

Stellungnahme

der

tele.ring Telekom Service GmbH

zur Konsultation „Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für
Terminierung in Mobilfunknetzen“ der Telekom-Control-Kommission.

Wien, im Dezember 2004

Die Regulierungsbehörde hat am 27.10.2004 (M15a-e/03) alle Mobilfunknetzbetreiber als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft und beabsichtigt, die Terminierungsentgelte aller Mobilfunknetzbetreiber zu regulieren. Im Rahmen dieses Prozesses veröffentlichte die Telekom-Control-Kommission am 23.11.2004 die wesentlichen Eckpunkte der künftigen Regulierung der Mobilterminierung in dem Konsultationsdokument „Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen“. Dadurch wurde interessierten Parteien ermöglicht, ihre Positionen und Ansichten zu diesem Thema einzubringen. Die Telekom-Control-Kommission führt diese Konsultation durch, um Bedenken Rechnung zu tragen, die im Rahmen der Verfahren gem. §128, 129 TKG 2003, die vorgesehenen spezifischen Verpflichtungen der Kostenorientierung seien als zu wenig konkret ausgestaltet. Das vorliegende Konsultationsdokument soll nun die wesentlichen Parameter von Mobilterminierungsentgelten, die in Übereinstimmung mit den auferlegten spezifischen Verpflichtungen der Kostenorientierung stehen, wobei – der bisherigen Regulierungspraxis der Telekom-Control-Kommission folgend – von einem einheitlichen Wettbewerbspreis ausgegangen wird, darstellen.

Die tele.ring Telekom Service GmbH (nachfolgend „tele.ring“ genannt) erlaubt sich dazu binnen offener Frist wie folgt Stellung zu nehmen:

tele.ring hat den Bescheid zu Zahl M15d/03-33 vom 27.10.2004 mit welchem der tele.ring spezifische Verpflichtungen gem. § 37 Abs. 2 TKG 2003 auferlegt wurden, beim Verwaltungsgerichtshof angefochten. Die wesentlichsten Kritikpunkte der tele.ring sind:

- a) absolute Nichtigkeit des Bescheides mangels Vollstreckbarkeit;
- b) Verletzung des Parteienghört durch Festlegung des wesentlichsten Kriteriums, nämlich der Kostenorientierung, außerhalb des Verwaltungsverfahrens;
- c) Bescheiderlassung auf Basis unschlüssiger, durch empirische Tatsachen nicht nachgewiesener Behauptungen der Gutachter;
- d) unrealistische Annahmen über die künftige Marktentwicklung;
- e) Nichtberücksichtigung der bisherigen Regulierung;
- f) Nichtberücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Die nachfolgenden Ausführungen zum Kostenrechnungsmodell bzw. zum Konsultationsdokument stellen kein Präjudiz für die Anerkennung des Bescheides zu Zl. M 15d/03 durch die tele.ring im anhängigen Verwaltungsgerichtshofsverfahren dar. Bevor die einzelnen Aspekte im Detail erörtert werden, einige allgemeine Anmerkungen zum Inhalt und zur Struktur der Stellungnahme:

Das vor kurzem beendete Marktanalyseverfahren für die Terminierung in Mobilfunknetzen stellt eine der wichtigsten Entscheidungen im Bereich der Regulierung des Telekommunikationsmarktes in Österreich in den letzten Jahren und für die nächsten Jahre dar. Dies gilt in einem erhöhten Ausmaß erst recht für diese Konsultation, da sie das

Herzstück der künftigen Regulierung, nämlich die konkreten Terminierungsentgelte der Mobilfunknetzbetreiber, betrifft.

Die tele.ring tritt daher wegen der Wichtigkeit dieser Konsultation dafür ein, nach Veröffentlichung der Stellungnahmen der Betreiber, dieselben über die Diskussion der Kommission zu den Stellungnahmen zu informieren und ein entsprechendes Abschlussdokument zu veröffentlichen, in welchem die Kommission sich mit den Argumenten der Betreiber auseinandersetzt. Dies ist aus Sicht der tele.ring zur Verwirklichung des Ziels dieser Konsultation – „den Netzbetreibern mehr Anleitung bezüglich der Ausgestaltung der (Mobil-) Terminierungsentgelte“ zu geben – dringend erforderlich.

Darüber hinaus regen wir auch eine individuelle Anhörung für alle Mobilfunknetzbetreiber bei der Kommission an, um dieser auch direkt und ungefiltert ihre Argumente unterbreiten zu können. In ihrem Konsultationsdokument beschreibt die Regulierungsbehörde zunächst die volkswirtschaftlichen Hintergründe. Sie zieht dabei die Schlussfolgerung, dass alle Betreiber langfristig reziproke Entgelte zum einheitlichen Wettbewerbspreis anbieten sollen, und dass diese sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne von FL-LRAIC orientieren sollen. Danach stellt sie fest, dass aufgrund besonderer Gegebenheiten in der Mobilfunkbranche, kurz bis mittelfristig Gründe für Nicht-Reziprozität bestehen. Daraus leitet sie die Schlussfolgerung ab, dass ein Gleitpfad einzuführen ist. Am Ende macht sie einen Vorschlag für diesen Gleitpfad. Dieser stellt eine asymptotische Angleichung an die LRAIC dar, bedeutet aber in der Umsetzung, dass zum Beispiel tele.ring schon ab Mitte 2008 nahezu identische Entgelte wie mobilkom hat. Erstaunlich ist dabei, dass sich das ganze Konsultationspapier auf einem sehr abstrakten Niveau befindet, und dass wenig darüber gesagt wird, wie die Ermittlung der Kosten tatsächlich durchzuführen ist. Dies, obwohl die EU-Kommission bereits ihre Kritik zum Verfahren in Österreich geäußert und eine stärkere Konkretisierung der Bestimmung der Entgelte eingefordert hat.

Zu erwähnen ist vorab, dass das Konsultationspapier zwar nur 28 Seiten lang ist, trotzdem beinhaltet es sehr viele Aussagen. Diese sind aber zum großen Teil nur knapp oder gar nicht begründet, der Leser findet eher telekommunikationspolitische „Sollens-Sätze“ statt eine Analyse der Situation und der Festlegung darauf beruhender, problemadäquater Lösungen. Das ganze Papier erweckt den Eindruck, dass die Regulierungsbehörde sich von vornherein für ein Entgeltregulierungsmodell festgelegt hat, und erst nachher nach Vor- und Nachteilen dieses Modells sucht. Dieser Eindruck zieht sich allerdings seit den Gutachten der Amtssachverständigen über Bescheidwürfe und Bescheid bis zum jetzigen Konsultationsdokument durch.

Am Ende schlägt die Telekom-Control-Kommission einen Absenkungsgleitpfad vor. Dieser sieht auf den ersten Blick für alle Beteiligten harmlos aus, rechnet man aber nach, wohin der Absenkungsgleitpfad führt, wird deutlich, dass die kleineren und jüngeren Mobilfunkbetreiber erhebliche Einschnitte erfahren. Demnach müsste zum Beispiel tele.ring seine Entgelte bis Mitte 2008 halbieren. Um auch im Jahr 2008 kostendeckend Terminierung anbieten zu können, müssten anhand des Maßstabs der MES weit mehr als eine halbe Million Kunden hinzugewonnen werden, und dabei handelt es sich um Netto-Zahlen ohne so genannten Churn (Kundenabgänge).

Im Folgenden betrachtet die Stellungnahme den Aspekt des einheitlichen Wettbewerbspreises (Kapitel 1) sowie die Spezifika des österreichischen Marktes (Kapitel 2) und der individuellen Kosten für Terminierung beim jeweiligen Betreiber (Kapitel 3). Unter Punkt 4 machen wir einen eigenen Vorschlag, wie ein Entgeltregulierungsmodell aussehen kann, das den österreichischen Mobilfunkmarkt und dessen Besonderheiten berücksichtigt, eine verhältnismäßige Behandlung der Mobilfunknetzbetreiber und anderer Telekommunikationsbetreiber sicherstellt, sowie die Verbraucherinteressen wahr nimmt. Kapitel 5 enthält Ansätze, wie der Gleitpfad realitätsnäher ausgestaltet werden kann.

1.	ÖKONOMISCHE THEORIE – EINHEITLICHER WETTBEWERBSPREIS	5
1.1.	<i>Unrealistische Annahmen zu Marktanteilsverschiebungen</i>	5
1.2.	<i>Beschleunigung des Ausgleichs der Marktanteile durch MNP?</i>	7
1.3.	<i>Kosten zur Erreichung gleicher Marktanteile</i>	9
1.4.	<i>Beispiele der Rechtauslegung und Regulierung gegen einheitlichen Entgelte</i>	11
1.5.	<i>Schlussfolgerung zum einheitlichen Wettbewerbspreis</i>	12
2.	ZU BESONDERHEITEN IM MOBILFUNKMARKT	14
2.1.	<i>Ausgeprägte Größenvorteile</i>	14
2.2.	<i>Lange Marktzutrittszeiten</i>	15
2.3.	<i>First-Mover-Vorteile</i>	16
2.4.	<i>Langfristige Unterschiede der Voraussetzungen bezüglich Frequenzen</i>	17
2.5.	<i>Langfristige Unterschiede bezüglich Frequenzausstattung</i>	18
2.6.	<i>Externalitätenaufschläge</i>	20
2.7.	<i>Konstanz und Stabilität der Regulierung</i>	22
2.8.	<i>Schlussfolgerung „Besonderheiten im Mobilfunkmarkt“</i>	23
3.	ZUR BERECHNUNG DER BETREIBERINDIVIDUELLEN KOSTEN – KOMMENTARE ZUM VORSCHLAG DER KALKULATION	25
4.	DAS RICHTIGE ENTGELTREGULIERUNGSMODELL AUS DER SICHT VON TELE.RING	31
4.1.	<i>Ziele und Aufbau des E-LRAICs</i>	31
4.2.	<i>Zulässige Zuschläge (und Abschläge)</i>	32
4.3.	<i>E-LRAIC – weitergehende Überlegungen und Begründung</i>	34
5.	ANPASSUNG DES GLEITPFADMECHANISMUS – REALITÄTSNÄHE UND OPERATIONALISIERUNG	40
6.	ZUSAMMENFASSUNG	48
ANHANG 1: VERDIENTE UND NICHT-VERDIENTE PRODUZENTENRENTEN AUF DEM ÖSTERREICHISCHEN MOBILFUNKMARKT.....		50
	<i>Produzentenrente</i>	50
	<i>Berechnungsmethode</i>	51
	<i>Terminierungsentgelte</i>	52
	<i>Kosten (LRAIC)</i>	52
	<i>Terminierungsminuten</i>	55
	<i>Preissteigerungsrate</i>	57
	<i>Ergebnisse und Schlussfolgerungen</i>	58

1. Ökonomische Theorie – einheitlicher Wettbewerbspreis

Die zentrale Annahme der Telekom-Control-Kommission besteht darin, dass es nach einer gewissen Frist zu einem einheitlichen Marktpreis kommt (kommen muss). Diese Leitmaxime durchzieht die gesamte Argumentation und bildet auch den Grundstock des später entwickelten Gleitpfads. Der einheitliche Marktpreis entsteht nach Ansicht der Behörde durch eine Angleichung der Marktanteile. Die dabei verwendeten Annahmen sind unrealistisch wie im Folgenden dargelegt wird.

1.1. Unrealistische Annahmen zu Marktanteilsverschiebungen

Die Schlussfolgerung der Behörde, dass Reziprozität ein Ziel ist, setzt voraus, dass die Betreiber einigermassen gleiche Voraussetzungen haben, die gleiche Leistung anbieten und vergleichbare Kosten haben. Das setzt in einer Branche wie der Telekommunikation aufgrund der hohen Investitionen und den stark ausgeprägten Größenvorteilen voraus, dass die Marktanteile relativ gleich verteilt sind. Bei fünf Mobilfunkbetreibern entspricht dies 20 % Marktanteil pro Anbieter.

Die Telekom-Control-Kommission schlägt ein Gleitpfad vor, der in der Tat zu Quasi-Reziprozität, z.B. zwischen tele.ring und mobilkom schon ab Mitte 2008 führt (siehe unsere graphische Darstellung des Gleitpfades in Kapitel 5). Diese Quasi-Reziprozität setzt wegen der Größenvorteile voraus, dass die Marktanteile sich bis dahin weitgehend angenähert haben. Schwer nachvollziehbar ist diese Annahme, die bedeutet, dass alle Betreiber um die 20 % Marktanteil schon ab 2008 haben. Betrachtet man die heute bestehende Verteilung auf dem Mobilfunkendkundenmarkt so zeigt sich im September 2004 (gemäß Angaben auf der Homepage der RTR), dass es einen Gesamtteilnehmerbestand von 7,608 Mio. Mobilfunkkunden in Österreich gibt, von denen 41,69 % die mobilkom, 26,51 % die T-Mobile, 20,11 % die One, 10,53 % die tele.ring sowie 1,16 % Hutchison 3G nutzen. Geht man von einer konstanten Summe an Mobilfunkendkunden bis zum Jahr 2008 aus (keine Marktvergrößerung), müsste, um einen Marktanteil von jeweils 20 % zu erreichen jeder Netzbetreiber 1.521.560 Kunden haben. Dies würde bedeuten, dass sich ein „Anpassungserfordernis“ in Höhe von insgesamt 4.308.240 Kunden (über alle Netzbetreiber, mithin 56,6 % des gesamten österreichischen Teilnehmerbestandes) ergibt, denn die mobilkom müsste 1.650.240 Kunden abgeben, T-Mobile müsste 495.440 Kunden verlieren, One müsste 8.440 Kunden verlieren, tele.ring müsste 720.560 Kunden gewinnen und Hutchison 3G Austria müsste 1.433.560 Kunden gewinnen. Geht man von einem Umfang von exakt 3,5 Jahren aus¹, so müsste tele.ring jeden Tag (inklusive Samstag und Sonntag) 564 Kunden gewinnen², um diesen Wert zu erreichen. Diese 564 Kunden müssten alle von anderen Netzbetreibern gewonnen werden, da annahmegemäß der Markt nicht weiter wächst, was bei der erreichten Penetration (ca. 89%) auch nicht erwartet werden kann. Mögliche Wettbewerbseffekte durch bestehende oder künftige MVNO oder Reseller (Tele2, eTel) sind hier noch gar nicht berücksichtigt und könnten die Erreichung des Marktanteils

¹ Dieser Wert ergibt sich, wenn man als Startzeitpunkt der Regulierung den 1.1.2005 wählt und annimmt, dass die Maßnahmen bis zum 30.6.2008 im Wesentlichen ihre Wirkung entfaltet haben sollen.

² Es handelt sich dabei um eine Netto-Rechnung, die Zu- und Abgänge saldiert. Angenommen wird, dass die Quasi-Reziprozität ab Juli 2008 erreicht wird, d.h. die Entgelte sich dann im Zielbereich von 8,5 bis 9,5 Cent/min bewegen.

von 20 % für tele.ring weiter erschweren.³ Zu beachten ist auch, dass z.B. die Zahl an zu gewinnenden Kunden bei H3G noch mal fast doppelt so hoch wäre, ein praktisch unmögliches Unterfangen. Insgesamt müssten jeden Tag (inkl. Samstag / Sonntag) in einer Periode von 3,5 Jahren 1.122 Kunden ihren Mobilfunknetzbetreiber wechseln – ein auf den ersten Blick nicht als plausibel zu bezeichnendes Szenario. Hutchison 3G hat aber nach dem Vorschlag der Kommission ein Jahr Schonfrist bekommen. Dabei wäre die Erreichung von 20 % für Hutchison 3G erst ab 2010 vorgegeben. Weil aber diese Marktanteile auf die anderen Anbieter gleichmäßig verteilt werden müssten, um die gleichen Entgelte zu begründen, müssten die anderen 4 Betreiber schätzungsweise 22,5 % (bei einem Marktanteil von Hutchison von 10 % im 2008) erreichen, so dass tele.ring beispielsweise noch mehr als die hier berechneten 564 Kunden pro Tag netto gewinnen müsste.

Diese von der TKK prognostizierte Entwicklung ist somit per se nicht realistisch. Der aus dieser nicht haltbaren Annahme abgeleitete Vorschlag der Gutachter bedeutet eine „überstürzte“ Anpassung und Gleichbehandlung aller Mobilfunknetzbetreiber, die aus wirtschaftlichen Gegebenheiten keinesfalls erforderlich ist. Sie würde auch eine Abkehr von der bisherigen Politik bedeuten, neu in den Markt eintretende Unternehmen tendenziell zu fördern und ihnen gewisse Freiheiten zu lassen, um den erforderlichen Markterfolg zu erzielen⁴ und eine Hinwendung zu einer Politik bedeuten, die asymmetrisch in dem Sinne ist, dass sie die Mobilfunk-Incumbents bevorzugt und die jungen Unternehmen auf dem Mobilfunkmarkt deutlich benachteiligt.

Die Annahme, dass es zu einer Gleichverteilung der Marktanteile bei 5 Betreibern kommt, ist auch vor dem Hintergrund der Entwicklung irrig. Keiner der anderen Markteintreter hat es jeweils geschafft, den Marktanteil zu erreichen, der sich ergibt, wenn 100 durch die Zahl der Marktteilnehmer ergibt. Die folgende Tabelle zeigt dies:

³ Auch ein Blick in andere Länder zeigt, dass die späten Markteintreter auch über längere Sicht den hier erwarteten Marktanteil ($= 1 / \text{Zahl der Marktteilnehmer}$) nicht erreichen – und dass diese Zielsetzung mit steigender Zahl an Betreibern immer schwieriger wird.

⁴ Die Festlegung angemessener, und in einer vernünftigen Relation zu den Kosten stehender Entgelte war in der Vergangenheit ein solcher Pfeiler der Praxis der Telekom-Control-Kommission, wobei die relativen Unterschiede auf dem Markt nicht durch unrealistische Annahmen „ausgeschaltet“ wurden: „Die Telekom-Control-Kommission vertritt die Ansicht, dass die unterschiedliche Höhe der Kosten nicht aus Effizienzunterschieden resultiert, wie dies durch die mobilkom vorgebracht wird, sondern eben aus den unterschiedlichen Wettbewerbspositionen (...). Daher kann die Entgeltfestsetzung durch die Telekom-Control-Kommission auf Grundlage der für die Leistungserstellung tatsächlich anfallenden Kosten auch nicht zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen für ineffiziente Betreiber führen, da tatsächlich nur die entstandenen Kosten abgegolten werden.“ (vgl. Bescheid Z31/01, Z3/02, S. 20f).

Betreiber	Marktzutritt (Jahresangabe = „t“)	Erwarteter Marktanteil in „t“ + x Jahren ⁵ (100 % / Markt- teilnehmer bei Zutritt)	Höchster Markt- anteilswert seit Marktzutritt	Marktanteilswert (September 2004)
mobikom Austria	1994		100 %	41,69 %
T-Mobile Austria	10/1996	50 %	35,6 %	26,51 %
One	10/1998	33,33 %	21,0 %	20,11 %
tele.ring	05/2000	25 %	10,53 %	10,53 %
Drei	12/2003	20 %	1,16 %	1,16 %

Diese kleine Betrachtung zeigt, dass alle nachrückenden Betreiber stets weit davon entfernt waren, einen Marktanteil in Höhe von (100 / Zahl der Marktteilnehmer (gemessen am Zeitpunkt ihres Marktzutritts)) zu erreichen. Das Ziel wurde um jeweils 12 bis 15 Prozentpunkte verfehlt und seitdem ist bei manchen der Marktanteile schon deutlich gesunken. Es ist nicht realistisch zu erwarten, dass sich die Marktanteile aller binnen weniger Jahre auf ein gleiches Niveau einpendeln – dies würde noch nicht einmal gelingen, wenn die Marktanteile auf die 5 Netzbetreiber und die beiden MVO verteilt würde (14,3% pro Anbieter – mobikom müsste diesfalls über 2 Mio. Kunden abgeben). Gleiche Marktanteile werden sich nicht einstellen, einige Betreiber streben diese wirtschaftspolitische Situation auch nicht an. Wenn die Regulierungsbehörde aber diese Annahme zum tragenden Prinzip ihrer geplanten Entscheidung macht, begeht sie einen gravierenden Fehler, der sich dann auch in der Kalkulation niederschlägt.

