



Daniel AJ Sokolov  
<daniel@sokolov.eu.org>

28.10.2005 15:17

Please respond to  
daniel@sokolov.eu.org

To konsultationen@rtr.at

cc

bcc

Subject Konsultation Festlegung von Entgelten für die Terminierung  
in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Guten Tag!

Folgend meine Stellungnahme zu den Konsultationsdokumenten zu "Festlegung von Entgelten für die Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen". Wenn nicht anders angeführt, beziehe ich mich auf alle Entwürfe gleichermaßen.

Im Sinne des Spam-Schutzes ersuche ich, meine E-Mail-Adresse nicht in einem maschinenlesbaren Format zu veröffentlichen.

Bitte bestätigen Sie mir den Erhalt meiner Stellungnahme.

MfG

Daniel AJ Sokolov

Die den Entscheidungsentwürfen angeblich zu Grunde liegenden Gutachten werden von der Behörde leider nicht veröffentlicht. Daher kann über deren Inhalt und Aussagekraft in einigen wesentlichen Punkten nur gemutmaßt werden.

In den Entwürfen heißt es: "Die Verfahrensparteien (...) haben gemäß § 42 TKG 2003 jeweils für die Zusammenschaltungsleistung 'Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz' ein Entgelt zu verrechnen, das sich an langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers iSv 'LRAIC' ('Long Run Average Incremental Cost') orientiert. Diese Orientierung wird über einen Gleitpfad operationalisiert. Es liegen der Regulierungsbehörde aktuell keine Hinweise vor, die zu einer anderen Sichtweise betreffend dieser Festlegungen führen."

Während der erste zit. Satz eine Rechtsgrundlage in § 42 TKG hat, fehlt für den "Gleitpfad" eine solche. Entsprechende Hinweise hat die Behörde bereits im Rahmen der Konsultation zum Thema "Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen" erhalten. § 41 (3) TKG sieht verschiedene Parameter nur für Auflagen gem § 41 (2) TKG vor - solcher Entscheidungsspielraum fehlt jedoch in § 42 TKG.

Auch die Zusammenschaltungsverordnung ist eindeutig: "§9 (3) Die Kostenrechnungssysteme gemäß Abs. 1 sind auf Basis der zukunftsorientierten langfristigen durchschnittlichen zusätzlichen Kosten (forward-looking long run average incremental costs) entsprechend der aktivitätsorientierten Kostenzurechnung zu gestalten."

Spielraum für einen "Gleitpfad" haben weder Gesetzgeber noch Verordnungsgeber gelassen.

Zudem widersprechen symmetrische Zusammenschaltungsentgelte bei wesentlich unterschiedlichen Kosten verfassungsrechtlichen Grundsätzen, nicht zuletzt dem Gleichheitsgrundsatz.

Die Argumentation der Behörde stellt im Wesentlichen auf ökonomische Gesichtspunkte wie die "one price rule" ab. Eine nachvollziehbare Argumentation, warum eine Umsetzung dieses Prinzips durch regulatorische Eingriffe rechtlich geboten sein soll, fehlt. Der in "Zur Frage des 'einheitlichen Marktpreises' gegenüber einer betreiberindividuellen Betrachtung" dargelegten Interpretation von § 42 TKG, wonach dieser

einen einheitlichen Terminierungspreis indiziere, kann nicht gefolgt werden.

Eine verfassungskonforme Interpretation, die auch das Gleichheitsgebot berücksichtigt, führt zum gegenteiligen Ergebnis. Ein einheitlicher Preis ist gerade nicht indiziert. Diese Interpretation liegt auch der Zusammenschaltungsverordnung zu Grunde - anderfalls der einheitliche Preis in § 9 Eingang gefunden hätte.

Der mehrmals argumentativ bemühte Endbericht der Telekom-Control-Kommission zur Konsultation "Mobilterminierung" vom März 2005 ist rechtlich irrelevant.

Auch der Hinweis auf VwGH 2002/03/0270 und VwGH 2002/03/0273 und damit VwGH 2000/03/0190 geht ins Leere. Dort wird zwar ausgeführt, dass eine Kostenunterdeckung zulässig ist (eben weil das Entgelt den Kosten eines effizienten Anbieters plus Rendite entsprechend soll). Dass aber auch eine bei höchstmöglicher Effizienz aufgrund eines Größennachteils nicht einmal theoretisch erreichbare Kostenstruktur zur Berechnung herangezogen werden dürfte, lässt sich aus den Erkenntnissen nicht ableiten.

