 2012)

Eine Digitale Agenda für Europa (KOM [2010] 245, Mai 2010)

EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (KOM [2010] 2020, März 2010)

Informations- und Kommunikationstechnologie – Strategie Österreichs (Kompetenzzentrum Internetgesellschaft; Konsultationsdokument; 2012)

Regierungsprogramm 2008 - 2013 (für die XXIV. Gesetzgebungsperiode)

Regulation 2.0 (RTR, Juli 2012)

Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework (ERG [06] 33, Mai 2006)

Telekom Monitor 1/2013 (RTR; Datenbasis bis einschl Sept 2012)

I.3 Planungszeitraum: Mittelfristig

§ 115 Abs 2¹² ordnet an, dass das Regulierungskonzept „einen angemessenen, jedoch einen Marktanalysezyklus übersteigenden Planungszeitraum zu umfassen [hat]“.

Ein Marktanalysezyklus wird für die Zwecke dieses Regulierungskonzepts mit drei Jahren angenommen¹³, sodass der Planungszeitraum länger anzusetzen ist. Die Telekom-Control-Kommission geht davon aus, dass sich das Regulierungskonzept an der Dauer einer Funktionsperiode der Telekom-Control-Kommission (fünf Jahre) orientiert. Es handelt sich somit um eine mittelfristige Planung, die sich bis November 2017 erstrecken soll.

¹⁰ Siehe FN 3.

¹¹ Siehe FN 3.

¹² Paragrafenangaben ohne Gesetzeszitat beziehen sich im Folgenden auf das TKG 2003

¹³ § 36 Abs 6.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass dieses Regulierungskonzept auch vor Ablauf dieses Zeitrahmens geändert werden kann, soweit dies besondere Umstände erfordern.

I.4 Regulierungskonzept mit Einschränkungen

Der Gesetzgeber hat den Auftrag an die Telekom-Control-Kommission, ein Regulierungskonzept zu erstellen, klar abgegrenzt: Das Regulierungskonzept ist inhaltlich auf die der Telekom-Control-Kommission gesetzlich übertragenen Aufgaben zu beschränken¹⁴. Diese Aufgaben sind abschließend in § 117 aufgezählt.

Dies hat allerdings zur Konsequenz, dass sich das Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission nicht mit Regulierungsangelegenheiten auseinanderzusetzen hat, die in den Zuständigkeitsbereich anderer Regulierungsbehörden (zB der RTR-GmbH oder der KommAustria) fallen. Dies mag aus Kompetenzgründen zwar nachvollziehbar sein, ist aber möglicherweise unbefriedigend, weil die anderen Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation nicht verpflichtet sind, ihrerseits ein Regulierungskonzept zu erstellen und zu veröffentlichen. Dadurch könnte das Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission isoliert wirken und unvollständig sein. Außerdem wird ein gesamthafter Blick auf die Perspektive der Regulierung des Sektors für elektronische Kommunikation erschwert.

Die Telekom-Control-Kommission hat sich daher entschlossen, dieses Regulierungskonzept in Abstimmung mit der RTR-GmbH, Fachbereich Telekommunikation und Post, zu erstellen. Ausführungen in diesem Regulierungskonzept, die Angelegenheiten betreffen, die zumindest in Teilaspekten in den Zuständigkeitsbereich der RTR-GmbH fallen, sind mit der RTR-GmbH akkordiert.

I.5 Rechtsqualität des Regulierungskonzepts

Das Regulierungskonzept stellt eine Absichtserklärung dar, wie die Regulierungsbehörde sich abzeichnende Themen zu behandeln gedenkt. Das Regulierungskonzept ist keine Verordnung im rechtlichen Sinn sondern stellt grundsätzliche regulatorische Überlegungen dar¹⁵. Niemand kann daraus subjektive Rechte ableiten.

Die Telekom-Control-Kommission wird allerdings bestrebt sein, auf Basis der im Folgenden angenommenen Entwicklungen und Prämissen ihr Entscheidungsermessen auszuüben. Im Rahmen ihrer Befugnisse wird die Telekom-Control-Kommission auch dafür Sorge tragen, dass ihr Geschäftsapparat an das Regulierungskonzept gebunden ist, sofern nicht gesetzliche Bestimmungen anderes erfordern.

I.6 Aufbau des Regulierungskonzepts

Oberste Handlungsanleitung für die Telekom-Control-Kommission sind – wie für jedes staatliche Handeln – die einschlägigen Rechtsvorschriften. Soweit sie Ziele und Grundsätze für die Regulierung vorgeben, werden sie in Kapitel II vorgestellt.

¹⁴ Anders und breiter noch § 115a des Ministerialentwurfes 269/ME XXIV. GP.

¹⁵ Siehe FN 3.

Die von § 115a geforderte Auseinandersetzung mit anderen politischen Erklärungen und Konzepten wird in Kapitel III vorgenommen. Sofern die dort dargestellten strategischen Erwägungen nicht im Widerspruch zu geltendem Recht stehen und auch sonst nicht unplausibel erscheinen, werden sie – sofern sie für das österreichische Marktumfeld (Kapitel IV) nutzbringend sind – in die Überlegungen der Telekom-Control-Kommission einfließen.

Die Ergebnisse der Kapitel II bis IV münden sodann in Kapitel V, das die strategisch-regulatorischen Überlegungen der Telekom-Control-Kommission zu absehbaren Entwicklungen im Bereich der elektronischen Kommunikation darstellt.

II. Regulatorische Grundlagen – Ziele und Grundsätze

Das Regulierungskonzept muss sich innerhalb des gesetzlichen Regulierungsrahmens bewegen. Dieser ist im Wesentlichen durch Ziele, die zu erreichen anzustreben sind, und Grundsätze, die bei der Zielverfolgung anzuwenden sind, definiert.

II.1 Regulierungsziele

Regulierung soll im Prinzip folgende **Ziele** erreichen¹⁶:

1. eine **moderne elektronische Kommunikationsinfrastruktur** zur Förderung der Standortqualität auf hohem Niveau schaffen¹⁷;

2. einen **chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb** bei der Bereitstellung von Kommunikationsnetzen und Kommunikationsdiensten einschließlich bei der Bereitstellung von Inhalten schaffen, und zwar durch

- Sicherstellung größtmöglicher Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preis und Qualität für alle Nutzer, wobei den Interessen behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen besonders Rechnung zu tragen ist;
- Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen oder Wettbewerbsbeschränkungen;
- Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Innovationen sowie die Sicherstellung von bestehenden und zukünftigen Investitionen in Kommunikationsnetze und -dienste;
- Sicherstellung einer effizienten Nutzung und Verwaltung von Frequenzen und Nummerierungsressourcen;
- effiziente Nutzung von bestehenden Infrastrukturen;

3. **Interessen der Bevölkerung fördern**, wobei gemäß § 1 Abs 2 Z 3 TKG 2003 den Interessen behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen besonders Rechnung zu tragen ist, und zwar durch

- Sicherstellung eines flächendeckenden Universaldienstes;
- Schutz der Nutzer insbesondere durch ein einfaches und kostengünstiges Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten sowie ein hohes Datenschutzniveau;
- Bereitstellung von Informationen, insbesondere in Form von transparenten Entgelten und Allgemeinen Geschäftsbedingungen;
- Sicherstellung von Integrität und Sicherheit von öffentlichen Kommunikationsnetzen.

¹⁶ § 1 Abs 2 - 3 TKG 2003. Diese Bestimmung weicht von Art 8 Abs 2 - 5 RahmenRL ab, weshalb § 1TKG 2003 iSd Art 8 RahmenRL zu interpretieren und fallweise zu ergänzen ist.

¹⁷ § 1 Abs 2 Z 1 TKG 2003, ohne Pendant in Art 8 RahmenRL. Bei funktionsfähigem Wettbewerb (Z 2 leg cit) sollte idealerweise ohnehin eine moderne elektronische Kommunikationsinfrastruktur entstehen.

4. einen Beitrag zur **Entwicklung des Binnenmarktes** leisten¹⁸, indem
Regulierungsbehörden unter anderem

- verbleibende Hindernisse für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste auf europäischer Ebene abbauen;
- den Aufbau und die Entwicklung transeuropäischer Netze und die Interoperabilität europaweiter Dienste sowie die durchgehende Konnektivität fördern;
- untereinander sowie mit der Europäischen Kommission und dem GEREK¹⁹ zusammenarbeiten, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis und die einheitliche Anwendung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation sicherzustellen.

