

Z 11/05 – 235,
Z 19/06 – 154

Entwurf einer Vollziehungshandlung

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Elfriede Solé als Vorsitzende sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ. Prof. DI Dr. Günter Haring als weitere Mitglieder über Anträge der Hutchison 3G Austria GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Mag. Dr. Bertram Burtscher, Seilergasse 16, 1010 Wien gegenüber mobilkom Austria AG, Obere Donaustraße 29, 1020 Wien, auf Erlass einer Zusammenschaltungsanordnung gemäß §§ 48 Abs 1, 50 Abs 1 iVm § 117 Z 7 TKG 2003, in der Sitzung vom 23.2.2009 einstimmig folgenden Entwurf einer Vollziehungshandlung beschlossen:

I. Spruch

Gemäß §§ 48 Abs 1, 50 Abs 1 iVm §§ 117 Z 7, 121 Abs 3 Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl I Nr 70/2003 idGF (im Folgenden „TKG 2003“), wird für die Zusammenschaltung des öffentlichen Kommunikationsnetzes der Hutchison 3G Austria GmbH („Hutchison“) mit dem öffentlichen Kommunikationsnetz der mobilkom Austria AG („mobilkom“) Folgendes angeordnet:

Anhang 6 und Anhang 6b des Zusammenschaltungsvertrages vom 14.1.2003 zwischen Hutchison und mobilkom lauten ab 1.6.2005 wie in den nachfolgenden Punkten dargestellt:

Anhang 6 – Verrechnungsgrundsätze

Anhang 6 enthält die Verrechnungsgrundsätze für die einzelnen Verkehrsarten. Die nachfolgenden Anhänge 6a bis 6f enthalten die den Verkehrsarten entsprechenden Entgelte.

1. Peak-Off-Peak-Zeiten

1.1. Als "Peak-Zeiten" gelten alle Zeiten von Montag bis Freitag (werktags) von 08.00 Uhr bis 18.00 Uhr.

1.2. Als "Off-Peak-Zeiten" gelten alle Zeiten von

- Montag bis Freitag (werktags) von 00.00 Uhr bis 08.00 Uhr;
- Montag bis Freitag (werktags) von 18.00 Uhr bis 24.00 Uhr;
- Samstag, Sonn- und gesetzlich anerkannte Feiertage von 00.00 Uhr bis 24.00 Uhr.

2. Entgeltgrundsätze

Die Entgelte sind für die Zusammenschaltungspartner in der Funktion eines Festnetzbetreibers tageszeitabhängig, in allen anderen Fällen tageszeitunabhängig. Sämtliche Entgelte sind verkehrsvolumensunabhängig. Für Verbindungsaufbauleistungen und nicht zustande gekommene Verbindungen werden keine zusätzlichen Entgelte verrechnet. Das Entgelt bemisst sich auf der Grundlage einer Sekundenabrechnung der zustande gekommenen Verbindungen.

3. Verrechnung der Entgelte

Die Verrechnung der wechselseitigen Verkehrsentgelte erfolgt im Wege einer direkten Abrechnung zwischen den Parteien.

Im Falle von terminierendem Transitverkehr, der über das Transitnetz der Telekom Austria an den jeweiligen Zusammenschaltungspartner weitergeleitet wird, hat das Transitentgelt und etwaige der Telekom Austria zustehende Clearingentgelte (bzw allfällig gleichwertige Entgelte) ausschließlich der Quellnetzbetreiber/Verbindungsnetzbetreiber an die Telekom Austria zu leisten.

Im Falle von originierendem Transitverkehr, der über das Transitnetz der Telekom Austria an den jeweiligen Zusammenschaltungspartner als Dienstenetzbetreiber weitergeleitet wird, hat das Transitentgelt und etwaige der Telekom Austria zustehende Clearingentgelte (bzw allfällig gleichwertige Entgelte) ausschließlich der Dienstenetzbetreiber an die Telekom Austria zu leisten.

Anhang 6b – Verkehrsarten und Entgelte für die Terminierung in Mobilnetze basierend auf den Trägerdiensten POTS und ISDN-Speech/3,1 kHz audio

Anhang 6b enthält eine Auflistung jener Verkehrsarten, die für die Terminierung in Mobilnetze basierend auf den Trägerdiensten POTS und ISDN-Speech/3,1 kHz audio zur Anwendung kommen.

1. Verkehrsabhängige Zusammenschaltungsentgelte (Peak- und Off-Peak-Zeiten)

Beträge in Eurocent pro Minute, exkl. USt (Allgemeiner Teil, Pkt. 5.3)

Kurzbez	Verkehrsart / Verkehrsrichtung	EUR/100
V 25 _{H3G-MN}	Terminierung Mobilnetz mobilkom → Hutchison Mobilnetz	1.6.2005 – 31.12.2005: 19,62
	Terminierung vom Netz der mobilkom in das Mobilnetz der Hutchison 3G	1.1.2006 – 30.6.2006: 17,79
		1.7.2006 – 31.12.2006: 15,95
		01.01.2007 - 30.06.2007: 13,90
		01.07.2007 - 31.12.2007: 11,86
		01.01.2008 - 30.06.2008: 9,81
		01.07.2008 - 31.12.2008: 5,72
	Ab 01.01.2009: 4,50	
V 25 _{MK-MN}	Terminierung Mobilnetz Hutchison 3G → mobilkom Mobilnetz	1.6.2005 – 31.10.2005: 10,86
	Terminierung vom Netz der Hutchison 3G in das Netz der mobilkom	1.11.2005 – 31.12.2005: 10,34
		1.1.2006 – 30.6.2006: 9,34
		1.7.2006 – 31.12.2006: 8,34
		1.1.2007 – 30.06.2007: 7,13
		1.7.2007 – 31.12.2007: 5,91
		1.1.2008 – 31.12.2008: 5,72
	Ab 01.01.2009: 4,50	

Vorstehende Entgelte für die Terminierung in die Mobilnetze der Verfahrensparteien sind jeweils befristet mit einer Entscheidung gemäß § 37 TKG 2003 hinsichtlich des jeweiligen Marktes für Terminierung in das individuelle öffentliche Mobiltelefonnetz.

II. Begründung

A. Verfahrensablauf

Zu Z 11/05

Die Hutchison 3G Austria GmbH („Hutchison“) brachte am 18.04.2005 einen Antrag auf Erlass einer Zusammenschaltungsanordnung gegenüber mobilkom Austria AG („mobilkom“) gemäß § 50 Abs 1 TKG 2003 bei der Telekom-Control-Kommission ein (ON 1).

Dieser Antrag wurde der RTR-GmbH zur Durchführung eines Streitschlichtungsverfahrens gemäß § 121 Abs 2 TKG 2003 weitergeleitet (Verfahren zu RVST 10/05); eine einvernehmliche Lösung iSd § 121 Abs 3 TKG 2003 konnte nicht herbeigeführt werden, weswegen das Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission fortzuführen war (Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission zu Z 11/05).

In weiterer Folge wurden wechselseitig Stellungnahmen abgegeben.

Zu Z 19/06

Hutchison brachte am 13.10.2006 einen Antrag auf Erlass einer Zusammenschaltungsanordnung gegenüber mobilkom Austria AG gemäß § 50 Abs 1 TKG 2003 bei der Telekom-Control-Kommission ein. Darin begehrt die antragstellende Gesellschaft die Erlassung von Anhänge betreffend „Verrechnungssätze“ (Anhang 6) und die wechselseitigen Mobil-Terminierungsentgelte (Anhang 6b) ab 1.1.2007.

Auch dieser Antrag wurde der RTR-GmbH zur Durchführung eines Streitschlichtungsverfahrens weitergeleitet (Verfahren zu RVST 20/06). Eine einvernehmliche Lösung konnte nicht herbeigeführt werden, das Verfahren wurde vor der Telekom-Control-Kommission fortgesetzt (Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission zu Z 19/06).

Im Verfahren Z 19/06 übermittelten die Parteien verschiedene Schriftsätze.

B. Festgestellter Sachverhalt

1. Status der Verfahrensparteien

Hutchison verfügt über eine Allgemeingenehmigung nach § 15 TKG 2003 und erbringt mehrere Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit mittels selbst betriebener Telekommunikationsnetze (amtsbekannt).

Ebenso verfügt mobilkom über eine Allgemeingenehmigung nach § 15 TKG 2003 und erbringt mehrere Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit mittels selbst betriebener Telekommunikationsnetze (amtsbekannt).

2. Zum Markt für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Die verfahrensgegenständliche Leistung der Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen ist in § 1 Z 9 Telekommunikationsmärkteverordnung 2008 (TKMV 2008, BGBl II Nr 505/2008 vom 30.12.2008) als einer von mehreren nationalen Märkte definiert, die für eine sektorspezifische Regulierung relevant sind (§ 36 TKG 2003). Bereits die Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 (TKMVO 2003), die mit 17.10.2003 in Kraft getreten ist, hat einen (gleich definierten) nationalen Markt für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen vorgesehen.

Diese (nationale) Definition steht in Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 17.12.2008 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die auf Grund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.

3. Zu den wettbewerblichen Verhältnissen auf den Märkten für Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetze der Verfahrensparteien

A. Auf den Märkten für Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetze der Verfahrensparteien herrscht im verfahrensgegenständlichen Zeitraum aus wirtschaftlicher Sicht kein (selbsttragender) Wettbewerb:

a. Bei den Märkten für Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetze der Verfahrensparteien handelt es sich um resistente Monopolmärkte, auf denen die Markteintrittsbarrieren unüberwindbar sind, potenzieller Wettbewerb ausgeschlossen ist und der Marktanteil bei 100% liegt.

b. Bei freier Preissetzung haben die Verfahrensparteien Anreize, die Mobilterminierungsentgelte über das (fiktive) Wettbewerbsniveau zu setzen, dh überhöhte Entgelte zu verrechnen. Dies gilt insbesondere für die Fest-Mobil-Zusammenschaltung, aber im Allgemeinen auch für die Mobil-Mobil-Zusammenschaltung. Der einzige Faktor, der die Monopolmarktmacht disziplinieren könnte, ist die nachfrageseitige Verhandlungsmacht. Diese könnte ggf. auf der Vorleistungsebene oder auf der Endkundenebene wirken. Nachfragemacht setzt voraus, dass ein Nachfrager über ein glaubwürdiges Drohpotenzial verfügt, dh eine hinreichend große Nachfragemenge auf sich vereint und glaubwürdige Alternativen (*outside options*) zur Hand hat, um seine Nachfrageinteressen durchzusetzen.

c. Im Zusammenhang mit der Nachfragemacht von Nachfragern auf der Vorleistungsebene ist festzustellen, dass lediglich große Betreiber mit eigenen Teilnehmern (insbesondere große Mobilfunkbetreiber) gegenüber sehr kleinen Mobilbetreibern bzw Neueinsteigern über ein glaubwürdiges Drohpotenzial zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen verfügen, nämlich die Zusammenschaltung zu verweigern, zu verzögern oder prohibitiv hohe Preise zu verrechnen. Allerdings ist vor dem Hintergrund der spezifischen Marktsituation nicht zu erwarten, dass selbst ein kleinerer Mobilbetreiber, wie Hutchison, durch Verhandlungsmacht in ihrem Preissetzungsverhalten eingeschränkt wird: Erstens haben auch die kleineren aktiven Mobilbetreiber bereits eine kritische Größe überschritten (die Nichtzusammenschaltung mit einem Mobilbetreiber mit 100 Tausend Teilnehmern oder mehr ist insbesondere für die in der Regel wesentlich kleineren Festnetzbetreiber keine glaubwürdige Drohung, um Nachfragedruck auszuüben), so dass sich Nachfragemacht allenfalls auf zukünftige Neueinsteiger beschränkt. Zweitens blendet diese Feststellung allfällige regulatorische Verpflichtungen aus. Die möglichen großen Nachfrager (wie etwas Telekom Austria, mobilkom, T-Mobile und Orange) können allenfalls dann (und nur dann)

Nachfragemacht ausüben, wenn sie ihrerseits keiner Regulierung unterworfen sind. Sollten die großen Anbieter – die ihrerseits jedenfalls keinem Nachfragedruck ausgesetzt sind – einer Regulierung unterworfen werden, verlieren sie ihre Nachfragemacht gegenüber kleinen Mobilbetreibern. Drittens ist in jener Anbieter-Nachfrager-Konstellation, in welcher der Nachfragedruck potenziell am stärksten wäre, nämlich im Verhältnis eines großen Mobilbetreibers zu einem sehr kleinen Mobilbetreiber insbesondere aber Marktneueinsteiger, auch der Foreclosure-Anreiz maximal, so dass die Gefahr besteht, dass große Mobilbetreiber ihre Nachfragemacht eher dahingehend nutzen werden, den Markt für den Neueinsteiger gänzlich zu schließen (und nicht kosteneffiziente Entgelte durchzusetzen).