1.2. Beschleunigung des Ausgleichs der Marktanteile durch MNP?

Die Marktanteilsverschiebungen werden zusätzlich durch die Wechselkosten und Transaktionskosten der Endkunden erschwert – ja praktisch unmöglich gemacht. Die MNP-Einführung (Nummernportabilität im Mobilfunk) im Oktober 2004 erfolgte, um den Wechsel eines Mobilfunknetzbetreibers für den Endkunden zu erleichtern und dabei den Wettbewerb zu stärken. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass der Erfolg von MNP sehr unsicher ist. Folgende Tabelle zeigt den Nutzen von MNP in verschiedenen Ländern seit der jeweiligen Einführung bis August 2004:

⁵ „x“ entspricht der Zahl an Jahren, die die Regulierungsbehörde für die Angleichung der Marktanteile annimmt, wenn der Markt also den Zustand gleichgewichtiger Marktanteile erreicht hat. Unter Berücksichtigung der Annahmen der Gutachter und des Erwerbs der Konzession durch Hutchison 3G Austria muss man hier von einem Wert von ca. 7 Jahren ausgehen.

Land	MNP Rate
Dänemark	11,71 %
Finnland	7,05 %
Schweden	5,61 %
Großbritannien	5,13 %
Niederlande	5,03 %
Spanien	3,55 %
Italien	2,81 %
Irland	1,88 %
Deutschland	0,45 %
Portugal	0,28 %
Österreich	k.A.
Frankreich	0,11 %

Quelle: IRG-ART, RegTP, August 2004, Veröffentlicht von mobilkom Austria (<http://www.a1.net/mobilkom/articles/attachment/1,1031,973,00.pdf>).

(Betriebs- und Geschäftsgeheimnis)

Wie oben berechnet müsste tele.ring bis 2010 insgesamt über 700.000 Kunden (netto) gewinnen, das sind pro Tag 564 Kunden. Seit der Einführung von MNP wurden bis einschließlich 12.12.2004 insg. 3.863 Kunden gewonnen, 1.369 Kunden sind aus dem tele.ring Netz exportiert. Das macht netto einen Zuwachs von 2.494 Kunden. Seit dem 16.10. sind bis zum 12.12.2004 insgesamt 58 Tage vergangen. Somit wurden netto pro Tag durch MNP 43 Kunden gewonnen. Dies macht im Verhältnis zum benötigten Nettowachstum pro Tag nur einen Anteil von 7,6 % (43/564) aus. Damit ist der Anteil, den MNP bisher leistet, um die gleichen Marktanteile zu erreichen sehr niedrig. Ein entsprechendes Bild zeigt sich für die anderen Mobilfunknetzbetreiber, d.h. der Kundenzuwachs durch MNP bei den kleinen Betreibern ist zu niedrig, der Kundenverlust bei den großen zu gering.

Der Erfolg von MNP hängt weitgehend davon ab, wie es implementiert wird. Bei hohen Kosten und einem umständlichen Wechselprozess, ist der Misserfolg vorgezeichnet.⁶ Die großen Mobilfunknetzbetreiber wissen das und haben – aus ihrer Sicht wirkungsvolle - Hindernisse in den Prozess eingeführt. So müssen zum Beispiel Kunden mit einem Laufzeitvertrag entweder die Rufnummerportierung genau zum Ende der Vertragslaufzeit beantragen oder sie müssen für eine gewisse Zeit, bis der alte Vertrag ausläuft, die Grundgebühren für zwei Verträge bezahlen. Zweitens ist das so genannte One-Stop-Shopping (d.h. es reicht für den Kunden, einmal in den jeweiligen Shop zu gehen, um einen Vertrag bei dem neuen Anbieter, inklusive Rufnummermitnahme zu beauftragen) in Österreich eher kundenunfreundlich ausgestaltet. Wenn der Endkunde einen Shop aufsucht, muss er nämlich erst eine NÜV-Information beantragen, und es dauert in der Regel bis zu einer halben Stunde, bis diese Informationen vorliegen. Erst danach kann er einen neuen Vertrag mit der alten Rufnummer beauftragen. Für die Prepaid-Kunden ist bei der

⁶ Im 1. Implementierungsbericht der EU-Kommission ist der Zusammenhang zwischen Preis und Erfolg von MNP deutlich ersichtlich. (Quelle: 10th Implementation Report, Annex 2, S. 50 – Deutsche Version, zu finden unter http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/all_about/implementation_enforcement/annualreports/10threport/index_en.htm). Nur bei niedrigen Wechselentgelten kann mit einem Erfolg von MNP gerechnet werden. Höhere Entgelte, so wie gegenwärtig diskutiert, schaden dem Erfolg von MNP.

Beantragung von MNP zusätzlich erforderlich, dass die SIM-Karte inklusive Rufnummer dem Kunden zugeordnet ist, was in der Regel durch die Angabe der PUK geschehen soll. Nur die wenigsten Endkunden kennen aber ihre PUK.⁷

Zurzeit bestehen auch große Unsicherheiten bezüglich der Kosten für die Rufnummernmitnahme. Die TKK hat zwar angeordnet, dass die Kosten maximal 4 Euro pro NÜV betragen und die Kosten für die Rufnummernmitnahme € 12 nicht übersteigen sollen. mobilkom, T-Mobile und One haben zusätzliche Kosten (in der Regel € 35) für abwandernde Kunden in Rechnung gestellt.⁸ Laut einer Pressemeldung vom 18.11.2004 (Standard) hat das Handelsgericht Wien eine einstweilige Verfügung gegen diese Gebühren von T-Mobile erteilt und dabei eine Obergrenze von 12 Euro festgelegt. T-Mobile hat erklärt, dass sie Beschwerde einlegen werden.⁹ Somit bleibt es noch einige Zeit unklar, wie hoch genau die Gebühren sein werden, aber viel spricht dafür, dass sie in Richtung der von der Behörde als angemessen betrachteten 12 Euro gehen werden. Das könnte Kunden vom Wechsel abhalten.

Somit dürfte die Wahrscheinlichkeit hoch sein, dass MNP in Österreich keinen überdurchschnittlichen Erfolg haben wird, und dass bis 2008 bzw. 2010 höchstens 5 % der Endkunden portiert haben. Diese 5 % sind eine Schätzung (oder auch: eine Annahme), genauso wie die Behördenannahme von 20 % Marktanteil pro Betreiber. Aber unsere Schätzung ist durch internationale Vergleiche besser fundiert, als die Annahme gleichverteilter Marktanteile (20 % pro Betreiber) im Jahr 2008 bzw. 2010, die die Behörde verwendet. Oder um mit den Worten des Konsultationsdokuments zu sprechen: die Annahme der 5% MNP-Quote ist plausibel. Wir haben oben berechnet, dass ca. 4,3 Mio. Kunden ihren Betreiber wechseln müssen, wenn die Marktpenetration konstant bleibt, mobilkom keinen einzigen Kunde gewinnt und alle Betreiber mindestens nahezu 20 % Marktanteil in 2008 haben. Danach müssten mindestens 56,6 % aller Kunden ihren Anbieter wechseln. Mit der zu erwartenden Wechselrate durch MNP ist das nicht zu erreichen. Selbst Dänemark ist nach über 3 ½ Jahren weit von solchen Ergebnissen entfernt. Umso mehr hat MNP bisher in Europa eine bescheidene Rolle gehabt und in Österreich wird es voraussichtlich nicht anders sein. Im Endergebnis bedeutet dies, dass die in MNP gesetzten Hoffnungen auf einen wesentlichen Beitrag zum Ausgleich der Marktanteile im Laufe der nächsten Handvoll Jahre nicht in Erfüllung gehen werden.

1.3. Kosten zur Erreichung gleicher Marktanteile

Die angestrebten Marktanteilsverschiebungen sind nur durch erhebliche Bemühungen der jungen Mobilfunknetzbetreiber – wenn überhaupt - möglich. Solche Bemühungen bestehen überwiegend in Marketing- und Vertriebsmaßnahmen. Das Konsultationsdokument sieht jedoch vor, die Kosten für Marketing und Vertrieb nicht in den LRAIC aufzunehmen (Konsultationsdokument S. 19). Wie daher die Akquisitionskosten im Behördenmodell finanziert werden sollen, bleibt unklar. Nach der Logik der Behörde müssten die entstanden Kosten wohl durch die Preise am Endkundenmarkt zurückverdient werden. Da in einem

⁷ Die Informationen zu dem Prozess basiert auf „Informationen zur mobilen Rufnummernmitnahme“, RTR-GMBH, 15.10.2004

⁸ „Juristische Turbulenzen um Portierung von Mobilfunk-Nummern in Österreich“, www.heise.de, 05.10.2004

⁹ „Richterspruch zu Rufnummernmitnahme: Zwölf Euro sind genug“, www.derstandard.at, 18.11.2004

gesättigten Markt mit homogenen Produkten aber vor allem mittels Preiswettbewerb eine Änderung der Marktanteile erreicht werden kann, müssten die später in den Markt eingetretenen Mobilfunknetzbetreiber ihre Endkundenpreise erhöhen. Hier entsteht jedoch folgender Zirkelschluss: die Marktanteilsverschiebung geht zentral über den Endkundenpreis, doch dieser kann nicht sinken, weil die entsprechenden Kosten nur dort verrechnet werden können. Das Modell der Behörde ist hier inkonsistent, so dass eine Angleichung der Marktanteile in den nächsten Jahren noch unwahrscheinlicher wird.

Noch schwerer zu verstehen ist, wie diese Marktanteilsverschiebungen finanziert werden sollen, wenn gleichzeitig harte Kosteneinsparungsprogramme durchgeführt werden, um den halbjährlichen Entgeltanpassungen nachzukommen. So muss beispielsweise tele.ring die Hälfte ihrer Kosten von 2004 bis 2008 für Terminierung einsparen, und gleichzeitig mehr als 700.000 Kunden dazu gewinnen. Wie sich die Regulierungsbehörde diese „doppelte Aufgabe“ vorstellt, ist nicht beschrieben. Dazu kommt, dass tele.ring durch die bisherige Regulierung mehr als 300 Millionen € negative Produzentenrente anhand der Entgeltregulierung der Behörde einfahren müsste (s. dazu Anhang 1). Wie sie dieses Geld wieder verdienen soll, kann unter Berücksichtigung des Modells der TKK nicht überzeugend erläutert werden.

Das gewichtigste Argument gegen die Annahme gleicher Marktanteile in wenigen Jahren liefert die Telekom-Control-Kommission selbst. Bei der Marktanalyse zu den Festnetzterminierungsmärkten (M8/03) hat sie 9 Bescheidentwürfe – einen für die Telekom Austria, 8 für alternative Teilnehmernetzbetreiber veröffentlicht. In diesen Dokumenten findet sich nichts über die dynamische Entwicklung der Marktanteile. Auch die Analyse des Gutachtens zu diesem Verfahren erbringt keine Erhellung der Sachlage.¹⁰ Eine ausführliche Betrachtung dieser Texte erfolgt im weiteren Verlauf der Stellungnahme.

Wenn die Regulierungsbehörde an die selben Wettbewerbskräften im Festnetzendkundenmarkt glauben würde, wie sie es im Mobilfunkmarkt offenbar tut, müsste sie eigentlich argumentieren, dass in wenigen Jahren („t“) die Marktanteile gleichverteilt sind, d.h., jeder der 9 in den Bescheidentwürfen adressierten Anschlussnetzbetreiber über einen Marktanteil von 11,11 % verfügt. Es darf bezweifelt werden, ob sich die Behörde mit einem derartigen Vorschlag überhaupt an eine Konsultation herantrauen würden, in dem Wissen, dass ihre Schlussfolgerung keine Zustimmung finden wird. Im Mobilfunkmarkt erwartet sie aber genau das, nämlich eine Akzeptanz eines Modells mit erheblichen Marktanteilsverschiebungen, für die es keinen Beleg gibt. Im Vergleich beider Märkte ist das behördliche Vorgehen bei der Mobilfunkterminierung sehr inkonsistent und lässt den „Kunstgriff“ zur Regulierung des Mobilfunkterminierungsmarktes umso deutlicher hervortreten.

Statt den Annahmen der Behörde zu folgen, ist vielmehr davon auszugehen, dass die Mobilfunkbetreiber alle unterschiedlich groß sind – und auch diese Unterschiede beibehalten werden. Dies impliziert langfristige durchschnittliche zusätzliche Kosten der Anbieter, die erheblich voneinander abweichen können. Die Einführung von reziproken Entgelten könnte damit zu einem Ausstieg von Betreibern aus dem Mobilfunkmarkt führen, da diese die Terminierung unterhalb ihrer Kosten anbieten müssten, während die Mobilfunk-Incumbents weiterhin erhebliche Margen erzielen, weil die Terminierungsentgelte deutlich oberhalb ihrer

¹⁰ Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission in den Verfahren M1/03 bis M4/03 sowie M6/03 bis M8/03 (Festnetz Sprachtelefonie-Endkundenmärkte sowie Originierung und Terminierung als Vorleistungsmärkte) betreffend Regulierungsinstrumente, Wien, August 2004.

Kosten liegen. Dies widerspricht dem Ziel im TKG, dass langfristiger nachhaltiger Wettbewerb zu fördern ist.

1.4. Beispiele der Rechtauslegung und Regulierung gegen einheitlichen Entgelte

Die hier von uns vertretene Sichtweise findet auch ihre Anwendung in der Rechtsprechung sowie in der bisherigen österreichischen Regulierung. Gegen Reziprozität als zwingendes Ergebnis hat sich der VwGH in ihrer Entscheidung 2000/03/0285 vom 20.07.2004 entschieden. Dies ist zwar nach dem alten Recht, aber die Aussage ist, dass Angemessenheiten bei den Kosten netzbetreiberindividuell zu beachten sind, und dass nicht-reziproke Entgelte, zumindest für eine vorübergehende Zeit, sachgerecht sind.

Eine der Inkonsistenzen dieses Ansatzes zeigt sich, wenn man dazu im Vergleich die beabsichtigte Entscheidung der Telekom-Control-Kommission zu den Terminierungsmärkten im Festnetz betrachtet. Am 03.11.2004 hat die Regulierungsbehörde entsprechende Entwürfe von Vollziehungshandlungen gemäß § 128 Abs. 1 TKG 2003 veröffentlicht. Dabei sieht sie vor, für die Telekom Austria AG u.a. folgende Auflage zu verabschieden (vgl. M8a/03-18, S. 2):

„Telekom Austria AG hat gemäß § 42 TKG 2003 für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung in ihr öffentliches Telefonnetz an festen Standorten“ ein Entgelt zu verrechnen, das sich an den zukunftsorientierten langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers im Sinne von „FL-LRAIC“ (forward looking long run average incremental costs) orientiert.“

Die Auflage, die für alternative Teilnehmernetzbetreiber (hiervon gibt es insgesamt 8 Stück) geplant ist, lautet - s. z.B. M8g/03-14:

„Telekabel Wien wird gemäß § 37 Abs. 2 TKG 2003 die spezifische Verpflichtung gemäß § 42 Abs. 1 TKG 2003 auferlegt, für die Zusammenschaltungsleistung Terminierung in ihr öffentliches Telefonnetz an festen Standorten nach der Methode des Vergleichsmarktkonzepts („benchmarking“) ein Entgelt zu verrechnen, das sich als Ausgangswert am derzeit aktuellen Entgelt der Telekom Austria AG für die Verkehrs- und regionale Terminierung (Verkehrsart V3) orientiert.“

Selbst die Telekom-Control-Kommission ist von ihrem Ansatz zur Reziprozität für die Telekommunikationsbranche überzeugt. Während die Behörde erwartet, dass im Endkundenmarkt des Mobilfunks eine Annäherung der Marktanteile der heute 5 Betreiber auf jeweils 20 % im Jahr 2008 erfolgt und sie daraus schließt, dass gleiche Marktanteile am Endkundenmarkt auch reziproke Terminierungsentgelte implizieren, woraus sie weiter schließt, dass ein Entgelt auf der Grundlage von FL-LRAIC angemessen und als Vorabverpflichtung richtig ist, trifft sie im Festnetzbereich genau die umgekehrte Schlussfolgerung. Dort öffnet sie die Tür für einen „erleichterten“ Regulierungsansatz mittels benchmarking (statt der Anwendung von Kostenrechnungsmodellen) sowie die Einführung nicht-reziproker Terminierungsentgelte im Festnetz. D.h., dass die Telekom-Control-Kommission davon ausgeht, dass sich offenbar im Festnetz die Marktanteile nicht dahingehend ändern werden, dass es zu einer Angleichung dieser Marktanteile kommt, womit auch eine Annäherung der Terminierungsentgelte im Sinne reziproker Entgelte angezeigt wäre. Die Telekom-Control-Kommission hat daher offenbar den Glauben an wirkungsvolle Wettbewerbskräfte im Festnetz verloren, andernfalls wäre nicht zu erklären, warum jeglicher Hinweis darauf fehlt, dass es zu einer Annäherung der Marktanteile durch zunehmenden Wettbewerb im Zeitablauf kommen sollte. Aus dieser Tatsache zieht die Regulierungsbehörde aber die richtige Schlussfolgerung, nämlich dass unterschiedliche Marktpositionen auch bedingen, dass unterschiedlich hohe Entgelte zur Anwendung

gelangen (können). Die Telekom-Control-Kommission erkennt ausdrücklich an, dass „kleine Betreiber“ aufgrund einer anderen Markt- und Kostensituation auch höhere Entgelte verrechnen dürfen.

Merkwürdig bleibt, warum sich diese Erkenntnis für den Mobilfunkmarkt nicht durchgesetzt hat. Es ist offensichtlich (aus der bisherigen 10-jährigen Historie des Mobilfunks in Österreich), dass es eben nicht zu einer Annäherung der Marktanteile im Endkundenmarkt auf den Mobilfunkmärkten kommen wird und daher auch jegliche Begründung für ein zwingend reziprokes Entgelt (unabhängig nach welcher Anzahl von Jahren) fehlt. Oder andersherum betrachtet: Es gibt keinen Grund (aus der Logik der Telekom-Control-Kommission betrachtet), warum eine Angleichung der Marktanteile, wenn sie im Mobilfunkmarkt erfolgt, nicht auch im Festnetzbereich erfolgen sollte. Wenn das aber der Fall wäre, dann müssten sich auch im Festnetzbereich die Entgelte auf einem reziproken Niveau befinden und dürften nicht auseinander gehen. Die Telekom-Control-Kommission erwartet im Festnetzbereich offenbar keine Angleichung von Marktanteilen und zieht daraus die Schlussfolgerung, dass nicht-reziproke Entgelte die richtige Reaktion sind, die sich auch nicht streng auf der Grundlage von Kostenrechnungsmodellen berechnen lassen sollen, sondern die sich aus einem Benchmarking-Ansatz ergeben. Dies gilt für den Fall, dass das Modell der Behörde als ein plausible Hypothese anzusehen ist, was die Telekom-Control-Kommission an einer Stelle durchklingen lässt; es gilt aber umso mehr, falls das Modell ein rein hypothetisches, auf ein bestimmtes Wettbewerbsziel hingerichtetes Simulationsmodell ist, es sei denn, die Telekom-Control-Kommission verfolgt im Festnetzmarkt ganz andere Ziele als im Bereich des Mobilfunks und wünscht keine Konvergenz der Marktanteile und kein Absinken der Telekom Austria auf einen Marktanteil von 10 %.

Wendet man den Ansatz der Telekom-Control-Kommission für Terminierungsmärkte im Festnetz auch auf die Mobilfunkmärkte an, und geht man ferner davon aus, dass eine Angleichung der Marktanteile nicht erfolgen wird, so ergibt sich, dass die getroffenen Vorabverpflichtungsmaßnahmen der Regulierungsbehörde und insbesondere die Annahmen in Bezug auf die Marktentwicklung „deutlich über das Ziel hinauschießen“. Dies bedeutet, dass insbesondere kleine Betreiber (dazu ist tele.ring zu zählen) im Mobilfunkmarkt deutlich härter reguliert werden als „kleine“ Betreiber im Festnetz. Würde die Telekom-Control-Kommission die „richtige“ Schlussfolgerung ziehen, dass es nicht zu einer Angleichung der Marktanteile auf dem Endkundenmarkt im Mobilfunk kommen würde, so müsste sie auch tele.ring eine „abgeschwächte“ Auflage zur Entgeltkontrolle und Kostenrechnung auferlegen, nämlich das Absehen von der Anwendung eines entsprechenden Kostenrechnungsmodells sowie die Bestimmung der Entgelte für die Terminierung im Netz von tele.ring aufgrund eines Benchmarking-Ansatzes.