II.2 Regulierungsgrundsätze

Die Telekom-Control-Kommission hat bei der Verfolgung der genannten Ziele **Regulierungsgrundsätze** anzuwenden²⁰. Diese sind gekennzeichnet durch

- Objektivität,
- Transparenz,
- Nichtdiskriminierung und
- Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen

und umfassen beispielsweise

- die Förderung der Vorhersehbarkeit der Regulierung, indem die Regulierungsbehörde über angemessene Überprüfungszeiträume ein einheitliches Regulierungskonzept beibehält;
- dass Betreiber von Kommunikationsnetzen und -diensten unter vergleichbaren Umständen keine diskriminierende Behandlung erfahren;
- den Schutz des Wettbewerbs zum Nutzen der Teilnehmer und gegebenenfalls die Förderung infrastrukturbasierter Wettbewerbs;
- die Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen, auch dadurch, dass bei jeglicher Zugangsverpflichtung dem Risiko der investierenden Unternehmen gebührend Rechnung getragen wird, und dass verschiedene Kooperationsvereinbarungen zur Diversifizierung des Investitionsrisikos zwischen Investoren und Zugangswerbern zugelassen werden, während gleichzeitig der Wettbewerb auf dem Markt und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewahrt werden;
- die Berücksichtigung der vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Teilnehmern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten herrschen;

¹⁸ Art 8 Abs 3 RahmenRL, ohne explizites Pendant im TKG 2003.

¹⁹ Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation. Nach der englischen Abkürzung meist auch als „BEREC“ bezeichnet.

²⁰ § 1 Abs 2a TKG 2003, Art 8 Abs 5 RahmenRL.

- die Auferlegung von regulatorischen Vorabverpflichtungen nur dann, wenn es keinen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb gibt, sowie die Lockerung und Aufhebung dieser Verpflichtungen, sobald diese Voraussetzung erfüllt ist.

Hinzu kommt, dass Regulierungsmaßnahmen **weitestgehend technologieneutral** zu gestalten sind²¹.

Erwähnenswert ist noch, dass das TKG 2003 mehrfach und an verschiedenen Stellen die Bedeutung des **Verhältnismäßigkeitsprinzips** bei regelungsbehördlicher/staatlicher Intervention hervorhebt (siehe schon oben).

II.3 Besondere Aspekte der Ziele und Grundsätze

Ausgehend von den Zielen und Grundsätzen der Regulierung, hat sich die ERG²² schon früh auf eine gemeinsame Sichtweise (common positions) über die richtige Anwendung spezifischer Regulierungsverpflichtungen verständigt. Dieser Ansatz hat nach wie vor Gültigkeit und wird auch durch GEREK den nationalen Regulierungsbehörden zur Anwendung empfohlen²³:

- Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden sollen wohl begründet sein und in Einklang mit den Zielen und Verpflichtungen der Richtlinien stehen;
- wo die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens nicht repliziert werden kann, muss die Ausübung von Marktmacht gegenüber den Konsumenten verhindert werden;
- wo die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens replizierbar ist, soll durch den Einsatz von Regulierungsinstrumenten der Übergang zu nachhaltigem, infrastrukturbasierendem Wettbewerb gefördert werden;
- Regulierungsinstrumente sollen so gestaltet sein, dass sie anreizkompatibel sind, d.h. der Anreiz zur Einhaltung soll größer sein, als der Anreiz zur Umgehung.

Darüber hinaus erscheinen für die Ausgestaltung des Regulierungskonzepts noch folgende Aspekte besonders beachtlich, die sich vor allem durch die Änderung des EU-Rechtsrahmens im Jahr 2009 („Review“) ergeben haben:

Die Stellung der **Nutzer als Nachfrager** (und damit als „Wettbewerbstreiber“) von Diensten elektronischer Kommunikation wird **gestärkt** und der Nutzerschutz ausgeweitet. Die TKG-Novelle BGBl I 2011/102 hat diesem Umstand besonders Rechnung getragen.

Der Unionsrechtsrahmen sieht zahlreiche Möglichkeiten zu Gunsten der Europäischen Kommission vor, Empfehlungen, Leitlinien etc („**soft law**“) zu generieren. Damit soll den Anforderungen des Sektors für elektronische Kommunikation, der in besonderem Ausmaß durch dynamische Entwicklungen gekennzeichnet ist, nach Flexibilität und Schnelligkeit einerseits sowie nach Rechtssicherheit andererseits Rechnung getragen werden. Ungeachtet dessen, dass „soft law“ rechtlich unverbindlich ist, kommt diesen Materialien in der Praxis große Bedeutung zu. Es erscheint daher geboten, „soft law“ als Teil der

²¹ § 1 Abs 3 TKG 2003, Art 8 Abs 1 RahmenRL.

²² European Regulators´ Group. Diese Gruppe wurde zwar aufgelöst, ist aber mit ihren Aufgaben in GEREK aufgegangen.

²³ ERG (06) 33.

regulatorischen Ziele zu behandeln. Allerdings ist eine kritische Auseinandersetzung mit „soft law“ im Einzelfall jedenfalls erforderlich und gegebenenfalls – ausreichend begründet – (zB wenn sich ein einer Empfehlung zu Grunde liegendes ökonomisches Konzept als nicht tragfähig erweist) unangewendet zu lassen.

Regulierungsmaßnahmen (als Erscheinungsform sektorspezifischen Wettbewerbsrechts) sollen zunehmend als Ausnahme, nicht als Regelfall begriffen werden. „Das Ziel besteht darin, die sektorspezifische Vorabregulierung je nach der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten **schrittweise abzubauen** und letztendlich die elektronische Kommunikation nur durch das allgemeine Wettbewerbsrecht zu regeln.“²⁴

²⁴ Erwägungsgrund 5 Satz 1 RL 2009/140/EG. Siehe nun auch die (geplante) Rücknahme von Regulierungsmaßnahmen auf dem Markt für Endkundenmieteleitungen (M 1.6/12) und dem Gesprächsmarkt für Nicht-Privatkunden (M 1.7/12).

III. Strategisches Umfeld

Als Antwort auf die Wirtschaftskrise hat sich die Europäische Union im Jahr 2010 die Initiative **Europa 2020** verordnet²⁵. Es handelt sich dabei um eine Strategie, die ermöglichen soll, gestärkt aus dieser Krise hervorzugehen. Europa 2020 skizziert eine Vision der europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts, wobei drei sich gegenseitig verstärkende Prioritäten vorgeschlagen werden:

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft;
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft;
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Die Strategie Europa 2020 schlägt zur Zielerreichung sieben Leitinitiativen vor. Eine davon ist die **Digitale Agenda für Europa**, die die grundlegende Rolle definieren soll, die dem Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zukommen muss, wenn Europa seine Ziele für 2020 verwirklichen will²⁶. Die Digitale Agenda soll dabei den Weg für die bestmögliche Entfaltung des sozialen und wirtschaftlichen Potenzials von IKT ebnen, vor allem für das Internet als dem „unverzichtbaren Träger wirtschaftlicher und sozialer Aktivität“²⁷. Die Digitale Agenda verfolgt in diesem Zusammenhang – unter anderem – das Ziel, aus einem digitalen Binnenmarkt einen nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen zu ziehen. Dabei soll der digitale Binnenmarkt auf einem schnellen (ab 30 Mbit/s) bis extrem schnellen Internet (ab 100 Mbit/s)²⁸ und interoperablen Anwendungen beruhen.

Um diese ambitionierten Vorgaben zu erreichen, schlägt die EK Maßnahmen vor, die auf einem „Technologiemix“ basieren und sich auf zwei parallel zu verfolgende Ziele konzentriert:

- eine garantierte universelle Breitbandversorgung (in Kombination von Festnetz und Mobilfunk) mit Internetgeschwindigkeiten, die schrittweise auf 30 Mbit/s und mehr ansteigen²⁹;
- längerfristig die Förderung der Einführung und Verbreitung der Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA) in einem Großteil der EU, um ultraschnelle Internetanschlüsse mit mehr als 100 Mbit/s bereitzustellen³⁰.

Dabei ist für die EK auch wesentlich, dass das Internet „offen und neutral“ bleibt³¹.

Im Rahmen der Digitalen Agenda weist die EK jedoch auch auf Problembereiche hin, die für die ambitionierte Zielerreichung als hinderlich angesehen werden. Einer dieser Problembereiche wird als „mangelnde Investitionen in Netze“ umschrieben: *„Es muss mehr getan werden, um – mit Hilfe von Festnetz- und Drahtlostechnik – die Einführung und*

²⁵ Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020.

²⁶ Eine Digitale Agenda für Europa, KOM (2010) 245, 3.

²⁷ Digitale Agenda (FN 26) 3.

²⁸ Einzelheiten siehe Digitale Agenda (FN 26) 22, 47.

²⁹ Digitale Agenda (FN 26) 22 f.

³⁰ Digitale Agenda (FN 26) 23 f.

³¹ Digitale Agenda (FN 26) 24.

