

Marktabgrenzung Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen (Vorleistungsmarkt)

Begleittext zur Märkteverordnung

**Wien, November 2008
Konsultationsdokument**

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	3
2	Marktabgrenzung	5
2.1	Allgemeines	5
2.2	Ausgangsprodukt	8
2.3	Angebotssubstitution	8
2.4	Nachfragesubstitution	10
2.4.1	Vorleistungsebene	10
2.4.2	Endkundenebene	10
2.5	SMS-Terminierung	13
3	Relevanzkriterien	16
4	Ergebnisse	17
ANHANG 1 – Auswertungen NASE		18
Privatkunden		18
Geschäftskunden		22
ANHANG 2 – Ausgewählte Tarife für Anrufe in Mobilnetze		26

1 Einführung

Der regulatorische Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsmärkte, der im wesentlichen in fünf Richtlinien der Europäischen Union normiert ist und im Sommer 2003 in nationales Recht transformiert wurde,¹ zielt auf eine harmonisierte und wettbewerbsfördernde Regulierungspolitik innerhalb der Mitgliedstaaten ab. Dabei sind die Artikel 14-16 der RL 2002/21/EG („Rahmenrichtlinie“) von zentraler Bedeutung. Aus ihnen geht der Auftrag an die nationalen Regulierungsbehörden hervor, umfassende Marktanalyseverfahren in regelmäßigen Abständen durchzuführen. Im umfassenden Sinne sind diese zunächst deswegen zu verstehen, da sie einen mehrstufigen Analyseprozess fordern. Konkret skizziert die Systematik der Rahmenrichtlinie einen dreistufigen Analyseablauf: Die erste Stufe beinhaltet die Definition relevanter Kommunikationsmärkte, die zweite die Untersuchung der Wettbewerbssituation auf eben diesen Märkten, die dritte bei Vorliegen einer SMP-Stellung (Significant Market Power) die Abwägung und Festlegung jener Regulierungsinstrumente, die zur Lösung der identifizierten aktuellen und potenziellen Wettbewerbsprobleme geeignet sind.

Das vorliegende Dokument beschäftigt sich mit der ersten Stufe des beschriebenen Prozesses – der Definition des Marktes. Darüber hinaus geht gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission die Märkteüberprüfung auch mit der Prüfung von Relevanzkriterien einher, die letztlich beantworten, ob ein gemäß ökonomischen Marktabgrenzungsüberlegungen identifizierter Markt auch als für eine sektorspezifische Vorabregulierung als „relevant“ angesehen wird.

Im Rahmen der zuletzt durchgeführten Überprüfung der TKMVO 2003 im Jahr 2005 wurden – der Empfehlung der EK folgend – betreiberindividuelle Mobilfunkterminierungsmärkte für Sprache abgegrenzt. Datendienste wie SMS-Terminierung sind weder Teil der relevanten Terminierungsmärkte noch wurden separate (relevante) Terminierungsmärkte für Datendienste (insbesondere SMS-Terminierung) abgegrenzt. Die Marktanalyse der TTK ergab, dass alle Mobilfunkbetreiber marktbeherrschend auf ihren Mobilterminierungsmärkten sind.

Folgende zwei strukturelle Voraussetzungen in Zusammenhang mit der Terminierungsleistung waren der Grund für die in der Empfehlung der EK (wie auch in der aktuell gültigen TKMVO) vorgenommene Abgrenzung von betreiberindividuellen Monopolmärkten:

- Die Zustellung eines Anrufs zu einem bestimmten Teilnehmer kann nur durch den Betreiber dieses Teilnehmers vorgenommen werden.
- Auf Grund des Calling-Party-Pays-Prinzip ist die Person, die den Terminierungsnetzbetreiber wählt nicht ident mit der Person, die letztlich die Kosten der Terminierung zu tragen hat.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass keine hinreichende restringierende Wirkung entfaltet wird, die einen Anbieter von Terminierungsleistungen in seinem Preissetzungsverhalten einschränkt.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Fragen untersucht:

- Ist Mobilterminierung weiterhin als betreiberindividueller Markt abzugrenzen oder ist dieser Markt gegebenenfalls weiter zu fassen?

¹ Telekommunikationsgesetz TKG 2003 vom 20.08.2003 BGBl I 70/2003 (TKG 2003).

- Ist SMS-Terminierung Teil dieses Marktes oder konstituiert die Leistung SMS-Terminierung einen eigenen (betreiberindividuellen) Markt?
- Sind die abgegrenzten Märkte relevant iS des Drei-Kriterien-Tests.

Die wesentlichsten Daten, die herangezogen wurden, stammen aus der nachfrageseitigen Erhebung 2007 (NASE), die im Herbst 2007 vom Marktforschungsinstitut IGF im Auftrag der RTR-GmbH erhoben wurden und aus den in der Vergangenheit seitens der RTR-GmbH zu Marktanalysezwecken durchgeführten Verfahren (Abfrage 2008 zur Abgrenzung relevanter Märkte nach § 36 TKG 2003, VBAF 2006 und VBAF 2003). Sonstige Quellen wurden als solche explizit zitiert.

2 Marktabgrenzung

2.1 Allgemeines

Die methodisch-ökonomischen Grundsätze der Marktabgrenzung, wie sie im allgemeinen Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen, wurden mit dem Rechtsrahmen 2002 auch zur Grundlage im Bereich der Kommunikationsmärkte, wobei zwei Besonderheiten festzuhalten sind: Marktabgrenzung im Kontext der ex-ante Regulierung muss – ebenso wie auch die Marktanalyse – der absehbaren künftigen Entwicklung Rechnung tragen und kann so gegebenenfalls zu anderen Resultaten führen als sie sich im Fall einer reinen ex-post Betrachtung ergeben würden. So sollte versucht werden, absehbare zukünftige Entwicklungen, die sich auf den relevanten Markt auswirken, wie z.B. die Entwicklung alternativer Produktionstechnologien, zu berücksichtigen. Weitere Unterschiede können sich in Bezug auf den Ausgangspunkt der Analyse ergeben. So ist bei der ex ante Marktabgrenzung im Normalfall von der Produktebene auszugehen,² während im Falle der ex post Marktabgrenzung auch eine noch engere Ausgangsbasis, nämlich das Produkt eines bestimmten Unternehmens idR den Ausgangspunkt bilden kann. Grund dafür ist, dass beim Ausgehen von der Unternehmensebene die Schritte der Marktabgrenzung und der Marktanalyse zwangsläufig parallel durchgeführt werden, was in einem ex post Kontext wesentlich unproblematischer ist als in einem ex ante Kontext. Dies deshalb, da der Zweck die Feststellung von Marktmachtmissbrauch und nicht die Prüfung der Existenz von für die sektorspezifische Regulierung relevanten Märkten ist.³ Schließlich ergibt sich (definitionsgemäß) ein weiterer wesentlicher Unterschied in Bezug auf die zugrunde liegende ex ante Vorabregulierung sowie in Zusammenhang mit dem eingangs schon erwähnten Relevanzbegriff bzw. den Relevanzkriterien des Marktes (vgl. Kapitel 3)

Die Definition der relevanten Märkte folgt den in den „Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht“ vorgegebenen Marktabgrenzungsmethoden.⁴ Dieses zufolge werden die Grenzen eines Marktes anhand der Wettbewerbskräfte bestimmt, die das Preissetzungsverhalten der jeweiligen Kommunikationsnetz- und -dienstebetreiber beeinflussen können. Bei der Beurteilung des Preissetzungsverhaltens sind zwei wesentliche Wettbewerbskräfte zu berücksichtigen: die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite und die Angebotsumstellungsflexibilität.

Als Standardmethode zur Abschätzung des Ausmaßes der Nachfrage- und Angebots-substitution hat sich der so genannte hypothetische Monopolistentest (auch als HM-Test oder SSNIP-Test⁵ bezeichnet) sowohl in den USA als auch in Europa durchgesetzt.⁶ Beim HM-Test wird von folgender Fragestellung ausgegangen: Wäre es für einen (hypothetischen) Monopolisten profitabel, seine Preise auf dem betrachteten Markt dauerhaft um 5-10% zu erhöhen, wenn die Preise aller anderen Güter unverändert bleiben? Das kleinste Set an Gütern (und geographischem Gebiet) für das diese Frage mit „Ja“ beantwortet werden kann, bildet dementsprechend den gesuchten Markt. Kann die Frage nicht mit „Ja“ beantwortet

² Eine Ausnahme im Telekommunikationsbereich bilden hier die Märkte für Terminierung, die v.a. aufgrund von Besonderheiten dieser Märkte auf betreiberindividueller Ebene abgegrenzt werden (vgl. die diesbezüglichen Begründungen, abrufbar unter: <http://www.rtr.at/de/tk/Verordnungen>).

³ Vgl. Briglauer, W., Pisjak, P. (2005), „Marktanalyseverfahren im neuen Rechtsrahmen – Konzeptuelle Überlegungen und erste Erfahrungen“, in Lichtenberger, E., Ruhle, E.-O., eds., Die Regulierung der österreichischen Telekommunikationsmärkte im neuen Rechtsrahmen, Reihe Regulierungsrecht und Regulierungsökonomie, Band 5, Köln: EUL-Verlag, S. 4.

⁴ Europäische Kommission (2002), „Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“, „SMP-Leitlinien“.

⁵ SSNIP steht für „small but significant non-transitory increase in prices“.

⁶ Lange bevor der HM-Test im sektorspezifischen Recht für elektronische Kommunikationsmärkte Einzug fand (Europäische Kommission (2002), a.a.O., §§40), war er bereits Grundlage im amerikanischen Wettbewerbsrecht (US Department of Justice, Merger Guidelines (1982)).

werden, so bedeutet dies, dass (weitere) Substitute existieren, die einen hypothetischen Monopolisten in seinem Preissetzungsspielraum einschränken. Die betrachteten Produkte bilden also keinen eigenen Markt, und der Test ist gegebenenfalls mit einer größeren Anzahl von Produkten (nämlich inklusive den nächst besten Substituten) zu wiederholen.

Die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite ist ein Faktor, anhand dessen festgestellt wird, inwieweit die Nachfrager bereit sind, ein bestimmtes Produkt oder einen bestimmten Dienst durch andere Produkte oder Dienste zu ersetzen. Reagieren die Nachfrager auf eine dauerhafte 5-10%ige Preiserhöhung indem sie auf andere Produkte und Dienstleistungen ausweichen, sodass der hypothetische Monopolist die Preiserhöhung nicht profitabel durchführen kann, so sind diese als Substitute zu betrachten und bilden gemeinsam mit dem in Frage stehenden Ausgangsprodukt einen einheitlichen Markt.

Im Rahmen der Würdigung der Angebotsumstellungsflexibilität ist zu prüfen, ob ein Unternehmen innerhalb eines angemessenen Zeitraums infolge einer relativen Preiserhöhung von 5-10% seine Produktionskapazitäten von Produkten außerhalb des zu untersuchenden Marktes auf Produkte innerhalb des zu untersuchenden Marktes umstellen würde. Sind die Gesamtkosten für die Umstellung der Produktion auf das fragliche Produkt nicht besonders hoch und kann ein Umstieg auch entsprechend rasch erfolgen, dann kann dieses Produkt in die Produktmarktdefinition miteinbezogen werden. Entscheidend ist, ob ein bestimmter Anbieter tatsächlich über die Technologie, Produktionskapazitäten, über Vertriebskanäle, die Marktakzeptanz und insbesondere über wirtschaftliche Anreize verfügt, um seine Produktionsmittel auf die Herstellung des relevanten Produkts oder die Erbringung des relevanten Dienstes (bzw. ein hinreichend enges Substitut dazu) umzustellen. Eine rein hypothetische Angebotsumstellungsflexibilität reicht dabei nicht aus, vielmehr geht es – analog zur Nachfragesubstitution – um eine empirische Abschätzung tatsächlicher bzw. in dem relevanten Zeitraum realistischerweise absehbarer Substitutionspotentiale.