Auch die Berücksichtigung von Multimarketkontakten bzw der Verbundenheit von Unternehmen ändert an diesen Feststellungen nichts. Hinsichtlich ersterer besteht allein schon deshalb keine Auswirkung auf die Verhandlungssituation bei Terminierungsentgelten, da Marktmacht auf anderen Märkten entweder der Regulierung unterworfen ist, oder aber auf diesen Märkten effektiver Wettbewerb besteht und es daher Alternativen für den Anbieter von Mobilfunkterminierung (im Sinn von outside options) gibt. Überdies ist nicht plausibel, warum die Marktmacht auf anderen Vorleistungsmärkten auf die Terminierung übertragen werden sollte. Für verbundene Unternehmen und ihre Möglichkeit, den Druck in der Verhandlungssituation zu verstärken gilt analoges, wobei hinzukommt, dass der Anreiz, Druck auszuüben insbesondere dann gering sein wird, wenn damit die Gefahr einhergeht, dass in Folge auch der verbundene Mobilnetzbetreiber seine Terminierungsentgelte absenken müsste. Selbst wenn man unterstellte, dass ein Mobilnetzbetreiber auf Druck seines Verhandlungspartners ggf. bereit wäre, seine Terminierungsentgelte abzusenken, müsste er auch damit rechnen, dass dieses Ergebnis ggf. auch (allen) anderen Unternehmen zugute kommen könnte (Arbitragegeschäfte), wodurch sich der Anreiz bei Terminierungsentgelten nachzugeben deutlich reduziert.

Auch die Terminierungsbilanzen (Verkehrssalden zwischen Mobilnetzen) sprechen für diese Feststellungen: Ein Betreiber mit einem Verkehrsüberschuss (net-inflow) – wie etwa mobilkom in den Jahren 2006 und 2007 – hat keinen Anreiz, Terminierungsentgelte unter dem Monopolpreis anzubieten, da damit ein Access Überschuss erzielt und die Kosten des Mitbewerbers erhöht (und so seine wettbewerbliche Position geschwächt) werden können. Umgekehrt hat aber auch ein Betreiber mit einem Terminierungsbilanzdefizit keinen Anreiz, seine Terminierungsentgelte zu senken, da dies seine eigene Position schwächt und die des Wettbewerbers stärkt (geringere Vorleistungskosten). Nur im Fall ausgeglichener Terminierungsbilanzen – wie sie derzeit nicht für alle Mobilfunkbetreiber vorliegen – besteht unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit, dass eine Verhandlungslösung zu einem an den Kosten orientierten reziproken Preis für die jeweilige Terminierungsleistung führt. Wäre eine solche Situation gegeben, so wäre sie freilich nicht als Ergebnis nachfrageseitiger Gegenmacht anzusehen, sondern lediglich auf einen „Gleichklang an Interessen“ zurückzuführen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind freilich schwer zu erzielen (Gefahr von Arbitrage wenn gegenüber Dritten höhere Preise verrechnet werden) bzw können diese ggf. auch negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität am Endkundenmarkt haben. Jedenfalls aber beeinflusst der Verkehrssaldo aus Terminierungsleistungen Strategie und Interesse in den Entgeltverhandlungen.

d. Endkundenmarktanteile sind für die Analyse von Marktmacht auf der Vorleistungsebene insofern relevant, als ein Neueinsteiger der Gefahr der Marktabschottung ausgesetzt sein kann und so eine gewisse nachfrageseitige Gegenmacht besteht. Dies gilt allerdings nur für den sehr engen Zeitraum des Markteintritts (nachdem der Endkundenmarkt hinsichtlich Teilnehmern und Verkehrsmengen ungebremst stark wächst) und wird – wegen der ohnehin gebotenen Interoperabilitätsverpflichtung, welche die Ende-zu-Ende Erreichbarkeit sicherstellt – vor allem für Unternehmen mit geringeren sunk costs (etwa MVNOs) relevant sein. Weiter reichende Auswirkungen für die Beurteilung der Marktmacht auf dem Mobilfunkterminierungsmarkt ergeben sich aus

den Endkundenmarktanteilen nur insofern, als ein späterer Markteintrittszeitpunkt auch Auswirkungen auf die Kundenstruktur und damit die Verkehrsmuster haben wird (und so letztlich die Terminierungsbilanz beeinflusst). Eine Schwächung der Verhandlungssituation ergibt sich daraus freilich nicht. Unter gewissen Voraussetzungen hat ein Mobilfunkbetreiber mit kleinerer Kundenbasis sogar Anreize den Preis seiner Terminierungsleistung über den Monopolpreis zu heben.

e. Hinsichtlich der Nachfragemacht auf der Endkundenebene ist festzustellen, dass der Angerufene die – im Zusammenhang mit Nachfragemacht – wohl wesentlichste Option zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen zur Hand hätte, nämlich zu einem anderen Netzbetreiber mit niedrigeren Terminierungsentgelten zu wechseln. Es zeigt sich jedoch, dass es aber selbst sehr großen Unternehmen bzw Organisationen (die potenziell über Verhandlungsmacht gegenüber dem Mobilbetreiber verfügen) nicht möglich sein wird, niedrigere Terminierungsentgelte durchzusetzen, da für den Mobilbetreiber die Nettobilanz einer solchen Absenkung jedenfalls negativ sein wird, die Weitergabe einer Absenkung der Terminierungskosten durch die Originierungsbetreiber nicht hinreichend sichergestellt werden kann und es für den Nachfrager wie auch für den betreffenden Mobilbetreiber günstiger, rationaler und effektiver ist alternative Lösungen zur Umgehung zu finden (*On-Net-Tarife*, tariffreie Rufnummer, mobile Nebenstellenanlage, etc.). Der Anrufer auf der Endkundenebene wiederum hat weder Alternativen (er kann das Gespräch zu einem bestimmten Teilnehmer nicht durch einen anderen Anruf in ein anderes Netz substituieren), noch kann und wird der Terminierungsnetzbetreiber mit ihm über Terminierungsentgelte verhandeln. Im Ergebnis heißt das, dass auch die Endkunden über keine Nachfragemacht verfügen.

f. Ein internationaler Preisvergleich der Terminierungsentgelte in Europa zeigt, dass die Terminierungsentgelte vor dem Wirksamwerden von Regulierungen nach dem Rechtsrahmen 2002 (bzw TKG 2003) – soweit feststellbar – deutlich über dem langfristigen kosteneffizienten Niveau (LRAIC) gelegen sind. Praktisch alle Preissenkungen der nationalen Terminierungsentgelte sind in irgendeiner Form auf regulatorische Intervention – in der Regel auf entsprechende Anordnungen – zurückzuführen und das Preisniveau würde bei Abwesenheit dieser Interventionen deutlich über dem kosteneffizienten Niveau liegen.

B. Der Grund für die Monopolstellung und Ursache für Marktfehler sind insbesondere folgende zwei strukturelle Besonderheiten der Terminierungsleistung: (1) Die Terminierungsleistung zu einem bestimmten mobilen Endgerät (Teilnehmer) ist eine Monopoleistung und kann durch keinen anderen Betreiber als denjenigen, bei dem die SIM-Karte freigeschaltet ist (der Teilnehmer subskribiert ist), erbracht werden. (2) Die gesamten Kosten eines Gesprächs zu einem Mobilfunkteilnehmer (Originierung, Transit und Terminierung) trägt der rufende Teilnehmer. Dem gerufenen Teilnehmer fallen keine Kosten an. Dieses, als *Calling-Party-Pays-Prinzip* (CPP) bezeichnete Tarifsystem, ist verantwortlich für folgende Externalität: Die Entscheidung, über welches Netz Gespräche zugestellt werden (und sohin auch was die Zustellung kostet) trifft der gerufene Teilnehmer, die Kosten aber trägt der rufende Teilnehmer. Auf Grund dieser strukturellen Besonderheiten ist der Anbieter von Terminierungsleistungen mit einer Residualnachfrage konfrontiert, deren Elastizität geringer, jedenfalls aber nicht höher ist als die Nachfrageelastizität der Gesamtmarktnachfrage für Anrufe in Mobilnetze auf der Endkundenebene. Aus diesem Grund wird ein rationaler Anbieter von Terminierungsleistungen den Preis zumindest in der Höhe des „Monopolpreises“ für Anrufe in Mobilnetze setzen. Insofern die Unterschiede der Terminierungsentgelte nicht in den Endkundentarifen abgebildet sind – und das ist in Österreich teilweise der Fall – bzw die Konsumenten diese Unterschiede nur unzureichend in der Konsumententscheidung internalisieren, haben insbesondere kleine Mobilbetreiber sogar einen Anreiz ihre Terminierungsentgelte über das „Monopolpreisniveau“ für Anrufe in Mobilnetze anzuheben. Dies deswegen weil eine Erhöhung der MTR eines kleinen Betreibers einen vergleichsweise geringen

Effekt auf die „durchschnittlichen“ Endkundenpreise für (Fest-zu-Mobil)-Anrufe (F2M) hat und er deswegen mit einer unelastischeren Residualnachfrage als größere Betreiber konfrontiert ist.

Exakt dieses überhöhte „Monopolpreisniveau“ ist bei der Zusammenschaltung zwischen Festnetz- und Mobilbetreibern zu erwarten; im Zentrum der Preissetzung steht das Kalkül, die Profite aus F2M-Anrufen zu maximieren. Die überhöhten Preise für F2M-Anrufe haben Wohlfahrtsverluste in Form allokativer Verzerrungen – ein Marktergebnis mit zu geringen Mengen bei zu hohen Preisen – zur Folge. Insofern die überhöhten Margen im Mobilfunkendkundenwettbewerb verzehrt werden, findet eine Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzkunden statt.

Bei der Zusammenschaltung mit anderen Mobilbetreibern stehen zwei andere Elemente im Zentrum des Kalküls: Kollusion und Exklusion. Kollusion hat wegen der in Österreich verwendeten Tarifsysteme gegenwärtig keine nennenswerte Bedeutung. Eine Bedeutung hat allerdings die Zusammenschaltung als *Foreclosure*-Instrument (Verweigerung und Verzögerung der Zusammenschaltung, prohibitiv hohe Preise, On-/Off-Net-Diskriminierung) gegenüber Neueinsteigern. Zwar verliert dieses Wettbewerbsproblem gegenüber den kleineren bereits am Markt aktiven Mobilbetreibern mit deren Marktanteilsgewinnung (bzw Kundenakquisition) an Bedeutung, bleibt aber ein ganz zentrales Wettbewerbsproblem in Zusammenhang mit möglichen zukünftigen Markteinsteigern (zB MVNOs). Für große etablierte Mobilbetreiber, deren Terminierungsrelationen einigermaßen symmetrisch sind, können die wechselseitig verrechneten Terminierungsentgelte ihre strategische Bedeutung für den Endkundenwettbewerb verlieren, wobei aber die Intensität des Wettbewerbs Auswirkungen auf die Symmetrie der Verkehrsströme haben wird. In einem reinen (Mobil-zu-Mobil)-Kontext (M2M) ist daher denkbar, dass etablierte Mobilbetreiber unter bestimmten Umständen und Voraussetzungen in einem unregulierten Umfeld kosteneffiziente Terminierungsentgelte vereinbaren würden. Diese Erkenntnis ist allerdings eher theoretischer Natur, da das Potenzial für Preisdifferenzierung zwischen M2M- und F2M-Terminierungsentgelten auf Grund von Arbitragemöglichkeiten relativ eingeschränkt ist.