1.5. Schlussfolgerung zum einheitlichen Wettbewerbspreis

Nach den hier vorgestellten Belegen, ist den Aussagen in Kapitel 1 im Konsultationsdokument der Behörde bezüglich eines einheitlichen Wettbewerbspreises zu widersprechen. Die Annahmen der TTK bauen auf einem theoretisches Konstrukt, das in der Realität nicht zu finden ist. Weder die Wissenschaften noch die Erfahrungen im Markt sprechen dafür, dass jeder Markt mit Wettbewerb einheitliche Preise aufweist. Vielmehr ist es so, dass alle Betreiber versuchen, sich zu differenzieren, um andere Preise als die Wettbewerber langfristig durchzusetzen – sei es der Premiumanbieter mit hohen Preisen oder der Discounter mit niedrigen Preisen. Diese unterschiedlichen Geschäftsstrategien bedingen auch unterschiedliche Kosten für die Terminierung von Verbindungen zu den eigenen Kunden (z.B. im Hinblick auf Premium-Kunden mit hohen Qualitätsansprüchen, woraus Kosten zur Vermeidung von Gesprächsabbrüchen entstehen, die wiederum die Netzkosten beeinflussen). Von daher ist es bei jedem Entgeltregulierungsmodell notwendig,

alle Gegebenheiten zu betrachten und nur im Fall, dass alle Voraussetzungen für vollkommenen Wettbewerb erfüllt sind, reziproke Entgelte festzulegen.

Damit entfallen auch viele Gründe dafür, einen Gleitpfad anzuordnen. So ein Gleitpfad kann aber nur Sinn machen, wenn der Abstand zwischen den ermittelten betreiberindividuellen LRAIC und den heurigen Entgelten erheblich ist. In Punkt 1.3 im Konsultationsdokument schreibt die TKK:

- Disruptive Eingriffe müssen vermieden werden,
- Planungssicherheit für Marktteilnehmer ist ein regulatorisches Ziel,
- Angemessenheit der Regulierungsmaßnahmen ist erforderlich,
- Temporärer Investitionsschutz muss für Anleger sichergestellt werden,
- Die Sicherstellung wettbewerblicher Marktstrukturen ist ebenso ein regulatorisches Ziel.

Alle diese Punkte sprechen eindeutig dafür, dass eine zu schnelle Herabsetzung der Terminierungsentgelte zu erheblichen Problemen führen würde. Zu diesen Punkten kann der Behörde zugestimmt werden.

tele.ring lehnt damit nicht per se die Einführung eines Gleitpfades ab, sondern nur soweit das Ziel an sich ist, einen einheitlichen Wettbewerbspreis zu erreichen. Das Ziel einer Entgeltregulierung sollte statt dessen sein, angemessene Entgelte, die den österreichischen Mobilfunkmarkt und dessen Besonderheiten berücksichtigen, eine gerechte Behandlung der Mobilfunknetzbetreiber und anderen Telekommunikationsbetreiber gewähren, sowie die Verbraucherinteressen wahr zu nehmen. Dies ist nur durch das **E-LRAIC-Modell** zu erreichen, bei dem den Mobilfunknetzbetreibern angemessene Zuschläge gewährt werden, die einen nachhaltigen Wettbewerb fördern, die Betreiber auch im Vergleich über die Zeit gleich behandelt, sowie die Geschäftsmodelle und besondere langfristige Gegebenheiten der Betreiber beachten.

Schlussfolgerung zu Kapitel 1:

- (1) Das Behördenmodell erfordert eine Kundenumwälzung im österreichischen Markt, die trotz Churn und MNP weit über jedes realistische Maß hinausgeht. Die von der Behörde angenommenen Entwicklungen werden schlichtweg nicht eintreten – bergen aber die Gefahr absolut verfehlter Regulierungsmaßnahmen.*
- (2) Der Beitrag von MNP in den bisherigen Monaten war nahezu 0 und kann die von der Behörde unterstellte Anpassung keineswegs begründen.*
- (3) Massive Umwälzungen der Marktanteile verursachen Kosten der Betreiber. Diese Marketing- und Vertriebskosten sollen aber nicht bei den Terminierungsentgelten mit berücksichtigt werden sollen. Dann können auch keine neuen Kunden über niedrige Preise gewonnen werden. Die behördliche Logik unterliegt einem Zirkelschluss.*
- (4) Die Berücksichtigung der individuellen Kosten der Betreiber bei der Festlegung der Terminierungspreise verhindert nicht die Bekämpfung des Wettbewerbsproblems „überhöhter Tarife“ (sofern dieses Problem überhaupt besteht). Unterschiedliche Preise können wettbewerbsverträglich sein.*

2. Zu Besonderheiten im Mobilfunkmarkt

Die Regulierungsbehörde geht im Konsultationsdokument darauf ein, dass es mehrere Besonderheiten im Mobilfunkmarkt gibt, die zu kurz- und mittelfristigen Abweichungen bei den Kosten der Mobilfunkbetreiber von den FL-LRAIC führen. tele.ring stimmt dieser Schlussfolgerung zu und sieht daher das Erfordernis, diese Abweichungen adäquat zu berücksichtigen. Vor allem ist daraus abzuleiten, dass eine erweiterte Betrachtung bei der Entgeltregulierung erforderlich ist, um die gleichen Chancen für die Mobilfunknetzbetreiber zu gewährleisten. Die Chancengleichheit ist notwendig, um einen nachhaltigen Wettbewerb zu ermöglichen. Wird eine strenge Entgeltregulierung anhand der FL-LRAIC ohne Berücksichtigung der Besonderheiten und der Chancengleichheit der Betreiber durchgeführt, ist die Gefahr sehr groß, dass benachteiligte Marktteilnehmer den Markt verlassen (müssen), was einen Verlust von Arbeitsplätzen, Investitionen und Kundennutzen mit sich bringt. Im Konsultationsdokument ist folgendes zu lesen:

„Auf Grund der Frequenzknappheit sind andere Mobilfunkmärkte als der Terminierungsmarkt enge Oligopolmärkte (wenige Anbieter) mit hohen bis unüberwindlichen Markteintrittsbarrieren. Auf solchen Märkten besteht die Gefahr von kollusivem Verhalten. Aus diesem Grund ist die Anbieterzahl kritisch für das Marktergebnis auf diesen Märkten, der Marktaustritt eines Anbieters kann zu erheblicher Minderung des Wettbewerbs und damit zu Wohlfahrtsökonomischen Verlusten führen.“ („Konsultation – Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen“, TKK, November 2004, S. 7)

Aus diesem Grund ist die Gleichbehandlung der Mobilfunknetzbetreiber erforderlich. Diese Gleichbehandlung ist aber nicht nur auf den zukünftigen „Anordnungszeitraum“ zu beziehen, sondern auch über die bereits vergangene Zeit in die Zukunft zu übertragen, d.h. intertemporal zu beachten. Zu einer solchen Betrachtung kann beitragen, wenn man über die Zeit vergleicht, wie die Anbieter mit Mobilfunkterminierung als eigenem, abstrakt gedachten Geschäftsfeld, dastehen. Dazu dient das Konzept der Produzentenrente. In Anhang 1 haben wir eine Berechnung zur Produzentenrente beigefügt. Diese zeigt deutlich was passiert, wenn die intertemporale Gleichbehandlung¹¹ nicht berücksichtigt wird. Ein Ausstieg von Mobilfunkbetreibern aus dem Markt ist dabei mittel- bis langfristig zu erwarten. Vor allem ist dabei die Aussicht auf nachhaltigem Wettbewerb ernsthaft gefährdet. Unten gehen wir auf die Besonderheiten im Mobilfunkmarkt ein.

2.1. Ausgeprägte Größenvorteile

Im Konsultationsdokument werden Größenvorteile als eine Besonderheit des Mobilfunkmarktes genannt. Die vorhandenen Größenvorteile führen dazu, dass kleinere Betreiber höhere Kosten haben als größere Betreiber. Die Kommission erwähnt, dass eine Auswirkung der Größenvorteile ist, dass

¹¹ Mit intertemporaler Gleichbehandlung wird die Gleichbehandlung über den gesamten Konzessionszeitraum gemeint, im Unterschied zur Gleichbehandlung während des gegenwärtigen Anordnungszeitraums. Bei intertemporaler Gleichbehandlung kann beispielsweise Betreiber A einen Zuschlag auf das FL-LRAIC-Entgelt in Zeitraum t_0 bekommen und Betreiber B einen solchen Zuschlag (Aufschlag) im Zeitraum t_1 (Details hierzu sind in Kapitel 4 dargestellt).

„Betreiber erst nach einem längeren Zeitraum die kleinstmögliche, effiziente Betriebsgröße (MES) erreichen und derzeit noch nicht alle Betreiber Größenvorteile hinreichend ausschöpfen“ (Konsultationsdokument, Seite 6)

Interessant ist, dass die Regulierungsbehörde kein Wort darüber verliert, wann die kleineren und jüngeren Betreiber diese „MES“ erreichen, oder welche Voraussetzungen dazu erforderlich sind. Die Mobilfunkbranche gehört zu den Netzindustrien mit hohen Fixkosten und relativ niedrigen variablen Kosten. Die Telekommunikations-Marktsegmente, vor allem das Festnetzgeschäft wird häufig als natürliches Monopol definiert. Der Grund dafür, liegt weder in physischen oder technologischen Hindernissen, sondern ist größtenteils durch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verursacht. Die Wirtschaftlichkeit zu Gunsten der großen Betreiber beruht auf Größenvorteilen. Ohne eine Untersuchung, bei wie vielen Minuten die MES erreicht ist, ist eine Aussage zur tatsächlichen mindestoptimalen Betriebsgröße nicht möglich. Es könnte sein, dass diese bei deutlich mehr als 20 % Marktanteil liegt. Damit wären die MES nicht mehr für alle Betreiber erreichbar, so dass einen Ausstieg aus dem Markt die logische Folge wäre. Dies ist wiederum ausdrücklich im Konflikt zu den Zielen der Regulierung und des TKG. Auch im Konsultationspapier wird das Argument, möglichst viele Anbieter im Markt zu halten, als ein notwendiges Ziel betrachtet, da nachhaltiger Wettbewerb auf sowohl den Terminierungsmärkten als auch auf den Endkundenmärkten angestrebt wird. Selbst wenn die MES deutlich niedriger liegt als bei 20 % Marktanteil, bleibt die Frage, wann es für die jüngeren und kleineren Betreiber erreichbar ist. Dies beantwortet dann auch die Frage nach der Angemessenheit eines regulatorischen Eingreifens.

In vielen Märkten mit erheblichen Größenvorteilen, z.B. der Automobilbranche, können viele kleinere Unternehmen durch Innovationen ihren Bestand sichern, trotz höherer Kosten als die der Wettbewerber.¹²

Durch die Aussagen der TKG zu Größenvorteilen wird impliziert, dass Kostenunterschiede im Markt dauerhaft bestehen werden. Wie wir nämlich unter Punkt 1 oben beschrieben haben, sind die erforderlichen Marktanteilverschiebungen nur über lange Zeiträume realistisch. Um die Größenvorteile einigermaßen gleichmäßig ausnutzen zu können, sind ähnliche Marktanteile der Betreiber erforderlich. Mit fünf Netzbetreibern bedeutet das, dass alle Betreiber um die 20 % Marktanteil haben müssen. In Folge dessen müsste Hi3G über 1,4 Mio. Kunden und tele.ring ca. 700.000 Kunden dazu gewinnen (s.o.). Von daher ist eine Annäherung an reziproke Entgelte in kurzer Frist (also z.B. in 2-3 Jahren) nicht zu erwarten, realistischer ist, dass dies frühestens nach die Hälfte des Konzessionszeitraums also nach ca. 10 Jahren eintritt.

2.2. Lange Marktzutrittszeiten

Die Behörde nimmt Bezug auf die langen Zeiträume, die Mobilfunknetzbetreiber benötigen, um die kleinstmögliche, effiziente Betriebsgröße (MES) zu erreichen. Dadurch ist es erforderlich für die Regulierungsbehörde, Entgelte festzulegen, die einen späteren Marktzutritt nicht bestrafen, weil ansonsten der nachhaltige Wettbewerb zu einem unerreichbaren Ziel wird. Lange Marktzutrittszeiten bzw. längerfristige Zeiträume zur Erreichung wirtschaftlich tragfähiger Ergebnisse sind dabei zu berücksichtigen.

¹² Dies geschieht sowohl durch technologische als auch Dienstinnovationen, wofür die Kunden bereit sind, einen höheren Preis zu zahlen. So kann z.B. Porsche Jahrzehntlang trotz niedrigerer Ausnutzung der Größenvorteile und höheren Kosten im Markt erfolgreich sein.

2.3. First-Mover-Vorteile

Das Konsultationspapier diskutiert, dass durch die hohen Wechselkosten und die Größenvorteile First-Mover-Vorteile entstanden sind. Bei diesem Punkt wird die TKK von tele.ring zugestimmt. Insbesondere mobilkom aber auch die T-Mobile Austria haben erhebliche positive Effekte aus ihrem frühen Markteintritt gezogen (was sich auch durch die Berechnung der Produzentenrente zeigen lässt (s. Anhang 1) und konnten dadurch (auch und gerade auf dem Terminierungsmarkt) hohe Margen erzielen. Es wäre daher höchst unangemessen, wenn die erst in jüngerer Vergangenheit in den Markt eingetretenen Unternehmen mit einer schlechteren Kostensituation und mit niedrigeren Kundenzahlen in einem viel kürzeren Zeitraum ihre Entgelte auf ein reziprokes Niveau absenken müssten, da sie dann weder über den Zeitraum noch über die Volumina verfügen, ähnlich erfolgreich am Markt zu arbeiten wie die „alteingesessenen“ Mobilfunknetzbetreiber. So hat tele.ring bis heute kumuliert nach wie vor eine erheblich negative Produzentenrente (im dreistelligen Mio.-€-Bereich) erwirtschaftet, weil in den ersten Jahren die Entgelte für die Terminierungsleistung weit unter den tatsächlichen, auch behördlich festgestellten Kosten, lagen, was auf einen eklatanten Unterschied zwischen den Unternehmen hinweist. Eine Berücksichtigung der First-Mover-Vorteile ist beim Entgeltregulierungsmodell unbedingt erforderlich. Es muss ein Ziel der Regulierung sein, den Neueinsteigern (die zum nachhaltigen Wettbewerb beitragen) zu ermöglichen, ihre Investitionen zu amortisieren. Dies ist entweder durch das E-LRAIC-Modell („enhanced“ oder „erweitertes“ LRAIC-Modell), durch Zuschläge zu ermöglichen oder durch eine spätere Angleichung der Terminierungsentgelte bei einer Implementierung eines Gleitpfades.

Der von der TKK vorgeschlagene degressive Gleitpfad mit einer revoltierenden Absenkung von jeweils 25 % der „Reziprozitätsabweichung“ pro Halbjahr ist in Anbetracht der First-Mover-Vorteile unverständlich. Diese führt zu einem Abbau der Unterschiede zwischen den Betreibern von 45 % bis 1. Jänner 2006, fast 70 % bis 1. Jänner 2007 und gut 82 % (!) bis 1. Jänner 2008. Die Zielsetzung, tele.ring könne 2008 (also 8 Jahre nach Marktzutritt und 9 Jahre nach Konzessionserteilung) ähnliche Kundenzahlen und ähnliche kumulierte Verkehrsmengen erreicht haben, wie die mobilkom Austria im doppelten Zeitraum und ihrem hohen Bestand an Nutzern mit starker Nachfrage (Geschäftskunden), ist Wunschdenken. Ausgewogen ist hingegen ein Ansatz, mit dem allen Betreibern die gleichen Chancen gewährt werden, ihre Investitionen in Terminierung durch positive Produzentenrenten (siehe Anhang 1) zu amortisieren. Im investitionsintensiven Mobilfunkmarkt ist damit eher nach ca. 10 Jahren zu rechnen – angesichts der eben präsentierten Zahlen für tele.ring schon eine optimistische Annahme, wie wohl die Mobilfunk-Incumbents es wesentlich schneller geschafft haben. Für einen Investor mit einer 20jährigen Konzession sind 10 Jahre¹³ ein zentrales Datum, mit dem er sicherzustellen hofft, dass in der zweiten Hälfte des Zeitraums entsprechende positive Erträge zurückfließen und das Geschäft profitabel betrieben werden kann. Insofern hält tele.ring es nicht für sinnvoll, einen degressiven Gleitpfad bis 2010 anzuordnen, sondern das **E-LRAIC-Modell** zu implementieren und dabei durch Zuschläge auf die FL-LRAIC des größten Unternehmens zu gewährleisten, dass alle Mobilfunkbetreiber die gleiche Chancen positive Produzentenrente bis 2010 erreichen bekommen. Erst danach, und wenn die erforderlichen Annahmen aus Punkt 1 oben (u.a. zu vollkommenem Wettbewerb) erfüllt sind, könnten reziproke Terminierungsentgelte angeordnet werden.

¹³ An dieser Stelle gilt wiederum: es handelt sich um einen Schätzwert, der tele.ring plausible erscheint. Seine Ableitung ist genauso gut (oder schlecht) wie die Annahme der Behörde zur Erreichung von ausgewogenen Marktanteilen in Höhe von 20 %.

2.4. Langfristige Unterschiede der Voraussetzungen bezüglich Frequenzen

Die TKK spricht auch die unterschiedlichen Gegebenheiten an, in der Form von Kosten für Frequenzen. In der Vergangenheit sind bei der Zuteilung von Frequenzen erhebliche Ungleichbehandlungen festzustellen. Vor allem die zusätzliche Zuteilung von „Gratisfrequenzen“ an One von 2x5 MHz landesweit im Jahr 2000 nach der Erreichung von 300.000 Kunden ist dabei zu diskutieren. Sie ist möglicherweise im Verhältnis zur Frequenzzuteilung an T-Mobile (damals max.mobil) und mobilkom angemessen, aber dann hätte aber auch tele.ring kostenlose Frequenzen zugeteilt bekommen müssen, was jedoch nie passiert ist. tele.ring ist somit der einzige Betreiber, der nie zusätzliche Frequenzen ohne spezifisches Entgelt erhalten hat, obwohl dieselben Bedingungen erfüllt und die selben Ziele erreicht worden sind wie bei den anderen Betreibern.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die verschiedenen Frequenzvergabeverfahren und ihr Ergebnis:

Verfahren	Betreiber	MHz	Spektrum	Preis	Dauer von	Dauer bis	
	mobilkom	2x8	900	k.A.	1990		
	mobilkom	2x8	900	290.691.337	Okt. 96		
K9/98-85	mobilkom	2x5	1800	0	01.01.1999		nur Wien
k22/00-11	mobilkom	2x5	1800	0	25.09.2000		Erweiterung k9/98-85 zur Bundesweit
GSM1800 2001 (K30/00-33)	mobilkom	2x10,2	1800	36.409.090	18.05.2001	31.12.2019	
GSM 14.10.2002	mobilkom	2x2,6	900	5.200.000	01.11.2002	31.12.2019	
GSM2004 (F3/04, F7/04)	mobilkom	2x3,2	900	277.000	01.11.2004	31.12.2019	
GSM2004 (F3/04, F7/04)	mobilkom	2x3,0	900	283.000	01.11.2004	31.12.2019	
	One	2x16	1800	167.147.519	Okt. 97		
k41/99-8	One	2x5,6	1800	0	03.04.2000		
GSM1800 2001 (K30/00-33)	One	2x6,4	1800	21.874.523	18.05.2001	31.12.2019	
GSM2004 (F3/04, F7/04)	One	2x3,2	900	251.000	01.11.2004	31.12.2019	
K39/98-118	tele.ring	2x14,8	1800	98.108.326	01.06.1999	31.12.2019	
GSM2004 (F3/04, F7/04)	tele.ring	2x2,0	1800	157.000	01.11.2004	31.12.2019	
	T-Mobile	2x8	900	290.691.337	Okt. 96		
K41/96-46	T-Mobile	2x5	1800	0	25.08.1999		Wien u.a.
k14/00-15	T-Mobile	2x5	1800	0	25.09.2000		Erweiterung k41/96-46 zur bundesweit
GSM1800 2001 (K30/00-33)	T-Mobile	2x3,2	1800	11.627.653	18.05.2001	31.12.2019	
GSM 14.10.2002	T-Mobile	2x2,2	900	4.400.000	01.11.2002	31.12.2019	
GSM 14.10.2002	T-Mobile	2x2,6	900	5.200.000	01.11.2002	31.12.2019	

Quelle: RTR
 (http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Telekommunikation_Frequenzvergabe_Spektrum_Spektrum_GSM-Spektrum?OpenDocument) und Geppert, Ruhle und Schuster „Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, Baden-Baden 2002, S. 487ff.