Die strikte Anwendung der oben ausgeführten Konzepte kann in Zusammenhang mit verschiedenen Produkten und Dienstleistungen sowie geographischen Gebieten in manchen Fällen zu einer sehr engen Marktabgrenzung führen, die die Betrachtung vieler einzelner Märkte erfordern würde. Wenn auf solchen sehr eng abgegrenzten Märkten die Wettbewerbsbedingungen weitgehend homogen sind, so können sie dennoch – vorwiegend aus praktischen Gründen – zu einem einheitlichen Markt zusammengefasst werden. Eine solche Vorgehensweise ist aber nur dann angebracht und sinnvoll, wenn zwischen Produkten bzw. geographischen Gebieten zwar keine (hinreichende) Angebots- bzw. Nachfragesubstitution besteht, die Untersuchung jedes Marktes für sich jedoch zu keinem anderen Ergebnis führen würde als die Untersuchung der Gesamtheit der Märkte.

In der konkreten methodischen Operationalisierung bildet generell ein flexibel ergänzendes Nebeneinander von qualitativen und quantitativen Methoden die geeignetste Herangehensweise.⁷ In manchen Fällen wird ein logisches Gedankenexperiment ausreichen. Kann anhand von Überlegungen mittels vorhandenen Marktwissens eine hinreichend plausible Marktabgrenzung erreicht werden, so kann auf eine empirische Analyse verzichtet werden. Ist die Marktabgrenzung allerdings nur unscharf und unsicher (sei es wegen hoher Innovationstätigkeiten, der Einführung neuer Produkte oder aufgrund mangelnder Erfahrungswerte), so sollte eine eingehendere Analyse, sei es durch die Analyse von Datenreihen oder durch Umfragen, die Marktabgrenzung ergänzen. Vor der konkreten Anwendung quantitativer Methoden ist eine Vorentscheidung bezüglich der Machbarkeit und des potentiellen Wertes einer statistischen Untersuchung notwendig. Insbesondere aufgrund von Datenproblemen wird es oft bei einem qualitativen Gedankenexperiment bleiben. Eine

⁷ Vgl. RTR (2004), „Marktanalyseverfahren im neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsmärkte“, Kapitel II, Abschnitt 2.3, Schriftenreihe Band 5/2004. Darüber hinaus finden sich in Kapitel II generelle und weiterführende Anmerkungen zur Marktabgrenzung nach dem Rechtsrahmen 2002.

ausschließlich quantitativ durchgeführte Methode trägt so etwa den Nachteil, dass aufgrund der erforderlichen sehr detaillierten Kenntnisse der Einflussfaktoren der Nachfrage- und der Kostenfunktion eines hypothetischen Monopolisten, diesbezüglich Annahmen getroffen werden müssten, die sich auf das Ergebnis nicht graduell sondern aufgrund der Ja/Nein Fragestellung gegebenenfalls entscheidend auswirken. Daher ist meist eine umfassend dargestellte qualitative Analyse, die mehrere Datenquellen einbezieht und sich der Fragestellung aus vielfältigen Richtungen nähert, zielführender.

Obwohl sich die Methoden der Marktabgrenzung auf Vorleistungsebene konzeptuell nicht von der Marktabgrenzung auf der Endkundenebene unterscheidet (in beiden Fällen kommt der hypothetische Monopolistentest zur Anwendung), stellen sich bei der Marktabgrenzung auf der Vorleistungsebene zwei Fragen, die im vorliegenden Kapitel behandelt werden sollen: (i) Der Einfluss der Endkundenmärkte bzw. der Endkundenmarktabgrenzung auf die Marktdefinition auf der Vorleistungsebene und (ii) die Frage, ob intern bereitgestellte Leistungen (also Vorleistungen, die sich ein Unternehmen selbst bereitstellt) in den Markt mit einzubeziehen sind.

Bezüglich der ersten Frage ist festzuhalten, dass die Abgrenzung eines Vorleistungsmarktes nicht nur von nachfrage- und angebotsseitiger Substitution auf der Vorleistungsebene sondern auch von der Substitution auf den nachgelagerten Ebenen (im vorliegenden Fall der Endkundenebene) abhängt.⁸ Dies begründet sich darin, dass eine Preiserhöhung auf der Vorleistungsebene üblicherweise auch zu einer Preiserhöhung auf der Endkundenebene führt, die Kunden dazu bewegt, zu anderen Produkten zu wechseln, die nicht mit der entsprechenden Vorleistung hergestellt werden und deren Preis sich daher nicht erhöht hat. Der Effekt (und somit die Elastizität der Nachfrage) auf der Vorleistungsebene wird dabei umso größer sein,

- je höher der Anteil der Vorleistungskosten am Endkundenpreis ist
- je höher der Anteil der Preiserhöhung ist, der an die Endkunden weitergegeben wird und
- je mehr Substitution auf der Endkundenebene als Reaktion auf die Preiserhöhung stattfindet (also je höher die Elastizität der Nachfrage auf der Endkundenebene ist).

Dies kann dazu führen, dass zwei Produkte auf Vorleistungsebene demselben Markt zuzurechnen sind, selbst wenn diese Produkte durch die Abnehmer auf Vorleistungsebene nicht direkt substituierbar sind. Entsprechend dem HM-Test ist dies dann der Fall, wenn die Restriktionen über die Endkundenebene hinreichend stark sind.

Ähnliche Überlegungen können auch auf Eigenleistungen (d.h. unternehmensintern bereitgestellte Vorleistungen) angewandt werden. Wird eine Preiserhöhung bei extern bereitgestellten Vorleistungen an die Endkunden weitergegeben und wechseln hinreichend viele Nachfrager zu Unternehmen, die sich diese Leistung intern bereitstellen, so umfasst der relevante Markt auch die entsprechenden Eigenleistungen.

Eigenleistungen sind weiters dann dem Markt zuzurechnen, wenn Unternehmen, die sich Leistungen intern bereitstellen, als Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung über das Wettbewerbsniveau bei extern angebotenen Vorleistungen Anreiz haben würden, Leistungen ebenfalls extern anzubieten. Ähnlich wie bei der Angebotssubstitution muss eine solche Reaktion allerdings hinreichend schnell sein und darf nicht wesentlich durch Umrüstkosten oder dem Mangel an freien Produktionskapazitäten eingeschränkt werden.

⁸ Vgl. z.B. Inderst, R., Valletti, T. (2007), "Market Analysis in the presence of indirect constraints and captive sales, *Journal of Competition Law and Economics*", published online on May 21, 2007, <http://www3.imperial.ac.uk/portal/pls/portallive/docs/1/15263697.PDF>, oder Schwarz, A. (2007), "Wholesale market definition in telecommunications: The issue of wholesale broadband access", in: *Telecommunications Policy*, 31, S. 251—264.

2.2 Ausgangsprodukt

Ausgangspunkt des Tests ist der betreiberindividuelle Terminierungsmarkt eines Mobilfunkbetreibers. Untersucht wurde, ob eine dauerhafte 5-10%ige Preiserhöhung eines (fiktiven) Monopolanbieters ausgehend vom Wettbewerbsniveau (von unter 6 €Cent)⁹ profitabel für diesen Betreiber ist, oder Reaktionen auf der Anbieterseite (Angebotssubstitution) bzw. Reaktionen auf der Nachfrageseite (Nachfragesubstitution) diese Preiserhöhung unprofitabel machen.

2.3 Angebotssubstitution

Im Rahmen der Angebotssubstitution wird untersucht, welche Anpassungsreaktionen auf der Angebotsseite auf eine dauerhafte Preiserhöhung von 5-10% zu erwarten sind. Im konkreten Fall, ob ein alternativer Anbieter die Leistung „Zustellung zu einem bestimmten Teilnehmer“ anbieten kann bzw. wird. Diese Frage ist einfach zu beantworten: Nur der Kommunikationsbetreiber, bei dem der/die TeilnehmerIn angeschlossen ist, kann ein Gespräch an diesen/diese TeilnehmerIn zustellen, daher kann keine unmittelbare Angebotssubstitution – und zwar unabhängig davon, wie hoch die Preiserhöhung ausfällt – der Terminierungsleistung zu einem bestimmten Teilnehmer durch einen anderen Kommunikationsbetreiber stattfinden.

Eine Angebotssubstitution im engeren Sinne (für die Leistung „Anrufzustellung zu einem bestimmten Teilnehmer“) kann also ausgeschlossen werden. Unabhängig davon sind auch (absehbare zukünftige) Entwicklungen und technische Möglichkeiten zu prüfen, die die Terminierungsbetreiber in ihrem Preissetzungsverhalten restringieren könnten bzw. ggf. sogar Terminierung im derzeitigen Verständnis obsolet machen. In diesem Zusammenhang zu nennen sind: SIM-Gateways, MVNOs und Voice over IP (VoIP). Die Leistung SMS-Terminierung wird in Kapitel 2.5 gesondert untersucht.

SIM-Gateways und MVNOs wurden bereits bei den letzten Marktabgrenzungen untersucht und die Frage, ob diese eine restringierende Wirkung auf die Terminierungsentgelte entfalten, verneint. MVNOs schaffen lediglich einen eigenen Monopolmarkt (es kommt allenfalls zu einer Verschiebung von Monopolrenten). SIM-Gateways unterliegen rechtlichen Restriktionen und sind aus technischen Gründen nicht unproblematisch.¹⁰ Darüber hinaus wäre wohl nicht davon auszugehen, dass sie tatsächlich eine preisrestringierende Wirkung entfalten würden. Durch SIM-Gateways wird eine Arbitragemöglichkeit genutzt, die durch Preisdiskriminierung von On-net- und Off-net-Tarifen entsteht. Es ist wohl nicht davon auszugehen, dass sollte es durch SIM-Gateways tatsächlich zu einem erheblichen Rückgang an Terminierungsminuten kommen, der Betreiber mit einer Senkung der Terminierungsentgelte reagieren würde. Vielmehr ist wohl davon auszugehen, dass allenfalls die On-net-Tarife angehoben würden, um damit die Arbitragemöglichkeit zu beseitigen. Entsprechend gering ist die Nutzung dieser Einrichtung. Lediglich 1% der im Rahmen der nachfrageseitigen Erhebung (NASE) befragten Geschäftskunden gibt an, über ein SIM-Gateway zu verfügen (siehe Anhang, Abbildung 15).

Die längerfristigen Entwicklungen von VoIP im Mobilfunk und deren mögliche Auswirkungen auf die Terminierungsentgelte sind derzeit nicht seriös abschätzbar.¹¹ In dem für diese

⁹ Vgl. dazu die Ermittlung der LRAIC-Kosten der Terminierung in den entsprechenden Mobilfunk-zusammenschaltungsverfahren.

¹⁰ AGBs der M(V)NOs untersagen Mobile/SIM-Gateways oder erlauben diese nur mit expliziter Zustimmung.

¹¹ Dies hängt von einer Vielzahl von Faktoren, die derzeit nicht bekannt sind, ab. Dazu zählen unter anderem die weitere Marktdurchdringung mit entsprechenden Endgeräten, die Preisentwicklung

Marktabgrenzung relevanten Zeitraum ist aber wohl nicht davon auszugehen, dass ein signifikanter Einfluss auf das Preissetzungsverhalten der Betreiber zu erwarten sein wird, da:

- die Versorgung mit mobilem Breitbandzugang (primär auf 3G Netzen) nach wie vor deutlich hinter jener mit Sprachtelefoniediensten (über 2G Netze) zurückliegt.
- die QoS von VoIP auf Grund der hohen Latenzzeiten in Mobilfunknetzen deutlich hinter der klassischen Sprachtelefonie nachhinkt.
- VoIP derzeit eher den Charakter eines Komplementärdienstes zu Sprachtelefonie hat, weil zumindest über die marktüblichen Implementierungsvarianten, die Erreichbarkeit über diesen Dienst nicht generell gegeben ist.
- die Entwicklung der entsprechenden Verkehrswerte nicht erkennen lässt, dass sich tatsächlich ein Bypass der klassischen Mobiltelefonie durch VoIP abzeichnet; im Gegenteil, die Terminierungsminuten weisen gerade in den letzten beiden Jahren erneut ein stürmisches Wachstum (11% 2005, 15% 2006, 21% 2007) auf.
- ein partieller Bypass (in geringem Umfang) nicht notwendigerweise eine preisrestringierende Wirkung auf die Terminierungsentgelte haben muss.¹²
- VoIP trotz der sinkenden Tarife und steigenden Download-Grenzen für den mobilen Internet-Zugang aus preislicher Sicht nicht zwingend eine attraktivere Alternative zur klassischen mobilen Sprachtelefonie darstellt; gerade durch die Einführung von Flatrate-Tarifmodellen hat die klassische Sprachtelefonie deutlich an preislicher Attraktivität gewonnen. Für ein monatliches Entgelt von 20 bis 25 Euro erhält man derzeit ein Tarifpaket, das 3000 Freiminuten und mehr inkludiert. Um ein ähnliches Minutenkontingent auf Basis von Skype über einen Breitbandzugang konsumieren zu können ist – je nach Qualität (Codec)¹³ – ein Breitbandzugang mit einem Download-Volumen von 2,5 bis 7 GB erforderlich. Der Preis eines entsprechenden mobilen Breitbandzugangs liegt im Bereich von 20 bis 30 Euro.¹⁴ Es ist also kein nennenswerter Preisvorteil zu erzielen. Demgegenüber stehen die oben genannten Nachteile bezüglich Qualität und Erreichbarkeit.
- derzeit noch unklar ist, wie angerufene Teilnehmer auf die Tatsache reagieren werden, dass sie – für die bislang entgeltlosen passiven Gespräche – bei den meisten VoIP-Varianten (Skype in) – zumindest „implizit“ – einen positiven Preis zu zahlen hätten¹⁵.
- derzeit noch unklar ist, in welchem Ausmaß Mobilfunkbetreiber technische und rechtliche Möglichkeiten ausschöpfen können und werden, um VoIP zu behindern,

für Internet-Zugang bzw. die Entwicklung der entsprechenden Download-Grenzen, die Rahmenbedingungen und Konditionen für IP-Zusammenschaltung, das Reaktionsverhalten der Betreiber und Nachfrager