Sofern es Überschneidungsbereiche zwischen den Geschäftsmodellen von Festnetz- und Mobilbetreiber gibt (Fest-Mobilkonvergenz), sind unregulierte Terminierungsentgelte geeignet, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Fest- und Mobilnetzen zu verursachen. Die Subventionierung von Mobilfunkendkundenpreisen durch überhöhte F2M-Mobilterminierungsentgelte verstärkt/ beschleunigt die Substitution von Festnetz- durch Mobilfunkleistungen. Dies wird noch verstärkt durch eine prononcierte *On-Net-/Off-Net*-Preisdiskriminierung sowie durch spezifische Bündel, die es Mobilbetreibern erlauben in die Kerngeschäftsbereiche von Festnetzbetreibern vorzudringen. Dies gereicht Festnetzbetreibern insbesondere in jenen Geschäftsfeldern zu einem Nachteil, in dem sie in unmittelbarer Konkurrenz zu Mobilbetreibern stehen, wie zB bei komplementären Festnetz-Mobilfunkdiensten.

C. Für den Fall der Abwesenheit von Regulierung sind folgende vier Wettbewerbsprobleme in Zusammenhang mit der Mobilterminierungsleistung in die Netze der Verfahrensparteien zu erwarten:

- Allokative Marktverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe von Fest- ins Mobilnetz. Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzanrufer.
- Allokative Marktverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe zwischen Mobilnetzen sowie der Preisdiskriminierung von *On-net* und *Off-Net Calls* (verzerrte Preisstrukturen).
- *Foreclosure*-Strategien gegenüber kleinen Mobilfunkbetreibern insbesondere aber Marktneueinsteigern (zB MVNOs). Diese können sowohl durch nichtpreisliche Taktiken, wie

Verweigerungs- bzw. Verzögerungsstrategien bei der Zusammenschaltung, ungerechtfertigte Konditionen oder inferiore Qualität erfolgen wie auch durch preisliche Taktiken, wie überhöhte Terminierungsentgelte, starke Preisdiskriminierung von *On-Net* und *Off-Net calls* (Praktizierung von *Margin Squeeze*). Damit in Zusammenhang steht die Gefahr der Übertragung von Marktmacht auf die Endkundenebene. Dieses Wettbewerbsproblem ist vor allem im Zusammenhang mit dem Markteintritt neuer Anbieter relevant.

- *Wettbewerbsverzerrungen* zu Gunsten von Mobilbetreibern und zum Nachteil von Festnetzbetreibern, dort wo sich Geschäftsfelder überschneiden (Fest-Mobil-Konvergenz, Erhöhung der Substitution zwischen Fest- und Mobilnetzen). Daraus resultierend, die Gefahr der Marktmachtübertragung auf Festnetzmärkte und konvergente Märkte bzw die Gefahr von *Foreclosure-Strategien* gegenüber Festnetzbetreibern.

Die allokativen Wettbewerbsverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe von Fest- in Mobilnetz stellen das wesentlichste Wettbewerbsproblem dar.

D. Der aus ökonomischer Sicht grundsätzlich richtige Maßstab für Mobil-Terminierungsentgelte sind die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (auf Basis der tatsächlich gegebenen Kosten und Verkehrsmengen jenes Betreibers mit den niedrigsten Kosten; dieser würde in einem Wettbewerbsmarkt den Preis vorgeben, an dem sich andere Anbieter zu orientieren hätten).

Eine Festlegung der Mobil-Terminierungsentgelte hat nur mehr (allenfalls) für einen kurzen Zeitraum eine allokativen (steuernde) Wirkung, da die in Anspruch genommenen Mobil-Terminierungsleistungen (überwiegend) bereits in der Vergangenheit liegen und die Nachfrage dadurch nicht mehr beeinflusst werden kann.

4. Zu den Kosten der Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetze der Verfahrensparteien

Die technischen Netzkosten der Leistung der Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetzen der Verfahrensparteien („K1“, in Euro, pro Minute) zeigen sich wie folgt:

	2005	2006	2007	2008	2009
mobikom	0,0667	0,0569	0,0440	0,0340	0,0308
H3G	0,1606	0,1245	0,0832	0,0452	0,0271

5. Zu den verrechneten Entgelten für die Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetzen der Verfahrensparteien

a. Mit Bescheiden der Telekom-Control-Kommission vom 15.10.2007 zu M 15a-e/03, M 13a-e/06 wurde festgestellt, dass (auch) die Verfahrensparteien Hutchison sowie mobikom im hier verfahrensgegenständlichen Zeitraum über beträchtliche Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 auf ihren betreiberindividuellen Märkten für Terminierung in ihre öffentliche Mobiltelefonnetze verfügen. Dabei wurde den Verfahrensparteien gemäß § 37 Abs 2 TKG 2003 mehrere spezifische Verpflichtungen auferlegt; zur Frage der Höhe der Entgelte für die Leistung der Terminierung in die öffentlichen Mobiltelefonnetze wurden gemäß § 42 TKG 2003 für nachfolgend näher

bezeichnete Zeiträume jeweils folgende maximalen Entgelte (in Cent, ohne Umsatzsteuer, pro Minute) festgelegt („Gleitpfad“):

Hutchison:

Vom 29.10.2004 bis 31.12.2005	Cent 19,62
Vom 1.1.2006 bis 30.6.2006	Cent 17,79
Vom 1.7.2006 bis 31.12.2006	Cent 15,95
Vom 1.1.2007 bis 30.06.2007	Cent 13,90
Vom 1.7.2007 bis 31.12.2007	Cent 11,86
Vom 1.1.2008 bis 30.6.2008	Cent 9,81
Vom 1.7.2008 bis 31.12.2008	Cent 7,76
Vom 1.1.2009 bis 30.6.2009	Cent 5,72

mobikom:

Vom 29.10.2004 bis 31.10.2005	Cent 10,86
Vom 1.11.2005 bis 31.12.2005	Cent 10,34
Vom 1.1.2006 bis 30.6.2006	Cent 9,34
Vom 1.7.2006 bis 31.12.2006	Cent 8,34
Vom 1.1.2007 bis 30.06.2007	Cent 7,13
Vom 1.7.2007 bis 31.12.2007	Cent 5,91
Vom 1.1.2008 bis 30.06.2009	Cent 5,72

Die Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 15.10.2007 zu M 15a-e/03, M 13a-e/06 wurden mit Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes vom 25.6.2008 (Zahlen 2007/03/0208, 2007/03/0211, 2007/03/0210, 2007/03/0214) aufgehoben (mit Ausnahme des Spruchpunktes A

des Bescheides M 15c/03, M 13c/06). Diese Marktanalyseverfahren wurden in weiterer Folge eingestellt.

Mit Beschluss der Telekom-Control-Kommission vom 1.9.2008 wurde ein neues Verfahren gemäß § 37 TKG 2003 betreffend die Märkte für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen iSd § 1 Z 9 TKMV 2008 eingeleitet. Dieses Verfahren – M 1/08 – ist noch anhängig.

b. Die oben dargestellten Entgelte für die Leistung der Mobil-Terminierung wurden zumindest bis zur Behebung der Bescheide M 15a-e/03, M 13a-e/06 (weitgehend) verrechnet bzw angeboten.

6. Sonstige Feststellungen

Etwa 75% des Gesamtumsatzes im Mobilfunk wird am Endkundenmarkt erwirtschaftet, rund 15% des Gesamtumsatzes fallen auf die Leistung der Mobilfunkterminierung und etwa 10% auf andere Vorleistungen, wie International Roaming, SMS-Terminierung, Originierung, National Roaming oder den Verkauf von Airtime.

7. Zum derzeitigen Stand der Zusammenschaltung der Netze der Verfahrensparteien sowie zu den Antragsvoraussetzungen

Das Zusammenschaltungsverhältnis zwischen Hutchison und mobilkom beruht im Wesentlichen auf einem Zusammenschaltungsvertrag vom 14.1.2003.

Mit Schreiben vom 7.4.2005 (Z 11/05-1, Beilage ./1) kündigte Hutchison den – die wechselseitigen Zusammenschaltungsentgelte regelnden – Anhang 6 des Vertrages zum 31.5.2005 und stellte eine Nachfrage (Z 11/05-1, Beilage ./2).

Seit 1.6.2005 existiert zwischen den Verfahrensparteien weder eine Vereinbarung über die wechselseitigen Zusammenschaltungsentgelte noch eine – einen Vertrag substituierende – Anordnung der Telekom-Control-Kommission (amtsbekannt).

Verhandlungen zwischen den Parteien fanden nach der genannten Kündigung statt (Z 11/05-1, Z 19/06-1).

C. Beweiswürdigung

1. Allgemeines

Die Nachfrage, der Ablauf der Verhandlungen sowie die Vertragssituation zwischen den Verfahrensparteien ergeben sich aus dem glaubwürdigen und unwidersprochenen Vorbringen der Antragstellerin (Z 11/05, ON 1; Z 19/06, ON 1, 8). Amtsbekannt ist darüber hinaus der jeweilige Status der Verfahrensparteien als Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze.

Die wettbewerblichen Rahmenbedingungen sowie mögliche Abhilfemaßnahmen ergeben sich aus der eingehenden schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchung der Amtssachverständigen vom November 2008 („Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission in den Verfahren Z 12/06; Z 2/07; Z 20/06; Z 11/05, Z 19/06; Z 24/06; Z 21/06, Z 8/06, Z 9/05; Z 18/06; Z 22/06; Z 4/08; Z 9/06; Z 12/07“). Nach einer allgemeinen Einführung in den österreichi-

schen Mobilfunksektor und in die verfahrensgegenständliche Leistung der Mobilfunkterminierung gehen die Amtssachverständigen auf einzelne relevante Marktmachtindikatoren ein.

Die Feststellungen zu den zur Verrechnung gelangenden Mobil-Terminierungsentgelten sind amtsbekannt und finden sich darüber hinaus auch im wirtschaftlichen Gutachten.

Die Kosten sowie die alternativen Preismaßstäbe für die Leistung der Mobil-Terminierung in den verfahrensrelevanten Zeiträumen ergeben sich ebenfalls aus dem wirtschaftlichen Gutachten. Das Gutachten samt Beilagen nennt die zu Grunde gelegten Ausgangswerte in den umfangreichen Anhängen und führt die konkreten Überlegungen und Berechnungsschritte an, denen die angeführten Ergebnisse zugrunde liegen. Schließlich haben die amtlichen Sachverständigen diese Überlegungen und Berechnungsmethoden angewandt und dies nachvollziehbar dargelegt.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die konkreten Kosten im Rahmen der gegenständlichen Anordnung vor dem Hintergrund der konkreten Situation nicht der einzige ausschlaggebende Parameter ist, weswegen allfällige geringfügige Unschärfen in der Darstellung der Kosten zur Kenntnis genommen werden können (vgl dazu auch das Urteil des britischen Competition Appeal Tribunal vom 20.5.2008, (2008) CAT 12).

An der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit des wirtschaftlichen Gutachtens besteht kein Zweifel.