*Verbreitung von Breitbandanschlüssen für alle sicherzustellen und Investitionen in die neuen, extrem schnellen, offenen und wettbewerbsbestimmten Internet-Netze zu erleichtern, die den Lebensnerv einer künftigen Wirtschaft bilden werden. Im Mittelpunkt unserer Bemühungen muss die Schaffung der richtigen Anreize für private Investitionen stehen, ergänzt durch sorgfältig ausgerichtete öffentliche Investitionen, wobei jedoch die Herausbildung neuer Monopole in unseren Netzen verhindert und die Frequenzzuweisung verbessert werden muss.*³²

An diesem (europäischen) Befund dürfte sich seit dem Jahr 2010 nicht viel geändert haben. In einer erst jüngst (Dezember 2012) veröffentlichten Mitteilung³³ weist die EK darauf hin, dass die Investitionen in das Hochgeschwindigkeits-Internet in der EU – insbesondere im Vergleich mit Südkorea, Japan und China aber auch den USA – nicht dynamisch genug seien. Auch würden die in Europa getätigten Investitionen in Mobilfunknetze der 4. Generation nur einen kleinen Bruchteil der weltweiten Gesamtinvestitionen ausmachen³⁴. Zwar gäbe es erste Anzeichen für eine beginnende Verbreitung von Hochgeschwindigkeits-Breitbandanschlüssen, darunter auch von ultraschnellen Anschlüssen mit mehr als 100 Mbit/s. Insgesamt aber bleibt Europa weit hinter anderen Regionen zurück. Als Gründe hierfür werden genannt:

- Die derzeit vorherrschenden Investitionsmodelle und die Struktur der EU-Märkte schüren Ungewissheit über die unternehmerische Rentabilität großer Netzinvestitionen;
- es gibt Zweifel an der kurzfristigen Bereitschaft der Verbraucher, für höhere Geschwindigkeiten auch mehr zu bezahlen³⁵.

Für die EK ergibt sich daraus die Notwendigkeit, Investitionen in Zugangsnetze und Technologien der nächsten Generation (NGA) weiter anzuregen und die Kosten des Aufbaus breitbandiger Mobilfunk- und Festnetzinfrastrukturen zu senken. Als „wichtige Umgestaltungsmaßnahme“ wird genannt:

- „Dauerhafte Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Vorleistungspreise zur Förderung von Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze und zur Stärkung des Wettbewerbs in allen Netzen.“³⁶

Die **mittelfristige Strategie von GEREK**³⁷ (3-5 Jahre) unterstützt die Ziele der Digitalen Agenda. Ausgehend von einer technologisch starken Tendenz hin zu „wireless and IP technologies“ sowie einer raschen Konvergenz mit Mediendiensten, wird sich GEREK strategisch unter anderem auf die folgenden Aufgabenbereiche konzentrieren:

- „Infrastructure: boosting the roll-out of next generation networks“,
- „Consumers: boosting empowerment and protection“,

³² Digitale Agenda (FN 26) 6 f.

³³ Die Digitale Agenda für Europa – digitale Impulse für das Wachstum in Europa, KOM (2012) 784.

³⁴ Impulse (FN 33) 3.

³⁵ Impulse (FN 33) 9.

³⁶ Impulse (FN 33) 10.

³⁷ BEREK Medium Term Strategy Outlook, BoR (12) 09,

http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/annual_work_programmes/56-bereg-medium-term-strategy-outlook.

- “Services: boosting the internal market”.

Das jährliche „BEREC Work Programme“³⁸ setzt sich mit den Schwerpunkten der mittelfristigen Strategie des GEREK auseinander und listet hierzu Einzelaktionen auf, die sich das GEREK für das jeweilige Jahr vornimmt.

Die Umsetzung des jährlichen Arbeitsprogrammes wird in aller Regel durch Expert Working Groups (EWG) besorgt, die von Expertinnen und Experten der nationalen Regierungsbehörden beschickt werden.

Die österreichische **Breitbandstrategie 2020** erklärt, dass Österreich mit seinen nationalen Zielen „im Einklang mit der Europäischen Strategie“ (hier gemeint: der Digitalen Agenda) liegt und seine nationalen Maßnahmen in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben erarbeiten wird³⁹. Die Vision lautet: Österreich soll sich an der Spitze der IKT-Nationen positionieren.

Die nationale Breitbandstrategie nennt 30 Maßnahmen, die als Umsetzungsschritte für die genannte Vision geplant sind⁴⁰. Darunter finden sich auch strategische Maßnahmen, die (auch) in den Zuständigkeitsbereich der Regierungsbehörden für elektronische Kommunikation fallen. Diese lauten:

- Kompetenzzentrum Internetgesellschaft: Prioritäten setzen (siehe unten)
- Bündelung von Informationsveranstaltungen: Thema zugänglich machen
- Zusammenarbeit zwischen den Akteuren forcieren: Kooperationsmöglichkeiten nutzen
- Themenforcierung Netzneutralität: offenes Netz aufrecht erhalten
- Telekommunikationsrahmen an die neuen Herausforderungen anpassen
- Infrastrukturkataster: unversorgte Gebiete besser anbinden
- Zugang zu verfügbarer Infrastruktur erleichtern. Rasche Verfahrensabwicklung ermöglichen
- Digitale Dividende: Rahmenbedingungen festlegen

Das oben erwähnte Kompetenzzentrum Internetgesellschaft (KIG), eine Einrichtung der Bundesregierung, hat begonnen, eine **Strategie für die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in Österreich für die Jahre 2014 - 2018** zu entwickeln. Dazu hat sie Ende Dezember 2012 grundsätzliche Überlegungen zur Entwicklung einer IKT-Strategie zur Konsultation ausgeschickt. Darin werden bedeutende IKT-Themenfelder behandelt, die besondere Bedeutung für Österreich in der nächsten Zukunft haben und damit die Positionierung des Landes bestimmen werden. Auf Basis dieser Grundsatzüberlegungen wird nun unter Einbindung der relevanten Stakeholder eine IKT-Strategie entwickelt, die klar vorgeben soll, welche Schritte wann zu setzen sind. Um diese IKT-Strategie letztendlich

³⁸ Für das Jahr 2013 siehe BoR (12) 142, http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/annual_work_programmes/1147-bereg-work-programme-2013.

³⁹ BMVIT, Breitbandstrategie 2020, 11.

⁴⁰ Im Einzelnen siehe Breitbandstrategie (FN 39) 29 ff.

umsetzen zu können, wird eine leistungsfähige Infrastruktur eine unabdingbare Voraussetzung sein.

Die in **Regulation 2.0** formulierten Thesen verstehen sich hingegen als erster Input für eine grundlegende Diskussion zur Frage, wie ein neuer Ansatz für Regulierung in Europa aussehen könnte⁴¹. Auf Grund raschen technologischen Fortschritts und tiefer Umbrüche in der Struktur der Telekommunikationsmärkte (zB sog OTT-player), tritt Regulation 2.0 für einen dynamischeren Regulierungsrahmen ein, mit dem Ziel, Investitionsanreize zu verbessern und mehr Flexibilität walten zu lassen, jedoch unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung oder Stärkung von Wettbewerb. Als wesentliche Herausforderung für die Politik insgesamt – also über sektorspezifische Regulierung hinausgehend – wird das Wiedererlangen des Vertrauens von Investoren sowohl in das europäische Regulierungssystem als auch in die Industrie gesehen.

Das gemäß den Erläuternden Bemerkungen zu § 115a in Betracht zu ziehende österreichische **Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode** (Regierungsprogramm 2008 - 2013)⁴² formuliert im Kapitel „Infrastruktur und Verkehr“ zwei zentrale Ziele für Telekommunikation (Pkt 4.2), die jedoch beide unter „Budgetvorbehalt“ stehen. Die Telekom-Control-Kommission leitet hieraus keine neuen, zusätzlichen Erkenntnisse für ihr Regulierungskonzept ab.

⁴¹ https://www.rtr.at/de/komp/Regulation_2_0.

⁴² <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.

IV. Marktumfeld

Strategische Überlegungen zu absehbaren Entwicklungen in der elektronischen Kommunikation können erst dann sinnvoll angestellt werden, wenn man den status quo kennt und aus ihm mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintretende Entwicklungen bzw. Tendenzen ableiten kann. Einen sehr verlässlichen Bericht über den aktuellen Zustand der Märkte liefern dabei gründlich durchgeführte Marktanalysen (iSd 5. Abschnitts des TKG). Weil aber jeder Marktanalyse auch eine zukunftsgerichtete Betrachtung zu Grunde liegt, bietet sie auch eine realistische Einschätzung über die erwartbaren Ereignisse in nächster Zeit.

Je länger eine Marktanalyse zurückliegt, desto größer ist das Risiko, das sie nicht mehr alle Aspekte der Gegenwart abdecken kann. Daher ist es wesentlich, dass die Märkte durch die Regulierungsbehörde laufend beobachtet werden – dies umso mehr, als der Abstand zwischen regulären Marktanalysen größer wird⁴³ –, um Fehlentwicklungen rasch erkennen und erklären zu können und gegebenenfalls Maßnahmen bis hin zu einer Änderung der Regulierungsstrategie veranlassen zu können. Die Telekom-Control-Kommission ist dabei der Überzeugung, dass die diesbezüglichen Aktivitäten der RTR-GmbH (Beobachtung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung⁴⁴, Anstreben bester Kenntnis über neue Markttrends und technischen Fortschritt etc) einen wichtigen und wertvollen Beitrag zum Verständnis des Marktumfeldes leisten.