¹² Es sollte jedenfalls empirisch belegbar sein, dass die Betreiber ihre Terminierungsentgelte aus diesem Grund absenken. Derzeit ist eher die umgekehrte Preisentwicklung feststellbar. So nutzt beispielsweise H3G die Außerkraftsetzung der Entgeltregulierung durch den VwGH, um die Mobilterminierungsentgelte über das aktuelle Niveau des Gleitpfades anzuheben.

¹³ Wobei hier angenommen wird, dass die für VOIP erforderliche (Duplex-) Datenrate – je nach Qualität – im Bereich zwischen 56 und 160 Kbit/sec liegt. Zudem wird angenommen, dass der Teilnehmer in gleichem Umfang aktive wie passive Anrufe tätigt.

¹⁴ Beispielsweise liegt der reguläre Preis (ohne Berücksichtigung von temporären Sonderangeboten) für 3GB bei H3G bei 19 Euro, TMA und Mobilkom bieten 3GB Download-Volumen zu einem Preis von 20 Euro an. Die nächst höheren Download-Volumina liegen im Bereich 20 Euro (Orange) und 30 Euro (Mobilkom). Stand 1. Juli 2008

¹⁵ Eine Ausnahme stellt der Zusatzdienst Skype von H3G dar. In diesem Fall wird, was den Komplementärcharakter dieses Dienstes unterstreicht, Skype mit normalen Sprachtelefonie-Angeboten – teilweise gegen Aufpreis – gebündelt.

sollte VoIP eine Verbreitung erreichen, die geeignet ist ihren traditionellen Voice-Business-Case zu kannibalisieren.

- derzeit noch unklar ist, wie eine starke Verbreitung von VoIP die Rahmenbedingungen und Konditionen für IP-Zusammenschaltung verändert.

Vor diesem Hintergrund scheint eine Berücksichtigung von VoIP im Rahmen der Marktabgrenzung derzeit nicht geboten, allerdings empfiehlt sich die weitere Entwicklung von VoIP im Mobilfunk in den nächsten Jahren zu beobachten.

Conclusio: Eine Angebotssubstitution im engeren Sinne (für die Leistung „Anrufzustellung zu einem bestimmten Teilnehmer“) kann ausgeschlossen werden. In dem für diese Markt-abgrenzung relevanten Zeitraum ist auch eine preisrestringierende Wirkung auf Grund neuer technischer Entwicklungen wie VoIP sehr unwahrscheinlich. Die weitere Entwicklung von VoIP im Mobilfunk und deren Auswirkungen auf die „klassischen“ Terminierungsentgelte sollten in den nächsten Jahren weiter beobachtet werden.

2.4 Nachfragesubstitution

Im Rahmen der Nachfragesubstitution wird untersucht, welche Reaktionen (z.B. Wechsel zu alternativen Leistungen) auf eine dauerhafte Preiserhöhung durch die Nachfrager der Leistung zu erwarten sind. Operationalisiert wird die Untersuchung durch den HM-Test.

2.4.1 Vorleistungsebene

Die Nachfrager der Leistung Terminierung sind Kommunikationsbetreiber deren Endkunden einen Teilnehmer eines Mobilfunknetzes anrufen wollen. Es handelt sich folglich um eine abgeleitete Nachfrage, bei der die Endkundennachfrage eins zu eins in eine Vorleistungsnachfrage übersetzt wird. Um die Nachfragesubstitution zu beurteilen, muss daher das Nachfrageverhalten der Endkunden untersucht werden.

2.4.2 Endkundenebene

Auf der Endkundenebene gilt es sowohl die Nachfragesubstitution auf der Seite der Anrufer wie auch auf der Seite der Anrufempfänger zu untersuchen. Die Untersuchung wird durch den HM-Test operationalisiert.

Nachfragesubstitution durch den Anrufer: Die Frage ist, ob der Anrufer durch eine entsprechende Mengenreaktion eine permanente Preiserhöhung der Mobilterminierungsentgelte unprofitabel macht.

Der Anrufer kann, wenn der gewünschte Gesprächspartner Teilnehmer eines Mobilfunkbetreibers ist, nicht das Gespräch durch einen Anruf zu einem anderen (Mobilfunk-) Betreiber mit niedrigeren Terminierungsentgelten ersetzen. Es kann daher keine Substitution von einem Mobilfunknetz in ein anderes durch die Anrufer stattfinden. Damit ist die Elastizität der Residualnachfrage eines Anbieters von Terminierungsleistungen nicht höher als die Elastizität der Endkundennachfrage nach Anrufen in Mobilnetze. Tatsächlich ist aber die Elastizität auf der Vorleistungsebene niedriger als die korrespondierende Elastizität auf der Endkundenebene. Da die Mengenveränderung gleich der Endkundenebene ist – die Übersetzung der Endkundennachfrage auf die Terminierung erfolgt im Verhältnis 1 zu 1 –, die relative Preisänderung auf der Vorleistungsebene aber größer ist, ist die relevante

Elastizität auf der Vorleistungsebene jedenfalls niedriger als auf der Endkundenebene.¹⁶ Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass die Betreiber in den letzten Jahren vermehrt einheitliche Tarife für alle Netze anbieten und damit Unterschiede in den Vorleistungspreisen nicht (vollständig) auf den jeweiligen Off-Net-Tarif überwälzt werden (siehe dazu die Tabelle in Anhang 2). Die Endkunden könnten allerdings nur dann auf eine Preiserhöhung reagieren, wenn die Preisunterschiede von Terminierungsentgelten in den Endkundenentgelten strukturell abgebildet sind.

Insgesamt ist also die relevante Elastizität auf der Vorleistungsebene jedenfalls niedriger als auf der Endkundenebene. Bei einer für Telekommunikationsleistungen üblichen Elastizität ist daher nicht davon auszugehen, dass auf Grund der Elastizität der Endkundennachfrage (nach Gesprächen in Mobilnetze) eine permanente Preiserhöhung von Terminierungsleistungen – ausgehend vom kompetitiven Niveau – unprofitabel ist.^{17,18}

Nachfragereaktion durch die Anrufempfänger:

Wesentlich bedeutsamer ist daher die Nachfragereaktion der Anrufempfänger. Der Anrufempfänger hat zwar keinen Anreiz die Zahl der empfangenen Minuten zu reduzieren, da er aufgrund des CPP-Prinzips nicht die Kosten zu tragen hat. Es bleibt ihm aber die Möglichkeit die Preissetzung des Kommunikationsbetreibers bei der Preisfestsetzung des Terminierungsentgeltes durch das Nachfrageverhalten zu disziplinieren. Das wäre der Fall, wenn die Auswahl eines Mobilfunkanbieters sehr preissensitiv auf die Kosten der Erreichbarkeit (insofern die unterschiedlichen Terminierungsentgelte auf die Endkundenebene weitergegeben werden) reagieren würde. Relevant ist dieses Nachfrageverhalten auch deswegen, weil ein Betreiber bei Verlust eines Teilnehmers nicht nur einen Rückgang an Terminierungsminuten hinnehmen muss, sondern auch den Verlust aller anderen Erlöse, die mit dem Teilnehmer verbunden sind, gewärtigen muss. Es muss daher überprüft werden, wie elastisch die Nachfrage nach Abonnements eines Mobilfunkbetreibers bezüglich der Terminierungsentgelte ist.

Die zentrale Frage dabei ist, ob Teilnehmer nach einer Erhöhung des Terminierungsentgeltes – ausgehend vom kompetitiven Niveau – in ihr Netz und den damit verbundenen Preisanstieg für Anrufe in ihr Netz zu einem alternativen Anbieter wechseln. Dafür müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein: (1) Muss die Preiserhöhung des Terminierungsentgeltes auf der Retail-Ebene entsprechend strukturell abgebildet werden und die Nutzer müssen sich dieses Preisunterschiedes bewusst sein. Und (2) müssen die Nachfrager nach Mobilfunkanschlüssen dem Tarif für Anrufe in ihr Mobilnetz in Relation zu anderen Tarifen hinreichend Gewicht beimessen. Dabei zu berücksichtigen ist, dass die

¹⁶ Die Elastizität auf der Vorleistungsebene ist gleich der Elastizität auf der Endkundenebene multipliziert mit der „pass-through elasticity“. Diese gibt die prozentuelle Veränderung des Endkundenpreises relativ zur prozentuellen Änderung des Vorleistungspreises an. Bei Wettbewerb auf der Endkundenebene müssen alle Betreiber Preiserhöhungen auf der Vorleistungsebene an ihre Kunden weitergeben. In diesem Fall stehen die Elastizität auf der Endkundenebene und jene auf der Vorleistungsebene in einem direkt proportionalen Verhältnis zu ihren Preisen und die Elastizität der Vorleistung ist geringer als die Elastizität der Marktnachfrage.

¹⁷ Der Anbieter von Terminierungsleistungen unterliegt damit keinen stärkeren Preisrestriktionen durch anrufende Teilnehmer als ein (hypothetischer) Monopolanbieter von Anrufen in Mobilnetze auf der Endkundenebene.

¹⁸ Es ist davon auszugehen, dass die entsprechende Nachfrage inelastisch ist (betragsmäßig kleiner als 1). Auf der anderen Seite lässt sich aus dem Lerner-Index $((P-MC)/P=1/\text{Elastizität})$ bei einer Preiserhöhung von 5% eine „kritische Elastizität“ von 20 ermitteln. Spielen Fixkosten (vor allem im Telekommunikationsbereich gibt es hohe Fixkosten) eine Rolle sinkt der Wert, da Deckungsbeiträge zur Deckung der Fixkosten erwirtschaftet werden müssen. Bei Fixkostenaufschlägen von 20% auf 4,8, bei Aufschlägen von 50% auf 2,8. Nur wenn die Elastizität der Terminierung größer als diese „kritische Elastizität“ (20, 4,8 oder 2,8) wäre, ist der Markt weiter zu fassen.

einzelnen Tarife auf Grund des Wettbewerbs am Endkundenmarkt interagieren; d.h. eine Senkung eines Tarifs in der Regel eine Erhöhung eines anderen Tarifs bzw. eine Reduktion der Endgerätesubventionen zur Folge hat. Schließlich ist (3) die Frage zu stellen, ob sich diese Preissensitivität nur auf einen kleinen Teil der Anrufer – auf geschlossene Nutzergruppen – bezieht und für diese preisgünstige Alternativen bestehen.

Die Daten der NASE Erhebung zeigen, dass sich ein Großteil der Kunden bewusst ist, dass es Preisunterschiede für Anrufer in Mobilnetze geben kann. Nahezu 48% der Privatkunden und 36% der Geschäftskunden geben auch an sich bei Vertragsabschluss darüber zu informieren, wie viel es kostet, ihr Handy aus einem anderen Netz anzurufen (siehe Anhang 1). Allerdings haben in letzter Zeit alle Betreiber Flatrate-Tarife am Markt lanciert. Dies hat zur Folge, dass die nach wie vor vorhandenen Preisunterschiede bei den Mobilterminierungsentgelten strukturell nicht in den entsprechenden Off-Net-Tarifen abgebildet sind (siehe dazu Tabelle in Anhang 2).