2. Zum Vorbringen der Verfahrensparteien Hutchison und mobilkom zum wirtschaftlichen Gutachten

Nachfolgend wird auf das Vorbringen der Verfahrensparteien gegen das wirtschaftliche Gutachten vom November 2008 eingegangen, wobei darauf zu verweisen ist, dass nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs (vgl etwa Erkenntnisse vom 31.1.1995, ZI 92/07/0188, und vom 25.4.1991, ZI 91/09/0019), einem schlüssigen Sachverständigengutachten mit bloßen Behauptungen, ohne Argumentation auf gleicher Ebene, in tauglicher Art und Weise nicht entgegengetreten werden kann. Vorbringen gegen ein Sachverständigengutachten, das sich darauf beruft, dass das Gutachten mit den Erfahrungen der in Betracht kommenden Wissenschaft in Widerspruch stehe, muss diese Behauptung aber – und zwar tunlichst unter präziser Darstellung der gegen das Gutachten gerichteten sachlichen Einwände – durch das Gutachten eines anderen Sachverständigen unter Beweis stellen. Eine bloß gegenteilige Behauptung genügt nicht.

a. Hutchison begrüßt im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 16.12.2008 ausdrücklich das wirtschaftliche Gutachten und streicht dessen Konsistenz und Transparenz hervor. Lediglich hinsichtlich der für die Entgeltfestlegung relevanten Schlussfolgerungen bzw Lösungsansätze hat Hutchison andere Vorstellungen; auf die rechtlichen Ausführungen wird an dieser Stelle verwiesen.

b. Demgegenüber geht mobilkom im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 16.12.2008 zum wirtschaftlichen Gutachten auf die „Methodik zur Benutzung des Sprach- bzw Datenanteils von gemeinsam genutzten Netzelementen“ ein. Eingangs meint mobilkom, dass die festgestellte Reduktion der Kosten der Orange „jeglicher ökonomischen Theorie widersprechen“ würde; eine nähere Begründung für diesen behaupteten Widerspruch wird von mobilkom nicht angeführt, weswegen dieser bloßen Behauptung nicht gefolgt werden kann. Die bloßen Verweise auf angeblich mangelnde Investitionen der Orange in den GSM-/UMTS-Ausbau und der geringen Sprachverkehrsmengen können nicht darlegen, dass das wirtschaftliche Gutachten fehlerbehaftet ist und die Netzkosten der Orange nicht die geringsten sind.

Soweit mobilkom aus diesem Ergebnis den Schluss zieht, dass die Aufteilung von Sprache und Daten in Mobilnetzen grundsätzlich unzulässig ist bzw anders vorgenommen werden sollte, ist mobilkom darauf zu verweisen, dass lediglich die Terminierung mobiler Sprachdienste dem Markt iSd § 1 Z 9 TKMV 2008 zugerechnet wird und damit der Regulierung unterliegt. In den GSM- und UMTS-Netzen werden jedoch auch andere Leistungen erbracht, nämlich der Transport von Daten (mobile Datendienste wie zB ein mobiler Internetzugang). Diese gehören nicht dem genannten Markt an. Bei einer Ermittlung der Kosten der Mobil-Terminierung von Sprache („voice call termination“) sind damit auch nur jene Elemente bzw jene Anteile von Elementen einzubeziehen, die terminierungsrelevant iSd § 1 Z 9 TKMV 2008 sind. Würden auch jene Kosten berücksichtigt, die für andere Dienste anfallen (nämliche Datendienste), dann würde der Zusammenschaltungspartner und in letzter Konsequenz der Endkunde, Kosten für Leistungen abgelten, die er nicht bezieht. Durch die von der Telekom-Control-Kommission verfolgten Berücksichtigung (lediglich) der Sprachanteile wird somit eine Kosten- und Verursachungsgerechtigkeit hergestellt; dies bringt auch mit sich, dass der Mobilbetreiber mit sinkenden Terminierungskosten (und damit im Regelfall auch Terminierungsentgelten) zu rechnen hat, wenn er erfolgreich zusätzliche Produkte über das Mobilfunknetz anbietet. Für diese Dienste erhält jedoch der Mobilbetreiber wiederum von Endkunden ein eigenes Entgelt, welches der anteiligen Deckung der Netz-Kosten dient (im Idealfall für jene Netzkosten, die von Daten verursacht werden). Dieser Umstand wird von mobilkom offenbar ausgeblendet, wenn sie ausführt, dass wenige Investitionsanreize für UMTS-Nachfolgetechnologien geschaffen werden.

In weiterer Folge bringt mobilkom vor, dass als Alternative die Berechnung des Daten- bzw Sprachanteils nach Endkundenumsätzen erfolgen sollte, da diese Berechnung „einfacher“ und „unabhängig von der technischen Realisierung“ vorgenommen werden könnten.

Auch wenn dieser Ansatz einfach zu operationalisieren wäre, wird dieser Berechnung nach Endkundenumsätzen – wie auch von den Amtssachverständigen – nicht gefolgt: Kosten und Umsätze stehen in keinem eindeutigen Zusammenhang, weswegen der Mobilfunkbetreiber über die Gestaltung und Bepreisung seiner Endkundenprodukte für Daten die Kosten der Mobil-Terminierung (Sprache) steuern könnte. Würde der Mobilbetreiber etwa Datendienste zu geringen Entgelten (oder unentgeltlich) anbieten (zB im Rahmen einer „Penetration Pricing“-Strategie) und würden diese Daten-Dienste stark genutzt, hätte dies massive Auswirkungen auf die hier relevanten Ergebnisse: So hätten Zusammenschaltungspartner höhere Kosten der Terminierung von Sprache zu tragen, obwohl diese Kosten durch einen anderen, von ihm für diese konkrete Terminierungsleistung nicht genutzten Daten-Dienst entstehen. Kosten- und Verursachungsgerechtigkeit werden damit nicht hergestellt.

Dem diesbezüglichen Begehren der mobilkom auf eine ergänzende Berechnung des Daten- bzw Sprachanteils nach Endkundenumsatz war damit nicht zu folgen.

c. In weiterer Folge erachtet mobilkom das Szenario 3 für nicht zielführend und verweist dabei auf „*amtsbekanntes Vorbringen der mka zu diesem Thema*“.

Eine solche pauschale unbegründete Aussage vermag das wirtschaftliche Gutachten nicht zu erschüttern. Ungeachtet dessen ist wiederholt festzuhalten (und damit dem „*amtsbekanntes Vorbringen der mka*“ zu begegnen), dass eine Berücksichtigung der gesamten GSM- und UMTS-Kosten nicht erfolgen konnte, da über diese Netze unterschiedliche Dienste erbracht werden und lediglich die Leistung der Mobil-Terminierung (Sprache) verfahrensgegenständlich ist.

d. Unter dem Titel „*Neuberechnung des HSDPA-Faktors*“ legt mobilkom dar, dass es einen Effizienzgewinn bei der Einführung von HSDPA mit 7,2 MBit im Vergleich zu 3,6 MBit geben würde, weswegen offenbar ein höherer Faktor zur Anwendung gelangen soll.

Diesem unbegründetem Vorbringen kann nicht gefolgt werden, da – wie sich aus dem Gutachten vom November 2008 ergibt (Seiten 123ff, insbesondere Abbildung 8) – die Effizienzvorteile von HSDPA insbesondere dadurch entstehen, dass höherwertige Modulationsverfahren verwendet werden. Das Modulationsverfahren ist dabei unabhängig davon, ob Endgeräte mit bis zu 3,6 MBit/s oder 7,2 MBit/s eingesetzt werden.

Diese gutachterliche Ausführung wird auch von Hutchison bestätigt, wenn sie in ihrer Stellungnahme vom 23.1.2009 festhält, dass die entscheidenden Faktoren für die gesteigerte Effizienz bereits vor HSDPA 7,2 eingeführt wurden; auch Hutchison verweist auf „adaptive Modulationsverfahren“ als Grund für eine gesteigerte Effizienz.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass eine Datenrate von 7,2 MBit/s in der Realität nicht erreicht wird (vgl dazu insbesondere das wirtschaftliche Gutachten, Seite 126).

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erkennen, dass dieser Punkt im wirtschaftlichen Gutachten ergänzt oder korrigiert werden muss.

e. Weiters kritisiert mobilkom, dass die HSDPA/EDGE-Faktoren nicht auch bei der Berechnung des „busy-hour-Faktors“ Eingang gefunden hat. Dabei unterlässt es mobilkom, die Gründe dafür anzuführen. So vermag der Verweis, dass die gutachterliche Vorgangsweise „nicht nachvollziehbar“ ist, an der Glaubwürdigkeit und Schlüssigkeit des Gutachtens keine Zweifel entstehen zu lassen, zumal sich das Gutachten bereits mit den Vorstellungen der mobilkom auseinandergesetzt hat (vgl Seiten 122f). Eine Ergänzung oder Korrektur des Gutachtens war damit nicht vorzunehmen.

f. Im Zusammenhang mit dem Softhandover-Faktor führt mobilkom aus, dass sie diesen realiter gemessen hätte und nun ein anderer Wert als der ursprünglich geschätzte vorliegen würde.

Vor dem Hintergrund der gegenständlichen Entscheidung, die im Wesentlichen den bisherigen Gleitpfad fortsetzt und im Anordnungszeitraum einen „neuen“ Zielwert (iSd Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung) nicht erreicht, wird von einer weiteren Ermittlung hinsichtlich eines einzelnen, leicht geänderten Inputparameters Abstand genommen (§ 39 AVG).

Darüber hinaus zeigt sich unter Zugrundelegung der Beilagen zum wirtschaftlichen Gutachten, dass eine Änderung des Inputparameters „Softhandover“-Faktor (149% statt 130%), dass sich das Ergebnis bei mobilkom lediglich marginal ändern würde. Eine weitere gutachterliche Befassung kann damit unterbleiben.

g. Eine weitere Kritik der mobilkom bezieht sich auf den Umstand, dass Datendienste lediglich auf „best effort“-Basis erbracht werden würden und sich dieser Umstand in der Bewertung der Datendienste niederschlagen müsste.

Diese Ausführung vermag nicht zu erklären, dass auch die von Daten verursachten Kosten bei der Ermittlung terminierungsrelevanter Sprach-Kosten miteinzubeziehen wären. Darüber hinaus kann nicht davon ausgegangen werden, dass Datendienste nur sehr eingeschränkt verfügbar wären. Bereits der wettbewerbliche Druck auf der Endkundenebene und die aktuellen Bestrebungen der Mobilbetreiber, Datendienste an Endkunden zu verkaufen, zwingt die Mobilbetreiber dazu, auch Datendienste „marktgerecht“, dh mit einer für den Endkunden akzeptablen Bandbreite, anzubieten.

Der Umstand, dass etwa die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der mobilkom zu „A1 Breitband Unlimited“ keine bestimmte Bandbreite bei den Datendiensten garantieren, kann daran

nichts ändern, da mobilkom ungeachtet dieser Bestimmungen ein konkurrenzfähiges und ansprechendes Produkt anbieten möchte.

Hinweise auf Nutzungseinschränkungen finden sich bei mobilkom im Übrigen nicht nur hinsichtlich Datendienste: Auch in der „Leistungsbeschreibung für den Mobilfunkdienst A1 - Mobilfunkanschluss A1 (LB Mobilfunkanschluss A1, Stand 11.12.2008)“ führt mobilkom zu Sprachverbindungen aus, dass „Mobilfunkverbindungen A1 [] über die mobilkom innerhalb Österreichs im Rahmen der bestehenden technischen und betrieblichen Möglichkeiten hergestellt [werden]. [] Aufgrund der Dimensionierung des im Aufbau befindlichen Netzes und in Abhängigkeit von den funktechnischen Ausbreitungsbedingungen - zB Funkschatten - ergibt sich allerdings, dass eine Verbindung - insbesondere in Gebäuden - beeinträchtigt, unterbrochen oder nicht jederzeit hergestellt werden kann.“

Es zeigt sich damit, dass auch der Hinweis der mobilkom auf Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu Datendiensten nicht erklären kann, dass auch Datendienste marktgerecht angeboten werden.

h. In weiterer Folge kritisiert mobilkom den „internationalen Benchmark“; im Besonderen vermag mobilkom nicht nachzuvollziehen, dass ein „basket“ der drei günstigsten EU-Länder (samt Zypern) herangezogen wurde.