Die Telekom-Control-Kommission hat die Einleitung eines Marktanalyseverfahrens beschlossen. Es handelt sich dabei um die „vierte Runde“ seit In-Kraft-Treten des EU-Rechtsrahmens im Jahr 2002. Diese Analysen sind zwar noch nicht für alle Märkte rechtskräftig abgeschlossen, aber dennoch lassen sich – auch in Zusammenschau mit jüngsten Datenerhebungen und sonstigen Marktbeobachtungen – folgende Schlussfolgerungen ziehen⁴⁵:

IV.1. Die Nachfrage nach Kapazitäten (Bandbreiten) steigt beträchtlich

Der durch mehrere Studien bereits belegte und weiterhin anhaltende Trend einer deutlichen Nachfragesteigerung für Übertragungskapazitäten⁴⁶ (Bandbreite) zeigt sich auch für Österreich. So wurden etwa im 2. Quartal 2012 in Österreich rund 6,15 Mio. Breitbandanschlüsse gezählt (davon 86% über 2 MBit/s). Dabei haben Smartphonetarife⁴⁷

⁴³ § 36 Abs 6, Art 16 Abs 6 RahmenRL.

⁴⁴ §§ 34 Abs 2, 90 Abs 2.

⁴⁵ Zu den Einzelheiten siehe die auf der Homepage der RTR veröffentlichten Bescheide (-entwürfe). Eine Zusammenfassung ist auch im jährlichen Kommunikationsbericht (für 2012 in Druck) zu finden, der allerdings auf Grund gesetzlicher Beschränkungen nicht vor Juli des Folgejahres veröffentlicht werden darf.

⁴⁶ Die EK davon aus, dass der Mobilfunk-Datenverkehr zwischen 2012 und 2018 weltweit um das Zwölfwache ansteigen wird, der über Smartphones laufende Datenverkehr bis 2018 sogar um das Vierzehnfache; Impulse (FN 33) 3. Laut einer im Februar 2012 vorgestellten Studie geht der Netzwerkhersteller Cisco davon aus, dass die über mobiles Internet weltweit zu transportierende Datenmenge zwischen den Jahren 2011 und 2016 um das 18-Fache ansteigen werde. Es würden dann 10,8 Exabyte/Monat in mobilen Netzen abgeführt werden. <http://newsroom.cisco.com/press-release-content?type=webcontent&articleId=668380>.

⁴⁷ Das sind Bündelverträge, die Sprache/SMS enthalten, bei denen mindestens 250 MB im monatlichen Entgelt inkludiert sind und bei denen von Teilnehmerseite mindestens einmal im betreffenden Quartal ein Internetzugriff erfolgt ist.

gegenüber dem Vorquartal um 8,9 % (auf 2,22 Mio. Anschlüsse) zugelegt und damit auch erstmals die Penetrationsrate der festen Breitbandanschlüsse übertroffen⁴⁸.

Inwieweit der seit Ende 2011 zu konstatierende leichte Rückgang von Breitbandanschlüssen im Festnetzbereich ein dauerhaftes Phänomen ist, bleibt abzuwarten. Es unterstreicht jedenfalls die bereits in den Marktanalysen des Jahres 2009 festgestellte Substitutionsbeziehung fest/mobil.

Treiber für die Kapazitätsnachfrage sind vor allem 3G/4G-funktionsfähige Endgeräte (zB Smartphones, Tablets), datenintensive Anwendungen, günstige Datenpreise (flat rates) und technologischer Fortschritt (all-IP, LTE [Mobilfunkbetreiber als Nachfrager von hochbitratigen Bandbreiten zur Anbindung von Mobilfunkstationen⁴⁹]).

Um die Nachfrage nach Kapazitäten befriedigen zu können, werden jedenfalls Investitionen erforderlich sein, und zwar im Anschlussbereich des Festnetzes (FTTC/FTTB/FTTH), im festen Kernnetz (NGN sowie notwendige Transportkapazitäten), im Anschlussbereich des Mobilnetzes (Netzverdichtung; LTE/LTE advanced; Glasfaser bis zur Basisstation) sowie im mobilen Kernnetz (LTE-Komponenten/IP Multimedia Subsystem [IMS] sowie notwendige Transportkapazitäten).

IV.2 Der Ausbau von FTTx geht schleppend voran

Die Bedeutung von IKT für die weitere Entwicklung der Gesellschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft wurde bereits mehrfach betont. Sie kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Da IKT-Anwendungen technologisch hochwertige Netzwerke (Hochgeschwindigkeitsnetze; next generation networks, NGN) voraussetzen, ist deren Ausbau unabdingbare Notwendigkeit.

Der Ausbau von NGN ist jedoch – insbesondere im Festnetz-Anschlussbereich – kostspielig. Trotz der oben konstatierten Nachfragesteigerung nach Kapazitäten zeigen sich aber Netzbetreiber und Finanzsektor zumindest derzeit wenig überzeugt von den bestehenden Investitionsmodellen für FTTC/B/H, sodass die notwendigen Investitionen weitgehend ausbleiben⁵⁰. Hinzu kommt, dass die Nutzerinnen und Nutzer als Nachfrager von bandbreitenintensiven IKT-Anwendungen nur dann bereit sein werden, mehr für die Nutzung von Diensten über FTTx zu zahlen, wenn sie für sich darin einen adäquaten Vorteil sehen. Dieser Vorteil scheint aber für viele Nutzerinnen und Nutzer noch nicht in Sicht zu sein, insbesondere weil mit bestimmten Technologien (zB Vectoring) auch mit Kupfernetzen hohe Bandbreiten erzielt werden können („second life of copper“). Derzeit sieht es so aus, als würde Glasfasertechnologie die Kupfertechnologie nicht ablösen, sondern mit ihr in Wettbewerb treten⁵¹, was zumindest übergangsweise, möglicherweise auch für einen

⁴⁸ RTR, TK-Monitor 4/12, 52 ff.

⁴⁹ Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren TTK M 1.5/12, 25 f.

⁵⁰ In diesem Sinn auch das wirtschaftliche Gutachten im Verfahren TTK M 1.1/12, 11 f, 29; TTK 17.12.2012, Z 1, 3/11, 112 ff.

⁵¹ Das bedeutet allerdings nicht, dass im Kupfer-Anschlussnetz strukturell alles beim Alten bleiben würde. Vielmehr erfordert die Vectoring-Variante mit dem Einsatz von Lichtwellenleitern bis zum Cabinet (FTTC) oder ins Gebäude (FTTB) und dem Einsatz von neuem Equipment (DSLAM, Modem) durchaus beträchtliches Investment – wenn auch geringer als bei einem reinen FTTH-Roll-Out.

längeren Zeitraum, auch zu einer „Symbiose“ in Form von Kupfer/Lichtwellenleiter-Hybridnetzen führen wird.

Die Europäische Kommission ist sich neuerdings dieser Umstände bewusst und ringt um eine Position, die ihren vorläufigen Abschluss in einem Empfehlungsentwurf findet, mit der im Prinzip von der strikten Kostenorientierung bei NGA-Netzen abgegangen werden kann⁵².

IV.3 Folgen von all-IP: OTT und Konvergenz

Nach den IP-basierten Netzwerktechniken der 1990er-Jahre rücken zunehmend IP-basierte Dienste in das Blickfeld technologischen und ökonomischen Interesses. Unter „all-IP“ wird die umfassende Verwendung der Internet Protocol (IP)-Technologie verstanden, die auch zur Kodierung von Sprachsignalen in digitale Pakete eingesetzt wird. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die bisherigen Telefontechnologien (zB für Sprache oder SMS) nicht mehr benötigt werden. Telefonie wird somit zu einem herkömmlichen IP-Datendienst.

Es gibt bereits zahlreiche elektronische Kommunikationsdienste, die als Vorboten für eine „all-IP-Welt“ gesehen werden können⁵³. Solche Dienste werden von sog. over-the-top playern (OTT)⁵⁴ angeboten – und (wie viele andere Internet-Inhalte) größtenteils kostenlos. Daher haben OTTs das Potenzial, eine Wende für vertikal integrierte TK-Betreiber (Netz samt Dienstangebot) einzuleiten, weil es zu einer Kanibalisierung durch kostenlos-Dienste kommen wird. Bisherige Dienste- und Netzbetreiber könnten gezwungen sein, sich in weiterer Folge auf das Betreiben ihrer Infrastruktur (mit unterschiedlichen Qualitätsstufen) konzentrieren.