Der im Gutachten vorgenommene Vergleich der Overheadkosten der Netzbetreiber führt zu einem irreführenden Ergebnis. Entscheidend im Sinne der Rechtslage wären die Overheadkosten eines hypothetischen effizienten Netzbetreibers der jeweiligen Größe (Marktanteil, Netzabdeckung). Das Heranziehen eines Mittelungswertes zwischen dem Netzbetreiber mit den geringsten Overheadkosten und den tatsächlichen Overheadkosten des jeweiligen Betreibers ist keine geeignete Vorgehensweise zur Ermittlung der Kosten des hypothetischen effizienten Betreibers (der jeweiligen Größe).

Was die durch die Sendeanlagenabgabe verursachten Zusatzkosten angeht, besteht der Verdacht, dass im Gutachten die aus der Preiselastizität resultierenden Effekte (Rückgang des Mengenwachstums oder gar der Minutenmenge) und der damit einhergehenden Steigerungen der Kosten/Minute nicht berücksichtigt wurden. Entsprechend dürften die angesetzten Zusatzkosten zu niedrig bemessen sein. Allerdings dürfte dieser Teil aufgrund der aktuellen politischen Entwicklung irrelevant geworden sein.

Die Ablehnung disruptiver Eingriffe ist zu begrüßen, allerdings müssen auch disruptive Nicht-Eingriffe (negativer Eingriff) abgelehnt werden. Gerade der gewählte Gleitpfad stellt sich als disruptiver Nicht-Eingriff dar, weil die von den Gutachtern bei einzelnen Anbietern festgestellten wesentlichen Überschüsse der Terminierungseinnahmen über Kosten+Rendite auf Jahre zementiert werden -- während gleichzeitig andere Anbieter mit wesentlich geringeren Überschüssen oder zeitweise sogar mit einer Kostenunterdeckung zu kämpfen haben. Wenn schon ein Gleitpfad herangezogen wird, sollte dieser auf prozentuelle Absenkungen und nicht auf absolute Absenkungen abstellen.

Die Aussage "Ein Gleitpfad mit gleichen Absenkungen (bis zur Erreichung des Zielniveaus) für alle Betreiber ist fair und nichtdiskriminierend. Alle Betreiber sind mit denselben absoluten Absenkungen konfrontiert." ist nicht nachvollziehbar, da die selben absoluten Absenkungen einen Betreiber mit hohen Übergewinnen viel weniger treffen, als einen Betreiber mit niedrigen Übergewinnen oder gar Kostenunterdeckungen. Bei Hutchison scheint die Behörde die Unzulänglichkeit des Ansatzes absolut gleicher Absenkungsschritte erkannt zu haben, indem sie fast doppelt so große Absenkungsschritte vorsieht. Warum ein Absenkungsschritt von rund einem Cent bei einem Betreiber als nicht disruptiv, bei einem anderen Betreiber mit (ebenfalls) erheblicher Überdeckung der effizienten Kosten+Rendite (und damit wohl Übergewinnen) aber als disruptiv erachtet wird, bleibt unklar.

In der Vergangenheit hat die Behörde in verschiedenen Bescheiden ausgeführt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Terminierungsentgelten und Endkundentarifen nicht angenommen werden kann. Umso mehr überrascht die Argumentation, dass "Die Senkung der Terminierungsentgelte ... den Konsumenten ... Vorteile in Bezug auf den Preis" brächte. Insbesondere angesichts der bevorstehenden Marktkonsolidierung und der damit einhergehenden Reduzierung des Wettbewerbs (selbst T-Mobile geht offiziell von einer Reduktion des HHI aus) ist dies keineswegs gesichert.

Die "Nichtberücksichtigung von 'externen Effekten' sowie 'Aufwendungen für Marketing, Customer Care und Handset-Subventionen'" ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Ausführungen der Behörde sind schlüssig und zutreffend.

Ebenfalls sinnvoll erscheint die für den Fall einer Übernahme der tele.ring durch T-Mobile vorgesehene Anpassung der tele.ring-Terminierungsentgelte. Eine Absenkung lediglich auf das Niveau der T-Mobile ist jedoch nicht ausreichend. Ein effizienter Betreiber der Größe von T-Mobile+tele.ring kann nicht wesentlich höhere Kosten haben, als der nur unwesentlich größere Marktführer Mobilkom Austria. Genau diese Effizienzgewinne sind ja der wesentliche Grund für die angestrebte Übernahme der tele.ring durch T-Mobile.