Da gegenständliche Entscheidung nicht auf der Grundlage eines Benchmarks erfolgt, ist die Kritik der mobilkom nicht zielführend.

Ein internationaler Benchmark zur Festlegung von Mobil-Terminierungsentgelte wird nicht näher getreten, da dadurch nicht erreicht wird, dass sich Entgelte an den effizienten Kosten orientieren. Insoweit erachtet die Telekom-Control-Kommission die konkret von anderen nationalen Regulierungsbehörden festgelegten Entgelte (wie etwa die von mobilkom angeführte italienische Regulierungsbehörde) als zweitrangig.

D. Rechtliche Beurteilung

1. Allgemeines

Gemäß § 48 Abs 1 TKG 2003 ist jeder Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes verpflichtet, anderen Betreibern solcher Netze auf Nachfrage ein Angebot auf Zusammenschaltung zu legen, wobei alle Beteiligten das Ziel anzustreben haben, die Kommunikation der Nutzer verschiedener öffentlicher Kommunikationsnetze untereinander zu ermöglichen und zu verbessern. Kommt zwischen diesen Betreibern öffentlicher Kommunikationsnetze eine Vereinbarung über die Zusammenschaltung nach § 48 TKG 2003 nicht zustande, so kann jeder der Beteiligten gemäß § 50 TKG 2003 die Regulierungsbehörde anrufen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass eine Nachfrage nach einer entsprechenden Zusammenschaltungsleistung gestellt wurde und die Betreiber (zumindest) sechs Wochen über diese Zusammenschaltungsleistung verhandelt haben. Weiters ist Voraussetzung, dass zwischen den Kommunikationsnetzbetreibern keine aufrechte Vereinbarung über die betreffende Zusammenschaltungsleistung bzw keine – die nicht zustande gekommene Vereinbarung ersetzende – Anordnung der Regulierungsbehörde vorliegt. Dabei ist grundsätzlich gleichgültig, ob die involvierten Betreiber über beträchtliche Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 verfügen oder nicht. Die Anordnung der Regulierungsbehörde, in der Bedingungen für die Zusammenschaltung festgelegt werden, ersetzt die nicht zustande gekommene Vereinbarung (§ 121 Abs 3 TKG 2003).

Unbestritten ist, dass die beantragten Regelungen Zusammenschaltungsleistung iSd §§ 3 Z 25 iVm 48 TKG 2003 betreffen.

2. Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Die Entscheidung in Verfahren gemäß §§ 48, 50 TKG 2003 kommt der Telekom-Control-Kommission zu (§ 117 Z 7 TKG 2003).

3. Zum Streitschlichtungsverfahren

Im Verfahren gemäß § 121 Abs 2 und 3 TKG 2003 vor der RTR-GmbH konnte zwischen den Verfahrensparteien keine einvernehmliche Lösung erzielt werden, weswegen das Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission fortzusetzen war.

4. Antragslegitimation

Nach § 50 Abs 1 TKG 2003 ist für die Zulässigkeit der Anrufung der Regulierungsbehörde Voraussetzung, dass die Zusammenschaltungsleistung nachgefragt wurde, dass zumindest sechs Wochen über die gegenständlichen Leistungen verhandelt wurde, dass beide Parteien selbst ein öffentliches Kommunikationsnetz betreiben und dass weder eine Anordnung über die betreffende Zusammenschaltungsleistung noch eine diesbezügliche Zusammenschaltungsvereinbarung vorliegt. Diese Voraussetzungen sind nach den Feststellungen erfüllt.

5. Zur Festlegung der verfahrensgegenständlichen Zusammenschaltungsbedingungen

Die Anträge der Verfahrensparteien beziehen sich auf die wechselseitigen Mobil-Terminierungsentgelte (Anhang 6b) sowie Verrechnungsgrundsätze (Anhang 6). Unstrittig sind die Bedingungen der Verrechnungsgrundsätze, weswegen diese antragsgemäß angeordnet wurden; eine diesbezügliche Begründung kann entfallen (§ 58 Abs 2 AVG).

Da die von Hutchison zu Z 19/06 beantragte Teilung in einen Anhang betreffend Verrechnungsgrundsätze und Entgelte nachvollziehbar und unbedenklich erscheint sowie die Verständlichkeit einer Zusammenschaltungsvereinbarung (bzw eine vertragsersetzende Anordnung) erhöht bzw deren Komplexität reduziert, wird dem diesbezüglichen Antrag der Hutchison gefolgt. Darüber hinaus spricht sich mobilkom gegen diese Aufteilung nicht aus.

5.1. Zur Frage der Mobil-Terminierungsentgelte

Im vorliegenden Fall kommt der Telekom-Control-Kommission die gesetzliche Aufgabe zu, subsidiär eine vertragsersetzende Anordnung (primär) über die Höhe der wechselseitigen Mobil-Terminierungsentgelte zu erlassen (§§ 48, 50 TKG 2003). Ist das Zusammenschaltungsentgelt eines Unternehmens ohne (bescheidmäßig festgestellter) beträchtlicher Marktmacht (iSd §§ 35, 37 TKG 2003) betroffen, so fehlt es an einer Festlegung für dessen konkrete Ausgestaltung. Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 3.9.2008 zu den Zahlen 2006/03/0079, 0081 ausführt, kommt der Telekom-Control-Kommission bei der konkreten Ausgestaltung der Zusammenschaltungsbedingungen ein „weiter Ermessensspielraum zu, soweit nicht die anzuwendenden Rechtsvorschriften konkrete Vorgaben vorsehen“ (vgl dazu auch die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofes zum Ermessensspielraum der Regulierungsbehörde bei der Marktanalyse im Erkenntnis zur Zahl 2007/03/0211 sowie zur Entscheidungsbefugnis nach Art 20 der Richtlinie 2002/21/EG sowie Art 5 Abs 4 der Richtlinie 2002/19/EG das Urteil des britischen Competition Appeal Tribunal vom 20.5.2008, (2008) CAT 12).

Nachdem der Verwaltungsgerichtshof die Marktanalysebescheide betreffend Mobilterminierung aufgehoben und ausgeführt hat, dass für Zeiträumen, die vor Erlassung des Bescheides gemäß § 37 TKG 2003 liegen, keine spezifischen Verpflichtungen (§§ 38ff TKG 2003) auferlegt werden dürfen, verfügt keiner der Verfahrensparteien auf den relevanten Märkten für Terminierung in individuelle öffentliche Mobiltelefonnetze (§ 1 Z 9 TKMV 2008) über eine (mit Bescheid iSd § 37 TKG 2003 festgestellte) beträchtliche Marktmacht. Deswegen bestehen für die Leistung der Mobilterminierung (zumindest) im verfahrensgegenständlichen Zeitraum auch keine spezifischen Verpflichtungen (mehr).

Auf Grund der gesetzlichen Pflicht zur Entscheidung ist die Telekom-Control-Kommission in ihrer bisherigen Entscheidungspraxis betreffend Zusammenschaltungsentgelte von Betreibern ohne beträchtliche Marktmacht davon ausgegangen, dass im Fall einer Nichteinigung Zusammenschaltungsentgelte in „angemessener“ Höhe anzuordnen sind (vgl dazu zuletzt in den Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission vom 24.11. und 9.12.2008, Z 2/08 und Z 1/08), wobei sich die Stellung als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 aus einer hoheitlichen Entscheidung ergeben hat.

Im konkreten Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass für den verfahrensgegenständlichen Zeitraum wettbewerbliche Defizite festgestellt wurden.

Um einen fairen Ausgleich der berechtigten Interessen der Verfahrensparteien herbeizuführen (vgl etwa die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes zu den Zahlen 2004/03/0204, 2004/03/0151) und die Ziele des § 1 TKG 2003, insbesondere die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, zu verwirklichen, ist den festgestellten Wettbewerbsdefiziten bei der Monopolleistung der Mobil-Terminierung Rechnung zu tragen:

Im Zusammenhang mit dem Preis der Mobilterminierungsleistung wurden allokativer Verzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe in ein Mobilnetz als potentielles, für den Fall der Nicht-Regulierung bestehendes Wettbewerbsproblem erneut identifiziert. Um diesem Defizit zu begegnen, ist es aus ökonomischer Sicht geeignet, die Mobil-Terminierungsentgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren.

Wie die Feststellungen zeigen, sind die Kosten der Mobil-Terminierung in den letzten Jahren deutlich gesunken und liegen unter jenen Entgelten, die zur Verrechnung gelangt sind. Die zumindest bis zur Behebung der entsprechenden Marktanalysebescheide der Telekom-Control-Kommission verrechneten (bzw angebotenen) Entgelte wurden aus einer ex ante-Sicht als eine spezifische Verpflichtung für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf den jeweiligen Mobilterminierungsmärkten festgelegt (§§ 35, 37, 42 TKG 2003). Der Umstand, dass aus einer ex post Sicht die angeordneten Entgelte nun (deutlich) über den Kosten liegen, bedeutet jedoch nicht, dass die damalige Marktanalyseentscheidung unzutreffend war. So hält die Europäische Kommission in ihren Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, („Leitlinien“, Amtsblatt Nr C 165/6 vom 11.7.2002) wie folgt fest: *„Der Umstand, dass sich die ursprüngliche Marktprognose der NRB in einem gegebenen Fall nicht bestätigt, bedeutet nicht notwendigerweise, dass diese Entscheidung, zum Zeitpunkt, als sie erlassen wurde, mit der Richtlinie unvereinbar war.“* (Rz 70, 71).

Bei der Festlegung von Zusammenschaltungsbedingungen im konkreten Streitfall, der den Zeitraum mehrerer Jahre umfasst, ist auch zu berücksichtigen, dass den Wettbewerbsproblemen für weit in der Vergangenheit liegende Zeiträume nicht mehr Rechnung getragen werden kann: Im Besonderen können keine Mengen und Preise (Nachfrage) mehr beeinflusst werden, weswegen das Wettbewerbsproblem der allokativer Verzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Rufe in Mobilnetze nicht mehr beseitigt werden können. Die zu geringen Mengen in der

Vergangenheit können nicht mehr „eingeholt“ werden, die Entscheidung des Konsumenten über sein in der Vergangenheit liegendes Telefonie-Verhalten kann nicht geändert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen hat die Telekom-Control-Kommission beschlossen, jene Entgelte (für die Vergangenheit) anzuordnen, die zum Einen über eine (mittlerweile behobene) Maßnahmen iSd §§ 37 Abs 2, 42 TKG 2003 festgelegt und zum Anderen tatsächlich verrechnet (bzw angeboten) worden sind: Die Mobil-Terminierungsentgelte wurden zumindest bis zu den Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes vom 25.6.2008, mit denen die Entscheidungen zu M 15a-e/03, M 13a-e/06 (weitgehend) behoben worden sind, verrechnet.

Eine Änderung dieser Entgelte ist auch nicht durch die einschlägigen Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes geboten, zumal der Verwaltungsgerichtshof zur konkreten Entgeltfestlegung nicht ausgeführt hat. § 63 Abs 1 VwGG ist damit hier nicht einschlägig.