Auf der anderen Seite wird durch all-IP die Entwicklung hin zur audiovisuellen Konvergenz nochmals beschleunigt werden. Dies wird auch Schwerpunkt einer Diskussion sein, die die EK für Anfang 2013 mit einem Grünbuch über die Vorbereitung auf eine vollständig konvergente audiovisuelle Welt angekündigt hat⁵⁵. Die Regulierungsbehörde wird sich an dieser Debatte beteiligen.

IV.4 Netzneutralität als Grundsatz für Internetdienste

Das Thema Netzneutralität wird seit mehreren Jahren kontrovers diskutiert, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Zwar gibt es kein universelles Verständnis über die Definition des Begriffs „Netzneutralität“, doch geht es im Wesentlichen um die Gleichbehandlung aller IP-Datenpakete durch ein Netzwerk unabhängig von Sender, Empfänger, Inhalt, Anwendung und Service⁵⁶.

⁵² In einer ersten Einschätzung zeigt sich die RTR von dem Entwurf nicht überzeugt, vor allem weil er zu komplex und unflexibel erscheint.

⁵³ zB „Skype“ ([Video-]Telefonie), „WhatsApp“ (Messenger-Dienst).

⁵⁴ zB Google, Apple, Skype etc.

⁵⁵ Impulse (FN 33) 7. Im Jahr 2016 werden Prognosen zufolge 570 Millionen Privathaushalte weltweit über Geräte mit eingebauter Internetanbindung (Fernsehgeräte, Blu-ray-Spieler, Settop-Boxen, Spielkonsolen und Medien-Streaming-Boxen) verfügen.

⁵⁶ BoR (12) 145 rev 1.

Zwar ist auch das gegenwärtige Internet nicht gänzlich „neutral“, doch hält sich eine differenzierte Behandlung unterschiedlicher Dienste bzw. des Verkehrs der verschiedenen Diensteanbieter durch Internet Service Provider (ISPs) bisher noch in engen Grenzen.

Dies könnte sich allerdings ändern, wie aus der anhaltenden Debatte über die Netzneutralität erkennbar ist. So könnte es für Marktteilnehmer unterschiedliche Gründe geben, von der Netzneutralität abzuweichen. ISPs etwa argumentieren, dass neue Dienste, wie Video Streaming zu einem enormen Anstieg der zu übertragenden Daten führen, was wiederum zusätzliche Investitionen in Kapazität bzw. Bandbreite erfordert. Daher wird die Forderung nach Beteiligung von Diensteanbietern an diesen Investitionen laut.

Weiters stehen einige der über das Internet angebotenen Dienste im Wettbewerb zu den von ISPs selbst erbrachten Diensten, wie etwa Sprachtelefonie oder Video on Demand. Somit könnte für ISPs ein Anreiz bestehen, diese Dienste zu blockieren oder schlechter zu behandeln, um die Nachfrage nach den eigenen Diensten und die damit einhergehenden Erlöse zu erhöhen (s. oben, IV.3).

Hinzu kommt, dass ebenso Rechtsfragen hinsichtlich des Umgangs mit dem Datenschutz (insbesondere „deep packet inspection“, DPI) und damit einhergehend des Rechts auf Achtung der Privatsphäre sowie des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung zu thematisieren sein werden.

Aus dem bisherigen Stand der Diskussion können folgende Eckpunkte zusammengefasst werden:

- Die technologische Trennung der Diensteebene von der Netzebene (application and network layers) ist Charakteristikum des bisherigen Internets (nach dem Prinzip „best effort“), das Innovation und Wachstum ermöglicht hat;
- Der Markt für IP-Zusammenschaltung hat sich auch ohne regulatorische Maßnahmen ausreichend entwickelt;
- Maßnahmen zur Verkehrslenkung (traffic management) und differenzierende Praktiken (zB das Blockieren oder Drosseln von IP-Verkehrsströmen) sind nicht per se schädlich, haben aber das Potenzial, auch unverhältnismäßig oder gar missbräuchlich eingesetzt zu werden.

All dies legt vorerst regulatorische Zurückhaltung – jedoch unter genauer Beobachtung der Entwicklungen – nahe, allerdings nur, solange ausreichender Wettbewerb die Betreiber diszipliniert und dabei sicherstellt, dass den Nutzern entsprechende Angebote zur Verfügung stehen.

Sollten sich Wettbewerb und Transparenzmaßnahmen in diesem Zusammenhang als ungenügend erweisen, wird seitens der Regulierungsbehörde auch der Einsatz rechtsetzender Maßnahmen zu erwägen sein (§ 17 Abs 3 TKG 2003, Art 22 Abs 3 UniversaldienstRL).

Die Regulierungsbehörde hat für das 2. Quartal 2013 ein „Positionspapier Netzneutralität“ in Aussicht gestellt, das die Regulierungsbehörde für die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Netzneutralität leiten soll. Als zentrales Prinzip wird dabei „Netzneutralität als Grundsatz“ gelten, da die Regulierungsbehörde ein offenes Internet mit niedrigen Eintrittsbarrieren anstrebt, in dem jeder Endkunde bzw. CAP die Möglichkeit haben soll, Inhalte seiner Wahl zu senden und zu empfangen, Dienste und Applikationen seiner

Wahl bereitzustellen bzw. zu nutzen, sowie Endgeräte (Hardware) und Programme (Software) seiner Wahl zu nutzen.

Weiters beteiligt sich die Regulierungsbehörde auf internationaler und europäischer Ebene aktiv an der Diskussion zum Thema Netzneutralität sowie an der Ausarbeitung von gemeinsamen Sichtweisen und Standpunkten.

IV.5 Bündelprodukte werden vermehrt nachgefragt

Anbieter von elektronischen Kommunikationsdiensten offerieren ihren Kunden zunehmend Bündelprodukte (zB sowohl den Zugang zur Festnetztelefonie als auch zum Breitbandinternet oder TV). Vor allem Geschäftskunden messen dem „one-stop-shopping“ hohe Bedeutung bei⁵⁷. In vielen Fällen geht die Nachfrage nach „märkteübergreifendem“ one-stop-shopping sogar noch weiter und über klassische TK-Dienste hinaus. Verschiedene Triple- und Quadruple-Angebote (Zugang Festnetz, mobil, Breitband und TV-Content), runden dieses Bild ab.

Wenn Bündelprodukte von einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angeboten werden, können sie neben positiven Effekten auch negative bewirken: Größere Effizienz (durch Kostenersparnisse) und größerer Nutzen (Konsumenten bevorzugen das Bündel) stehen der Gefahr gegenüber, dass das Bündel für Konkurrenten (technisch) nicht replizierbar ist (Marktmachtübertragung) oder dass der implizite Preis eines Produktes im Bündel unter den Kosten liegt (predatory pricing, margin squeeze). Zu den regulatorischen Schlussfolgerungen s unten, IV.7.

Grundsätzlich gilt es noch Folgendes zu bedenken: Wollen Betreiber Produktbündel (aus einer, nämlich ihrer Hand) anbieten, müssen sie einen Einstieg auf mehreren Märkten anstreben (Erweiterung ihres „footprints“). Dieser Einstieg wird aber aus Sicht der Wertschöpfungskette gegebenenfalls flacher ausfallen (und durch die technologische Entwicklung unterstützt) und das „Emporklettern“ auf der „ladder of investment“ wird möglicherweise weniger bedeutsam werden. Stattdessen wird intermodaler Wettbewerb eine tragendere Rolle spielen.

IV.6 Zugang zu physischer Infrastruktur bleibt wichtiger Beitrag für den Wettbewerb

Das Anschlussnetz der A1 Telekom Austria ist der am schwierigsten zu replizierende Teil der festen Infrastruktur. Daher ist der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TASL) für alternative Betreiber zentrales Element der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte. Der Zugang zur TASL ermöglicht alternativen Betreibern grundsätzlich den Markteintritt in de facto alle (auf leitungsgebundenen Technologien basierenden) Endkundenmärkte und kann daher als „universales“ Instrument der Marktöffnung bezeichnet werden⁵⁸.

Seit Mitte 1999 wird in Österreich (physische) Entbündelung regulatorisch angeordnet.

⁵⁷ Im Jahr 2011 bewerteten etwa 56% der Geschäftskunden die Möglichkeit der Nutzung eines Kombiangebots als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ (Privatkunden: 42%), Wirtschaftliche Gutachten in den Verfahren TKK M 1.3/12, 23 ff; M 1.4/12, 24 ff; M 1.7/12, 8 f.

⁵⁸ Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren TKK MA 1.1/12, 8.

Durch den NGA-Ausbau der A1 Telekom Austria kann es nun dazu kommen, dass die (physische) Entbündelung der TASL am Hauptverteiler aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht mehr möglich ist. Deshalb wurde A1 Telekom Austria bereits im Jahr 2010 durch die Regulierungsbehörde verpflichtet, in NGA-Ausbaugebieten (FTTC- bzw. FTTB-Ausbau) weitere Zugangsprodukte anzubieten⁵⁹. Zu diesen Produkten zählt – neben dem Zugang zu Kabelkanälen (ducts) und (subsidiär) unbeschalteter Glasfaser (dark fibre) auf der Strecke zwischen Entbündelungsort (zB Kabelverzweiger) und dem HVt – auch die sogenannte „virtuelle Entbündelung“. Im Gegensatz zur physischen Entbündelung der TASL wird hier nicht die Kupferdoppelader selbst übergeben, sondern ein Dienst, der alternativen Betreibern – nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten im Netz von A1 Telekom Austria – möglichst ähnliche technische und preisliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen soll wie die physische Entbündelung.