Folgte man dem von der Behörde entwickelten System des Gleitpfades, müssten T-Mobile und tele.ring für den Fall einer Übernahme zumindest zu Beginn größere Absenkungsschritte vornehmen.

ad C 2.1d Z2 Z10 05, Z7 05, Z8 05, Z9 05, Z13 05

Die Ansicht der Regulierungsbehörde, wonach bei den von den jeweiligen Netzbetreibern angesetzten Abschreibungsdauern aufgrund der Prüfung durch Gebahrung durch Wirtschaftsprüfer "nicht davon auszugehen ist, dass wesentlich[ unterschiedlich]e Abschreibungsdauern bei vergleichbaren Wirtschaftsgütern zum Ansatz gebracht werden", ist nicht nachvollziehbar. Es ist bekannt, dass es durchaus einen merkbaren Spielraum bei der Abschreibungsgestaltung gibt. Die erwartete Lebensdauer einer Anlage hängt nicht zuletzt von der erwarteten Nutzungsintensität (die wiederum u.a. von der erwarteten Marktentwicklung abhängt) und dem in Kauf genommenen Wartungsaufwand ab. Dieser Wartungsaufwand kann mehr oder weniger (in)effizient sein - die Terminierungsentgelte sollen aber die hypotetischen Kosten eines effizienten Netzbetreibers abbilden. Die ungeprüfte und unveränderte Übernahme der jeweils angesetzten Abschreibedauern ist vor diesem Hintergrund unverständlich. Auch sieht sich die Behörde (wie aus einer anderen Stelle hervor geht) selbst gezwungen, die von einem Netzbetreiber angesetzte Abschreibedauer der Frequenznutzungsrechte um ein Drittel(!) zu verlängern. Wenn diese Veränderung der Abschreibedauer notwendig ist, sind die Kontrollen durch Wirtschaftsprüfer also offensichtlich nicht ausreichend.

Laut C 2.1f Z2 Z10 05, Z7 05, Z8 05, Z9 05, Z13 05

hat Mobilkom Austria keine Verlustvorträge. Aufgrund der nicht erfolgten Veröffentlichung des Gutachtens bleibt unklar, ob die Sachverständigen die alsbald aktivierbaren Verlustvorträge, die aus der Übernahme von 3G Mobile resultieren, beachtet haben.

Außerdem bleibt offen, warum die konkrete Schachtelkonstruktion der Mobilkom Austria AG bzw. AG & Co KG) den Ansatz eines höheren Steuersatzes rechtfertigen soll, wenn er im Endeffekt im Konzernverbund tatsächlich nicht geleistet werden muss.

ad C 2.1h Z2 Z10 05, Z7 05, Z8 05, Z9 05, Z13 05

Die unterschiedlichen Erwartungen der Verkehrsmengenentwicklung lassen sich im Voraus nicht verifizieren. Die Behörde sollte in die Bescheide eine Klausel einfügen, die bei wesentlichen Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von den von den Betreibern gemachten und daraufhin von den Gutachten zu Grunde gelegten Verkehrsmengen abweicht,

entsprechende Rück- oder Nachzahlungen vorsieht.

ad C 2.2a Z8 05

Mangels Veröffentlichung der Gutachten ist nicht ersichtlich, ob darin die im 1. Halbjahr erfolgte Erhöhung des Eigenkapitals der One GmbH durch Erlass von Eigentümerdarlehen berücksichtigt wurde. Diese veränderte Lage bei der Eigenkapitalstruktur und dem Buchwert wäre zu berücksichtigen, da für die Berechnungen ja der Zeitpunkt der Bescheiderlassung (und nicht des Gutachtens) maßgeblich ist.

ad C 2.2b Z8 05

Ein risikoloser Zinssatz von 4,49 Prozent ist zu hoch angesetzt. Ich ersuche die Behörde, mir mitzuteilen, wo ich zu diesen Bedingungen Geld risikolos anlegen kann. Dass der durchschnittliche Euribor (10 Jahre) in jenem Zeitraum, für den der Bescheid gilt, diese Höhe erreichen wird, ist extrem unwahrscheinlich. Aus einem anderen Bescheidentwurf geht hervor, dass der Durchschnittszinssatz einer vergangenen Periode herangezogen wurde. Dies ist ein ebenso untauglicher Ansatz, als würden historische Verkehrsmengen oder historische Kosten herangezogen. Hingegen ist der Ablehnung einer höheren Risikoprämie (C 2.2b Z8 05) zuzustimmen.

ad C 2.2e Z9 05, Z11 05 sowie C 2.2c Z13 05 und C 2.2c Z 14 05

Dieser Abschnitt wirft mangels Veröffentlichung konkreter Werte die Frage auf, wie unterschiedlich die IC-Billing-Kosten der angesprochenen Betreiber tatsächlich sind. Die Argumentation der Behörde, dass die Betreiber womöglich unterschiedliche INTEC-Billing-Systeme einsetzen und daher auch unterschiedliche Kosten haben, deutet auf eine Abweichung vom Grundsatz der Berechnung der Kosten eines effizienten Anbieters hin und ist daher abzulehnen. Die Billing-Kosten betreffend Terminierung eines effizienten Betreiber sollten (abgesehen von Sprüngen in der Kurve) mit den Verkehrsmengen korrelieren.

--