Anhand der Daten der NASE Erhebung wurde aber insbesondere überprüft, inwieweit Voraussetzung (2) – wie wichtig ist das Kriterium der „Kosten der Erreichbarkeit“ für die Wahl des Mobilfunkanbieters? – erfüllt ist. Die Ergebnisse zeigen, dass zwar ein nicht vernachlässigbarer Teil der Mobilfunkteilnehmer, sowohl Privat- als auch Geschäftskunden, angibt, dass die Kosten der Erreichbarkeit ein Entscheidungskriterium darstellt, allerdings zeigen die Daten auch deutlich, dass dieses Kriterium bei Betrachtung aller Nachfrager auf dem Mobilfunkmarkt im Vergleich zu anderen Kriterien, insbesondere aber zu den selbst zu tragenden aktiven Tarifen eine untergeordnete Rolle spielt (siehe Anhang 1). Es ist also nicht damit zu rechnen, dass sich dieses Entscheidungskriterium in einer hohen firmenspezifischen Elastizität der Nachfrage nach Abonnements niederschlägt. Dies vor allem auch deswegen, weil die Kosten angerufen zu werden einer von vielen miteinander interagierenden Wettbewerbsparametern ist und eine Senkung der Terminierungsentgelte zumindest teilweise durch eine Erhöhung vom Teilnehmer selbst zu tragenden Entgelt kompensiert werden muss. Angenommen ein potenzieller Nachfrager nach einem Mobilfunkanschluss hätte die Wahl zwischen einem Anbieter mit niedrigerem Terminierungsentgelt während der andere einen äquivalent niedrigeren vom Kunden selbst zu bezahlenden Tarif (On-net-Tarif, Off-net-Tarif, Grundgebühr oder Endgerätesubventionen) anbietet. Es liegt auf der Hand, dass sich nur wenige Teilnehmer für den ersten Betreiber entscheiden würden.

Dazu kommt, dass für geschlossene Nutzergruppen – die letztlich für die Preissensitivität hinsichtlich der Kosten des „Angerufen-werdens“ verantwortlich sind – die Möglichkeit besteht, hohe Entgelte für Off-net-Anrufer zu vermeiden und durch günstigere On-net-Anrufer zu ersetzen (Voraussetzung 3). Die Auswertungen der NASE-Erhebung zeigen bei Privatkunden, dass das Kriterium „gleicher Anbieter wie Familie/Freunde“, bzw. bei Geschäftskunden „gleicher Anbieter wie Hauptgeschäftspartner“ für einen weit größeren Teil der Teilnehmer relevant ist, als die „Kosten für Anrufer“. Von geschlossenen Nutzergruppen ist daher keine nennenswerte preisdisciplinierende Wirkung auf die Terminierungsentgelte zu erwarten.

Conclusio: Das Ergebnis des HM-Tests ergibt, dass die Terminierungsmärkte weiterhin betreiberindividuell abzugrenzen sind. Weder auf Seite der Anrufer wie auch auf der Seite der Anrufempfänger ist eine hinreichende Nachfragesubstitution gegeben, so dass eine 5-10%ige Preiserhöhung vom kompetitiven Niveau profitabel wäre.

2.5 SMS-Terminierung

In Zusammenhang mit der Marktabgrenzung der Leistung SMS-Terminierung werden folgende Fragen untersucht:

- (a) ist die Zustellung von SMS Teil des (Voice-)Terminierungsmarktes, d.h. bildet die Leistung Zustellung von SMS an einen Mobilteilnehmer zusammen mit der Zustellung von Sprachdiensten einen betreiberindividuellen Terminierungsmarkt?
- (b) Bildet die Zustellung von SMS an einen Mobilteilnehmer einen eigenen relevanten (betreiberindividuellen) Terminierungsmarkt?

Ad (a) Damit SMS-Terminierung und Voice-Terminierung einem gemeinsamen Markt zugerechnet werden können, müsste entweder eine substitutive Beziehung zwischen diesen Diensten bestehen oder beide Dienste auf Vorleistungsebene im Bündel nachgefragt und verkauft werden. Eine substitutive Beziehung würde voraussetzen, dass es bei einer dauerhaften Preiserhöhung von 5-10% der Voice-Terminierung eine entsprechende - die Preissetzung des Voice-Terminierungsbetreibers restringierende – Anpassungsreaktion in Richtung SMS-Dienste gebe. Dies ist auszuschließen.¹⁹ SMS und Sprachdienste sind auf der Vorleistungsebene auch kein Produktbündel. Die Abgrenzung zweier nicht substitutiver Leistungen innerhalb eines Marktes setzt voraus, dass es keine separate Nachfrage gibt, die sich auf einzelne Produkte (Teilmenge) des Bündels bezieht. Es gibt aber die Nachfrage nach ausschließlich Voice-Terminierung durch Festnetzbetreiber. Aus diesem Grund beinhaltet der vorliegende Markt keine SMS-Terminierungsleistungen.

Ad (b) Eine konsequente Anwendung des HM-Testes würde analog zu Sprachdiensten zu betreiberindividuellen Märkten für SMS-Terminierung führen. Die strukturellen Voraussetzungen (Calling-Party-Pays-Prinzip und Zustellmonopol) sind im Prinzip deckungsgleich mit jenen bei der Zustellung von Sprache. Vor dem Hintergrund einer reinen Substitutionsanalyse wäre somit ein betreiberindividueller Markt für SMS-Terminierung abzugrenzen.

Bei Zusammenschaltungsleistungen wie SMS-Terminierung, verfügen beide Marktseiten über eine Exklusivstellung.²⁰ Dem Monopolanbieter für SMS-Zustellung steht ein Monopolnachfrager (=Monopson) gegenüber. Auf solchen Monopol-Monopson Märkten steht ein Marktergebnis (monopolistische Nachfragemacht, Wettbewerbsergebnis oder Monopolmacht) nicht a priori fest. Daher ist im Zusammenhang mit dem Relevanzkriterium 2 (Tendenz zu Wettbewerb) zu prüfen, ob auf diesem Markt konkrete Wettbewerbsdefizite und strukturelle Wettbewerbsprobleme vorliegen. Dies ist umso mehr geboten, als dieser Markt im Gegensatz zur Voice-Terminierung nicht Teil der Märkteempfehlung der EK ist. Nur falls strukturelle Wettbewerbsprobleme vorliegen, ist der Markt ein relevanter Markt im Sinne der sektorspezifischen Regulierung.

Im Rahmen der Marktanalyse zur Mobilterminierung wurden 4 Wettbewerbsprobleme identifiziert. Als wesentlichstes Wettbewerbsproblem wurden allokativen Verzerrungen für F2M-Calls festgestellt. Gerade dieses Wettbewerbsproblem tritt bei SMS-Diensten nicht auf, da der SMS-Dienst trotz diverser Versuche von Festnetzbetreibern in erster Linie ein Mobilkommunikationsdienst geblieben ist. Auch die Wettbewerbsverzerrungen in Zusammenhang mit Mobil-Festnetz-konvergenten Diensten bzw. der Mobil-Festnetz-Substitution (Wettbewerbsproblem 4) sind aus diesem Grund nicht relevant.

¹⁹ Einmal davon abgesehen, dass damit der Monopolspielraum des Terminierungsnetzbetreibers nicht wirklich tangiert wäre.

²⁰ Dies gilt hier umso mehr, als dass nur Teilnehmernetzbetreiber Zusammenschaltungsvereinbarungen für SMS abschließen.

Die Frage ist weiters, welchen Einfluss die Tatsache, dass es sich bei SMS-Diensten um reine M2M-Dienste handelt, auf die Anreizstruktur der Unternehmen hat. Im Rahmen der Marktanalyse Voice-Terminierung wurde – gestützt auch durch entsprechende theoretische Erkenntnisse – darauf hingewiesen, dass der Anreiz überhöhte Entgelte zu setzen in einem reinen Mobil-Mobil-Setting geringer ist und bei einigermaßen symmetrischen Mobilfunkunternehmen (ähnliche Größe, etc.) auf Grund der Profitneutralität der Terminierung unter gewissen Voraussetzungen gänzlich verschwinden kann.²¹ Im Umkehrschluss heißt das, dass ein im Gegensatz zur Sprachtelefonie – zumindest längerfristig, wenn die Marktanteile bei entsprechendem Markterfolg ausgeglichener sein werden – erheblich reduzierter Einfluss der SMS-Terminierungsentgelte auf den Wettbewerb zu vermuten wäre.

Das Wettbewerbsproblem 2 stellt auf die allokativen Verzerrungen zwischen M2M-Diensten ab. Konkret geht es um den Verdacht, dass sich auf Grund überhöhter Terminierungsentgelte auch überhöhte Preise für netzübergreifende SMS einstellen. In der nachfolgenden Abbildung findet sich die Preisentwicklung der SMS-Terminierung im Vergleich zu der von SMS-Diensten und Voice-Diensten am Endkundenmarkt, jeweils basierend auf Durchschnittserlösen (Umsatz pro Minute bzw. Umsatz pro SMS). Wie der Abbildung zu entnehmen ist, ist der sektorweite Durchschnittspreis für SMS-Terminierung im Vergleich der Jahre 2004 mit 2007 leicht gestiegen, wohingegen die Retail-Preise sowohl für SMS- wie auch für Voice-Dienste deutlich (auf unter 60% des Jahres 2003) gesunken sind. Eine Korrelation zwischen Vorleistungs- und Retailpreisen lässt sich also empirisch nicht bestätigen. Das lässt vermuten, dass der für Voice-Dienste evidente Zusammenhang zwischen Endkunden- und Terminierungsentgelten im SMS-Bereich nicht vorliegen dürfte. Hinzu kommt, dass falls es verzerrte Preisstrukturen geben sollte, sich diese innerhalb des Mobilfunksektors internalisieren (Linke-Tasche-Rechte-Tasche-Umverteilung – im Gegensatz zu F2M-Calls, wo eine Umverteilung von Festnetzendkunden zu Mobilfunkendkunden stattfindet). Es besteht kein begründeter Verdacht, dass SMS-Terminierungsleistungen erhebliche allokativen Verzerrungen verursachen würden bzw. wären diese in ihrer Wirkung in keiner Weise vergleichbar mit jenen im Bereich der Sprachtelefonie.

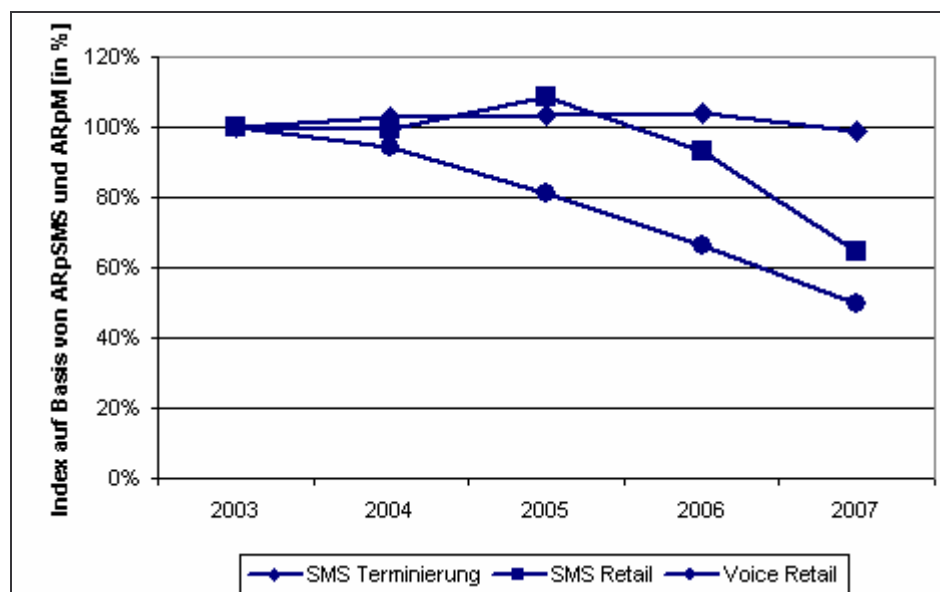


Abbildung 1: Entwicklung ARpSMS und ARpM

²¹ Vgl. dazu den Bescheid der TKK zu den Märkten M15a/03-M13a/06, M15bd/03-M13bd/06, M15c/03-M13c/06, M15e/03-M13e/06 vom 15.10.2007.