Für die virtuelle Entbündelung gilt das zur physischen Entbündelung Gesagte (größte Wertschöpfung durch alternative Betreiber im Vergleich zu anderen Zugangsformen), wobei hier aber – zumindest vorläufig – technische Einschränkungen im Netz der A1 Telekom Austria bewirken, dass bestimmte Datendienste (va im Geschäftskundenbereich) nicht erbracht werden können.

Wesentlich wird daher in den nächsten Jahren die Weiterentwicklung der virtuellen Entbündelung sein, wobei es nach heutigem Erkenntnisstand einen kleinen Teil an Diensten geben wird, die nicht auf virtuelle Entbündelung migriert werden können. In diesen Fällen muss eine Migration auf ein anderes Vorleistungsprodukt erfolgen, um einen technologisch bedingten Kundenverlust beim alternativen Betreiber möglichst zu verhindern. Diese Vorleistungsprodukte (zB basierend auf Ethernetdiensten oder Mietleitungen) müssen aber von Fall zu Fall entsprechend der konkreten Nachfrage entwickelt werden.

Nicht absehbar ist, dass durch FTTH-Entbündelung auf die virtuelle Entbündelung verzichtet werden könnte⁶⁰: Da A1 Telekom Austria FTTH nicht point-to-point, sondern in einem PON (passive optical network) ausbaut, kommt für die physische Entbündelung derzeit (nach heutigem technisch-ökonomischem Stand) allenfalls der (kundenindividuelle) Glasfaserabschnitt des FTTH-Anschlusses vom Endkunden bis zum (vom Kunden aus gesehen) ersten Splitter in Betracht.

Entwickelt sich intermodaler Wettbewerb allerdings noch stärker, kann dies jedoch soweit führen, dass Entbündelung als regulatorische Verpflichtung nicht mehr erforderlich ist. Bis 2017 ist allerdings nicht damit zu rechnen.

IV.7 Margin squeeze-Tests sind ein bewährtes regulatorisches Konzept

Auf mehreren Märkten hat die Regulierungsbehörde in den vergangenen Jahren festgestellt, dass das Wettbewerbsproblem überhöhter Preise besteht⁶¹. Allerdings kann bei einem unregulierten Endkundenpreis mit kostenorientierten Zugangspreisen alleine noch nicht verhindert werden, dass Wettbewerber auf der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe durch Preisdiskriminierung auf der Vorleistungsebene einer Preis-Kosten-Schere (margin squeeze)

⁵⁹ TTK 6.9.2010, M 3/09.

⁶⁰ Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren TTK M 1.1/12, 62 f.

⁶¹ Im Folgenden Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren TTK M 1.1/12, 55, 87.

ausgesetzt werden. Die Kostenorientierung ist somit lediglich notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung zur Verhinderung von preislich induzierter Wettbewerbsstörung. Wenn am Endkundenmarkt (zB am nicht regulierten Breitbandendkundenmarkt) Preise unterhalb der Vollkosten gesetzt werden, dann kann es auch bei kostenorientierten Vorleistungspreisen zu einem margin squeeze kommen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen sind regelmäßige margin squeeze-Tests eine notwendige Maßnahme, um die Ausübung von margin squeeze zu verhindern⁶². Insofern sollten Vorleistungspreise jedenfalls den retail minus-Maßstab erfüllen, der in der regulatorischen Praxis genau einem margin squeeze-Test entspricht. Mit retail minus alleine können jedoch überhöhte Preise nicht verhindert werden. Als regulatorischer Preismaßstab muss daher das Minimum aus kostenorientiertem Preis und retail minus gelten.

Der margin squeeze-Test – ein Instrument, das im Anwendungsbereich des allgemeinen Wettbewerbsrechts Bedeutung erlangt hat – eignet sich aus regulatorischer Sicht besonders in einem Umfeld mit intermodalem Wettbewerb und niedrigem Preisniveau. Daher wird sich der margin squeeze-Test vor allem mittelfristig als das zentrale Preisregulierungsinstrument etablieren.

IV.8 Spezifisch österreichisches Marktumfeld im europäischen Vergleich

Das österreichische Marktumfeld zeichnet sich im europäischen Vergleich durch Besonderheiten aus. Zu diesen zählen etwa eine hohe Mobilfunkpenetrationsrate (ca 160% Ende 2012), rapides Datenwachstum im mobilen Endkundenmarkt (durchschnittliche Zuwachsraten über 10% pro Quartal) sowie das Faktum, dass mehr als 85% aller telefonierten Minuten aus den Mobilfunknetzen stammen⁶³.

Diese wenigen Beispiele stehen stellvertretend für den Umstand, dass die Telekom-Control-Kommission regelmäßig auch internationale Vergleiche anstellt, um Schlussfolgerungen für die Regulierung in Österreich ziehen zu können.

⁶² Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren TTK M 1.2/12, 131.

⁶³ Für Einzelheiten siehe insbesondere die quartalsweise von der RTR-GmbH veröffentlichten Telekom Monitore bzw auf europäischer Ebene die jährlich von der Europäischen Kommission veröffentlichten Scoreboards zur Zielerreichung der Digitalen Agenda (früher: Umsetzungsberichte).

V. Strategische Schwerpunkte der Telekom-Control-Kommission 2013 - 2017

Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse der vorherigen Kapitel II bis IV entwickelt die Telekom-Control-Kommission ihre weiteren Überlegungen. Soweit hierbei auch eine Zuständigkeit anderer Organe gegeben ist, wird sich die Telekom-Control-Kommission dafür verwenden, auf diese entsprechend einzuwirken.

Grundsatz ist, dass die Telekom-Control-Kommission die Ziele der Digitalen Agenda unterstützt. In Anbetracht der Situation in Österreich mit ausgeprägtem intermodalem Wettbewerb legt die Telekom-Control-Kommission folgende vier „High-Level-Ziele“ als strategische Schwerpunkte für die Jahre 2013 bis 2017 fest.

V.1 Der Ausbau von NGN/NGA wird bestmöglich unterstützt

Die Bedeutung, die die Digitale Agenda dem Ausbau von Netzwerken der nächsten Generation beimisst, ist unbestritten. Für die Zielerreichung der Digitalen Agenda (hohe Bandbreiten) ist es aber nicht wesentlich, mit welcher Technologie dies realisiert wird (Grundsatz der Technologieneutralität). Zu erwarten ist vielmehr, dass gerade in dicht besiedelten Gebieten Kabelnetze (DOCSIS 3.0), in ländlichen Gebieten hingegen Mobilnetze mit LTE einen wesentlichen Beitrag zur Digitalen Agenda leisten werden. Vor diesem Hintergrund wird in manchen Gegenden ein (zusätzlicher) roll-out von NGA (FTTC) möglicherweise gar nicht oder erst später ökonomisch sinnvoll (effizient) sein.

Das Hauptaugenmerk liegt darauf, Betreiber und Investoren von der Rentabilität eines Investments in NGN/NGA zu überzeugen. Regulierung muss einen Beitrag hierzu leisten, indem sie die richtigen Anreize setzt (s unten, Maßnahmen zu V.1).

Aber auch andere Aspekte im Zusammenhang mit NGN/NGA werfen Fragen auf. Es darf nicht übersehen werden, dass der Umbau im NGA strukturell zu einer Verschlechterung der Möglichkeiten von alternativen Netzbetreibern führt, da den „Economies of scope und scale“ größere Bedeutung zukommen. Der HVt als Zugangspunkt, bis zu dem Betreiber ihre Infrastruktur ausgerollt haben, verliert an Bedeutung, da das Anschlussnetz sich näher zum Kunden hin verschiebt und somit die Wirtschaftlichkeit häufig de facto nur mehr für einen oder zwei Betreiber gegeben ist. Höhere Nachhaltigkeit (Tiefe der Wertschöpfung) kann hier nur in Teilbereichen sichergestellt werden und setzt Kooperationen zwischen Festnetzbetreibern, gemeinsame Planung und allenfalls punktuellen Ausbau voraus. In Gebieten, in denen die Wirtschaftlichkeit für mehrere Betreiber nicht sichergestellt ist, muss bis auf Weiteres auf die virtuelle Entbündelung, allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf die Entbündelung der Glasfaser vertraut werden.