Summiert man die vergebenen Frequenzspektren und teilt durch die Frequenzkosten der Mobilfunkbetreiber und den Konzessionszeitraum (in Monaten seit Erteilung), bekommt man die monatlichen Frequenzkosten pro MHz. Diese sind in der Tabelle unten aufgeführt:¹⁴

	Preis (€)	MHz	€/ MHz	Konzessionszeitraum (Monate)	€/MHz/Monat
mobilkom	332.860.427	80,0	4.160.755	1513	2.750
One	189.273.042	62,4	3.033.222	885	3.427
tele.ring	98.265.326	33,6	2.924.563	429	6.817
T-Mobile	311.918.990	42,0	7.426.643	1115	6.661

Eine Beispielerrechnung: mobilkom hat ca. 330 Mio. € für Frequenzen ausgegeben.. Dafür wurden 80 MHz erworben. Daraus ergibt sich ein Preis von ca. 4,2 Mio. € pro erworbene MHz. Diese 80 MHz sind bis zu 20 Jahre vergeben worden (für einige Frequenzblöcke auch kürzer). Rechnet man die Monate zusammen bekommt man ca. 1.513 Frequenzmonate. Die Kosten pro Frequenz werden dann als Kosten pro MHz geteilt durch die Anzahl Frequenzmonate berechnet. Somit ergibt sich ein monatlicher Preis pro MHz von 2.750 €

Aus der Tabelle wird deutlich, dass tele.ring pro Produktionsfaktor „Frequenz“ im Vergleich zu anderen Mobilfunknetzbetreibern in Österreich gezwungen war, hohe Beträge für Frequenzen ausgeben zu müssen und das die Frequenzvergabe zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen geführt hat. Rechnet man in € pro MHz pro Monat sind die Kosten für tele.ring fast 2 ½ Mal zu hoch wie für mobilkom und nahezu doppelt so hoch wie für One.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Frequenzauktionen vor dem neuen TKG unter ganz anderen Prämissen stattfanden. Damals war es nicht vorherzusehen, dass die kleineren und jüngeren Mobilfunknetzbetreiber und deren Terminierungsentgelte reguliert werden. tele.ring hat deswegen nur den bekannten Betrag anbieten können, weil mit höheren Terminierungsentgelten (im Vergleich zu den LRAIC-Kosten von mobilkom) gerechnet wurde. Werden jetzt die Entgelte kräftig gesenkt, wie es der vorgeschlagene Gleitpfad vorsieht, und berücksichtigen diese Entgelte nicht die Kosten für Frequenzen in angemessener Art und Weise , bekommt tele.ring keine gerechtfertigte Möglichkeit ihre Investitionen in Frequenzen mit einer angemessenen Verzinsung zurück zu verdienen.

2.5. Langfristige Unterschiede bezüglich Frequenzausstattung

Die unterschiedliche Frequenzausstattung ist im Konsultationsdokument nicht explizit erwähnt, passt aber in der Argumentation der Behörde. Die unterschiedliche Ausstattung der Betreiber bezüglich der verwendeten Frequenzbänder (hybride GSM 900/1800- vs. reine GSM 1800-Netze) führt zu unterschiedlichen Kosten und zum anderen zu qualitativ unterschiedlichen (Terminierungs-)Leistungen. In reinen GSM1800-Netzen bekommt der Anrufer eine bessere Sprachqualität bzw. Erreichbarkeit. Diese verbesserte Sprachqualität bzw. Erreichbarkeit ist ein Grund für höhere Terminierungsentgelte.

¹⁴ Bei fehlenden Angaben für den Konzessionszeitraum wurden 20 Jahre (240 Monate) angenommen. Bei mobilkom sind die ersten Frequenzen für das D-Netz nicht berücksichtigt, da hier die Angaben zum Preis fehlen.

Unabhängig davon variieren aber die Netzkosten. Zu diesen Kostenunterschieden hat die englische Regulierungsbehörde Oftel (heute Ofcom) eine Analyse durchgeführt und anschließend entschieden, Zuschläge für die GSM 1800 MHz Netz zu gewähren. Oftel erwähnt in ihrem Bericht über die Berechnung der LRAIC-Entgelte in Großbritannien¹⁵, dass es einen wesentlichen Grund für die Differenzierung der LRAIC-Terminierungsentgelte zwischen kombinierten GSM 900/1800 MHz Netzen und reinen GSM 1800 MHz Netzen gibt, der sich in der Höhe der Terminierungsentgelte niederschlagen muss. Der Grund liegt in der ökonomischen Abschreibung, um einen Kostenentwicklungspfad berechnen zu können. Bei der ökonomischen Abschreibung erfolgt die Abschreibung je nach Nutzung des Gutes. Erfolgt in frühen Jahren eine geringe Nutzung und in späteren Jahren eine stärkere Nutzung, erfolgt die Abschreibung gemäß der Nutzung in frühen Jahren mit einem geringen Prozentsatz und in späteren Jahren zu einem höheren Prozentsatz. Diese Verschiebung der Abschreibung in die späteren Jahre wirkt sich bei GSM 1800 MHz Netzen in viel höherem Ausmaß aus als bei kombinierten GSM 900/1800 MHz Netzen. Dies liegt, so Oftel, in der Charakteristik des verwendeten Spektrums. 1800 MHz Netze haben einen kleineren maximalen Zellenradius. Es ist daher notwendig, um die gleiche Fläche versorgen zu können, eine höhere Anzahl an Zellen zu errichten. Dadurch sinkt jedoch die Nutzung der Zellen in frühen Jahren. Aufgrund dieser Tatsache verschiebt sich die ökonomische Abschreibung in spätere Jahre, wodurch sich für die Anfangsjahre eine höhere Kostenbelastung für reine GSM 1800 MHz Netze ergibt.

Seitens Oftel erfolgt auch eine Berechnung der Kostenunterschiede, die sich wie folgt beschreiben lässt:

Oftel und Ofcom in Großbritannien ermitteln unterschiedliche LRIC für kombinierte 900/1800 MHz-Betreiber und „reine“ 1800 MHz-Betreiber. Folgende Ergebnisse in Bezug auf Terminierungsentgelte veröffentlichte OFCOM im Juni 2004:

LRIC + Gemeinkostenzuschlag (Common Costs)	2004/2005	2005/2006
900/1800 MHz Betreiber	€ 0,0630	€ 0,0659
1800 MHz Betreiber	€ 0,0734	€ 0,0747
Aufschlag für 1800 MHz Betreiber	€ 0,0104	€ 0,0088
Durchschnitt 2004/2005 und 2005/2006	€ 0,0096	

Quelle: Ofcom „Wholesale Mobile Voice Call Termination“, 01.06.2004

¹⁵ Oftel: Wholesale Mobile Voice Call Termination; Proposals for the identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions; Explanatory Statement and Notification; Annex F; 19.12.2003.

Es zeigt sich, dass der Aufschlag, der einem 1800 MHz-Netz für die Terminierung zugestanden wird, in Großbritannien sich im Durchschnitt der Periode 2004 bis 2007 bei ca. einem Cent/Min bewegt, was auch dadurch beeinflusst sein mag, dass bei höherer Netzdichte der 1800 MHz-Netze in Großbritannien bereits eine weitergehende Angleichung der Marktanteile im Endkundenbereich erfolgt ist. Der Aufschlag beträgt periodenbezogen zwischen 13 und 16 %.

2.6. Externalitätenaufschläge

In der Mobilfunkbranche sind Externalitäten vorhanden. Diese sind nicht im Konsultationsbericht angesprochen, jedoch Bestandteil früherer Entscheidungen der TKK. Im Gegensatz zu der bisherigen Regulierung schlägt die Behörde keine Berücksichtigung dieser Effekte vor. Bezüglich der Externalitätenaufschläge als Ausdruck der zunehmenden Penetration muss aber erläutert werden, dass die Entwicklung der Penetrationsrate in Österreich bei geänderten Marktbedingungen nicht zwangsläufig so verlaufen muss, wie von der Behörde prognostiziert. Aber allein die Erwartung, dass die Penetration nicht weiter steigen wird, ist kein Grund, Externalitätenaufschläge nicht mehr zu gewähren. Dies vor allem aus Gründen der intertemporalen Gerechtigkeit.

Es gibt weiterhin gute Gründe, warum ein Aufschlag für Netzwerkexternalitäten zur Anwendung kommen sollte. Zum einen steigt – wenn auch langsam – die Mobilfunkpenetration nach wie vor an. Daran haben vor allem die kleineren und jüngeren Anbieter im Markt einen gehörigen Anteil, denn durch kundengerechte Angebote tragen tele.ring und andere nachrückende Anbieter zu diesem Prozess bei. Daher besteht der prinzipielle Grund für die Gewährung von Externalitätenaufschlägen fort.

Gegen die Abschaffung des Externalitätszuschlages sprechen auch die vermutlich entstehenden negativen Folgen eines solchen Vorhabens. Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass die Penetrationsraten dann sinken würden, wenn diese Abschläge abgeschafft werden. Der Grund ist, dass eine große Nutzergruppe, die ihre Handys hauptsächlich für eingehende Gespräche nutzen, aus dem Mobilfunkmarkt ausscheiden würde. Diese Gruppe generiert mehrheitlich Umsatz durch Terminierungsentgelte und ist deshalb für die Mobilfunknetzbetreiber interessant. Bei einer Abschaffung dieser, müssen die Mobilfunknetzbetreiber beispielsweise die Endgeräte-Stützungen abschaffen und Mischkalkulationen neu berechnen. Durch diese Verschlechterungen der Konditionen für die Endverbraucher, lohnt es sich nicht mehr für die hier angesprochene Nutzergruppe, ein Handy zu besitzen. Es kommt zu sinkenden Penetrationsraten. Damit ergäben sich regulierungsbedingte Wettbewerbseffekte zum Nachteil der jungen Mobilfunknetzbetreiber.

Eine weitere Ungleichbehandlung ist im Hinblick auf Komponenten früherer Entgeltentscheidungen der Regulierungsbehörde festzustellen. So gibt es gemäß der derzeitigen Mobilfunkregulierungspraxis einen Externalitätenaufschlag.^{16 17} Dieser wird

¹⁶ Vgl. z.B. Entscheidung der Regulierungsbehörde im Verfahren Z5 und Z7/01 ([http://www.rtr.at/web.nsf/lookiud/63eabf659301574ac1256e620066a78c/\\$file/Z_5_7_01_teilbescheid_2_vom_5_11.pdf](http://www.rtr.at/web.nsf/lookiud/63eabf659301574ac1256e620066a78c/$file/Z_5_7_01_teilbescheid_2_vom_5_11.pdf))

¹⁷ „Als Grundlage für die Berechnung der Terminierungskosten wurde von Oftel der Kostenrechnungsstandard FL-LRAIC herangezogen, wobei in der Berechnung zwei Aufschläge berücksichtigt wurden: Neben einem Aufschlag zur Abgeltung der gemeinsamen Kosten und Gemeinkosten (aus Sicht von Oftel sollten dazu auch regulierte Produkte beitragen) wird ein zweiter Aufschlag zur Abgeltung von Netzwerkexternalitäten berücksichtigt. Diese externen Effekte, die in ihrer Auswirkung auf die in Ansatz gebrachten Kosten weit bedeutender sind, werden von Oftel damit begründet, dass auch andere Teilnehmer mittelbar davon profitieren, wenn ein Mobilfunkkunde für sie leichter erreichbar ist bzw. sie durch diesen leichter angerufen werden können. Dieser anderen Teilnehmern zuwachsende Vorteil ist aus Sicht von Oftel entsprechend zu

sowohl in Österreich als auch in Großbritannien nach wie vor angewendet.¹⁸ Der Unterschied zwischen beiden Ländern liegt in der Berechnung. In den Bescheiden der Telekom-Control-Kommission ist die genaue Kalkulation nicht veröffentlicht. Es wird lediglich auf die Entscheidung der Oftel 2002 Bezug genommen. Das wirkte sich bei mobilkom mit einem Aufschlag in der Höhe von 0,514 ATS / min aus, also mit 3,74 Cent / min. In Großbritannien hingegen gibt es eine konkrete Berechnung, die auch die für die Thematik der externen Effekte wesentlichen Faktoren (Kunden vs. Nicht-Kunden; Bereitschaft zur Subskription unter definierten Bedingungen etc.) adressiert.¹⁹

Es wäre unangemessen und nicht ausgewogen, die frühen Markteintreter sozusagen als „soziale Wohltäter“ für die höhere Erreichbarkeit durch geförderte Penetrationsraten zu belohnen, die späteren Markteintreter aber nicht. Die späten Markteintreter haben nämlich den Wettbewerb intensiviert mit dem Effekt, dass nicht nur mehr Kunden mobil erreichbar sind, sondern vor allem, dass diese Kunden günstig erreichbar sind. Auch dieses Argument zählt für die Frage des Externalitätenszuschlags.

Solche Aufschläge sind mit dem System von FL-LRAIC dem Grund nach vereinbar. Ein FL-LRAIC Rechenansatz verbietet nicht die Berücksichtigung von mark ups, wie noch diskutiert werden wird.²⁰

Die seit mehreren Jahren gewährten Externalitätensaufschläge sind ein besonders Merkmal des Mobilfunks und seiner Entgeltregulierung. Trotz erreichter hoher Penetration bleiben die Gründe für deren Gewährung bestehen. Ihre Abschaffung würde die Ungleichgewichte zwischen Unternehmen wie mobilkom und TMA einerseits und tele.ring und Hutchison 3G Austria andererseits erheblich verstärken. Von daher sind Externalitätensaufschläge weiterhin zu gewähren.

berücksichtigen und wird auf Basis einer eingehenden Untersuchung in Höhe von 2 Pence (Bandbreite 1-3 Pence) angenommen. Durch Berücksichtigung dieser beiden Aufschläge auf die FL-LRAIC wird schließlich der Zielwert des Charge Caps ermittelt.“ (....) Diese als zusammenschaltungsrelevant identifizierten Kosten bewirken, dass die Anzahl der Mobilkunden steigt und durch bessere Erreichbarkeit die Anzahl der Terminierungsminuten zunimmt. Dadurch entsteht ein positiver externer Effekt für den rufenden Teilnehmer, der in Form von höheren Terminierungsentgelten von diesem abzugelten ist. Diese Abgeltung für externe Effekte wird für das Jahr 2002 etwa im selben Ausmaß wie in der Entscheidung von Oftel vom 26.09.2001 berücksichtigt. Die von der Oftel festgestellte Bandbreite für externe Effekte liegt zwischen 1 und 3 Pence pro Terminierungsminute und floss mit 2 Pence in die Entscheidung der britischen Regulierungsbehörde ein. Bei einem für 2002 festgesetzten durchschnittlichen Terminierungsentgelt von Eurocent 11,53 (ATS 1,587) und Kosten von K1 in Höhe von ATS 1,073 werden diese externen Effekte in der angegebenen Bandbreite angemessen berücksichtigt.“, ebd., S. 29 und 32f.

¹⁸ Vgl. http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/mobile/ctm_2003/ctm7.pdf und Bescheid Z 28/02

¹⁹ Die Berechnung enthält in Summe 6 unterschiedliche Ansätze wobei jene von Rohlf's als Referenz genommen wird. Das Ziel ist eine Festlegung der Kosten der Externalitäten ohne Abdeckung der Gemeinkosten. Es wurde eine abstrakte Berechnungsmethode gewählt (die zur Absicherung mit den tatsächlichen Kosten verglichen wurde). Basis der Berechnung sind jene Kundengruppen, die (A) noch keine Mobilkunden sind bzw. (B) bestehende Kunden, die (aufgrund von Diebstahl, Verlust etc des Handys) keine Kunden mehr sein würden. Zur konkreten Berechnung wird auf den zitierten Bescheid der Ofcom verwiesen

²⁰ Vgl. ERG Opinion on Accounting separation and cost accounting, 14.10.2004, Erwägungsgrund Nr. 7, s. <http://erg.eu.int>.

2.7. Konstanz und Stabilität der Regulierung

Von der TKK nicht angesprochen, ist folgende Besonderheit der Regulierung. Die Mobilfunkbranche ist alleine dadurch eine besondere Branche, weil sie teilweise in der Vergangenheit reguliert wurde, damit eine „Regulierungshistorie“ hat. Es ist notwendig, die Vergangenheit der Regulierung und die heutige Situation zu betrachten. Dazu gehört die Gleichbehandlung der Netzbetreiber über die Zeit durch Gewährung der gleichen Möglichkeit zur positiven Produzentenrenten über die Zeit. Ausnahmen und regulatorische Sonderregelungen, die in der Vergangenheit die wirtschaftliche Lage der Unternehmen mobilkom und T-Mobile verbessert haben, können aus Gründen der Fairness und Interessensausgleichs gegenüber anderen Unternehmen nicht ohne Weiteres abgeschafft werden. Dies schafft ein Ungleichgewicht zwischen den Betreibern und benachteiligt die jüngeren Wettbewerber erheblich (z.B. bei der Gewährung von Externalitätenaufschlägen als Teil des Terminierungsentgeltes).

Das Konsultationsdokument erwähnt unter Punkt 1.3 den Aspekt des Investitionsschutzes. Dies ist für tele.ring ein sehr wichtiger Punkt. In Anhang 1 fügen wir eine Berechnung bei, die die Produzentenrente der letzten 10 Jahren (1993-2003) ermittelt. Dabei sind unter anderem zwei Schlussfolgerungen zu ziehen, nämlich:

- a) Die Mobilfunknetzbetreiber haben durch die Regulierungsmaßnahmen in den letzten Jahren und unterschiedliche Markteintrittszeitpunkte deutlich unterschiedliche Chancen gehabt, ihre Investitionen zu amortisieren.
- b) Je jünger der Mobilfunknetzbetreiber, desto schwieriger die Amortisation der Investitionen. Somit haben alle Mobilfunknetzbetreiber mit Ausnahme von mobilkom und T-Mobile kumulativ die Kosten für Terminierungsleistungen durch die entsprechenden Umsätze noch nicht gedeckt.

Diese Unterschiede sind unter anderem dadurch entstanden, weil die mobilkom in den 90er-Jahren Entgelte ohne Regulierungseingriffe anbieten konnte, aber tele.ring von Anfang an regulierte Entgelte hatte, die sogar weit unterhalb der LRAIC lagen – wie die Gutachten der Amtssachverständigen damals zeigten (s. dazu auch Anhang 1). Wenn es die Behörde mit dem Investitionsschutz Ernst meint, müsste sie ein Entgeltregulierungsmodell implementieren, das alle Mobilfunkbetreiber gerecht behandelt, und über die Zeit ähnliche Chancen bietet, die Investitionen in Terminierungsleistungen zu amortisieren. Der Vorschlag von tele.ring ist, von daher benachteiligten Betreibern unterschiedliche Aufschläge auf das für das größte Unternehmen auf FL-LRAIC Basis regulierte Entgelt zu gewähren, durch die eine Kompensation stattfindet. Diese Position widerspricht nicht der Aussage, dass Ineffizienz nicht gefördert werden soll, da die Aufschläge nur den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für den jeweiligen Betreiber entsprechen. Stattdessen sind solche Aufschläge notwendig, um das Ziel des nachhaltigen Wettbewerbs zu fördern.