Das 3. Wettbewerbsproblem (Voice Terminierung) stellt auf Foreclosure-Strategien gegenüber kleinen Mobilfunkbetreibern insbesondere aber Marktneueinsteigern ab. Eine solche Strategie setzt aber voraus, dass sie Wirkung auf zentrale Bereiche des Wettbewerbs entfaltet. Im Gegensatz zur Sprachtelefonie spielen aber SMS in Bezug auf Umsätze nur eine untergeordnete Rolle. So liegt der Anteil an den Vorleistungsumsätzen aus SMS an den gesamten verkehrsabhängigen Terminierungsumsätzen im Jahr 2007 unter 10%. Die Umsatzanteile auf Endkundenebene liegen bei ca. 15% der gesamten verkehrsabhängigen Endkundenumsätze.

Insgesamt ist nicht erkennbar, dass SMS-Terminierungsentgelte einen wesentlichen negativen Effekt auf den Wettbewerb entfalten würden. Vielmehr scheint das SMS-Terminierungsentgelt primär der Sicherstellung einer effizienten Netznutzung zu dienen (SPAM-SMS). Preise haben in einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterschiedliche Funktionen. Neben dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage, der Signalisierung der Knappheit von Gütern und Ressourcen (Informationsfunktion) ist die Zuteilungsfunktion eine weitere wesentliche Funktion; ein positiver Preis stellt sicher, dass die Ressource nicht zu intensiv genutzt wird und es damit zu Fehlallokationen kommt. Als solche sind SPAM-SMS, jedenfalls aus Sicht des Empfängers (und damit auch seines Netzbetreibers), zu bezeichnen, steht doch den positiven Produktionskosten ein negativer Nutzen gegenüber. SMS-Terminierungsentgelte sind ein mit der Wettbewerbsordnung im Einklang stehendes wirkungsvolles ökonomisches Instrument diese Fehlallokation zu adressieren und die Menge an SPAM-SMS bzw. SMS, welche aus dem Internet verschickt werden, einzuschränken. Positive SMS-Terminierungsentgelte wurden daher nach Aussage der Betreiber genau aus diesem Grund eingeführt.²²

Conclusio: Die Zustellung von SMS an Mobilteilnehmer ist daher nicht als relevanter Markt bzw. als Teil der betreiberindividuellen Terminierungsmärkte abzugrenzen. Dies ist gerechtfertigt, da die wesentlichsten im Zusammenhang mit der Terminierung von Sprachtelefonie identifizierten Wettbewerbsprobleme für SMS-Terminierung nicht relevant sind.

²² Betreiber verrechneten sich anfangs gegenseitig nichts für SMS-Terminierung (Bill and Keep).

3 Relevanzkriterien

Neben die allgemeinen und einheitlichen Grundsätzen zur Durchführung von Marktabgrenzungen tritt gemäß Europäischer Kommission ein zweites Anforderungsset hinzu, das erfüllt sein muss, um einen Markt auch als für die sektorspezifische Regulierung relevant zu qualifizieren. Demnach müssen die folgenden drei Kriterien kumulativ gegeben sein:²³

- i) Existenz nachhaltiger Eintrittsbarrieren (struktureller und/oder rechtlicher Natur),
- ii) der Markt tendiert (ohne sektorspezifische Regulierung) längerfristig nicht gegen effektiven Wettbewerb und
- iii) die Bestimmungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts sind unzureichend, um den wettbewerblichen Problemen zu entsprechen.

Dementsprechend hat die Europäische Kommission bei Erstellung ihrer Empfehlung über relevante Märkte, eine den Methoden des allgemeinen Wettbewerbsrechts entsprechende Marktabgrenzung vorgenommen und die zusätzlichen Prüfkriterien der Relevanz angewandt. Nach vorheriger Bestimmung des Marktes mittels HM-Test und nachfolgendem „Drei-Kriterien-Test“ kommt die Europäische Kommission also zu den in ihrer Empfehlung aufgeführten relevanten Märkten. Analog dazu ist von den nationalen Regulierungsbehörden vorzugehen, sofern diese andere (bzw. zusätzliche oder engere) Marktdefinitionen für die nationalen Gegebenheiten als erforderlich erachten.

Sowohl die sektorspezifische Marktabgrenzung als auch der „Drei-Kriterien-Test“ haben einen vorausschauenden Prognosezeitrahmen zu berücksichtigen. Die konkrete Prognoseperiode unterscheidet sich hingegen, insofern beim „Drei-Kriterien-Test“ eine noch stärker in die Zukunft gerichtete Perspektive einzunehmen ist.²⁴

Die Märkte für Anrufzustellung in Mobilfunknetze sind in der Empfehlung der Europäischen Kommission enthalten, daher besteht keine Notwendigkeit die Relevanzkriterien durch die Regulierungsbehörde zu prüfen; vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die Märkte die drei Kriterien kumulativ erfüllen.

²³ European Commission (2007), a.a.O., Abschnitt 2.2.

²⁴ European Commission (2007), a.a.O., S. 10.

4 Ergebnisse

Nach Überprüfung der Marktabgrenzung gibt es keinen Änderungsbedarf gegenüber der aktuell gültigen TKMVO. Sowohl aus Sicht der RTR-GmbH (TKMVO 2008) als auch aus Sicht der Europäischen Kommission (Märkteempfehlung 2007) wird daher aus folgenden Gründen:

- die Zustellung eines Anrufs zu einem bestimmten Teilnehmer kann nur durch den Betreiber dieses Teilnehmers vorgenommen werden
- aufgrund des CPP Prinzips ist die Person, die den Terminierungsnetzbetreiber wählt nicht ident mit der Person, die letztlich die Kosten der Terminierung zu tragen hat
- der Markt nicht zu Wettbewerb tendiert

festgestellt:

- die betreiberindividuellen Terminierungsmärkte für Sprache beizubehalten und
- SMS-Terminierung nicht als relevanten Markt abzugrenzen.

ANHANG 1 – Auswertungen NASE

Die Ergebnisse der „Nachfrageseitigen Erhebung 2007“ sind nachfolgend dargestellt.

Privatkunden

1. Bewusstsein über Preisunterschiede von Offnet-Calls

Zunächst wird den Fragen nachgegangen, inwieweit sich die Nachfrager dessen bewusst sind, dass Anrufe in unterschiedliche Netze unterschiedlich viel kosten können bzw. ob sie wissen, in welches Netz sie rufen und wie viel der Anruf in ein bestimmtes Netz kostet.

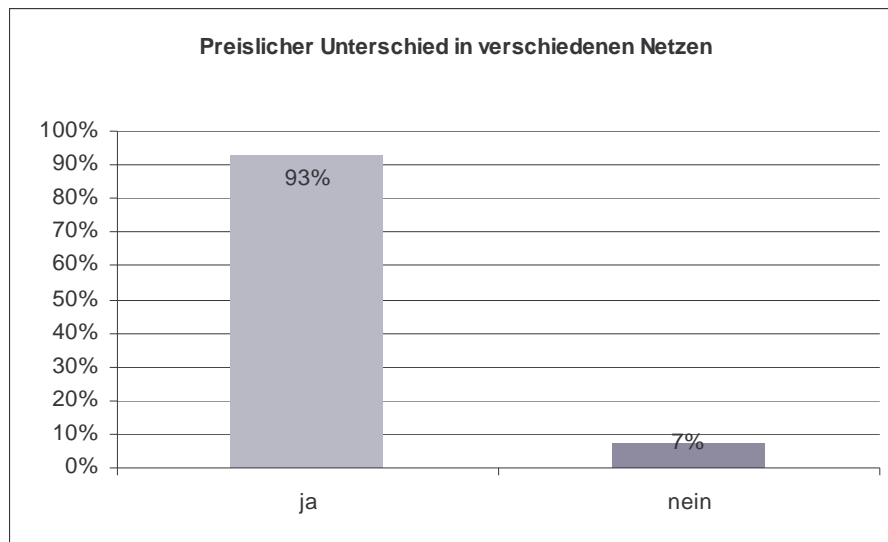


Abbildung 2: Bewusstsein über Preisunterschiede bei Anrufen in andere Netze

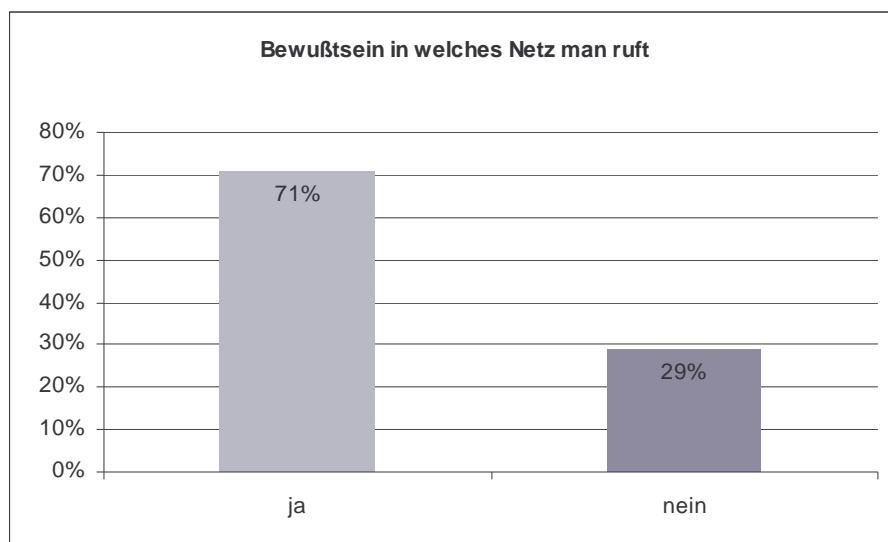


Abbildung 3: Bewusstsein in welches Netz der Anruf geht

Zwar geben über 90% der Befragten (Abbildung 2) an, sich dessen bewusst zu sein, dass die Kosten eines Anrufs in unterschiedliche Netze differieren können, allerdings ist einem deutlich geringeren Teil (ca. 70%) auch bewusst, in welches Netz sie zu einem bestimmten Zeitpunkt telefonieren (Abbildung 3).

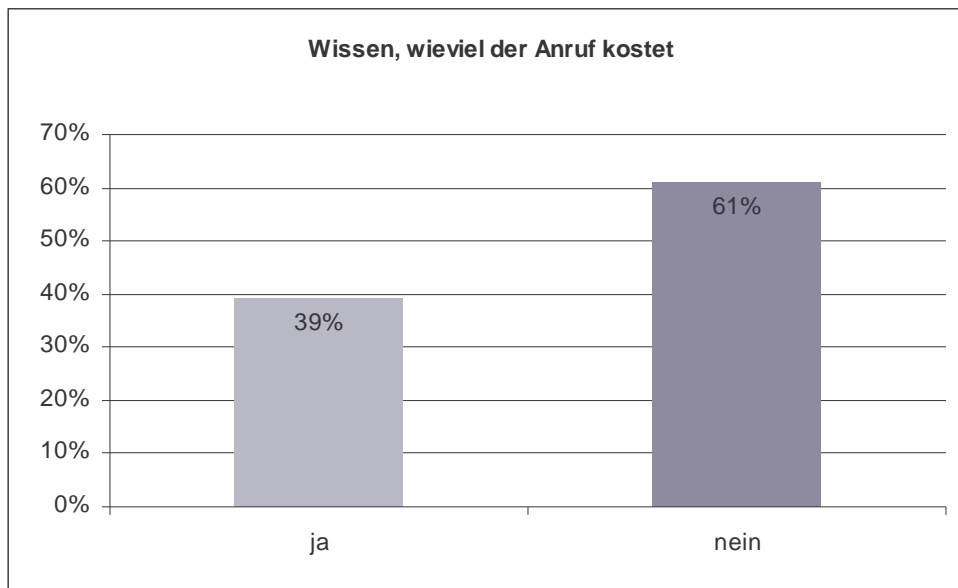


Abbildung 4: Wisse wie viel ein Anruf in ein bestimmtes Netz kostet.

Die Mehrheit der Befragten (61%) gibt an, nicht darüber informiert zu sein, wie viel sie für einen Anruf in ein bestimmtes Netz zu zahlen haben (Abbildung 4).