Vom Umbau des bisherigen Netzes in Richtung eines (kostensparenden und flexiblen) all-IP Netzes ist aber auch das Kernnetz betroffen. Schlüsselfragen sind hier: Veränderung der Abgrenzung zum Zugangsnetz, die zunehmende Schwierigkeit der Verteilung eines sehr hohen Anteils an gemeinsamen Kosten (und auch Gemeinkosten) auf einzelne Dienstleistungen bzw. Dienstleistungsgruppen; daraus folgend die Schwierigkeit bei der Festlegung regulatorisch korrekter Preise. Weitere Themen sind Netzneutralität, die Erhaltung der Innovationsdynamik durch die Peripherie (Anwendungen, Endgeräte), die Sicherstellung von Dienstqualität über Netze hinweg, die Implementierung neuer, den Wettbewerb unterstützender Abrechnungssysteme auf Vorleistungsebene etc.

Die Unterstützung des Ausbaus von NGN/NGA bedeutet für die Telekom-Control-Kommission auch, dass regulatorische Anreize für Investitionen in den Ausbau oder in die Erweiterung von Infrastruktur wichtiger gesehen werden als Preisabsenkungen.

Maßnahmenfelder zu V.1

V.1.1 Infrastruktur-Wettbewerb wird unterstützt

- durch entsprechende Vorleistungsprodukte (siehe zB oben IV.6, IV.7) und Erhöhung der Flexibilität von Nutzungen;
- aktive Beschäftigung mit Vorschlägen der EK (siehe zB oben IV.2)
- Unterstützung von Kooperationen; Schaffen/Weiterentwickeln eines level playing fields (zB Planungsrunden);
- effiziente Verfahrensführung für die Mitbenutzung von Leerrohren etc;
- intensive Begleitung der virtuellen Entbündelung und ihrer Weiterentwicklung;
- aktive Weiterbetreuung der Schnittstelle zu Investition und Finanzierung bzw Förderung von Projekten durch den Staat;
- Überprüfung der Grundlagen der geografischen (zB regionaler) Marktabgrenzung in Einklang mit GEREK;
- Beschäftigung mit neuen Zusammenschaltungskonzepten zur Sicherung von Dienstqualität über Netzgrenzen hinweg (zB IP-Voice-Zusammenschaltung; jedoch keine österreichische „Insellösung“, sondern unter Mitarbeit bei GEREK und allenfalls im Bereich der Normung),

V.1.2 Die De-Regulierung wird unter Voraussetzung selbsttragenden Wettbewerbs fortgeführt

- Die Rücknahme von Regulierung ist überlegenswert, weil Endkundenregulierung die intermodale Wettbewerbsfähigkeit am meisten einschränkt. Die Endkundenregulierung kann aber nur dann zurückgenommen werden, wenn der Wettbewerb (intra- oder intermodal) zunimmt, was entweder durch Wettbewerb am Endkundenmarkt selbst bewirkt wird oder im Fall des intramodalen Wettbewerbes die Existenz entsprechender Vorleistungs-Regulierungen voraussetzt. So zeigt sich etwa, dass (derzeit) carrier(pre-)selection (CS/CPS) als Vorleistungsprodukt auf dem Festnetz-Originierungsmarkt noch erforderlich ist, um die Endkundenregulierung im Bereich des Gesprächsmarktes für Nicht-Privatkunden aufheben zu können.
- Alternative Betreiber sollen vermehrt in die Lage versetzt werden, nicht nur Verbindungsleistungen (wie bei CS/CPS), sondern auch Zugangsleistungen flächendeckend anbieten zu können. Dies wäre mit dem VoB-Vorleistungsprodukt (VoB-only) bzw. der VoB-Option zusätzlich zu einem Bitstream-Anschluss möglich. Diese Vorleistungsprodukte werden jedoch gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt. Ob die auf den Festnetz-Zugangsmärkten auf Endkundenebene angeordneten Verbesserungen bei diesen Produkten die Akzeptanz erhöhen können, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Daher erscheint es – zumindest für die nächsten Jahre – notwendig, die CS/CPS-Regulierung – wenn auch unter geänderten Rahmenbedingungen (Kostenrechnungsstandard), die den bereits vorhandenen Wettbewerbsdruck aus dem Mobilsektor berücksichtigen – aufrecht zu erhalten.

V.2 Die Stellung der Verbraucher soll gestärkt werden

Jede Nachfrage nach Diensten elektronischer Kommunikation geht vom Endkunden aus. Auch die Nachfrage nach Vorleistungsprodukten ist nur von der Endkundennachfrage abgeleitet. Dies bedeutet zunächst, dass Wettbewerbsregulierung nur dort erforderlich ist, wo ansonsten auf Endkundenmärkten Wettbewerbsprobleme bestehen würden. Diesem Umstand wird durch die Marktabgrenzung und Marktanalyse Rechnung getragen.

Obwohl Wettbewerbsregulierung primär angebotsseitig ist, weil sie auf Marktbeherrschung und Betreiber abzielt, ist für das wettbewerbliche Geschehen auch die Nachfrageseite von zentraler Bedeutung. Je informierter der Endkunde ist, je qualifizierter er seine Entscheidungen treffen kann und je weniger Wechselbarrieren seiner Nachfrageentscheidung entgegenstehen, umso einfacher können die Regulierungsziele des TKG 2003 auch sichergestellt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund technisch grundsätzlich komplexer werdender Dienste und Endgeräte unterstützen bereitgestellte Informationen, Aufklärung und andere (Entscheidungs-)Hilfen das wettbewerbliche Geschehen. Ebenso bedeutend ist der Abbau von Wechselbarrieren (zB keine überlange Vertragsbindungen, unterbrechungsfreier Übergang zwischen Diensten desselben oder verschiedener Anbieter).

Neben dieser „aktiven Komponente“ steht der Endkunde aber auch als zu schützender Verbraucher an prominenter Stelle im Rechtsrahmen. So zeigen etwa die Vorabkontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§ 25), die Ermächtigung zur Erlassung einer Kostenbeschränkungsverordnung (§ 25a), ein umfassendes Streitbeilegungsverfahren (§ 122) oder die RoamingVO, dass Verbraucherschutz keine leere Zielformulierung ist, sondern tatsächlich Gewicht hat. Datenschutzbestimmungen und Vorschriften zur Internet-Sicherheit runden dieses Bild zu Gunsten des Nutzers ab.

Maßnahmenfelder zu V.2

V.2.1. Besser informierte Nutzerinnen und Nutzer treffen rationalere Entscheidungen

- Mit Hilfe von Aufklärungskampagnen den Nutzerinnen und Nutzern gute Kenntnis über den Umfang des Leistungsportfolios der Produkte verschaffen, einschl. der Dienstqualität der Produkte (zB Netzneutralität, § 17), der Möglichkeit ihrer Überprüfung (zB RTR-Netztest, § 17 Abs 5) sowie der Preise (§§ 24, 25); gegebenenfalls Einführung eines Tarifvergleichs (§ 25c) oder besonderer Informationspflichten (§ 25b);
- Klares Bild über die Vertragssituation (AGB) geben, einschließlich der Möglichkeiten der Vertragsänderung (§ 25, Mitteilungsverordnung, NÜV 2012);
- Netzausfälle/Dienstausfälle (§ 16a) sind in angemessener Weise den Nutzern mitzuteilen.

V.2.2. Wechselbarrieren sollen weitgehend unterbunden werden

- Keine überlangen Vertragsdauern zulassen (§§ 25, 25d);
- Zügige Durchführung der Nummernübertragung sicherstellen (§ 23, NÜV 2012).

V.2.3 Der Umfang des Universaldienstes sollte sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft orientieren – zeitgemäße Fortentwicklung des Konzepts „Universaldienst“

- Einbringen in die Debatte auf europäischer Ebene (erwartete Empfehlung der EK);
- Unterstützung des BMVIT (§ 30 Abs 1).

V.2.4. Auf einen ausreichenden Schutz der Nutzer ist zu achten

- Die entsprechenden Vorschriften sind laufend auf ihre Eignung, Effizienz und Verhältnismäßigkeit zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen: Kostenbeschränkungsverordnung (§ 25a), Ausgabenkontrolle (§ 29), Mehrwertdiensteregime (5. Abschnitt KEM-V);
- Maßnahmen gegen den Missbrauch von Mehrwertdiensten sind zügig zu ergreifen und die entsprechenden Verfahren rasch durchzuführen (§§ 24a, 91a);
- Das Streitbeilegungsverfahren (§ 122) ist effizient auszugestalten; Verfahrensrückstände sind zu verringern;
- Das Notrufwesen (§ 20) muss klaglos funktionieren; eine Ausweitung der Anzahl der Notrufnummern wird tendenziell als wenig nutzbringend gesehen;
- Die Funktionsfähigkeit der Liste nach § 7 ECG ist regelmäßig zu überprüfen und auf ihre Praxistauglichkeit zu testen;
- Die Verhandlungen zur/die Umsetzung der VerbraucherRL sowie der ADR-RL werden unterstützt.