Ebenfalls nicht gerechtfertigt ist, dass in der letzten Entscheidung zu Mobilfunkterminierungsentgelten nach altem Recht²¹ die den dort regulierten Betreibern gewährte Einbehaltung von 50 % des Produktivitätsfortschritts für den UMTS-Netzausbau zukünftig in der Entgeltberechnung nicht mehr berücksichtigt werden soll. In der damaligen Entscheidung wurden die Effizienzfortschritte der Mobilfunknetzbetreiber analysiert und darauf aufbauend erforderliche Entgeltabsenkungen kalkuliert. 50 % dieser Entgeltabsenkungen mussten die Betreiber allerdings nicht im Terminierungsentgelt

²¹ Vgl. Z 28/02.

weitergeben, da die Telekom-Control-Kommission erkannt hatte, dass durch den UMTS-Netzausbau erhebliche Mittel gebunden sind und dass daher diese zusätzlich verfügbaren Mittel für den UMTS-Ausbau eingesetzt werden sollten.²² Daraus ergibt sich für die jüngeren Betreiber wie Hutchison 3G und tele.ring, dass dieses leitende Gedankenprinzip aus der früheren Entscheidung der Regulierungsbehörde auch jetzt angewendet werden muss.

Die bestehenden Mobilfunknetzbetreiber hatten daher einen erheblichen Vorteil aus dieser Regulierungsmaßnahme, wurden ihre Entgelte doch auf einem höheren Niveau festgelegt als eigentlich dem FL-LRAIC-Prinzip entsprechend. Nunmehr ist im Konsultationsdokument von einem derartigen Vorschlag nicht mehr die Rede. Gleichzeitig sollen aber auch die Mobilfunkterminierungsentgelte der anderen Netzbetreiber (z.B. mobilkom) nicht unmittelbar angepasst werden. D.h., implizit profitieren die anderen Betreiber noch von dieser Regelung (die einmal angeordnete Schonung bei der Weitergabe der Produktivitätsfortschritte wird nicht korrigiert), tele.ring kommt aber nicht in den Genuss einer derartigen Bestimmung, die eben auch bedeuten würde, dass eine Absenkung des Mobilfunkterminierungsentgeltes (wenn überhaupt) dann mit einer sanfteren, d.h. flacher verlaufenden Kurve erfolgt.

Betrachtet man diese Fragestellung aus der anderen Perspektive, so könnten Gegner argumentieren, dass durch Preissenkungen für UMTS-Systemkomponenten Betreiber, die später die Systemtechnik bestellt haben, die Ausrüstung des Netzes zu niederen Preisen bekommen haben. Folgt man diesem Argument aber, bleibt nur die Schlussfolgerung, dass die Betreiber, die früh in UMTS investiert hatten, nicht effizient waren, da sie die UMTS-Netzausstattung zu teuer eingekauft haben. Konsequenz wäre dann, dass sofern sich die Telekom-Control-Kommission gegen die Gewährung von Externalitätensaufschlägen im neuen Regime aussprechen sollte, eine entsprechend massivere Senkung der Terminierungsentgelte der anderen Betreiber erfolgt, damit die 2003 gewährten „Extra-Gewinne“ durch die nur teilweise Weitergabe der Kosteneinsparung vollständig aufgeholt und ausgeglichen werden.

2.8. Schlussfolgerung „Besonderheiten im Mobilfunkmarkt“

Wir haben unter Punkt 1 festgestellt, dass auch in einem Markt unterschiedliche Preise und Entgelte bestehen können. Unter Punkt 2 haben wir durch das Aufzeigen von Besonderheiten im Mobilfunkmarkt zusätzlich Argumente dafür gebracht, dass die FL-LRAIC kurz und mittelfristig zwischen den Betreibern erheblichen Unterschiede aufweisen können, und dass diese Unterschiede in der Entgeltregulierung berücksichtigt werden müssen.

²² „Im Unterschied zu den Streitschlichtungsverfahren zu Z5, 7/01, Z8/01 sowie Z14, 15/01 wird das Zusammenschaltungsentgelt aber nicht gänzlich auf Basis der ermittelten Kosten – zu den externen Effekten wird noch ausgeführt – festgelegt: Durch die Weitergabe von lediglich 50 % Produktivitätssteigerung soll der Markterfolg bzw. Produktivitätsfortschritt eines Unternehmens honoriert werden; es stellt somit einen Leistungsanreiz dar, weitere Kostensenkungen vorzunehmen und auch der grundsätzlich degressiven Stückkostenkurve voranzuschreiten. In diesem Konnex muss thematisiert werden, in wieweit ein bislang erfolgreiches Unternehmen weiterhin motiviert werden kann, seine Marktposition zu verteidigen. Sollte dieser Betreiber – als nicht-marktbeherrschendes Unternehmen gemäß TKG – keinen Vorteil an sinkenden Kosten lukrieren, so drängt sich – reduziert auf den Bereich der Zusammenschaltung – die Frage auf, warum diese erfolgreich agieren und auf der Stückkostenkurve voranschreiten sollten. Die Verpflichtung, lediglich die Hälfte der Kosteneinsparungen weiterzugeben, erfolgt darüber hinaus vor dem Hintergrund, dass mobilkom derzeit mit hohen Investitionstätigkeiten konfrontiert ist: Auf Grund der Auflagen der an mobilkom erteilten Konzession K15/00 (bis Ende des Jahres 2003 sind UMTS-/IMTS2000-Dienste mit einem Versorgungsgrad von zumindest 25 % kommerziell anzubieten – ist mobilkom gefordert, weit reichende Investitionen zu tätigen. (...) Die zur Streitschlichtung angerufene Regulierungsbehörde unterstützt somit einen raschen Aufbau der notwendigen kostenintensiven Infrastruktur, bietet sohin Investitionsanreize und folgt somit im Wesentlichen dem Antrag des Mobilbetreibers auf Berücksichtigung dieser Kosten.“, Z 28/02, S. 17f.

Schlussfolgerung zu Kapitel 2:

- (1) Die mindestoptimale Betriebsgröße entsprechend dem Behördenmodell ist für tele.ring nicht in den angedachten Zeiträumen erreichbar. Durch die Entgeltfestsetzung entsprechend den Ansätzen der TKK würde tele.ring daher mit zu niedrigen Terminierungsentgelten „bestraft“.
- (2) Tele.ring müsste nach dem Konsultationsdokument höhere prozentuelle Absenkungen des Terminierungsentgeltes in kürzerer Zeit bei schlechterer Profitabilität im Vergleich zu mobilkom und T-Mobile realisieren – diese Regulierung ist unangemessen und nicht ausgewogen.
- (3) Die relativen Kosten (pro MHz, bezogen auf die Zeit) für Frequenzen waren bei tele.ring höher als bei anderen Betreibern – eine angemessene Berücksichtigung dessen findet sich im Konsultationsdokument aber nicht.
- (4) Ebenso wenig berücksichtigt sind die Kostenunterschiede zwischen 900MHz- und 1800-MHz-Netzen. Der dadurch bei tele.ring entstehende Kostennachteil wird nicht entsprechend gewürdigt.
- (5) Die seit mehreren Jahren gewährten Externalitätenaufschläge sind ein besonderes Merkmal des Mobilfunks und seiner Entgeltregulierung. Trotz erreichter hoher Penetration bleiben die Gründe für deren Gewährung bestehen. Ihre Abschaffung würde die Ungleichgewichte zwischen Unternehmen wie mobilkom und TMA einerseits und tele.ring und Hutchison3G Austria andererseits erheblich verstärken, da Betreiber wie mobilkom über die Zeit wesentliche Übergewinne aus der Terminierung generieren konnten, tele.ring und H3G jedoch nicht. Damit werden die Late-comer Nachteile durch die Behörde verstärkt. Die Gewährung der Externalitätenaufschläge ist weniger eine Frage der ökonomischen Begründung als vielmehr der Konstanz und Konsistenz der juristischen Argumentation sowie der Gleichbehandlung.
- (6) Ähnliche Ungleichbehandlungen in anderen Bereichen sind zu vermeiden, z.B. bei der An-/Aberkennung der Nicht-Weitergabe von 50% der Kosteneinsparungen aufgrund der Kosten des UMTS-Ausbaus.

3. Zur Berechnung der betreiberindividuellen Kosten – Kommentare zum Vorschlag der Kalkulation

Die TKK lädt insbesondere zu Stellungnahmen bezüglich der Ermittlung der Betreiberindividuellen Kosten ein. Als erster Schritt (Punkt 2.1 unten) werden wir die Aussagen und Annahmen der Behörde aus dem Konsultationsdokument (dort Kapitel 2.1-3.3) diskutieren. Danach schlägt tele.ring einen alternativen Ansatz vor. Dieser Ansatz hat teilweise große Ähnlichkeiten mit dem Modell der Behörde, vor allem in Bezug auf das Entgelt von mobilkom. Jedoch berücksichtigt das Modell von tele.ring zusätzliche Gegebenheiten des österreichischen Mobilfunkmarktes und führt langfristig zu nachhaltigem Wettbewerb. Anhand der Schlussfolgerungen aus dem Punkt 1 oben, lehnen wir reziproke Entgelte als – unabhängig von Kostenunterschieden - zwingend zu erreichendes Ziel ab.

Nachfolgend werden wir auf die Annahmen und die Aussagen der Behörde in den Kapiteln 2.1 bis 3.3 in dem Konsultationsdokument eingehen. Eine Stellungnahme erfolgt dabei nur zu den kritischen Punkten.

- a) Die Behörde sieht alle Inputfaktoren als variabel an (Punkt 2.1.). Dies ist unverständlich, da zum Beispiel die Frequenzen für einen Zeitraum von 20 Jahren vergeben werden. Auch andere Faktoren sind nicht skalierbar und daher kostenseitig nicht variabel. Zum Beispiel sind manche Investitionen im Netz notwendig, um überhaupt in den Markt einzusteigen. Hierzu gehören eine Mindestausstattung an Vermittlungstechnik, Basisstationen, sowie Carrier Management für Terminierung etc. Um ein FL-LRAIC-Modell zu entwickeln, könnte zwar die Annahme der Behörde vereinfachend getroffen werden, allerdings muss bei der Ermittlung der Entgelte geprüft werden, ob die Annahme der Variabilität tatsächlich zutrifft oder ob eine nachträgliche Anpassung der ermittelten Entgelte notwendig ist.
- b) Das Konsultationsdokument diskutiert ebenso den Umgang mit dem Effizienzbegriff. Hier ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass es sich um die langfristige Effizienz (**Long Run** Average Incremental Costs) handelt. Langfristig hat auch ein effizienter Betreiber Kosten, die kurz- oder mittelfristig nicht effizient sind. Solche kurzfristigen Ineffizienzen sind beispielsweise frühzeitige Ersatzinvestitionen beim Umstieg auf neuere Technologien oder Umstrukturierungskosten die kurzfristig zu höhere Kosten führen, aber langfristig niedrigere Kosten implizieren. Es ist wichtig bei der Ermittlung der FL-LRAIC, solche Realitäten zu berücksichtigen. Dies ist nämlich der Unterschied zwischen SRIC (*Short Run Incremental Costs*) und LRAIC (*Long Run Average Incremental Costs*). Wenn nur die Zeiträume mit unterdurchschnittlichen Kosten betrachtet werden droht das frühzeitige „Aus“ von Anbietern durch ineffiziente Regulierung, und damit entstehen Wohlfahrtsverluste.
- c) Das Konsultationsdokument erörtert die Kapitalverzinsung in den Abschnitten 2.1 und 2.2.2.2. tele.ring stimmt der Berechnungsmethodik im Grundsatz zu. Die Behörde schreibt aber nichts darüber, ob die Kapitalverzinsung betreiberindividuell oder für alle Betreiber gleich anzuwenden ist. Dies liegt darin, dass TKK beabsichtigt, nur die FL-LRAIC für mobilkom zu berechnen. Die TKK schreibt in dem Konsultationsdokument, dass:

„es in einer Wettbewerbssituation (bei perfekter Mobilität des Kapitals) langfristig nicht möglich ist, höhere Verzinsungen zu erzielen als die Opportunitätskosten des eingesetzten Kapitals. Es ergibt sich daher ein einheitlicher Zinssatz für das notwendige Kapital, welcher vom spezifischen

Risiko abhängt.“ („Konsultation – Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen“, TKK, November 2004, S. 12f)

Es wäre sehr problematisch, wenn alle Betreiber, unabhängig von Geschäftsmodell, die gleiche Kapitalverzinsung angeordnet bekommen, wie die Behörde es implizit mit den reziproken Entgelten vor hat. Da einige Betreiber auf den Massenmarkt setzen, während andere sich auf Nischenmärkte und Sonderwünsche kleinerer Marktsegmente konzentrieren, entstehen für die verschiedenen Betreiber unterschiedliche Risiken und damit unterschiedliche Opportunitätskosten für das eingesetzte Kapital. Es ist auch in unregulierten Märkten mit funktionierendem (realistischem) Wettbewerb der Fall, dass die Anbieter unterschiedliche Opportunitätskosten des eingesetzten Kapitals und Kapitalverzinsung aufgrund von Marktposition, Unternehmensgröße, eingesetzter Technologie u.s.w. haben. Dies spiegelt sich in der CAPM-Formel als „beta“-Faktor wider. In einem realistischen und ausgewogenen Regulierungsmodell sind solche Unterschiede wie die Opportunitätskosten der jeweiligen Anbieter zu berücksichtigen. Ansonsten werden z.B. die effizienten Nischenanbieter durch Regulierung in ihrer Existenz bedroht, mit vermeidbaren Wohlfahrtsverlusten als Ergebnis.

Die Telekom-Control-Kommission erwähnt bezüglich des Zeitraums, der für die Kapitalverzinsung gelten soll nichts. Auch zu der Kapitalstruktur enthält das Dokument keine Erläuterungen. Die Kapitalverzinsung ist eine zentrale Größe bei der Festlegung der Entgelte. In der Regel wird von den Opportunitätskosten des zu regulierenden Unternehmens ausgegangen. Dabei entstehen Anreizprobleme, da das Unternehmen durch risikobehaftete Projekte im unregulierten Bereich sich höheren Opportunitätskosten für das gesamte Unternehmen gegenüberstellt, die wiederum zu höheren regulierten Entgelten führen. Somit werden Risiken in nicht-regulierten Bereichen über die Kosten für Kapitalverzinsung bei regulierten Produkten und Leistungen finanziert. Dies hat man z.B. in Deutschland damit gelöst, dass die Kapitalverzinsung „leistungsbezogen“²³ ermittelt wird. Diese Option könnte man auch in Österreich betrachten, aber diesfalls heißt „leistungsbezogen“ nicht auf Terminierung begrenzt, sondern auf Mobilfunkaktivitäten, da die Terminierungsleistungen zur 100 % von den Endkundenaktivitäten abhängen (siehe oben).

Bei der Kapitalstruktur kann an entweder eine theoretisch-abstrakte Struktur verwenden, oder die konkrete Kapitalstruktur des zu regulierenden Unternehmens. Da die Behörde im Konsultationsdokument eine Quasi-Reziprozität anstrebt, wäre eine theoretische Kapitalstruktur vorteilhaft, weil damit die gleiche Struktur für alle fünf Mobilfunkbetreiber zur Anwendung käme. Dies entspricht auch einem FL-LRAIC-Ansatz, unter der Annahme, dass alle Betreiber den gleichen Zugang zu den Kapitalmärkten haben. Falls diese Frage nach entsprechender Prüfung des Sachverhalts bejaht wird, ist ein theoretischer Ansatz mit einer Kapitalstruktur für alle Betreiber zu befürworten.

Der Zeitraum für die Festlegung ist nicht einfach, da die Inputwerte sich kurzfristig ändern können, und über einen Anordnungszeitraum erheblich variieren können. Es ist aus diesem Grund zu empfehlen, dass die Kapitalverzinsung für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt wird, und nicht nur anhand den Daten aus dem

²³ § 31, Abs. 4 TKG 2004 (Deutschland).

Jahr 2004 bzw. eines Jahres. Eine Prognose ist schwer zu treffen, weil die Inputwerte von einer größeren Menge wirtschaftlicher Faktoren abhängen. Es ist aus diesem Grund zu empfehlen, langfristige Analysen der Vergangenheit sowie Zielsetzungen der Europäischen Zentralbank heranzuziehen.

- d) Die Behörde schreibt, dass Skalenvorteile unterschiedlich (in Bezug auf die Anbieter) stark ausgeprägt sein können. tele.ring stimmt dieser Aussage zu. Damit sind die FL-LRAIC-Kosten bei einem Marktanteil von 20 % (wie von TKK angenommen, um reziproke Entgelte einführen zu können, siehe hierzu Punkt 1 oben) per se für Betreiber mit geringeren Skalenvorteilen höher. Bei der Festlegung von Entgelten ist es von daher für die TKK notwendig zu prüfen, ob es Mobilfunknetzbetreiber gibt, die anhand von den Skalenvorteilen höhere Kosten haben, ohne dabei ineffizient zu sein. Weiter muss jedem Betreiber ein angemessener Zeitraum gewährt werden, die erforderlichen Marktanteile zu erobern. Es muss auch eine Chancengleichheit zwischen den Betreibern bezüglich der Möglichkeiten, diese Skalenvorteile zu realisieren, bestehen.
- e) Eine der Fragestellungen, bei der die Behörde um Stellungnahmen ersucht, ist die Behandlung von UMTS. tele.ring ist der Meinung, dass UMTS eine neue Technologie und einen anderen Markt bzw. „Submarkt“ zu GSM darstellt, und dass die Terminierung zu UMTS-Teilnehmern Anpassungen bei der Entgeltregulierung fordert. Die britische Regulierungsbehörde Ofcom hat den Markt für UMTS ausgeklammert und der Entgeltregulierung entzogen.²⁴ Als diese Entscheidung bei der EU-Kommission notifiziert wurde, hat die Kommission diese Entscheidung akzeptiert, jedoch mit dem Kommentar, dass andere Verpflichtung für UMTS implementiert werden müssen, z.B. Transparenzverpflichtungen, um zu verhindern, dass die Mobilfunkbetreiber die Entgeltregulierung von GSM-Diensten umgehen. Die EU-Kommission schreibt:

“Furthermore, Oftel assumes that, in any event, a same – or at least a similar –charge would be levied for 3G termination as the regulated 2G termination charge and therefore it concludes that limiting the imposition of ex-ante regulation to 2G termination is appropriate. The Commission is of the view that it is uncertain whether Oftel’s assumptions on a common pricing policy would prove to be correct in practice¹¹. In absence of transparency obligations in relation to 3G termination, mobile network operators could easily bypass the regulation of 2G termination, potentially leading to distortions of competition. Therefore, the Commission believes that, in the light of the provisions of Article 8(4) of the Access Directive, it might be appropriate for Ofcom to impose in its resulting final measure certain transparency obligations¹³ on “3”, O2, Orange, T-Mobile and Vodafone regarding 3G termination, allowing Ofcom to monitor and to determine whether the assumptions as to the constraining effect of 2G termination pricing on 3G termination are borne out. If, in practice, Oftel’s assumptions prove to be wrong, Ofcom will have to reconsider its position in relation to 3G termination.”²⁵

²⁴ http://www.ofcom.org.uk/consultations/past/charge_controls/charge_controls/?a=87101
(06.12.2004)

²⁵ Der Kommentar der EU-Kommission von 05.02.2004 ist auf der Homepage der EU-Kommission zu http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/ecsscommentsspursuantsto/_EN_1.0_&a=d, Seite 4. Artikel 7 abrufbar

Es spricht vieles dafür, dass die UMTS-Terminierung nicht reguliert wird:

- a. UMTS ist eine neue Technologie; Dadurch sind die Marktstrukturen noch offen, die Kosten und die Wachstumsraten im Markt sind nicht bekannt.
- b. Der Investitionsschutz von 3 Jahren, die GSM gewährt wurde, sollte auch für UMTS gelten.
- c. UMTS ist eine Breitbandtechnologie. Dadurch kann die Terminierungsleistung durch Mobile VoIP (Telephonie über das Internet) umgangen werden. Weiter sind die Marktanteile noch offen und die Anzahl Anbieter sehr hoch. Dadurch kann keine beträchtliche Marktmacht festgestellt werden. Eine Entgeltregulierung ist nicht angemessen.