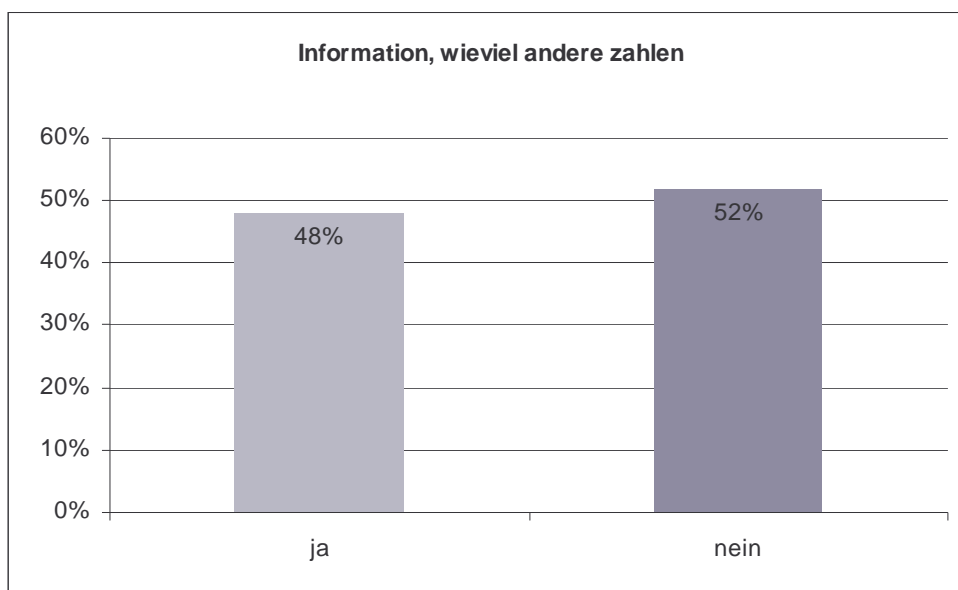


Abbildung 5: Informationen bei Vertragsabschluss, wie viel andere zahlen

48% der Befragten geben an, sich zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses informiert zu haben, wie viel es den anderen kostet, sie auf ihrem Handy aus einem anderen Netz anzurufen (Abbildung 5).

2. Wie wichtig ist die günstige Erreichbarkeit?

Auf die offene Frage, welche die drei ausschlaggebenden Gründe für den Wechsel eines Betreibers wären, gaben 83% der Privatkunden den zu bezahlen Preis an. 49% gaben die Qualität als ausschlaggebenden Grund an. Die Kosten der Erreichbarkeit werden bei dieser Fragestellung nicht explizit genannt (Abbildung 6).

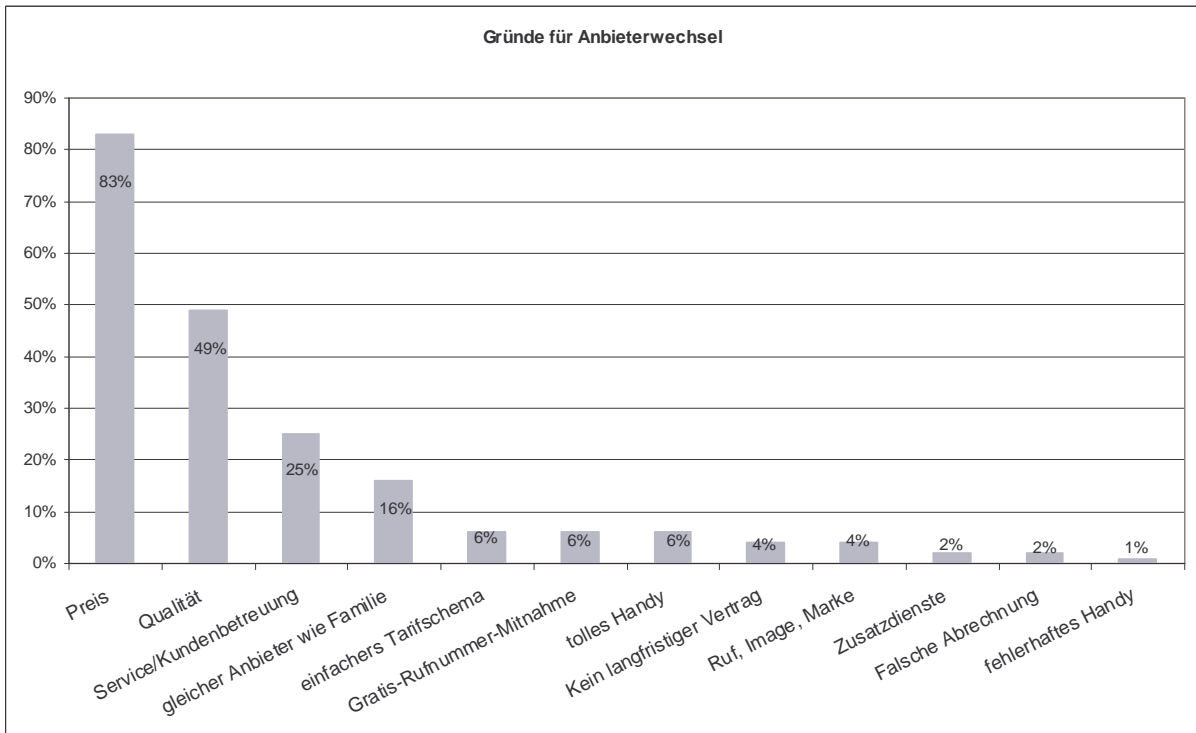


Abbildung 6: Gründe für den Anbieterwechsel (offene Frage)

Im nächsten Schritt wird der Frage nachgegangen, wie wichtig verschiedene Kriterien bei der Auswahl eines Mobilfunkanbieters sind. Da die befragten Personen bei jeder Kategorie die Möglichkeit hatten „sehr wichtig“ zu antworten (im Gegensatz zu obiger Frage hatten die Privatkunden nur die Möglichkeit drei Gründe zu nennen), erscheinen in Abbildung 7 und Abbildung 8 manche Kategorien mehr relevant zu sein als in Abbildung 6.

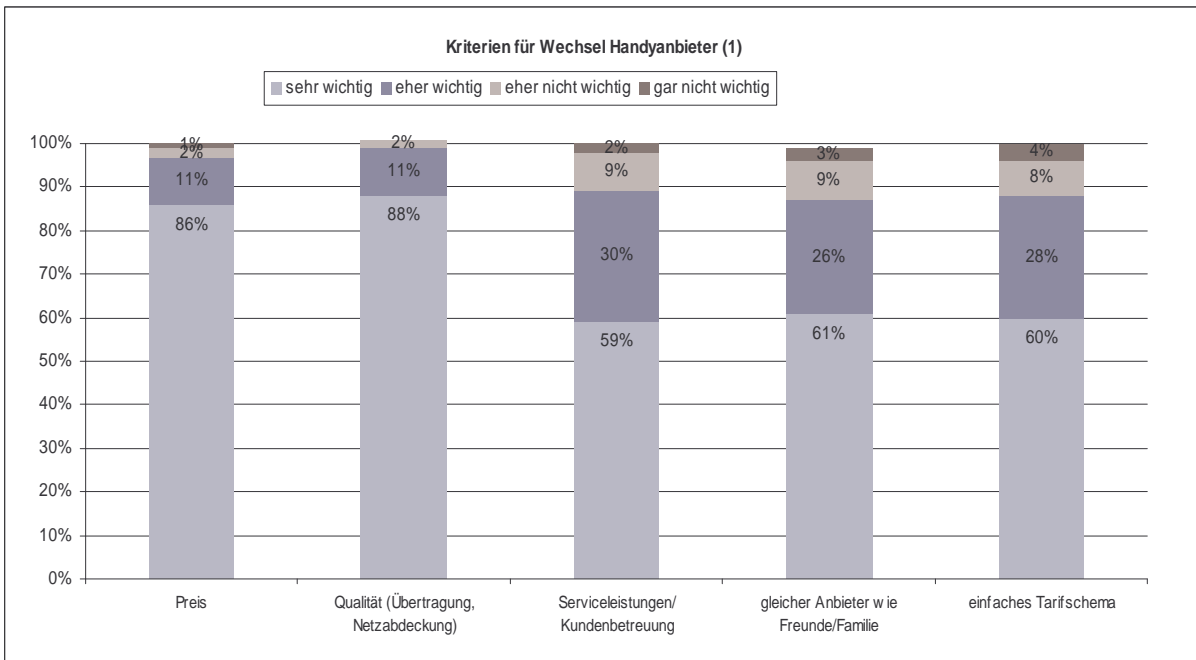


Abbildung 7: Kriterien für Betreiberwechsel – 1

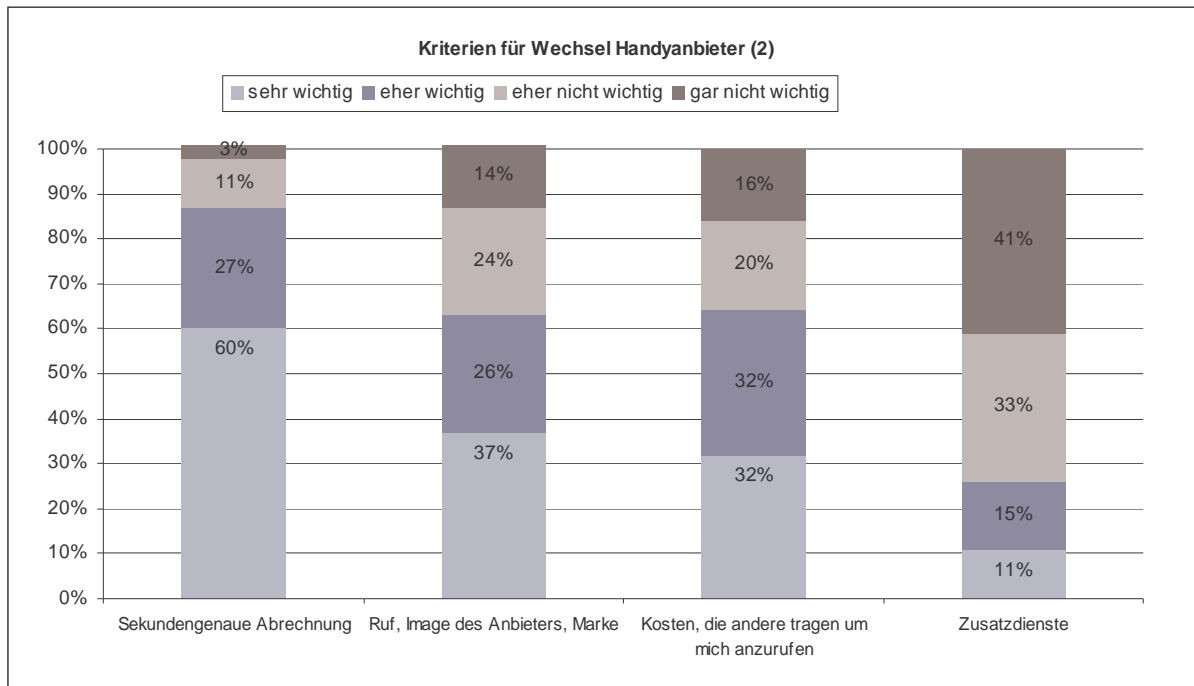


Abbildung 8: Kriterien Betreiberwechsel – 2

Die zwei wichtigsten Kriterien bei der Auswahl eines Betreibers sind die „Qualität (Übertragung, Netzabdeckung)“ und der „Preis“. 88% respektive 86% der Befragten halten diese Kriterien für sehr wichtig und jeweils 11% für wichtig (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8). Nur 2% respektive 3% halten diese beiden Kriterien für eher unwichtig bis gar nicht wichtig. Dem folgen die Kriterien „Serviceleistungen/Kundenbetreuung“, „gleicher Anbieter wie Freunde und Familie“, „einfaches Tarifschema“ und „sekundengenaue Abrechnung“ (ca. 60% halten diese Kriterien für sehr wichtig). Deutlich abgeschlagen an vorletzter Stelle rangiert das Kriterium „Kosten, die andere tragen um mich anzurufen“. Aber immerhin noch 32% der Befragten halten dieses Kriterium für sehr wichtig und ebenfalls 32% der Privatkunden halten es für eher wichtig.