V.2.5 Die RoamingVO wird als Chance für Wettbewerb zu Gunsten der Nutzer gesehen

- Überwachung der Einhaltung der RoamingVO;
- Unterstützung der Betreiber bei Implementierung des separaten Verkaufs von Roaming Dienstleistungen ab 1.7.2014.

V.3 Wettbewerb im Mobilfunk als treibende Kraft muss erhalten bleiben

Der österreichische Mobilfunksektor ist international in mehreren Dimensionen herausragend, vor allem hinsichtlich Preisniveau, Qualität und Innovation. National ist der Mobilfunkbereich spätestens seit der Einführung der ersten Breitband-Produkte Schrittmacher des Wettbewerbs für den gesamten österreichischen TK-Sektor. Er ist dies unmittelbar, da er immer neue Produkte anbietet, die in Konkurrenz zu Produkten des Festnetzes stehen (Sprache, Breitband). Er ist dies aber auch, weil Bündelprodukte fest/mobil möglich sind. Schließlich ist der Mobilfunksektor auch Nachfrager, etwa von Mietleitungs- oder Etherlinkdiensten, von entbündelten Anschlüssen etc.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Mobilfunksektors ist aber vor allem aus zwei Gründen potenziell gefährdet: Erstens ist zu gewärtigen, dass durch den Zusammenschluss von zwei Wettbewerbern der Wettbewerb an Dynamik verliert. Zweitens kann eine mit dem Zusammenschluss einhergehende weitere Verzögerung der Vergabe des 800 MHz-Bandes nachteilige Folgen für Mobilfunkbetreiber und den Wettbewerb insgesamt haben.

Die Regulierungsbehörde wird auch den technologischen Fortschritt im Mobilfunkbereich aufmerksam verfolgen. „Licensed shared access“ (die gemeinsame Nutzung von Frequenzen durch kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzer), „white spaces-Nutzung“

(die gemeinsame Verwendung von ungenutzten Frequenzbereichen bestehender Frequenzzuteilungsinhaber) oder „meshed networks“ (Mobilfunknetze, in denen die Endgeräte der Nutzer gleichzeitig als Basisstationen für andere Nutzer dienen) sind Ausdruck einer Entwicklung, die eine effizientere Frequenznutzung erwarten lassen.

Maßnahmenfelder zu V.3

V.3.1 Der Einstieg neuer Betreiber wird gefördert

- Im Rahmen von Frequenzvergabeverfahren wird Spektrum reserviert (MNO); Begleitmaßnahmen für einen ökonomisch leistbaren Markteintritt werden ergriffen;
- Das Tätigwerden von MVNOs wird positiv für den Wettbewerb gesehen und daher weitgehend unterstützt;
- Es werden Businessmodelle gefördert, die allenfalls auch alternative Businessmodelle (zB bestimmte Dienste, Dienste für bestimmte Kundengruppen, Geografie etc.) in Bereichen ermöglichen, in denen sich bisher kaum Wettbewerb etabliert hat.

V.3.2 Die stetig steigende Nachfrage nach Bandbreiten verlangt, dass der „Rohstoff Frequenzen“ dem Sektor rasch und effizient zur Verfügung gestellt wird

- Die Multibandauktion 800/900/1800 MHz wird möglichst rasch durchgeführt;
- Eine Vergabe bestimmter Frequenzbänder ausschließlich an Nicht-Telekom-Betreiber kommt auf Basis der bestehenden Rechtslage nicht in Betracht;
- Auslaufende Frequenznutzungsrechte werden nicht bei der Regulierungsbehörde gehortet, sondern dem Sektor regelmäßig zum Erwerb zur Verfügung gestellt (Konzept rollierender Frequenzzuteilungen);
- Refarming: Die TKK hält eine Umwidmung *nach* der Multibandauktion für zweckmäßiger (geringere Auswirkungen auf den Wettbewerb, Möglichkeit der Defragmentierung – „großes Refarming“), wird aber bereits vorher einlangende Anträge entsprechend behandeln;
- Frequenzhandel (§ 56) soll rechtssicherer werden (Frage der Zulässigkeit des Handels mit UMTS-Frequenzen; Frage der Parteistellung);
- Die Widmung des 700 MHz-Bandes für Mobilfunkanwendungen wird im europäischen Kontext unterstützt.

V.3.3 Kooperationen beim Netzausbau bzw der Frequenznutzung bleiben zulässig, dürfen dem Wettbewerb aber nicht schaden

- Gezieltes Monitoring des Mobilfunkmarktes betreffend die Auswirkungen eines Zusammenschlusses von Wettbewerbern;
- Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Position der TKK zum Infrastructure Sharing.

V.3.4 Unterschiedliche Terminierungsentgelte national/international schaden tendenziell dem österreichischen Mobilfunkmarkt und sollen nivelliert werden

- Größtmögliche Unterstützung heimischer Mobilfunkbetreiber bei grenzüberschreitenden Streitschlichtungsverfahren.

V.4 Engagement auf europäischer Ebene sichert Möglichkeiten der Mitgestaltung

Elektronische Kommunikation hat schon ihrem Wesen nach internationale Dimensionen: Es beginnt damit, dass digitale Inhalte weltweit und zusehends online angeboten werden. Die physikalische Eigenschaft von Funkfrequenzen erlaubt keinen Ausbreitungsstopp an nationalen Grenzen. Hinzu kommt, dass die noch nicht ausreichend harmonisierte Anwendung von Unionsrecht einen Wettbewerbsnachteil zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten bedeutet.

Aus all diesen Gründen verstärkt die Europäische Union ihr Engagement für einen echten digitalen Binnenmarkt. In diesem Zusammenhang hat der „Review 2009“ die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten ausgedehnt (zB in Angelegenheiten der Funkfrequenzpolitik, Art 8a RahmenRL), ihr weitreichende Mitwirkungsbefugnisse im nationalen Marktdefinitions- und -analyseverfahren zugestanden (Art 7, 7a, 7b RahmenRL) sowie ihr umfassende Exekutivbefugnisse eingeräumt (Art 19 RahmenRL).

Auf der anderen Seite hat sich mit GEREK eine Institution etabliert, der nicht nur am Papier⁶⁴, sondern auch in der Praxis eine ernst zu nehmende Bedeutung zukommt. Diese Bedeutung resultiert aus mehreren Gegebenheiten, zu denen insbesondere das Engagement und gebündelte Fachwissen der nationalen Regulierungsbehörden zählen. Beides kommt vor allem in Verfahren nach Art 7 und 7a RahmenRL und in der Befassung mit anstehenden Regulierungsfragen zum Ausdruck. Hervorzuheben ist überdies jedenfalls, dass die Spitzenvertreter der EK (Kommissarin, Generaldirektor CONNECT etc) das GEREK als „Partner auf Augenhöhe“ sehen.

Zwar werden Mitarbeit und Mitwirkung im GEREK durch die RTR-GmbH besorgt (§ 115 Abs 1a), doch berichtet der Geschäftsführer der RTR-GmbH regelmäßig der Telekom-Control-Kommission über internationale Geschehnisse, auch und insbesondere in Angelegenheiten des GEREK. Daher kann sich die Telekom-Control-Kommission ein Bild von der Effektivität und dem Nutzen von GEREK machen.

Die Telekom-Control-Kommission sowie insgesamt der Sektor der elektronischen Kommunikation profitieren von a) den Erfahrungen, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der RTR-GmbH auf europäischer Ebene einerseits sammeln und andererseits in die europäische Sachdebatte einbringen können (Wissenstransfer) und b) dem (politischen) Einfluss, der dem Geschäftsführer der RTR-GmbH auf Grund seiner engagierten GEREK-Vorsitzführung (2012) zugekommen ist und weiter zukommen wird.

Maßnahmenfelder zu V.4

Die Telekom-Control-Kommission regt an und unterstützt ausdrücklich, dass die RTR-GmbH ihr Engagement auf europäischer Ebene fortsetzt, unter anderem durch

- aktive Beteiligung an der Umsetzung des jährlichen GEREK-Arbeitsprogrammes, insbesondere durch Mitwirkung in wichtigen Arbeitsgruppen;
- aktive Beteiligung an der Weiterentwicklung der GEREK-Strategie;

⁶⁴ Zu Rolle und Aufgaben des GEREK siehe Art 2 u 3 Verordnung (EG) Nr 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABI L 337/2009, 1.

- Mitwirkung in Phase II der Verfahren nach Art 7, 7a RahmenRL bei wichtigen Entscheidungen anderer Regulierungsbehörden;
- Unterstützung des BMVIT in diversen EU-Gremien (Ratsarbeitsgruppen, COCOM, RSPG etc) (nach Maßgabe eines Ersuchens des BMVIT);
- regelmäßigen Gedankenaustausch auf hoher Ebene mit europäischen Marktakteuren (Betreiber, Industrie, Finanzbranche, Regulierungsbehörden, Verbraucherschutzorganisationen) zu wesentlichen Fragen der Weiterentwicklung des Kommunikationssektors.