Eine Anordnung anderer Entgelte würde vor dem Hintergrund dieser Ausführungen bloß Transferzahlungen in Höhe der Differenz zwischen den ursprünglichen und den gegebenenfalls geänderten angeordneten Entgelten auslösen, wobei dies keinen Effekt auf die festgestellten Wettbewerbsdefizite hat. Den gesetzlich determinierten Zielen des TKG 2003 kann durch eine nachträgliche Änderung verrechneter (und nicht als rechtswidrig erkannter) Mobil-Terminierungsentgelte nicht besser entsprochen werden. So wären vielmehr im Gegenteil „effiziente Infrastrukturinvestitionen und Innovationen“ (iSd § 1 Abs 2 Z 2 TKG 2003) sowie die Rechtssicherheit durch einen nachträglichen disruptiven Eingriff gefährdet. Eine Anpassung an einen aus ex post-Sicht neuen (niedrigeren) Zielwert für weit in der Vergangenheit liegende Zeiträume scheidet damit aus.

Seit dem Zeitpunkt der Behebung der Bescheide M 15a-e/03, M 13a-e/06 (25.6.2008) fehlt es demgegenüber an einer Grundlage zur Verrechnung der in diesen Marktanalyse-Bescheiden festgelegten Mobil-Terminierungsentgelte. Ab diesem Zeitpunkt konnten die damaligen Bescheidadressaten auch nicht mehr darauf vertrauen, dass die festgelegten Entgelte in dieser (maximalen) Höhe (weiter) zur Anwendung gelangen. Vor diesem Hintergrund wird dieser (kürzer in der Vergangenheit liegende) Zeitpunkt als geeignet angesehen, eine Änderung des bisherigen „Gleitpfades“ herbeizuführen: Ab dem Zeitpunkt der Behebung der Bescheide M 15a-e/03, M 13a-e/06 bzw aus abrechnungstechnischen Gründen (Zusammenschaltungsentgelte werden auf Monatsbasis verrechnet) ab dem darauffolgenden Monatsersten (1.7.2008) wird der geänderten Sachlage (deutlich geringere Kosten der Mobil-Terminierungsleistung) Rechnung getragen.

Die grundsätzliche Fortsetzung des bisherigen „Gleitpfades“ ist ein wesentlicher Beitrag, die Rechts- und Planungssicherheit für die Verfahrensparteien zu erhöhen: Dieser Gleitpfad sah grundsätzlich eine lineare Senkung der Mobil-Terminierungsentgeltes jeweils zum 1.1. und 1.7. eines Jahres um (letztlich) einen absoluten Wert in der Höhe von Cent 1,22 vor (bei Hutchison Cent 2,05). Dieser Gleitpfad sah vor, dass ein Zielwert in der Höhe von Cent 5,72 spätestens am 1.1.2009 erreicht wird (vgl die Anordnungen der Telekom-Control-Kommission vom 19.12.2005 zu Z 2, 10/05ff sowie die Marktanalyseentscheidungen M 15a-e/03, M 13a-e/06 vom 15.10.2007, Seiten 120ff).

Bei der Fortsetzung der bisherigen Absenkungsschritte ist zu beachten, dass die erhobenen (betreiberindividuellen) Kosten deutlich gesunken sind und die Zusammenschaltungspartner (sowie deren Kunden) weit über den Kosten liegende Terminierungsentgelte an den Mobilbetreiber entrichten müssten (vgl zur Relevanz der Kosten bei der Festsetzung angemessener Entgelte die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes zu den Zahlen 2000/03/0285, 2001/03/0170, 2002/03/0164 und 2002/03/0188). Dies ist vor dem Hintergrund der festgestellten Wettbewerbsprobleme nicht angemessen.

Um einen fairen Ausgleich der Interessen herbeizuführen, den festgestellten Wettbewerbsproblemen sowie den Regulierungszielen des § 1 TKG 2003 zu entsprechen, wird der bisherige Gleitpfad dahingehend adaptiert, dass dieser um eine Periode (von 6 Monaten) „vorverschoben“ wird, dh der „frühere“ Zielwert in der Höhe von Cent 5,72 ist damit nicht erst am 1.1.2009, sondern bereits am 1.7.2008 zu erreichen. Diese Zielerreichung erfordert damit eine (einmalige) größere Absenkung von den ab 1.1.2008 verrechneten Entgelten, wobei dieser (größere) Schritt vor dem Hintergrund der festgestellten (gesunkenen) betreiberindividuellen Kosten als verhältnismäßig angesehen wird.

Mit dieser Maßnahme wird damit ein zwischen den Mobilbetreibern einheitliches Entgelt (bereits mit 1.7.2008 erreicht (vgl die Ausführungen zur Symmetrie der Mobil-Terminierungsentgelte weiter unten).

Den bisherigen absoluten Absenkungsschritten der GSM-/UMTS-Betreiber folgend wird das Mobil-Terminierungsentgelt ab 1.1.2009 um Cent 1,22 (dem bisherigen absoluten Absenkungsschritt) gesenkt, sodass ab 1.1.2009 ein Mobil-Terminierungsentgelt in der Höhe von Cent 4,5 festgelegt wird. Dieses Entgelt ist sodann befristet mit der Rechtskraft einer neuen Entscheidung gemäß § 37 TKG 2003 hinsichtlich der Mobil-Terminierungsleistung (Verfahren der Telekom-Control-Kommission zu M 1/08).

Zur Frage der Senkung des Mobil-Terminierungsentgeltes um einen absoluten Wert (in der Höhe von Cent 1,22), der über die Jahre relativ zu den Entgelten höher geworden ist, ist festzuhalten, dass eine Senkung des Mobil-Terminierungsentgeltes um einen absoluten Wert zum Einen in Übereinstimmung mit den bisherigen Absenkungsschritten steht und somit nicht als disruptiv angesehen werden kann sowie zum Anderen auch dazu führt, dass die Mobil-Terminierungsentgelte schneller an die zu Grunde liegenden (effizienten) Kosten geführt wird. Der rufende Endkunde (bzw vorgelagert sein Netzbetreiber) hat mit einer stärkeren Absenkung (mit absoluten Schritten) größere Vorteile in Bezug auf den Preis der Leistung der Anrufzustellung, was in Übereinstimmung mit § 1 Abs 2 Z 2 lit a TKG 2003 steht. Eine weniger starke Absenkung, die etwa über eine geringere, relative Absenkung der Mobil-Terminierungsentgelte realisiert wird (wie etwa 10%, wie von mobilkom im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor der Telekom-Control-Kommission am 26.1.2009 thematisiert), entspricht diesem Ziel in einem deutlich geringeren Ausmaß und wurde deswegen nicht herangezogen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch in der Vergangenheit ein absoluter Wert zur Anwendung gekommen ist, weswegen es angemessen ist, diesen fortzuführen. Würde man nun einen relativen Wert heranziehen, so hätte aus Konsistenzgründen auch in der Vergangenheit ein relativer Wert angewendet werden müssen, der jedoch – absolut gesehen – höher hätte sein müssen.

Ein Vergleich der (ab 1.7.2008) festgelegten Mobil-Terminierungsentgelte mit den zugrundeliegenden Kosten zeigt die Verhältnismäßigkeit (§ 34 TKG 2003, Art 5 RI 2002/19/EG, Art 8 RI 2002/21/EG) und Angemessenheit der gegenständlichen Anordnung: Die betreiberindividuellen Kosten der Mobilterminierung sind jedenfalls gedeckt. Dabei erscheint es unbeachtlich, ob die ausgewiesenen Kosten in exakt dieser Höhe anfallen, oder ob diese Kosten auf Grund unterschiedlicher Parameter (wie etwa unterschiedliche Szenarien und Inputparameter bei der Aufteilung von Sprach- und Datendiensten 3 oder 4) oder Verkehrsmengenentwicklungen in ähnlicher Höhe zu liegen kommen. Damit wird dem Ziel gemäß § 1 Abs 2 Z 1 TKG 2003 Rechnung getragen, da durch eine Deckung aller Kosten der verfahrensrelevanten Leistung grundsätzlich ein Beitrag zur Ermöglichung einer modernen Kommunikationsinfrastruktur geleistet wird.

Eine noch deutlichere und bis zum 1.1.2006 reichende Senkung der Entgelte, wie sie etwa von Hutchison (auch) im Rahmen einer mündlichen Verhandlung vor der Telekom-Control-Kommission begehrt wurde („Vorschlag zur Entgeltregulierung“), wird nicht vorgenommen, da den festgestellten Wettbewerbsproblemen, insbesondere jenen der allokativen Verzerrungen, ex

post nicht mehr entsprochen werden kann. Entgegen der Ansicht der Hutchison geht es im gegenständlichen Zusammenhang nicht um eine nachträgliche Herstellung von „Verteilungsgerechtigkeit“ oder um „ex-post Adaption einer ex-ante Marktanalyse“, sondern um einen fairen Ausgleich der berechtigten Interesse der Verfahrensparteien unter Berücksichtigung der Ziele des TKG 2003 sowie der festgestellten wettbewerblicher Defizite. Das Argument der „Verteilungsgerechtigkeit“ basiert offenbar auf der Überlegung, dass Entgelte über Kosten das Wettbewerbsproblem darstellen. Da dies jedoch nicht festgestellt wurde (vielmehr wurden allokativer Verzerrungen für Rufe in Mobilnetze als Wettbewerbsdefizit identifiziert), kann dem Begehren der Hutchison auf Anordnung eines Gleitpfades, der auf betreiberindividueller Basis zu einem symmetrischen Entgeltniveau per 1.1.2009 führt, nicht näher getreten werden.

Demgegenüber kann einer Beibehaltung des „früheren“ Zielwertes in der Höhe von Cent 5,72 etwa bis zum Abschluss des bereits anhängigen Marktanalyseverfahrens M 1/08, wie etwa von mobilkom, T-Mobile und Orange (auch) im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor der Telekom-Control-Kommission vorgetragen, ebenfalls nicht nachgekommen werden, da wettbewerbliche Defizite und deutlich gesunkene Kosten der Mobil-Terminierungsleistung festgestellt wurden.

Soweit mobilkom in diesem Kontext vorträgt, dass Festnetzbetreiber kein Interesse an niedrigeren Mobil-Terminierungsentgelten hätten und sich dies darin manifestieren würde, dass kein Festnetzbetreiber in den gegenständlichen Verfahren gemäß §§ 48, 50 TKG 2003 zur Festlegung von Mobil-Terminierungsentgelten involviert wäre, ist mobilkom dahingehend zu korrigieren, als Multikom Austria Telekom GmbH, UPC Telekabel Wien GmbH, Tele2 Telecommunication GmbH sowie der größte Festnetzbetreiber in Österreich, Telekom Austria TA AG, derzeit Verfahren vor der Telekom-Control-Kommission zur Frage der Mobil-Terminierungsentgelte führen. Damit erweist sich das Vorbringen der mobilkom als falsch; Festnetzbetreiber haben nämlich ein vitales Interesse an geringeren Mobil-Terminierungsentgelten und damit an geringeren eigenen Kosten (vgl dazu die Niederschrift zur mündlichen Verhandlung vom 26.1.2008).

Auch der Hinweis darauf, dass Mobilbetreiber mit ihre Zusammenschaltungspartnern den „alten“ Gleitpfad vertraglich (über den 1.7.2008 hinaus) vereinbart hätten, kann nicht dessen Angemessenheit und Marktüblichkeit darlegen und veranlasst nicht dazu, den alten Gleitpfad bis zum Abschluss des Verfahrens M 1/08 anzuordnen. Zum Einen beinhalten diese Vereinbarungen Öffnungsklauseln (vgl dazu das Vorbringen der T-Mobile in der mündlichen Verhandlung vor der Telekom-Control-Kommission), weswegen die privatrechtlichen Vereinbarungen keine abschließenden Regelungen enthalten, sondern nachträglich angepasst werden können. Zum Anderen ist zu beachten, dass hinsichtlich der gegenständlichen Monopolleistung Wettbewerbsprobleme festgestellt wurden (wie foreclosure), die einen Einfluss auf allfällige Vertragsabschlüsse haben können. Weiters könnte eine Vereinbarung von Entgelten zwischen Mobilbetreibern – auf der Grundlage eines „Gleichklangs an Interessen“ (vgl dazu die Feststellungen zu den wettbewerblichen Verhältnissen) – auf einem überhöhten Niveau (Monopolniveau) dazu missbraucht werden, Fakten zu schaffen und damit die „Marktüblichkeit“ zu belegen. Einem solchen Vorgehen muss der Erfolg versagt bleiben.