Abschließend wurden die befragten Personen aufgefordert folgende Antwortmöglichkeiten „der Preis, den Sie zahlen, um andere anzurufen“, „der Preis, den Sie zahlen, um anderen SMS/MMS zu senden“, „Grundentgelt“, „der Preis, den andere zahlen, um Sie anzurufen“, „der Preis, den andere zahlen, um Ihnen SMS zu senden“ und „subventioniertes Handy“ nach Wichtigkeit zu ordnen.

Wie Abbildung 9 zu entnehmen ist, werden den von den Konsumenten selbst zu zahlenden (aktiven) Tarifen („Preis, den ich zahle um andere anzurufen“) eine weitaus höhere Wichtigkeit eingeräumt als den Kosten der Erreichbarkeit („Preis, den andere zahlen, um mein Mobiltelefon anzurufen“). So gut wie kein Befragter nennt dieses Kriterium als erst- oder zweitwichtigstes Kriterium. Ein Betreiber erreicht mit einer Preissenkung am Endkundenmarkt an die 90% der Nachfrager (diesen sind die Endkundenentgelte sehr wichtig oder wichtig), mit einer Preissenkung am Terminierungsmarkt gerade einmal 12% (erst- und zweitwichtigster Aspekt). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Kriterien/Wettbewerbsparameter nicht unabhängig von einander zu beurteilen sind. Eine Senkung eines Tarifs hat in der Regel eine Erhöhung eines anderen Tarifs bzw. eine Reduktion der Endgerätesubventionen zur Folge (Waterbed-Effekt).

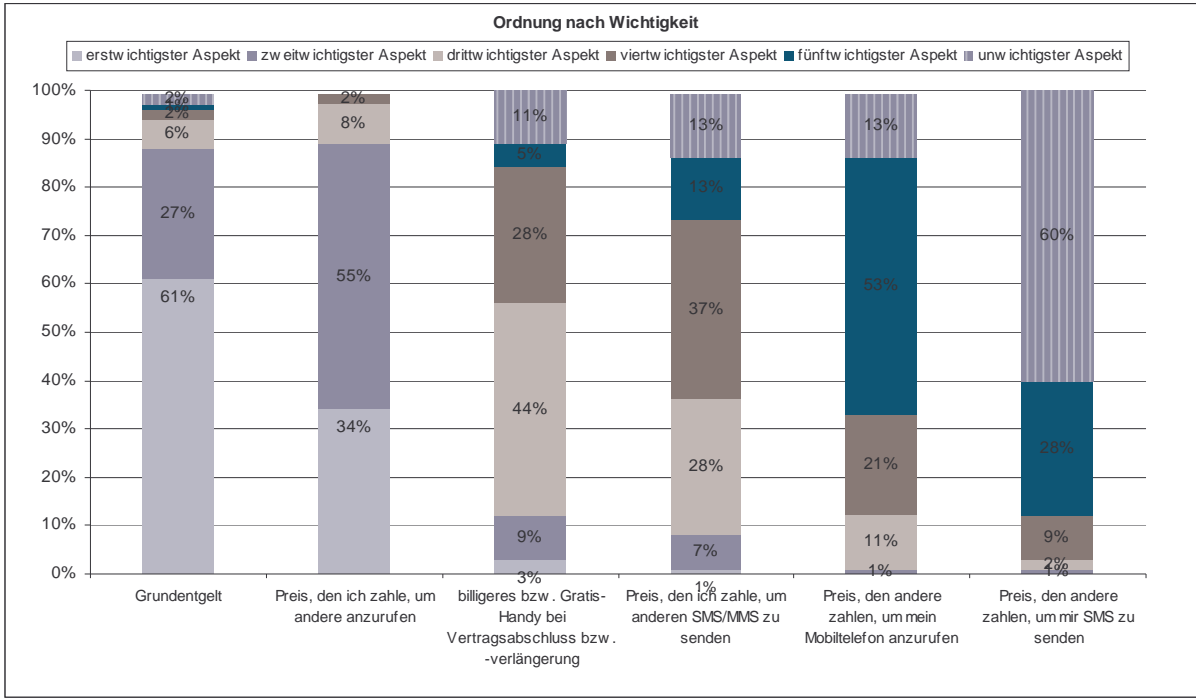


Abbildung 9: Ordnung nach Wichtigkeit unterschiedlicher Preise

Geschäftskunden

1. Bewusstsein über Preisunterschiede von Offnet-Calls

Zunächst wird auch bei den Geschäftskunden der Frage nachgegangen, ob die Anrufer immer wissen, wie viel Sie der Anruf in ein bestimmtes Netz kostet.

Die Mehrheit der befragten Geschäftskunden (64%) gibt an, sich nicht darüber informiert zu haben, wie viel es kostet ihr Handy aus einem anderen Netz anzurufen.

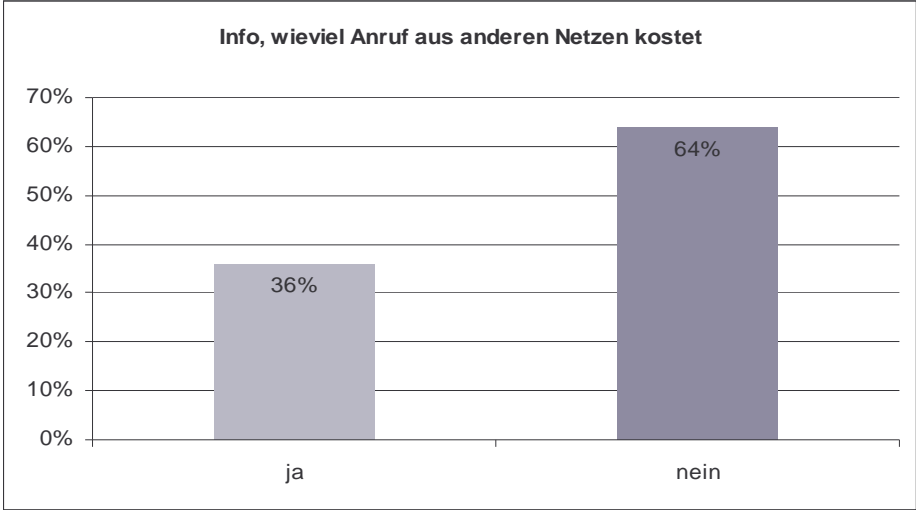


Abbildung 10: Wissen wie viel ein Anruf in ein bestimmtes Netz kostet.

2. Wie wichtig ist die günstige Erreichbarkeit?

Auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Gründen, welche ausschlaggebend für den Wechsel des Betreibers wären, wird der zu bezahlende Preis als wichtigstes Kriterium genannt (86%), gefolgt von der Qualität (31%). Die Kosten der Erreichbarkeit werden auch von den Geschäftskunden nicht explizit genannt (siehe Abbildung 11).

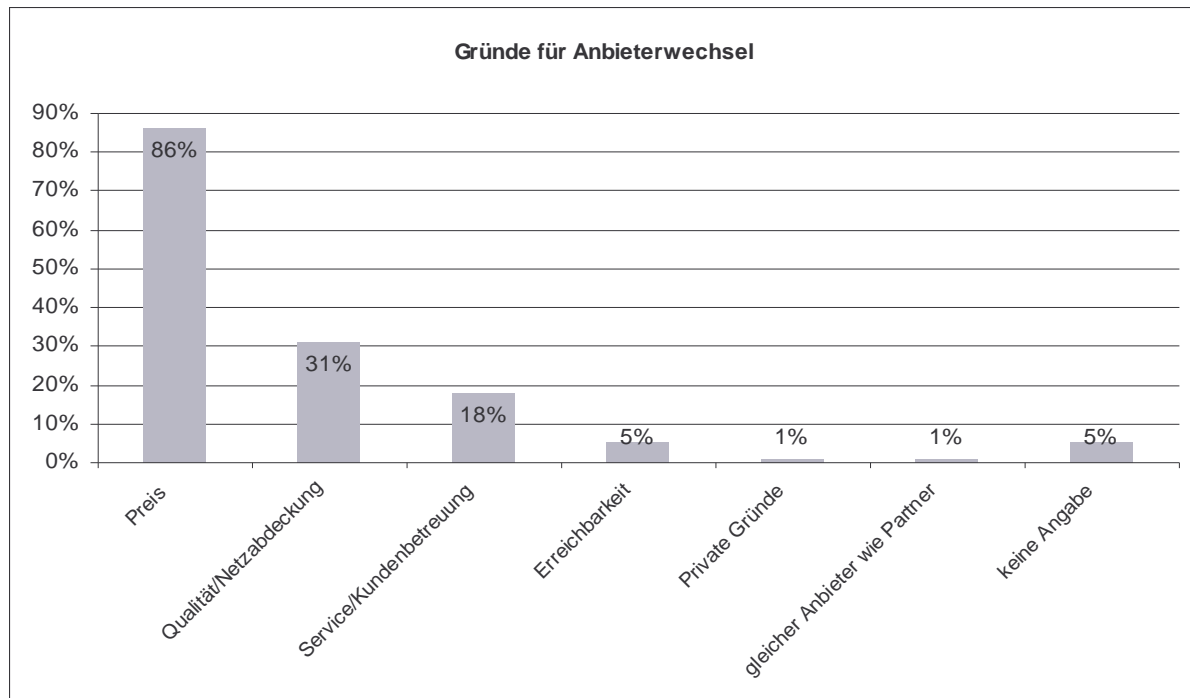


Abbildung 11: Gründe für den Anbieterwechsel (offene Frage)

Im nächsten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche Kriterien für die Auswahl eines Betreibers wichtig sind? Wie bei den Privatkunden, konnten auch die befragten Geschäftskunden, jede Antwortkategorie mit „sehr wichtig“ beantworten, was im Gegensatz zu obiger Fragestellung dazu führen kann, dass gewisse Kategorien mehr relevant sind, als in Abbildung 11.

Das wichtigste Kriterium für Geschäftskunden bei der Auswahl eines Betreibers, wie Abbildung 12 und Abbildung 13 zu entnehmen ist, ist die „Qualität (Übertragung/Netzabdeckung)“. Für 92% der Unternehmen ist dieses Kriterium sehr wichtig, für weitere 6% ist es wichtig. Daneben sind vor allem die Tarife und die die Tarifgestaltung ein Schlüsselkriterium: „einfaches Tarifschema“, „Preise“ und „sekundengenaue Abrechnung“ sind für 78% (bzw. 77% und 76%) von hoher Wichtigkeit. Nur 2% bis 3% halten diese Kriterien für eher unwichtig bis gar nicht wichtig. Dem folgen die Kriterien „Serviceleistungen, Kundenbetreuung“ sowie „Ruf und Image des Anbieters (Marke)“. An letzter Stelle rangiert das Kriterium „Kosten, die andere tragen um mein Unternehmen anzurufen“, 17% der Befragten halten dieses Kriterium für sehr wichtig und 19% halten es für eher wichtig.