In Österreich wäre so ein Vorhaben sehr kompliziert, da die Nummernbereiche zwischen UMTS und GSM nicht getrennt sind, so dass der Anrufer (zumindest aus dem Festnetz) nicht weiß, ob er ein GSM oder UMTS-Teilnehmer anruft. tele.ring schlägt deswegen vor, einen UMTS-Aufschlag bei den Terminierungsentgelten zu gewähren. Dieser soll den UMTS-Betreibern die Möglichkeit geben, über einen realistischen Zeitraum die langfristige Effizienz zu erreichen und dazu ihre Investitionen zu amortisieren. Die Geschäftsmodelle und die Marktentwicklung sowie die Kostenentwicklung sind bei einer neuen Technologie wie UMTS sehr schwer einzuschätzen. Ein realistischer Zeitraum, um dabei die FL-LRAIC zu erreichen, beträgt mehrere Jahre. Ein Aufschlag für UMTS-Dienste für die erste Hälfte des Konzessionszeitraumes ist daher angemessen. Für einen Investor mit einer 20-Jährigen Konzession sind 10 Jahre ein zentrales Datum, mit dem er sicherzustellen hofft, dass in der zweiten Hälfte des Zeitraums entsprechende positive Erträge zurückfließen und das Geschäft profitabel betrieben werden kann. Insofern hält tele.ring es auch für sinnvoll, eine Zeitspanne in Höhe des halben Konzessionszeitraums zu veranschlagen, um auf dem langfristigen effizienten Kostenniveau angekommen zu sein

Zu kommentieren ist auch, dass die Behörde von niedrigeren LRAIC für UMTS als für GSM in Bezug auf Terminierungsleistungen ausgeht. Belege hierfür werden nicht angeführt, jedoch müsste die absolute Höhe durch Kostenmodellierung festgelegt werden. Bei der Kostermittlung von UMTS ist die Festlegung der Entgelte eindeutig komplizierter. Die UMTS-Netze können die Sprachvermittlung paketbasiert durchführen und dabei die Sprachqualität in einem noch höheren Grad als bei GSM steuern. Deswegen können die tatsächlichen Kosten für die Terminierung in UMTS-Netzen von den Mobilfunknetzbetreibern selbst weitgehend beeinflusst werden. Es müssen daher die Entgelte anhand der Geschäftsmodelle der Mobilfunknetzbetreiber individuell festgelegt werden.

- f) Die Behörde schreibt in Punkt 2.3, dass andere Kostenbestandteile als die Netzkosten plus Gemeinkosten nicht berücksichtigt werden sollen. Dies impliziert eine Streichung von netzbetreiberindividuellen Zuschlägen. tele.ring steht einem Ansatz ausgesprochen kritisch gegenüber und möchte betonen, dass dies keine ausgewogene Regulierung darstellt und nachhaltigen Wettbewerb unmöglich macht. So eine Regulierung beachtet nicht die Realität, sondern stellt einen theoretischen Ansatz dar, der auf Annahmen beruht, die in einem Markt mit realistischem Wettbewerb nicht erfüllt sein können. Unter Punkt 1 haben wir mehrere belastbare Belege hierfür angebracht. Eine weitere Diskussion bezüglich der relevanten Aufschläge führen wir unter Kapitel 4. Vorweg sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass wir hier keine vertiefte Diskussion über die Art und Weise der

Gemeinkostenaufschläge führen wollen. Per se ist aber nicht einleuchtend, warum bei der Mobilfunkterminierung die Gemeinkosten äquiproportional, d.h. mit einem gleichen prozentuellen Aufschlag auf alle Leistungen verrechnet werden sollen. Angesichts des Charakters der Leistungen, die hier in Frage stehen, erscheint auch eine Vorgehensweise, bei der Leistungen mit der geringsten Nachfrageelastizität höhere Gemeinkostenaufschläge zugewiesen bekommen, für adäquat.

Problematisch erscheint die Ausklammerung von Marketing, Endkundenbilling, Customer Care und Handsetsubventionen. In einer näheren Betrachtung ist es nämlich eindeutig, dass diese Aktivitäten eines Mobilfunknetzbetreibers eine Voraussetzung sind, um Terminierung anzubieten. Die Terminierungsleistung beinhaltet die mobile Erreichbarkeit von Teilnehmern. Um überhaupt Terminierungsleistungen anbieten zu können, müssen erst Mobilfunkteilnehmer im Endkundenmarkt gewonnen werden, und dafür entstehen Kosten, die zu den FL-LRAIC gehören. Ohne Mobilfunkteilnehmer könnte keine Terminierung angeboten werden. Diese Kosten sind unterschiedlich für die jeweiligen Betreiber. Zum Beispiel bedienen One und tele.ring Marktsegmente im Endkundenmarkt, die sehr teuer zu akquirieren sind. Damit haben diese Unternehmen höhere Kosten für Terminierung.

- g) In Punkt 3.2 in ihrem Konsultationsdokument behandelt die Behörde die Frage nach welchem Maßstab, die Regulierung durchgeführt werden soll – hier stellt sich die Frage nach der Verwendung eines hypothetischen Wertes oder den FL-LRAIC für mobilkom. Vorgeschlagen wird ein System aus beiden Ansätzen. tele.ring schlägt vor, ein FL-LRAIC für mobilkom zu ermitteln. Für die anderen Mobilfunkbetreiber sollen dann die FL-LRAIC für mobilkom plus angemessener Aufschläge bzw. Abschläge ermittelt werden. Einen hypothetischen Wert zu ermitteln, birgt eine große Gefahr, u.a. aus den folgenden Gründen:
- a. Es ist einfacher, Kosten und Faktoren „auszublenden“ als zu viele Faktoren in die Berechnung aufzunehmen. Werden die LRAIC eines existierenden Betreibers ermittelt, besteht die Möglichkeit, eine Plausibilitätskontrolle anhand der Geschäftszahlen des Betreibers durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass Kosten die kurzfristig „ineffizient“ erscheinen, aber langfristig zu den FL-LRAIC gehören zu berücksichtigen sind (siehe hierzu Punkt b oben). Es gilt nämlich, die langfristigen zusätzlichen Durchschnittskosten zu ermitteln. Kurzfristig können die effizienten Kosten sowohl nach unten als auch nach oben schwanken. Werden immer die Zeiträume mit unterdurchschnittlichen Kosten als Basis für die Berechnung herangezogen, ergeben sich zu niedrige LRAIC. Werden die LRAIC für z.B. mobilkom ermittelt, können die Ergebnisse gegenüber Geschäftsberichten mehrerer Jahre geprüft werden.
 - b. Ein hypothetisches Modell beruht auf einer hohen Zahl an Annahmen, die nur – zumindest teilweise - willkürlich festgelegt werden können. Damit sind die Ergebnisse in der Regel nicht belastbar. Hierzu gehören auch langfristige Verkehrsannahmen und Annahmen zur Marktentwicklung, wie z.B. das angenommene 6%ige-Wachstum, das im Konsultationsdokument unterstellt wird.
 - c. Bei einem hypothetischen Wettbewerbsergebnis besteht die Gefahr, dass theoretisch optimale FL-LRAIC und Entgelte ermittelt werden, die zwar theoretisch logisch erscheinen, jedoch nicht in die Realität umsetzbar sind. Die Zusammenhänge zwischen einzelnen Komponenten und Sachverhalten in der Realität sind sehr vielfältig und jedes Kostenmodell stellt eine Vereinfachung dar. Wird ein Entgelt für ein reelles Unternehmen (mobilkom)

ermittelt, besteht immer die Möglichkeit, die Ergebnisse anhand der buchhalterischen Werte auf Konsistenz zu prüfen.

Aus den hier angeführten Punkten sowie den Schlussfolgerungen aus den Kapiteln 1 und 2 oben, kann festgestellt werden, dass der Ansatz der TKK, wie er in dem Konsultationsdokument vorgeschlagen ist, zu theoretisch ist. Aus diesem Grund möchte tele.ring einen modifizierten Ansatz vorschlagen, der den österreichischen Mobilfunkmarkt und dessen Besonderheiten berücksichtigt, eine gerechte Behandlung der Mobilfunknetzbetreiber und anderer Telekommunikationsbetreiber gewährleistet, sowie die Verbraucherinteressen wahr nimmt.

Schlussfolgerung zu Kapitel 3:

- (1) Das Konsultationsdokument ist an einigen Stellen ergänzungsbedürftig bzw. bedarf der Präzisierung, z.B. betreffend der Fragen der Variabilität der Kostenelemente sowie der Abgrenzung zwischen langfristiger und kurzfristiger Effizienz.*
- (2) Nicht ausgereift sind die Ausführungen zur Kapitalstruktur und den Kapitalkosten: tele.ring tritt für eine Gleichbehandlung aller Netzbetreiber in Bezug auf die Kapitalkosten und die Festlegung über eine Mehrjahresperiode ein.*
- (3) Die UMTS-Kosten haben eine Geschichte in der regulatorischen Behandlung. Eine einfache Ausblendung zum jetzigen Zeitpunkt schafft (weitere) Ungleichgewichte zugunsten von mobilkom und T-Mobile Austria.*

4. Das richtige Entgeltregulierungsmodell aus der Sicht von tele.ring

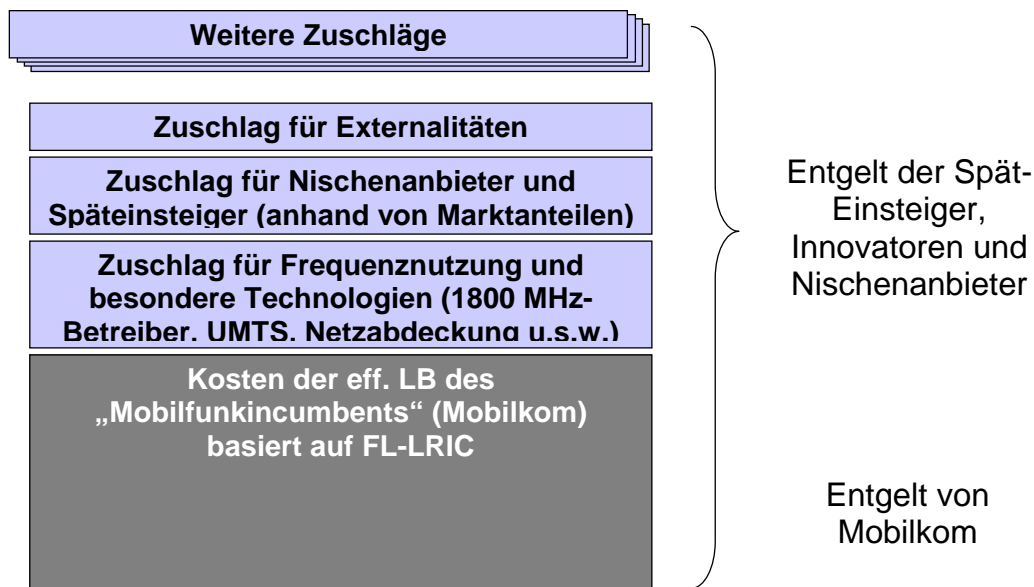
tele.ring möchte ein anderes Modell für die Entgeltregulierung vorschlagen. Dieses Modell ist ein enhanced FL-LRAIC- Modell („Enhanced LRAIC“ oder „Erweitertes LRAIC“; kurz „E-LRAIC“), bei dem die Entgelte anhand der FL-LRAIC-Kosten für den Betreiber mit den niedrigsten FL-LRAIC-Kosten ermittelt werden (diese Kosten ergeben sein Terminierungsentgelt), und die anderen Betreiber erhalten Zuschläge für „enhanced services“ und besondere Gegebenheiten. Diese Zuschläge sollen eine realistische Nicht-Reziprozität nachbilden, und dabei intertemporale Chancengleichheit der Mobilfunknetzbetreiber gewährleisten. Damit werden Unterschiede bei den Leistungen und den Betreibern gewährt, ohne dabei gegen das Gebot der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu stoßen.

4.1. Ziele und Aufbau des E-LRAICs

Wie oben beschrieben, ist das vorgeschlagene Entgeltregulierungsmodell der TKK nicht in allen Punkten falsch, jedoch sind einige Eckpunkte in dem Konzept zu modifizieren, Zum Beispiel das Ziel der reziproken Entgelte ohne Berücksichtigung von langfristigen Besonderheiten im Mobilfunkmarkt (siehe Konsultationsdokument Punkt 1.2). tele.ring schlägt einen Ansatz vor, der mit dem neuen Recht kompatibel ist und der Regulierungsbehörde die entsprechende Flexibilität erlaubt. Dieser Ansatz besteht aus folgenden Elementen:

- Festlegung der Terminierungsentgelte von Mobilfunknetzbetreibern durch Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung des größten Mobilfunknetzbetreibers auf der Basis seiner FL-LRAIC unter Hinzurechnung von betreiberindividuellen und wettbewerbskonformen Zuschlägen für alle anderen Mobilfunknetzbetreiber.
- Bestimmung dieser Zuschläge für andere Betreiber auf der Grundlage unterschiedlicher Unternehmensgrößen, Verkehrsmengen, UMTS-Netzausbaukosten, Kostendifferenzen zwischen GSM900- und GSM1800-Netzen etc. Die Zuschläge sind betreiberindividuell zu ermitteln und sie verändern sich im Zeitablauf je nach Entwicklung der Marktposition des Unternehmens. Bei einer Angleichung der Marktanteile kommt es somit auch zu einer Reduktion der Zuschläge.
- Zielsetzung ist die Annäherung der Terminierungsentgelte im Laufe eines Zeitraums, der dem halben Zeitraum der Konzessionslaufzeit, gezählt ab dem Zeitpunkt der Konzessionserteilung entspricht. Dadurch besteht die Möglichkeit, aber nicht die zwingende Anforderlichkeit, reziproker Entgelte. Dies ist im Einklang mit der entsprechenden VwGH-Rechtsprechung.
- Wegfall der Prämisse „gleiche Marktanteile aller Betreiber zu einem definierten Zeitpunkt in der Zukunft“, sondern intertemporale Chancengleichheit.

Mit diesem Modellansatz würde sich das Entgelt eines Mobilfunknetzbetreibers individuell, aber methodisch ähnlich ermittelt, wie folgt zusammensetzen:



Basis (hier in dunklem grau eingefärbt) wäre jeweils der zu ermittelnde Betrag der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung des größten Unternehmens am Markt. Dieser Wert, der sich natürlich im Zeitablauf anpassen kann, wäre der Basiswert für die Entgeltberechnung aller anderen Unternehmen. Mit einer Berechnung auf dieser Grundlage würde auch sichergestellt, dass es unmittelbar zu keinen Erhöhungen der Terminierungsentgelte käme, weil z.B. ein effizienter aber nur theoretisch existierender Anbieter mit angenommenen 20 % Marktanteil höhere Kosten haben kann als ein real existierendes Unternehmen mit 40 % Marktanteil.

Für alle anderen Mobilfunknetzbetreiber würden Aufschläge für bestimmte, zu definierende Aspekte ermittelt und jeweils dem Basiskostensatz zugerechnet. Damit wird sichergestellt, dass Unterschiede in den Kosten, insbesondere solche, die auf unterschiedliche Marktpositionen zurückzuführen sind, berücksichtigt werden. Die Zuschläge sind ebenfalls betreiberindividuell. Sie werden mit der Unternehmensentwicklung variieren, d.h., tritt die von der Regulierungsbehörde erwartete Entwicklung der Angleichung der Marktanteile ein, dann werden die Zuschläge zurückgehen, die Kostenunterschiede verringern sich, die Entgelte nähern sich an. Tritt die von der Regulierungsbehörde erwartete Entwicklung nicht ein, werden die Unterschiede zwischen den Betreibern adäquat berücksichtigt und in den Kosten sowie dem Terminierungsentgelt zum Ausdruck gebracht.

4.2. Zulässige Zuschläge (und Abschläge)

Aus Sicht von tele.ring ist es zulässig, dass trotz einer Annäherung an reziproke Entgelte im Zeitablauf dennoch Unterschiede bestehen bleiben dürfen, die durch unterschiedliche individuelle Situationen begründet sind. Gründe für derartige Abweichungen können z.B. sein:

- Unterschiedliche Marktanteile, Kundenzahlen und Verkehrsmengen (bei gleichem Netzausbau und Bevölkerungsabdeckungsaufgaben): wenn für den Marktführer die Kosten (FL-LRAIC) in seiner gegenwärtigen Marktposition bestimmbar sind, dann sind auch die Kosten bestimmbar, wenn er Marktanteile und Verkehrsmengen hätte, die denen der Wettbewerber entsprechen (s. hierzu die Regression zur Ermittlung der Kosten der Terminierung bei unterschiedlichen Minutenvolumina in Anhang 1). Damit würden FL-LRAIC Kosten dieser Betreiber simuliert. Aus den Unterschieden könnte

man die Entgeltdifferenzen bestimmen. Eine volle Anerkennung der Differenz wäre aber kritisch, da damit Anreize für die kleineren Unternehmen fehlen, ihren Rückstand aufzuholen. Daher könnte man die Zuschlagskalkulation so ausgestalten, dass ein bestimmter Anteil der jeweiligen Kostendifferenzen in die Berechnung der Entgeltaufschläge eingerechnet werden darf.

- Unterschiedliche Terminierungsleistungen; Da die Mobilfunknetzbetreiber unterschiedliche Erreichbarkeit (durch unterschiedliche Netzabdeckung) und unterschiedliche Sprachqualität (u.a. anhand des Frequenzbandes, Echounterdrückung und Sprachkomprimierung) anbieten, sind unterschiedliche Terminierungsentgelte gerechtfertigt. Der Anrufer (A-Teilnehmer) bezahlt für diese Leistung, die sich zwischen unterschiedlichen Betreiber unterscheidet, weshalb abweichende Terminierungsentgelte möglich sind.
- Differierende Kosten von GSM900- und GSM1800-Netzbetreibern im Bereich der Netzkosten: auch hier gilt, dass sich die Kostenunterschiede aus einem Modell ableiten lassen. Eine solche Berechnung hat z.B. Oftel vorgenommen. Wiederum gilt dann, dass die Abweichungen sich nicht in voller Höhe in den Entgelten wieder finden sollten, um nicht Anreize zur Verbesserung zu hemmen, sondern wiederum ein Anteil der (Kosten)unterschiede im Rahmen der Aufschlagskalkulation Berücksichtigung finden sollte. Auch dies würde eine betreiberindividuelle Berechnung sicherstellen.
- In der Vergangenheit sind die Mobilfunknetzbetreiber sehr unterschiedlich reguliert worden. Diese Ungleichheit zeigt unsere Berechnung der Produzentenrente in Anhang 1. Dabei ist ersichtlich, dass die Mobilfunknetzbetreiber deutlich unterschiedliche Voraussetzungen bzw. Maßstäbe von der Regulierungsbehörde (eingeräumt) bekommen haben, ihre Investitionen in Terminierungsleistungen zu amortisieren. Ersichtlich wird auch, dass mit Ausnahme von mobilkom und T-Mobile, die Mobilfunknetzbetreiber bisher keine ausreichende Gelegenheit hatten, ihre Investitionen zu amortisieren, und dies wird sich bei einer restriktiven Regulierung in der Zukunft nicht ändern. Um die Gerechtigkeit zwischen den Mobilfunknetzbetreibern zu gewährleisten, sind Zuschläge zur Amortisierung der Investitionen auch gerechtfertigt.
- UMTS-Netzkosten - falls diese gegen den hier vertretenen Ansatz explizit mit reguliert werden sollten: die UMTS-Netzausbaukosten konnten schon in der Vergangenheit durch die Behörde in den jeweiligen Bescheiden festgestellt werden. Auch in einem Modell unter Nutzung eines bestimmten Kostenrechnungssystems sind die Kosten ermittelbar. Die ermittelten absoluten Werte (für den Marktführer) bilden die Basis der Aufschlagsberechnung. Kleine Netzbetreiber werden zur Steigerung der Kundenzahlen und Verkehrsvolumina ein Interesse daran haben, UMTS erfolgreich zu positionieren. Zur Unterstützung und Förderung dieses Anliegens könnte man daher gestaffelt nach Größe und Marktposition der jeweiligen Unternehmen einen definierten Prozentsatz der Kosten für den UMTS-Netzausbau als Element der Terminierungsentgelte berücksichtigen und diesen Betrag (UMTS-Netzausbaukosten in € * x %) dem Terminierungsentgelt als Aufschlag hinzurechnen;
- Die vorgenannten Aufschläge sind der Art nach grundsätzlich zulässig. Dies wurde z.B. in der Diskussion um das Positionspapier der Gruppe Europäischer Regulierungsbehörden zur Ausgestaltung der Anforderungen an

Kostenrechnungssysteme ausdrücklich festgehalten.²⁶ Die Berücksichtigung solcher unterschiedlicher Situationen ist aber nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch ökonomisch sinnvoll, denn mit einem solchen Kriterienkatalog an objektiv messbaren Sachverhalten, lassen sich relevante Kostenunterschiede erklären und ermitteln.