Auch der Hinweis darauf, dass es im Fall einer Anordnung von Mobil-Terminierungsentgelten, die niedriger sind, als jene, die privatrechtlich vereinbart worden sind, zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte, kann eine Anordnung des „alten“ Gleitpfades (über den 1.7.2008 hinaus) nicht rechtfertigen. Im Besonderen würde durch diese Überlegung ein fairer Ausgleich der Interessen der Verfahrensparteien vereitelt und § 1 TKG 2003 (insbesondere deren Abs 2 Z 2 lit 2a, Abs 3 TKG 2003) nicht Rechnung getragen; auch die Streitschlichtungskompetenz der Telekom-Control-Kommission wäre ausgehöhlt.

Eine Beibehaltung des „früheren“ Zielwertes in der Höhe von Cent 5,72 bzw eine geringere Senkung des Mobil-Terminierungsentgeltes kann aber auch weder mit Belastungen aus dem regulierten Bereich „*Internationales Roaming*“ (vgl die Verordnung (EG) Nr 717/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG, ABI L 171/32 vom 29.6.2007, sowie deren Änderungsvorschläge insbesondere zur Erweiterung der Regulierung um Datendienste und SMS) noch mit einem Hinweis auf eine allgemein wirtschaftlich schwierige Zeit („Wirtschafts-, Finanzkrise“) oder einem Geldabfluss aus Österreich wegen dem unterschiedlichen Niveau der Mobil-Terminierungsentgelte zwischen Österreich und dem restlichen Europa begründet werden. Verfahrensgegenständlich ist lediglich die (nationale) Monopolleistung der Anrufzustellung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen iSd § 1 Z 9 TKMV 2008, wobei gleichgültig ist, wo das Gespräch originiert. Die in diesem Zusammenhang bestehenden Wohlfahrtsverluste und Wettbewerbsverzerrungen am gegenständlichen nationalen Vorleistungsmarkt sind zu reduzieren. Die Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission bezieht sich lediglich auf nationale Kommunikationsleistungen, weswegen kein Einfluss auf Terminierungsentgelte ausländischer Betreiber genommen werden kann.

Auch ein Verweis auf den europäischen Benchmark betreffend Mobil-Terminierungsentgelte vermag nicht darzulegen, dass die vorgenommene Anordnung unangemessen wäre, da die festgelegten Entgelte im europäischen Benchmark (im unteren Bereich) liegen. Eine Anordnung von Mobil-Terminierungsentgelten, die ausschließlich auf einem internationalen Benchmark gründet, oder über Überlegungen zur Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen einem Mittelwert entspricht, stellt nicht sicher, dass den konkreten nationalen Gegebenheiten (wie den zu Grunde liegenden Kosten) Rechnung getragen wird (vgl dazu die Ausführungen im wirtschaftlichen Gutachten, Seiten 167ff).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass entsprechend den Feststellungen rund 15% des Gesamtumsatzes im Mobilfunk auf die Leistung der Mobilfunkterminierung anfallen, weswegen nicht davon ausgegangen werden kann, dass die vorgenommene Reduzierung der Mobil-Terminierungsentgelte einen unverhältnismäßigen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Mobilfunkbetreiber hat.

Dass eine Absenkung des Mobil-Terminierungsentgeltes über den so genannten „Wasserbett-Effekt“ nicht automatisch zu einer Anhebung oder zu einem Umsturz des Endkunden-Preisgefüges führen muss, zeigen bereits die Erfahrungen der letzten Jahre, in denen die Terminierungsentgelte erheblich abgesenkt wurden. Auch ist noch festzuhalten, dass eine Absenkung der Terminierungsentgelte bei gegebenem Wettbewerbsdruck auf Endkundenebene zu höherer Innovation, Kosteneffizienz und zu stärkerem Wachstum zwingt.

5.2. Zur Symmetrie der Mobil-Terminierungsentgelte

Zur Frage des „Einheitlichen Marktpreises“ bzw der Symmetrie der Mobil-Terminierungsentgelte zueinander ist wiederholt darauf hinzuweisen, dass aus ökonomischer Sicht ein „einheitlicher Markt- oder Wettbewerbspreis“ anzustreben ist, da grundsätzlich davon auszugehen ist, dass in einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt auf lange Sicht für gleiche Leistungen gleiche Entgelte zu bezahlen sind („einheitlicher Marktpreis“, „one price rule“, „law of one price“; vgl etwa M 15a-e/03, M 13a-e/06 vom 15.10.2007 sowie „Ergebnisse der Konsultation - Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen“, März 2005, Kapitel 2 „Einheitliche Mobilterminierungsentgelte“, veröffentlicht unter www.rtr.at)

Diese Sichtweise wird auch von der Europäischen Kommission vertreten: In Stellungnahmen gemäß Art 7 RL 2002/21/EG führt die Europäische Kommission regelmäßig aus, dass Mobil-Terminierungsentgelte normalerweise symmetrisch sein sollen und dass eine Asymmetrie eine

adäquate Rechtfertigung erfordert. Gemäß den Ausführungen der Europäischen Kommission vermögen unter gewissen außergewöhnlichen Umständen lediglich objektive Gründe in der Kostenrechnung, die außerhalb der Kontrolle des Betreibers gelegen sind, eine Asymmetrie der Entgelte zu rechtfertigen. Eine weitere mögliche Rechtfertigung könnte auch in einem wesentlich unterschiedlichen Markteintrittszeitpunkt gelegen sein. Ein kleiner Marktanteil kann jedoch nur für einen begrenzten Zeitraum höhere Entgelte rechtfertigen. Die Beibehaltung höherer Terminierungsentgelte könnte dazu führen, dass kleinere Betreiber nicht ermutigt werden, ihre Marktanteile bzw Volumina zu erhöhen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 3.10.2007 zum Entwurf einer Vollziehungshandlung iSd § 128 TKG 2003 in den Verfahren M 15a-e/03, M 13a-e/06 ausdrücklich begrüßt, dass die Telekom-Control-Kommission symmetrische Entgelte festlegt (vgl die veröffentlichten Dokumente unter <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/home>). Auch im Entwurf der Europäischen Kommission zu einer Empfehlung betreffend Terminierungsentgelte führt sie klar aus, dass (Mobil-) Terminierungsentgelte grundsätzlich symmetrisch sein sollen (wobei sie diesfalls auf eine spezifische Verpflichtung iSd § 42 TKG 2003 abstellt).

In einem wettbewerblichen Umfeld sind Faktoren, wie unterschiedliche Kosten pro Leistungseinheit oder unterschiedlicher Technologien, von untergeordneter Bedeutung, da in einem funktionierenden Wettbewerb ein neuer Mitbewerber für die gleiche Leistung weder die eingesetzte Technologie (wie zB die Frequenzausstattung 900/1800 MHz) noch seine höheren (Anfangs-) Kosten als Argument für einen höheren Preis anführen kann. Die Terminierungsleistung ist nämlich ein homogenes Produkt. So zeigt sich auch am Mobilendkundenmarkt, der keiner ex ante Regulierung unterworfen ist und der sich durch wettbewerbliche Verhältnisse auszeichnet, dass ein Neueinsteiger, dessen Kosten auf Grund der geringeren Mengen höher sind als jene der etablierten Betreiber, mit ähnlichen, wenn nicht sogar mit günstigeren Preisen im Wettbewerb um Endkunden auftritt. Bei Vorliegen wettbewerblicher Verhältnisse (wie zum Beispiel auf Endkundenebene) richten Unternehmen ihre Preise an jenen der Mitbewerber und nicht an den eigenen Kosten aus.

In einem wettbewerblichen Umfeld sind die Anbieter Preisnehmer und gezwungen, hinreichend effizient zu sein (Erwägungsgrund 20 RI 2002/19/EG nennt die Förderung wirtschaftlicher Effizienz), um bei gegebenem Marktpreis positive Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Andernfalls sind sie gezwungen aus dem Markt auszutreten; unter Umständen tritt in der Folge ein effizienteres Unternehmen ein. Dieser (Wettbewerbs-) Marktmechanismus stellt sicher, dass die Unternehmen hinreichend effizient sind und die Gesamtwohlfahrt (und damit auch der Nutzen für die Konsumenten) maximiert wird (vgl dazu die Regulierungsziele des § 1 TKG 2003). Die die Terminierung bezahlenden Zusammenschaltungspartner würden in weiterer Folge die Kosten einer effizient erbrachten Leistung bezahlen und an ihre Endkunden als Teil der Endkundenentgelte zur Verrechnung bringen (§ 1 Abs 2 Z 2 lit a, c TKG 2003).

Demgegenüber besteht bei einer Preisdifferenzierung, die auf betreiberspezifische Kosten zurückgeht, die Gefahr, dass falsche Anreizstrukturen für die Unternehmen entstehen, in dem Betreiber mit geringerem Markterfolg geschützt (bzw subventioniert) werden. Weiters sind nicht-reziproke Entgelte grundsätzlich geeignet, längerfristig Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen: Eine starke Spreizung der Terminierungsentgelte verändert die Zahlungssalden der Betreiber untereinander und stellt daher einen Eingriff in die relativen Wettbewerbspositionen dieser Unternehmen dar (vgl Entwurf einer Empfehlung der Europäischen Kommission zu Terminierungsentgelten, Endbericht zur Konsultation Mobil-Terminierung, Seiten 7ff).

Die gegenständliche Maßnahme sieht nun vor, dass bereits mit 1.7.2008 (zwischen den Mobilfunkbetreibern) symmetrische Entgelte festgelegt werden; damit wird den obigen Ausführungen

besser entsprochen, als mit einer Anordnung, die eine zeitlich verzögerte Herstellung symmetrischer Entgelte vorsieht.

5.3. Zur Laufzeit der angeordneten Mobil-Terminierungsentgelte

Auf Grund der Kündigung der Entgeltbestimmungen sowie der Behebung des (Erst-)Bescheides zu Z 11/05 durch den Verwaltungsgerichtshof besteht seit 1.6.2005 keine Regelung über die wechselseitigen Mobil-Terminierungsentgelte, weswegen – antragsgemäß (ON 1, 197 zu Z 11/05) – rückwirkend zum 1.6.2005 eine Entgeltfestlegung vorgenommen wurde.

Die Befristung der gegenständlichen Anordnung gründet auf § 37 Abs 1 TKG 2003, wonach die Regulierungsbehörde von Amts wegen „in regelmäßigen Abständen, längstens aber in einem Abstand von zwei Jahren“ eine Analyse der durch die Verordnung gemäß § 36 Abs 1 TKG 2003 festgelegten relevanten Märkte durchzuführen hat. Gemäß § 36 Abs 1 TKG 2003 ist auch diese Verordnung regelmäßig, längstens aber in einem Abstand von zwei Jahren, zu überprüfen.

Hinsichtlich der verfahrensgegenständlichen Leistung ist bereits ein Verfahren gemäß § 37 TKG 2003 anhängig (M 1/08), in welchem die wettbewerblichen Bedingungen untersucht werden und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen konkret festgelegt werden. Den Ergebnissen dieses Verfahrens wird mit der festgelegten Befristung der Mobil-Terminierungsentgelte nicht vorgegriffen.

5.4. Weitere Begehren

a. mobilkom beantragte die Anordnung von Zusammenschaltungsentgelten betreffend „Terminierung von Rufen zu visitor roamern im Mobilnetz der mobilkom“ (ON 10).