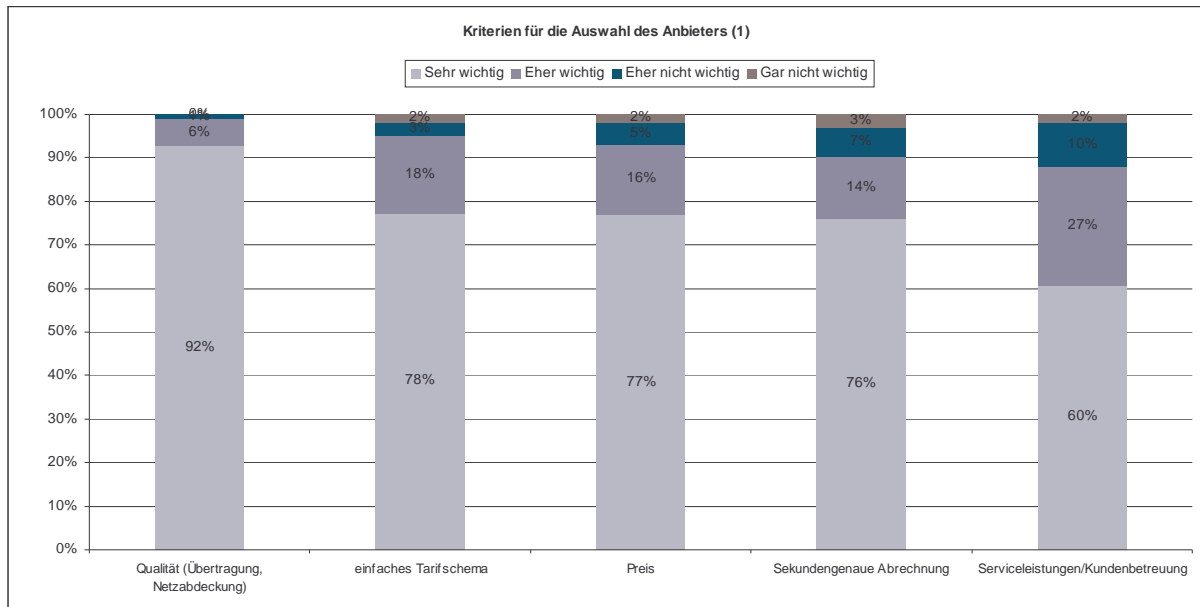


Abbildung 12: Kriterien für Wechsel Handyanbieter – 1

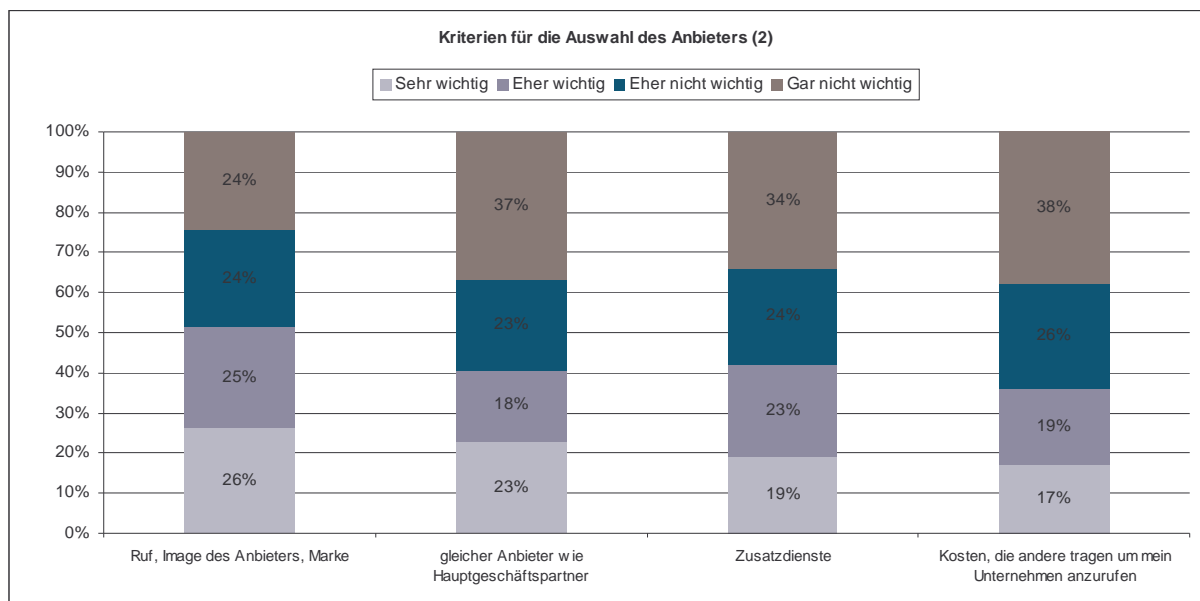


Abbildung 13: Kriterien für Wechsel Handyanbieter – 2

Die Unternehmen wurden ebenfalls abschließend dazu aufgefordert folgende Antwortmöglichkeiten: „Tarif, den unser Unternehmen zahlt, um andere anzurufen“, „billiges bzw. gratis Handy bei Vertragsabschluss bzw. –verlängerung“, „Preis, den andere zahlen um unsere Mobiltelefone anzurufen“ nach Wichtigkeit zu reihen.

Wie Abbildung 14 zu entnehmen ist, werden auch von den Geschäftskunden den selbst zu zahlenden (aktive) Tarifen („Tarif, den unser Unternehmen zahlt, um andere anzurufen“) eine weitaus höhere Wichtigkeit eingeräumt als den Kosten der Erreichbarkeit („Preis, den andere zahlen, um unsere Mobiltelefone anzurufen“). Nur 3% der Unternehmen stufen dieses Kriterium als das Wichtigste ein.

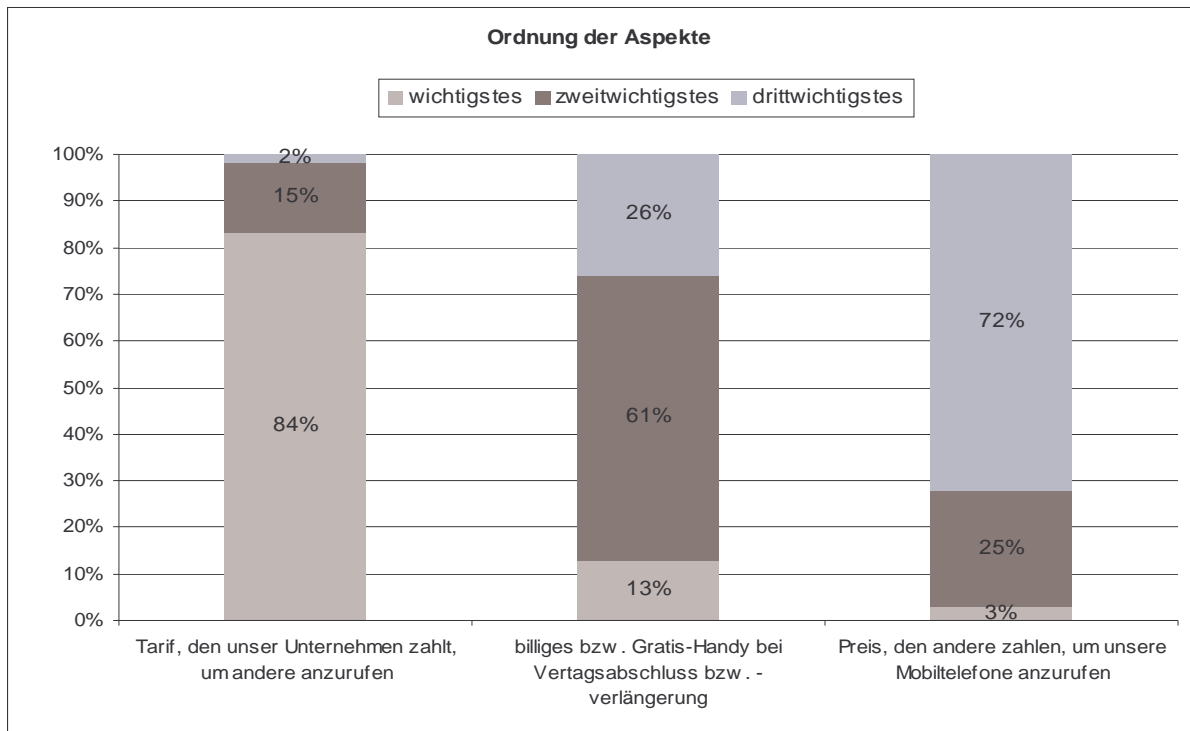


Abbildung 14: Ordnung nach Wichtigkeit unterschiedlicher Preise

3. Verwendung eines SIM-Gateway

Die Geschäftskunden wurden befragt, über welche Zusatzausstattung (außer Festnetz, Mobilnetz und Internet) sie verfügen würden (Mehrfachantworten waren möglich). Wie Abbildung 15 zu entnehmen ist, verfügen 59% der Unternehmen über eine Zusatzausstattung und am häufigsten wurde eine „feste Nebenstellenanlage“ (52% der Geschäftskunden) angegeben. Lediglich 1% der Geschäftskunden gab an über ein für diese Marktabgrenzung relevantes „Mobile/ SIM Gateway“ zu verfügen (siehe Kapitel 2.3).

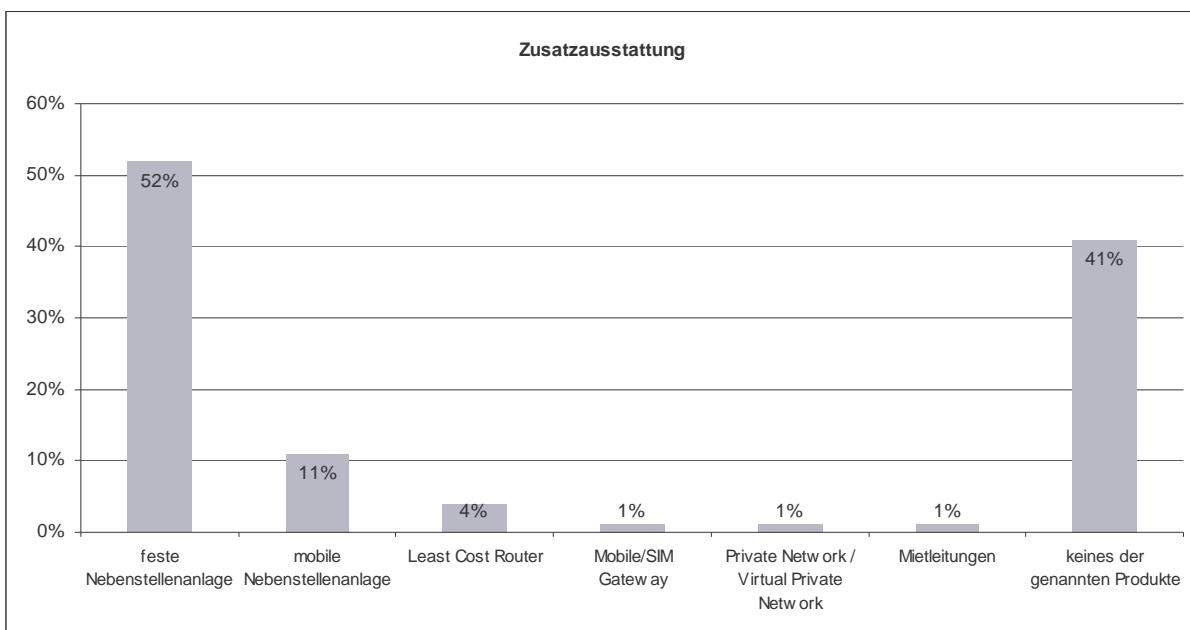


Abbildung 15: Verwendung von Zusatzausstattungen insbesondere SIM Gateway

ANHANG 2 – Ausgewählte Tarife für Anrufe in Mobilnetze

Inwieweit bilden die Betreiber die Preisunterschiede zwischen den Terminierungsentgelten (bis zu 36% im Falle von H3G und Mobilkom) in ihren Retailtarifen ab?

in Euro		zum Betreiber			
		Mobilkom	T-Mobile	Orange	H3G
Vorleistungsebene	Terminierungsentgelte*	0,0572	0,058	0,0642	0,0776
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		1%	12%	36%
Endkundenebene Festnetz	Entgelte TA "Tik Tak privat FZ"	0,132	0,16	0,1626	0,2037
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		21%	23%	54%
	Entgelte Tele2/UTA "Volles Ohr! L"	0,189	0,189	0,189	0,189
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%
	Entgelte UPC/Telekabel "Digital Telefon"	0,199	0,199	0,199	0,199
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%
Endkundenebene Mobilnetz	Entgelte Yesss!	0,068	0,068	0,068	0,068
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%
	Entgelte T-Mobile „Fairplay“	0/0,25	on-net	0/0,25	0/0,25
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%
	Entgelte H3G "Showtime S/M"	0/0,05	0/0,05	0/0,05	0/0,05
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%
	Entgelte Orange "Grosse Plaudertasche"	0/0,1	0/0,1	0/0,1	0/0,1
	prozentueller Preisunterschied zur Mobilkom		0%	0%	0%

* Stand 1.7.2008, Homepages der Betreiber.

In der Tabelle sind aktuell am Markt angebotenen Tarifschemen einiger Betreiber dargestellt. Mit der zunehmenden Verbreitung von Flatrate-Tarifen sowohl im Fest- wie auch im Mobilnetz wird die Preisdiskriminierung in Bezug auf das Terminierungsnetz – trotz aktuell noch bestehender Differenzen in den auszahlenden Terminierungsentgelten – obsolet. Zwar differenziert der größte Festnetzbetreiber noch nach Zielnetz, allerdings spiegeln die Preisdifferenzen auf der Retailebene nicht jene auf der Vorleistungsebene wider.