Klar ist dabei, dass solche Unterschiede sich dann reduzieren und ebnen, wenn sich die Marktpositionen annähern. Bei einem Aufholen der „late entrants“ und parallel erfolgenden Marktanteilsverlusten der Mobilfunk-Incumbents wird man auch eine Reduktion der Kostenunterschiede nachvollziehen können und somit geringer werdende Aufschläge für die kleineren Mobilfunknetzbetreiber.

4.3. E-LRAIC – weitergehende Überlegungen und Begründung

Das E-LRAIC Modell ist von der Idee getragen, dass reziproke Entgelte an sich kein Ziel sind, aber dass eine realistische Effizienz angenommen wird, die bei Erfüllung der Annahmen zu vollkommenem Wettbewerb reziproke Entgelte ergibt. Würde aber der von der Behörde prognostizierte Weg eingeschlagen, und die Betreiber homogene Terminierungsleistungen anbieten, die gleiche Größe haben u.s.w. ergeben sich automatisch reziproke Entgelte, weil es dann keinen Grund mehr gibt, Zuschläge zu gewähren.

In den nachfolgenden Punkten führen wir die Argumentation von tele.ring im Detail aus. Folgende Vorteile des Modells sind dabei zu erkennen:

- Keine strikte Reziprozität als zwingendes Ergebnis
- Nicht-Reziprozität führt nicht zu Wettbewerbsproblemen
- Konstanz der Regulierung
- Fairness im Verhältnis zwischen den Betreibern

Keine strikte Reziprozität als zwingendes Ergebnis

Der Grundsatz der strikten Reziprozität als Zielgröße nach dem Ablauf der Zeitspanne bis 2010 ist nicht der richtige Weg zu Lösung der vermeintlichen Wettbewerbsprobleme, die die Telekom-Control-Kommission zu erkennen glaubt. Solche Wettbewerbsprobleme können nur dann auftreten, wenn z.B. erhebliche Unterschiede zwischen den Terminierungsentgelten unterschiedlicher Netzbetreiber bestehen, was aber aufgrund der von tele.ring freiwillig und einseitig durchgeführten Entgeltabsenkungen nicht der Fall ist. Auch in anderen Ländern zeigt sich, dass unterschiedliche Entgelte für Mobilfunknetzbetreiber zwischen unterschiedlichen Netzbetreibern Gang und Gäbe sind und keine Wettbewerbsprobleme verursachen. Insbesondere höhere Entgelte von später in den Markt eingetretenen Unternehmen und von GSM-1800-Betreibern im Vergleich zu GSM-900-Betreibern sind an

²⁶ „Whereas, where NRAs impose an obligation for cost orientation in accordance with Article 13 of the Access Directive an appropriate approach is one based on forward-looking long run average incremental cost, since it most accurately reflects that of a competitive market; **whereas this approach does not preclude the use of justified „mark ups“ as a means of recovering such forward looking joint and common costs of an efficient operator** as would arise under competitive conditions.“, vgl. ERG Opinion o Accounting separation and cost accounting, 14.10.2004, Erwägungsgrund Nr. 7, s. <http://erg.eu.int>. (Hervorhebung nicht im Original).

der Tagesordnung. Die Entgeltunterschiede zwischen der GSM-1800 und der GSM-900-Technologie begründen sich durch unterschiedlich hohe Netzkosten aufgrund der größeren Zahl an Basisstationen für ein GSM-1800-Netz.²⁷ Natürlich haben diese Unternehmen aufgrund des späteren Marktzutritts auch geringere Kundenzahlen und geringere Verkehrsmengen, was wiederum die Kosten pro Minute beeinflusst. Ofcom erkennt als einen wesentlichen Kostentreiber eines GSM 1800-MHz-Netzes das durch die Funktechnik bedingte dichtere Netz und damit kleinere Zellengrößen und die damit verbundene geringere Verkehrsauslastung der Zellen an. Dadurch ergeben sich bis zur Vollausslastung eines Netzes eindeutig höhere Kosten pro Minute. Diese Unterschiede würden im Ansatz der Entgeltermittlung durch die Behörde unberücksichtigt bleiben und letztendlich eliminiert; ein Modell hingegen, dass auf diese Differenzen eingeht, kann diese objektiv existierenden Unterschiede auch quantitativ bewerten und im Rahmen von Aufschlägen einrechnen.

Nicht-Reziprozität führt nicht zu Wettbewerbsproblemen

Dass Wettbewerbsprobleme durch unterschiedliche Terminierungsentgelte nicht bestehen, zeigt sich auch in der Preissetzungsstrategie von Festnetzbetreibern für Fest-zu-Mobil-Verbindungen (siehe Kapitel 1). So zeigt z.B. der Standardtarif der Telekom Austria für Verbindungen vom Festnetz in die Mobilnetze bei den Verbindungen zu One und zu T-Mobile-Austria trotz unterschiedliche Terminierungsentgelte das gleiche Endkundenentgelt – und das trotz der regulatorischen Auflage an die Telekom Austria Terminierungsentgeltdifferenzen in den Endkundenentgeltdifferenzen abzubilden. Bei den Verbindungsentgelten anderer Netzbetreiber tritt dieses Phänomen noch wesentlich stärker auf, wie die Tarifanalyse zeigt. Das impliziert, dass Festnetzbetreiber bereits heute weitgehend derartige Entgeltdifferenzen vernachlässigen. Gleiche Endkundenpreise für Verbindungen in Mobilfunknetze trotz unterschiedlicher Terminierungsentgelte belegen die Irrelevanz der Terminierungsdifferenzen für Festnetzbetreiber. Damit ist das hier vorgeschlagene System der Zuschläge – aus Wettbewerbssicht - wesentlich unkritischer zu sehen.

Die zitierten Hinweise auf Entscheidungen des VwGH im Festnetzbereich können auch ergänzt werden um VwGH-Erkenntnisse zum Mobilfunk. So entschied der VwGH am 20.07.2004 (vgl. VwGH Slg. 2000/03/0285) in Bezug auf den Bescheid der Telekom-Control-Kommission Nr. Z 24/99-27 betreffend der Terminierungsentgelte von T-Mobile Austria (damals: max.mobil), dass die Festlegung reziproker Entgelte für marktbeherrschende und nicht-marktbeherrschende Unternehmen auf Probleme stoße. Zwar sei es nicht ausgeschlossen, dass marktbeherrschende und nicht-marktbeherrschende Unternehmen die gleichen Kosten und somit die gleichen Entgelte aufweisen, dies müsse sich jedoch durch eine individuelle Kostenprüfung erst ergeben. Insoweit wird auch auf die früheren Erkenntnisse aus dem Festnetzbereich vom 17.06.2004 (Zl. 2000/03/0287) verwiesen:

„Nach der insofern klaren Aussage des Art. 7 RL 97/33/EG findet der Grundsatz der Kostenorientierung nur bei der Festlegung der Höhe des Entgeltes von marktbeherrschenden Unternehmen Anwendung. Grundsätze für die Ermittlung des Zusammenschaltungsentgeltes von nicht-marktbeherrschenden Unternehmen hat der Verwaltungsgerichtshof schon in seinem Erkenntnis vom 18.03.2004, Zl. 2002/03/0164, dargestellt. Danach soll durch die Festlegung angemessener Bedingungen unter Berücksichtigung der Gesetzes- bzw. Regulierungsziele des TKG und der RL 97/33/EG ein fairer Ausgleich der berechtigten Interessen beider Parteien herbeigeführt werden. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Festsetzung von gleich hohen

²⁷ Vgl. Z.B. Entscheidung der RegTP in Sachen der Entgelte für VodafoneD2, BK 4c-04-048, S. 13

Zusammenschaltungsentgelten nicht-marktbeherrschender und marktbeherrschender Unternehmen nicht als per se rechtswidrig. Doch sind die konkreten Kosten eines (auch nicht-marktbeherrschenden) Unternehmens ein Parameter für die Ermittlung des „angemessenen“ Entgelts, d.h. bei Festsetzung des Entgelts für die Zusammenschaltungsleistung auch auf diese Kosten einzugehen ist (vgl. das hg. Erkenntnis vom 17.06.2004, Zl. 2000/03/0287). Die Kosten für Zusammenschaltungsleistungen eines Unternehmens werden regelmäßig auch vom Verkehrsvolumen, letztendlich also auch von der Marktposition des jeweiligen Unternehmens beeinflusst. Ausgehend davon, dass die Marktposition eines Anbieters wesentlich auch durch den Zeitpunkt seines Markteintritts bestimmt wird, sind die Ausführungen der belangten Behörde, wonach für neu in den Markt eingetretene Mobilfunkanbieter eine „Schutzfrist“ anzunehmen ist, nicht als rechtswidrig zu erkennen. Die „relative Markstellung“ ist gem. Art. 9 Abs. 5 RL 97/33/EG eines von mehreren unterschiedlichen Kriterien zur Erreichung des Art. 9 Abs. 5 RL 97/99/EG gesteckten Zieles, einen „fairen Ausgleich der berechtigten Interessen beider Parteien“ zu erreichen. Im Hinblick auf den klaren Wortlaut des Art. 9 Abs. 5 RL 97/33/EG, der die (beispielsweise) Berücksichtigung einer Reihe von Kriterien anordnet, kann kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass deren Heranziehung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auch dazu führen kann, dass in einem konkreten Fall die Zusammenschaltungsentgelte von marktbeherrschenden und nicht-marktbeherrschenden Unternehmen in gleichen Höhe festzusetzen sind.“

Daraus ergibt sich, dass die Regulierungsbehörde vom VwGH aufgetragen bekommt, stärker auf die individuellen Sachverhalte der jeweiligen Entscheidung zu achten. Gerade der Hinweis des VwGH, dass die Kosten für Zusammenschaltungsleistungen sich ganz wesentlich durch das Verkehrsvolumen, die Marktposition und somit auch den Zeitpunkt des Marktzutritts bestimmen, muss der Regulierungsbehörde klar sein, dass eine „angenommene Angleichung der Marktanteile“, die den Annahmen des VwGH in Bezug auf die unterschiedliche Entwicklung je nach Zeitpunkt des Marktzutritts widerspricht, letztendlich nicht zu einer derartigen „Gleichmacherei“ führen kann. Die Regulierungsbehörde muss unter Berücksichtigung dieses Erkenntnis des VwGH sehr wohl stärker in Erwägung ziehen, dass die Marktanteilsentwicklungen eben nicht auf einen ähnlichen Zielzustand hinaus läuft, der im Jahr 2008 nahezu eine Gleichverteilung von jeweils 20 % Marktanteil für jeden Anbieter erbringen wird (Die Gleicherreichung schon in 2008 ergibt sich aus der vorgeschlagenen degressiven Gleitpfad, siehe hierzu Punkt 5 unten). Bei dieser Art von Entscheidung werden alle Mobilfunknetzbetreiber „Opfer“ eines Prognosefehlers der Regulierungsbehörde. Praktisch keine Indikatoren sprechen dafür, dass genau der von der Behörde vorhergesehene Zustand mit 20 % Marktanteil jedes Anbieters im Jahr 2008 eintreten wird. Die Wahrscheinlichkeit eines Prognosefehlers und damit einer Fehlentscheidung zugunsten einiger Unternehmen und zu Lasten anderer Mobilfunknetzbetreiber ist enorm hoch. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb die Regulierungsbehörde ausgerechnet diesen extrem unsicheren Weg einschlagen sollte, und sich damit auch im Widerspruch zu den wettbewerbs- und ordnungspolitischen Überlegungen des VwGH setzen sollte.

Konstanz der Regulierung

Die Telekommunikationsbranche ist durch hohe Investitionen gekennzeichnet. Diese Investitionen brauchen viele Jahre um sich zu rentieren. Änderungen der Geschäftsbedingungen und Business Modelle nach der Durchführung der Investitionen können zu erheblichen monetären Verlusten führen. Dies ist unter anderem auch der Grund, warum die Konzessionen für 20 Jahre zugeteilt werden. In einer solchen Branche ist die Einführung eines neuen Regelwerkes mit großen Risiken verbunden. Für die ausführende

Behörde, die TKK, müssen Änderungen des Regulierungsregimes eher in inkrementellen Schritten (Evolution) statt durch große „Revolutionen“ erfolgen.

Die Regulierung von Entgelten stellt einen Einschnitt in wesentliche Rechte (Eigentumsfreiheit, Wirtschafts- und Freiheitsrechte) der Betreiber dar. Das Netz der Betreiber ist ihr Eigentum und gehört nicht der öffentlichen Hand. Im Fall von Telekom Austria ist dieser Aspekt einfacher zu bewerten, da das Netz als öffentliches Unternehmen aufgebaut wurde. tele.ring und andere Mobilfunknetzbetreiber sind aber zu 100 % aus privatem Kapital finanziert. Die Entgeltregulierung beeinträchtigt im großen Maß die Entscheidungshoheit der Eigentümer über ihrem Netz. Bei solchen staatlichen Eingriffen darf daher nur mit größter Vorsicht vorgegangen werden .

Zu berücksichtigen ist, dass der vorgeschlagene Weg der Regulierungsbehörde eine sehr starke Modifikation des bisherigen Regulierungsregimes mit sich bringt. Derartig starke Änderungen sind immer vor dem Hintergrund ihrer Nützlichkeit zu hinterfragen. Wenn man bedenkt, dass die Mobilfunkterminierungsentgelte in Österreich eher zu den niedrigen im europäischen Vergleich gehören, durch den Marktzutritt von zwei zusätzlichen MVNO der Wettbewerb intensiviert worden ist und tele.ring seine Mobilfunkterminierungsentgelte in den letzten Jahren deutlich abgesenkt hat (und diese Absenkungen in den nächsten Monaten weiter fortsetzt), so stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit derart scharfer Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf tele.ring. Die bisherige Regulierung auf der Grundlage einer Angemessenheit individueller Entgelte für die jeweiligen Netzbetreiber festzulegen, hat sich vom Ergebnis her als sachgerecht und zielführend erwiesen. Eine massive Änderung, insbesondere eine Einebnung der Entgelte und damit die Hervorrufung starker wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen den Betreibern, bedarf einer spezifischen Begründung. Eine solche Begründung kann in den Bescheiden bisher nicht erkannt werden. Auch das TKG 2003 sieht keinen definierten Zusammenhang zwischen Entgelthöhe, SMP-Feststellung und Marktposition vor.²⁸

Hingegen leistet das von tele.ring vorgeschlagene Modell, E-LRAIC diese Begründung. Es berücksichtigt die Marktanalyse-Ergebnisse der Behörde und die Auflage, die Entgelte auf der Grundlage von FL-LRAIC zu bestimmen und definiert Kriterien, die objektive Unterschiede zwischen den Kostensituationen der Netzbetreiber aufzeigen können, die sich in den Entgelten widerspiegeln sollen.

Fairness im Verhältnis zwischen den Betreibern (Mobil-Mobil sowie Fest-Mobil)

Darüber hinaus bedarf es eines Modells, das Fairness zwischen Mobilfunknetzbetreibern und Festnetzbetreibern schafft. Dies ist schon deshalb wichtig, weil aus Sicht des Festnetzes gelegentlich kritisiert wird, dass die Terminierungsentgelte zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Festnetz und Mobilfunk führen. Element eines derartigen Modells könnte sein, dass auch die Terminierungsentgelte im Festnetz variieren, d.h. nicht-reziprok sein dürfen: lässt man Kostenunterschiede als Begründung für Entgeltunterschiede im Vorleistungsbereich zu, dann ist dieser Ansatz für Mobilfunknetze und für Festnetze valide.

²⁸ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die ungarische Regulierungsbehörde vor kurzem bei der Marktanalyse betreffend Mobilfunkterminierung eine Entgeltdifferenzierung bei den Terminierungsentgelten bis zu 20 % als nicht kritisch betrachtet. Insofern gibt es auch Beispiele, in denen mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen, dennoch keine Identität im Sinne einer absoluten Reziprozität der Entgelte vorgegeben wurde, vgl. http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/doc/highlights/current_spotlights/commission_decision/sg_greffe_2004_d204945.pdf

Dies bedeutet, dass es gerechtfertigt ist, dass auch im Festnetzbereich wettbewerbsverträgliche Aufschläge für die Terminierungs- und Originierungsentgelte der alternativen Anschlussnetzbetreiber eingeführt werden. Das nationale Konsultationsdokument der Regulierungsbehörde zu den Zusammenschaltungsmärkten scheint dies zu bestätigen.

Schlussfolgerung zum E-LRAIC-Modell:

Mit dem von tele.ring vorgeschlagenen Ansatz könnten alle aus Sicht der Behörde erforderlichen Ziele gleichzeitig erreicht werden, ohne später in den Markt eingetretene Unternehmen zu schädigen und ohne negative Wirkungen auf den österreichischen Telekommunikationsmärkten als Konsequenzen fürchten zu müssen. Darüber hinaus wäre das vorgeschlagene Modell vollkommen im Einklang mit der geplanten bescheidmäßigen Auflage an die Mobilfunknetzbetreiber und somit im Rahmen des neuen Rechts.

Die vorgeschlagene Gegenkonzeption steht auch nicht im Widerspruch zu früheren Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission. Diese hat bisher Reziprozität als Ziel bei Betreibern mit vergleichbaren Wettbewerbspositionen ausgegeben:

„Die Telekom-Control-Kommission hat in ihrer bisherigen Regulierungspraxis durchgängig die Meinung vertreten, dass sich langfristig, bei identischen Netzen und bei Vorliegen vergleichbarer Wettbewerbspositionen [Hervorhebung durch tele.ring] ein einheitlicher Marktpreis einstellen muss.“²⁹

Genau aus diesem Grund darf gegenüber tele.ring auch in Zukunft kein anderes Prinzip zur Anwendung gelangen. Beide genannten Kriterien sind weder in 2004 noch (voraussichtlich) in 2008 gegeben. Die Netze sind nicht identisch, aber vor allem liegen keine vergleichbaren Wettbewerbspositionen vor. Diese werden nur durch die Annahme der Telekom-Control-Kommission simuliert, dass im Jahr 2008 alle Unternehmen einen Marktanteil von rund 20 % haben. Das sich dadurch ergebende Umverteilungspotenzial bzw. „Churn-Erfordernis“ wurde bereits oben gezeigt und muss als praktisch nicht erwartbar bezeichnet werden. Insofern wird diese Situation gleichartiger Verteilung der Marktanteile nicht eintreten, und damit ist auch eine wesentliche Voraussetzung, nämlich das Vorliegen vergleichbarer Wettbewerbspositionen „für einen einheitlichen Marktpreis“ auf der Grundlage der Reziprozität entfallen. Auch wenn identische Netze und vergleichbare Wettbewerbspositionen zu reziproken Entgelten führen sollen, so muss erkannt werden, dass diese Voraussetzungen heute schlichtweg nicht gegeben sind und keine Indikatoren vorliegen, die eine dahingehende Entwicklung im von der Behörde ins Auge gefassten Zeitraum erwarten lassen. Die Telekom-Control-Kommission darf daher Gleiches nicht ungleich behandeln, aber ebenso wenig gibt es einen Grund signifikant Ungleiches (nämlich die Wettbewerbsposition von tele.ring im Vergleich zu den anderen Mobilfunkunternehmen heute und auch in 2008 oder 2010) gleich zu behandeln.

²⁹ Vgl. Bescheid Z 28/02, S. 15.

Schlussfolgerung zu Kapitel 4:

(1) *tele.ring möchte das Modell der Behörde verbessern und schlägt ein so genannte E-LRAIC Modell vor. Dies ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet*

- Festlegung der Terminierungsentgelte von Mobilfunknetzbetreibern durch Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung des größten Mobilfunknetzbetreibers auf der Basis seiner FL-LRAIC unter Hinzurechnung von betreiberindividuellen und wettbewerbskonformen Zuschlägen für alle anderen Mobilfunknetzbetreiber.
- Bestimmung dieser Zuschläge für andere Betreiber auf der Grundlage unterschiedlicher Unternehmensgrößen, Verkehrsmengen, UMTS-Netzausbaukosten, Kostendifferenzen zwischen GSM900- und GSM1800-Netzen etc.
- Wegfall der Prämisse „gleiche Marktanteile aller Betreiber zu einem definierten Zeitpunkt in der Zukunft“, sondern intertemporale Chancengleichheit.