Diesem Begehren der mobilkom war nicht zu folgen, da diese neue Leistung im Widerspruch zu § 1 Z 9 TKMV 2008 stehen würde. Es ist nämlich unbeachtlich, zu welchem konkreten Endkunden die Anrufzustellung erfolgt und wo der Ruf originiert (Fest-, Mobilnetz, In-, Ausland). Darüber werden die technischen Netzkosten, welche bei einem Gespräch zu einem im Netz eines österreichischen Mobilfunkbetreibers roamenden Gast entstehen, bereits berücksichtigt.

Von einer Anordnung einer zusätzlichen Verkehrsart war daher abzusehen.

b. Dem Begehren der mobilkom auf „Feststellung der Orientierung der Mobilterminierungsentgelte der mobilkom austria AG & Co KG an ihren Kosten“ wurde durch die konkrete Festlegung (auch) ihres Entgeltes im Rahmen eines Verfahrens gemäß § 37 TKG 2003 sowie im gegenständlichen Verfahren entsprochen.

6. Zum Antrag der mobilkom auf Fristerstreckung

Den Verfahrensparteien wurde das wirtschaftliche Gutachten vom November am 25.11.2008 zur Kenntnis- und allfälligen Stellungnahme mit Frist bis 16.12.2008 übermittelt. Dem – mit dem Umfang und der Komplexität des Gutachtens – begründet Begehren der mobilkom vom 1.12.2008 auf Erstreckung der Frist zur Einbringung einer Stellungnahme um eine Woche wurde nicht gefolgt.

Diesem Antrag der mobilkom war deshalb nicht zu folgen, da die Telekom-Control-Kommission im Rahmen eines Verfahrens gemäß §§ 48, 50 TKG 2003 gehalten ist, rasch eine vertragsersetzende Streitschlichtungsentscheidung zu treffen: § 121 TKG 2003 räumt hierzu eine Frist von 4 Monaten ein.

Darüber hinaus war zu berücksichtigen, dass mobilkom der Inhalt des gegenständlichen Gutachtens bereits aus anderen Verfahren (wie etwa M 15a/03, M 13a/06) weitgehend bekannt ist, was mobilkom auf Seite 2 ihrer Stellungnahme vom 16.12.2008 ausdrücklich bestätigt. Vor diesem Hintergrund konnte von einer Stellungnahme binnen 3 Wochen ausgegangen werden.

Entgegen den Ausführungen der mobilkom vom 16.12.2008 hat mobilkom in ihrem Fristerstreckungsantrag vom 1.12.2008 nicht dargelegt, eine weitere Frist zur Einholung eines Gegengutachtens zu benötigen.

Darüber hinaus hat mobilkom im Rahmen des gegenständlichen Ermittlungsverfahrens weitere Gelegenheit zur Stellungnahme, wovon sie etwa am 23.1.2009 Gebrauch gemacht hat.

7. Zur „überschießenden Erledigung des Gutachtensauftrages“

Im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 16.12.2008 moniert mobilkom, dass die Amtssachverständigen ihren Gutachtensauftrag „überschießend“ erledigt hätten. Begründend verweist mobilkom auf das Gebührenanspruchsgesetz und offenbar auf eine „Unzulässigkeit meinungsbildender Äußerungen“.

Das Vorbringen der mobilkom ist verfehlt, da mobilkom übersieht, dass der Gutachtensauftrag nicht nur die Erhebung von Kosten, sondern auch die „Darlegung alternativer Preismaßstäbe“ umfasst. Um alternative Preismaßstäbe darlegen zu können, war eine umfassende und sorgfältige Erhebung und Darstellung der Rahmenbedingungen notwendig. Auf der Grundlage von erkannten wettbewerblichen Defiziten konnten die Amtssachverständigen die aus ihrer Sicht korrekten alternativen Preismaßstäbe vorschlagen. Ohne eine solche Untersuchung hätten allfällige alternative Preismaßstäbe keine Rückbindung an das wettbewerbliche Geschehen.

Darüber hinaus ist darauf zu verweisen, dass die zur Entscheidung angerufene Behörde die materielle Wahrheit zu erforschen hat (§ 37 AVG), weswegen ein umfassendes Gutachten im konkreten Zusammenhang geboten ist.

Vor diesem Hintergrund kann die Kritik der mobilkom nicht nachvollzogen werden; im Besonderen erklärt sich aus dem Verweis der mobilkom auf das Gebührenanspruchsgesetz (GebAG, BGBl Nr 136/1975, zuletzt geändert durch BGBl I Nr 111/2007), insbesondere dessen § 25, nicht, inwieweit der Gutachtensauftrag „überschießend“ erledigt worden sei oder welche Bedeutung das GebAG im konkreten Zusammenhang spielt. Die bestellten Sachverständigen sind Amtssachverständige iSd § 52 AVG, eine Abgeltung iSd GebAG steht ihnen nicht zu.

Welche Bedeutung der Verweis der mobilkom auf den Umstand, dass die „*Gutachter der RTR-GmbH angehören und vom gesamten Telekomsektor*“ finanziert werden, haben soll, ist vor dem Hintergrund einer weisungsfreien und unabhängigen Telekom-Control-Kommission nicht nachvollziehbar.

8. Zum Verbot geheimer Beweismittel

Zur Anmerkung der Hutchison in ihrer Stellungnahme vom 23.1.2009, dass ihr einzelne Passagen aus Stellungnahmen der mobilkom sowie der Orange nicht zur Verfügung gestellt worden sind, ist festzuhalten, dass Hutchison alle der Telekom-Control-Kommission vorliegenden Informationen, die der gegenständlichen Entscheidung zu Grunde gelegt werden, übermittelt worden sind (§ 45 Abs 3 AVG).

Eine weitere Offenlegung von Informationen war nicht vorzunehmen, da die von Hutchison angesprochenen Textstellen nicht Eingang in die Entscheidung finden und damit keine Beweismit-

tel darstellen; eine weitere Offenlegung von Informationen iSd § 125 TKG 2003 ist damit nicht notwendig.

9. Zum Antrag auf Erhebung neuer Daten

Hutchison begehrt die Erhebung vollständiger IST-Daten für das Jahr 2008 und einen Anpassung der für das Jahr 2009 erstellten Prognosen (Stellungnahme vom 15.1.2009)

Die Telekom-Control-Kommission hat beschlossen, diesem Begehren nicht zu folgen, da eine jeweils aktuelle Ermittlung der neuesten Daten dazu führen würde, dass nach Erhebung und Bewertung der neueren Datenlage durch die Amtssachverständigen und Telekom-Control-Kommission wiederum neue Werte (ad infinitum) heranzuziehen wären, was eine endgültige Entscheidung der Sache verhindern würde. Ein Verstoß gegen das Gebot der Berücksichtigung der aktuellen Sachlage ist darin nicht zu erkennen.

Im Konkreten ist damit zu rechnen, dass eine neue Datenerhebung ungefähr ein Monat Zeit in Anspruch nehmen würde; danach sind der Verfahrenspartei die neuen Umstände mit einer Gelegenheit zur Stellungnahme zur Kenntnis zu bringen (§ 45 Abs 3 AVG). Dieser Prozess würde sich im Anschluss wiederholen, da nach diesem Zeitablauf wieder neue Daten vorliegen werden. Eine solche „Endlos-Schleife“ steht nicht in Übereinstimmung mit einer einfachen, zweckmäßigen und raschen Verfahrensführung gemäß § 39 Abs 2 AVG.

Auch vor dem Hintergrund der zeitlichen Vorgaben an die Telekom-Control-Kommission für die Durchführung von Zusammenschaltungsverfahren – § 121 Abs 2 TKG 2003 – ist dem Begehren der Hutchison nicht zu folgen.

Entgegen dem Ausführungen der Hutchison wäre mit der von ihr beantragten Neuerhebung eine Verfahrensverzögerung verbunden, da die Datenanforderung zu konkretisieren ist, die Parteien zur Datenlieferung binnen angemessener Frist aufzufordern, die eingelangten Daten auf ihre Plausibilität zu prüfen und allfälligen Inkonsistenzen nachzugehen wären. Sodann wäre das wirtschaftliche Gutachten samt Beilagen zu adaptieren.

Darüber hinaus ist den Ausführungen der Hutchison insofern nicht zu folgen, als aus einzelnen neuen Daten kein eindeutiger Trend für das Jahr 2009 abgeleitet werden kann, sind doch saisonale Schwankungen oder besondere, zeitlich befristete Aktionen der Mobilfunkbetreiber zu berücksichtigen, die zwar kurzfristig zu einem Peak führen, jedoch keinen (besonderen) Niederschlag in einer längerfristigen Betrachtung finden müssen (vgl. Stellungnahmen der Hutchison vom 15., 23.1.2009).

10. Zur Berücksichtigung des Anrufempfängernutzens

Hutchison führt im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 23.1.2009, basierend auf einer Studie von Prof. Vogelsang (*„Kann die Anwendung von „Bill and Keep“ (BaK) die Wettbewerbsprobleme, die von der lokalen NRA (RTR) am Markt für Mobilterminierung identifiziert wurden, besser lösen als andere Regulierungsansätze?“, 19.9.2007, Beilage ./3*), aus, dass der Anrufnutzen, im Konkreten der erwartete Nutzengewinn der Anrufempfänger, berücksichtigt werden müsse. Dies führe zu einer „weiteren, deutlichen Reduktion des von den Amtssachverständigen ermittelten Kosten“.

Die Telekom-Control-Kommission vermag sich diesem Begehren nicht anzuschließen, da dieser Ansatz auf eine Mischform zwischen den Prinzipien „calling party pays“ und „receiving party pays“ hinausläuft: Neben dem rufenden Teilnehmer bzw dem Betreiber, in dessen Kommunikationsnetz das Gespräch originiert, muss auch der gerufene Betreiber, dh jener, der die Terminie-

rungsleistung erbringt, Kosten des Gespräches tragen, da der Terminierungsnetzbetreiber seine eigenen Kosten nicht ersetzt erhält. Diese Kosten trägt der Terminierungsnetzbetreiber entweder selber oder er legt diese Kosten auf seine Endkunden (entweder auf alle oder bloß auf die Gerufenen) um.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Ausfuhungen zur Berücksichtigung des Anrufempfangernutzens aus einer Studie stammt, die sich primär mit (grundsätzlichen) Fragestellungen des konkreten Abrechnungssystems („*Bill and Keep*“ als mögliche Alternative zu „calling/receiving party pays“) auseinandersetzt und weniger mit einer Regulierung von Mobil-Terminierungsentgelten in einem „calling party pays“-Umfeld.

Das in der EU verbreitete und ausschließliche System ist das „calling party pays“-Prinzip: Der rufende Teilnehmer bezahlt ein Endkundenentgelt, auf der Vorleistungsebene erhält der gerufene Netzbetreiber ein Terminierungsentgelt. Nachdem dieses Abrechnungsszenario in Österreich gebraulich ist, wird diesem Begehren der Hutchison nicht Rechnung getragen.

11. Verfahren gemäß §§ 128f TKG 2003

Gemäß § 128 Abs 1 TKG 2003 hat die Regulierungsbehore interessierten Personen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zu gewähren, zum Entwurf von Vollziehungshandlungen gemäß TKG 2003, die beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden, Stellung zu nehmen („Konsultation“). Nach § 129 TKG 2003 sind Entwürfe von Vollziehungshandlungen gemäß § 128 TKG 2003 unter bestimmten Voraussetzungen der Europäischen Kommission sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen („Koordination“).

Die gegenständliche Anordnung stellt eine solche Maßnahmen dar, weswegen die Verfahren gemäß §§ 128f TKG 2003 durchzuführen sind.

III. Hinweis

Der gegenständliche Akt ist eine Vollziehungshandlung im Sinne des § 128 Abs 1 TKG 2003.

Telekom-Control-Kommission
Wien, am 23.2.2009

Die Vorsitzende
Dr. Elfriede Solé