(2) *Reziprozität ist ein mögliches, aber kein zwingendes Ergebnis von Kostenbetrachtungen*

(3) *Nicht-Reziprozität als Prinzip gilt für Festnetz und Mobilfunk zu adäquaten Berücksichtigung unterschiedlicher Wettbewerbspositionen.*

5. Anpassung des Gleitpfadmechanismus – Realitätsnähe und Operationalisierung

tele.ring ist ausdrücklich gegen einem Gleitpfad, wenn dieser als zwingend notwendiges Ziel hat, Reziprozität einzuführen, wie es von der Behörde vorgeschlagen wird. Ein Gleitpfad ist nur anzuordnen, falls die Differenz zwischen den E-LRAIC und die heurigen Entgelten spürbar ist. Falls der Abstand zwischen den ermittelten Unterschied zwischen die LRAIC und die heurigen Entgelten erheblich ist, beispielsweise mehr als 20 % für einen Betreiber beträgt, ist ein Gleitpfad zu empfehlen, weil ansonsten die Absenkungen zu disruptiven Effekten führen. Zu diesem Zweck, bzw. falls die Behörde sich gegen unsere Stellungnahme und für Reziprozität entscheidet, nehmen wir auch zum vorgeschlagenen Gleitpfad Stellung, nicht ohne die von tele.ring präferierte andere Lösung herauszustreichen.

- a) Ein individueller Gleitpfad wie von der Telekom-Control-Kommission vorgeschlagen wird, ist deutlich besser geeignet, disruptive Effekte zu vermeiden als ein gemeinsamer Gleitpfad für alle Betreiber. Es berücksichtigt zudem viel besser die betreiberindividuellen Markteinstiegspunkte, Marktpositionen, Frequenzspektren u.s.w. Wie haben ausführlich belegt, warum die Mobilfunknetzbetreiber nicht nur unterschiedliche Entgelte haben, sondern auch warum diese den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen. So lange Externalitäten vorhanden sind und die Terminierungsleistungen nicht identisch sind, sind die notwendigen Annahmen zum vollkommenen Wettbewerb nicht erfüllt. Wir haben auch gezeigt, dass aus Gerechtigkeitsgründen, Reziprozität eine Bestrafung der jüngeren und kleineren Mobilfunknetzbetreiber bedeutet. Dies ist eine „doppelte Bestrafung“, weil es nicht nur nachhaltigen Wettbewerb verhindert, sondern weil es auch unterschiedliche Geschäftsmodelle und Innovativität bestraft. Vor allem bei der Einführung eines neuen Regulierungsregimes ist auf intertemporale Gleichbehandlung zu achten. Als Schlussfolgerung ist es von daher zwingend erforderlich, individuelle Gleitpfade anzuordnen.
- b) Bei dem Startwert sind die tatsächlichen Entgelte im Markt zu berücksichtigen. tele.ring ist kein Beispiel in der europäischen Regulierung für einen anderen Startwert bekannt. Verwunderlich ist jedoch die Wahl des Zeitpunkts. Diese fällt nämlich rein zufälligerweise mit dem letzten Tag der Entgeltabsenkung der tele.ring zusammen. tele.ring verringerte seine Entgelte ab 01.10.2004 um ca. 20 %. Im Modell der Behörde wird tele.ring durch diese freiwillige Absenkung nochmals „bestraft“. Die Behörde schlägt Absenkungszeiträume von 6 Monate vor. Logisch wäre es von daher, den Startwert aus 01.07.2004 – 6 Monate vor der ersten Absenkung - zu nehmen. Ansonsten bestraft TKK Unternehmen wie tele.ring, die freiwillig ihre Entgelte in der letzten Zeit gesenkt haben – und die auch noch weitere Absenkungen in naher Zukunft angekündigt haben. Als Alternative könnte auch ein gewichtetes Entgelt für das ganze Jahr 2004 als Startwert herangezogen werden.

Letztendlich zeigt der Ansatz des Gleitpfades im Konsultationsdokument – zumindest betreffend tele.ring – einen Übereifer der Behörde. Die tele.ring-Entgelte wurden freiwillig seit Anfang 2004 in mehreren Schritten nach unten angepasst. Die Eingriffe der Behörde in dieses Gefüge zum 1.1.2005 wären störend und nicht angemessen. Auch aus diesem Grund wäre bei tele.ring eine Verschiebung des Startzeitpunktes für die Gleitpfad-Absenkung um ein Jahr angemessen und gerechtfertigt. tele.ring hat schon mit ihren Zusammenschaltungspartnern eine Absenkung zum 01.04.2005 auf 13,80 € vereinbart. Dies ist das Entgelt, was One seinen Zusammenschaltungspartnern bisher verrechnet hat, und liegt für den Zeitraum

Januar bis Juni 2005 unterhalb des vorgeschlagenen Gleitpfads. Dabei entsprechen die freiwilligen (!) Absenkungen von tele.ring den halbjährlichen Abständen, die die Regulierungsbehörde vorschlägt. Jedoch würde die Absenkung ab 01.07.2005 bedeuten, dass tele.ring noch einmal 3 Monate nach der vorherigen Absenkung die Entgelte senken müsste. Da dies über das wirtschaftlich tragbare Maß hinausgeht, fordert tele.ring folgende Startzeitpunkte in Abänderung des im Konsultationsdokument entworfenen Zeitplans:

- 01.01.2005 für mobilkom, T-Mobile und One
- 01.01.2006 für tele.ring, unter der Voraussetzung, dass tele.ring ihre Entgelte zum 01.04.2005 wie freiwillig angeboten absenkt
- 01.01.2006 für Hutchison (ca. 4 ¼ Jahre nach Konzessionserteilung – in etwa parallel zu tele.ring – dort 4 ¾ Jahre).

Die etwas kürzere Periode für Hutchison bis zum ersten entgeltregulatorischen Eingriff (im Vergleich zu tele.ring) ist insofern gerechtfertigt als das Hutchison eine deutlich geringere Verpflichtung zur Bevölkerungsabdeckung hat als die anderen Mobilfunknetzbetreiber (nämlich nur 50 % bis Ende 2005) und zudem die Möglichkeit hatte, einen schnellen Marktstart durch national roaming durchzusetzen. Somit konnten investive Mittel gespart werden. Dadurch stiegen zwar die Betriebsausgaben, jedoch stehen diesen Ausgaben auch unmittelbare Umsätze gegenüber. Eine „Schutzfrist“ für die Investitionen ist daher nicht im gleichen Ausmaß gerechtfertigt wie für die anderen Betreiber, die erheblich größere Investitionen in das eigene Netz als Konzessionsverpflichtung auferlegt bekommen hatten.

Die Telekom-Control-Kommission vertritt hingegen die Auffassung, dass die Hutchison 3G Austria GmbH (H3G) aufgrund des späten Markteintritts und den damit verbundenen Late-Comer-Nachteilen für einen Zeitraum von etwa drei Jahren einen Investitionsschutz genießen soll und daher eine erste Absenkung entsprechend später erfolgt.

tele.ring begrüßt grundsätzlich das Konzept des Investitionsschutzes für Neueinsteiger. Die konkrete Ausgestaltung des Modells der Telekom-Control-Kommission macht jedoch tele.ring zum Verlierer gegenüber H3G, da tele.ring damit schlechter gestellt wird als H3G. Darüber hinaus, widerspricht das Modell nun den Ergebnissen der Amtssachverständigen im Bezug auf die Kosten der H3G.

H3G ist gemäß UMTS-Konzession verpflichtet, ein Mobilnetz mit einer Versorgungsaufgabe von 50 % Bevölkerungsabdeckung zu errichten. Darüber hinaus ist H3G durch das TKG berechtigt, regulatorisch durchsetzbar National Roaming zu nutzen. Damit sind ein wesentlicher Teil der Fixkosten eines Betreibers variabilisiert. Wir gehen auch davon aus, dass die Minutenkosten deutlich unter den niedrigsten Terminierungsentgelten im Markt liegen. tele.ring hatte eine Konzessionsauflage von 95 % Netzabdeckung. Eine Verpflichtung anderer Betreiber National Roaming anzubieten bestand nicht, weshalb das Mobilnetz der tele.ring völlig unabhängig von der Auslastung errichtet werden musste. Die Amtssachverständigen haben im Verfahren aus diesem Grund auch einen etwas eingeschränkten Investitionsschutz für H3G angenommen.

Aufgrund der eineinhalb Jahre zu späten Einführung der Mobilnummern Portabilität (MNP) ist H3G nun wegen der niedrigeren Wechselbarrieren in der Lage noch im Zeitraum des Investitionsschutzes leichter Kunden (auch von tele.ring) zu

akquirieren. Diese Möglichkeit hatte tele.ring nicht. Auch aus diesem Grund ist der Investitionsschutzzeitraum, der tele.ring eingeräumt wurde, für H3G mit Sicherheit nicht anzuwenden, sondern deutlich kürzer anzusetzen.

- c) Der Endwert sollten die E-LRAIC des jeweiligen Betreibers sein. Die Gründe hierfür sind unter Punkt 1-4 beschrieben. Das von der Behörde genannte Ziel, quasi reziproke Entgelte zu implementieren, beruht auf zu vielen Annahmen bezüglich der Vollkommenheit der Märkte, die alle erfüllt sein müssten. Sind diese Annahmen nicht erfüllt, aber die Quasi-Reziprozität eingeführt, droht das Aus für einen oder mehrere Betreiber, und das würde auch zu zusätzlichem Schaden auf den Endkundemärkten führen, da die Oligopolstruktur auf diesen Märkten verstärkt werden würde. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Mobilfunknetzbetreiber die gleichen FL-LRAIC haben. Es kann – im Sinne der VwGH-Bewertung - zwar so sein, aber es ist keineswegs zwingend, und von daher ist es im Detail und für jeden Betreiber zu prüfen, wie hoch die FL-LRAIC tatsächlich sind.
- d) Ein Endzeitpunkt/Zielzeitpunkt für den Gleitpfad wird von TKK nicht direkt vorgeschlagen (obwohl der vorgeschlagene Gleitpfad nahezu zur Reziprozität im Zeitraum 2008-2010 führt), sondern es soll eine asymptotische Annäherung geben. Dadurch kommt es rein rechnerisch nie zu reziproken Entgelten, was Punkt 1 in dem Konsultationsdokument widerspricht.
- e) Der Vorschlag von tele.ring ist, stattdessen einen linearen Verlauf des Gleitpfades zu wählen. Der Vorteil ist, dass die Absenkungen dabei in absoluter Höhe immer gleich bleiben, was die disruptiven Effekte vermindert. Bei dem degressiven Verlauf, sind die Absenkungen am Anfang in absoluter Höhe um ein Vielfaches höher als am Ende (siehe unsere Darstellung unten zum tele.ring-Entgelt). Somit entstehen am Anfang immense disruptive Effekte. Der Grund für einen Gleitpfad ist, dass die Betreiber Zeit bekommen um die Kosten durch Abbau von Ineffizienzen sowie die Erreichung des MES zu realisieren. Wenn die Anpassungen alle zu Beginn des Gleitpfades durchgeführt werden (in dem vorgeschlagenen Gleitpfad der Telekom-Control-Kommission erfolgen 44% der Absenkungen bereits nach einem Jahr) bekommt der Gleitpfad fast ausschließlich einen „kosmetischen“ Charakter, auf jedem Fall ist der Schutz vor disruptiven Effekten nicht mehr im Regulierungsmodell gegeben. Aus diesem Grund ist ein lineares Modell auf jedem Fall vorzuziehen.

Dabei ist es notwendig einen Endzeitpunkt festzulegen. Es spricht einiges dafür, diesen Zeitpunkt mit dem Ablauf der ersten Hälfte der jeweiligen Konzessionszeiträume zu wählen. Nach Ablauf der ersten Hälfte der Konzessionslaufzeit, sollte das betreiberspezifische E-LRAIC erreicht werden. Für einen Investor mit einer 20Jährigen Konzession sind 10 Jahre ein zentrales Datum, mit dem er sicherzustellen hofft, dass in der zweiten Hälfte des Zeitraums entsprechende positive Erträge zurückfließen und das Geschäft profitabel betrieben werden kann. Insofern hält tele.ring es auch für sinnvoll, eine Zeitspanne in Höhe des halben Konzessionszeitraums zu veranschlagen, um auf dem langfristigen effizienten Kostenniveau angekommen zu sein und, falls die notwendigen Annahmen erfüllt sind, annähernd reziproke Entgelte zu haben. Dadurch würde auch Fairness zwischen den Mobilfunknetzbetreibern geschaffen, die alle zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Markt eingetreten sind. Für alle laufen dann die entsprechenden Perioden auch gestaffelt ab (mobikom: 2003, T-Mobile Austria: 2004, One: 2007; tele.ring: 2009, Drei: 2011). Für die mobikom und T-Mobile Austria wären im Jahr 2004 diese 10 Jahre abgelaufen, eine Regulierung ihrer Entgelte auf der Grundlage von FL-LRAIC (im Fall von T-Mobile Austria ggf. noch mit spezifischen Aufschlägen) wäre auch nicht unangemessen.

Bei der Berechnung ist es auch von hoher Bedeutung, die Marktentwicklung richtig einzuschätzen. Die Behörde geht im Konsultationsdokument von einem zusätzlichen Verkehrswachstum von 6 % p.a. aus. Dies wirkt sich in den Gesamtminuten aus und somit auch in den Kosten für Terminierung. Wir halten diese Annahme für deutlich zu optimistisch. Der Mobilfunkmarkt befindet sich in Bezug auf die Entwicklung mittlerweile wieder – nach einem zwischenzeitlichen steilen Anstieg - im oberen, flachen Bereich einer „S-Kurve“ und damit sowohl in Bezug auf die Teilnehmer als auch in Bezug auf die Minuten in einer „Sättigungsphase“. tele.ring hält daher eine Prognose in Bezug auf das Verkehrswachstum (ohne Teilnehmerwachstum) von 3 % p.a. bereits für den oberen Grenzwert. Dies bedingt über die Jahre natürlich einen niederen Endwert an den Gesamtminuten (deutlich unter von 19,5 Mrd. Minuten), was sich wiederum auf die Kosten auswirkt. Das Argument der Behörde, früher hätte man mit 10 % Wachstum p.a. gerechnet ist nicht stichhaltig. In den Boom-Jahren des Mobilfunks 1998-2000 war das Wachstum sogar deutlich größer, solche Entwicklungen fortzuschreiben ist jedoch unrealistisch.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, ausgehend vom im Konsultationsdokument (S. 24) genannten Wert von 19,5 Mrd. Minuten in 2010 und einem Wachstum von 6 % wie die jährlichen Verkehrswerte aussehen (Angaben in Mrd. Min p.a.). Ausgehend vom so ermittelten Wert für 2003 wird dann die Verkehrsentwicklung bis 2010 mit einem 3%igen Wachstum berechnet. Am Ende ergibt sich ein Unterschied von 3,55 Mrd. Minuten im letzten Jahr.

Minuten im Mobilfunk 2003-2010 (Entwicklung unter verschiedenen Wachstumsannahmen)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Wachstum
12,97	13,75	14,57	15,45	16,37	17,35	18,40	19,50	6%
12,97	13,36	13,76	14,17	14,60	15,03	15,49	15,95	3%

- f) Derzeit vollzieht sich ein vollständiger Wechsel am Mobilfunkmarkt. Die Kundengewinnungskosten (Cost to Connect CtC) steigen rapide, da die Preisunterschiede zwischen den Betreibern sich deutlich verringert haben. Die Penetration erhöht sich aus unserer Sicht nicht mehr. Es findet somit nur noch ein Verdrängungswettbewerb statt. Aus Sicht der tele.ring ist es wegen der genannten Veränderungen am Markt nicht zulässig mittels Regressionsanalyse auf Basis der Daten von (bis) September 2003 auf die Zukunft zu schließen. Von tele.ring wird mit einer maximalen Verkehrssteigerung von 3 % (bei den technischen Minuten!) gerechnet. Daraus folgend ist die Bandbreite des Endwertes zu niedrig angesetzt. Bezüglich des Funktionsverlaufs bzw. den Absenkungen und Absenkungsschritten ist der Funktionsverlauf bei der vorgeschlagenen Absenkung von 25 % des Unterschieds zwischen dem aktuellen und dem FL-LRAIC-Entgelt erheblich. Dabei wird das Risiko von disruptiven Effekten nicht neutralisiert, sondern verstärkt. Anhand der Annahmen und dem Vorschlag der Behörde haben wir die zukünftigen Entgelte für tele.ring berechnet. Im Oktober 2004 verlangte tele.ring ein Terminierungsentgelt von 15,99 €. Dieses Entgelt wurde von 19,62 € freiwillig auf 18,17 € ab 01.02.2004 und auf 15,99 € ab 01.10.2004 abgesenkt. Die TKK schlägt vor, dieses

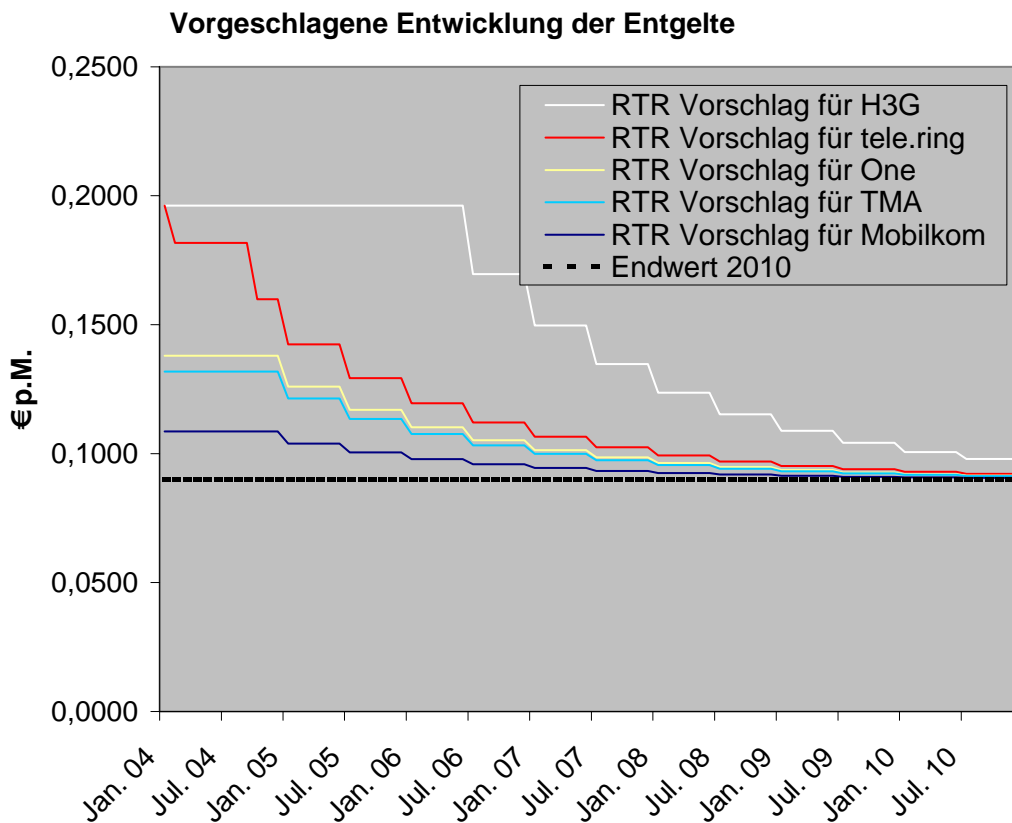
Entgelt erneut schon ab 01.01.2005 auf ca. 14,24 € zu senken.³⁰ Geht man davon aus, dass der LRAIC 9 € im Jahr 2010 ermittelt wird, ergibt sich nach dem Vorschlag von TKK folgende Entgelte für tele.ring:

Zeitraum ab...	Vorgeschlagenes Entgelt für tele.ring	Veränderung ggü. 01.01.2004	Veränderung ggü. Startwert
01.01.2004	0,196 €		
01.02.2004	0,182 €	-7%	
01.10.2004	0,160 €	-19%	
01.01.2005	0,142 €	-27%	-11%
01.07.2005	0,129 €	-34%	-19%
01.01.2006	0,119 €	-39%	-25%
01.07.2006	0,112 €	-43%	-30%
01.01.2007	0,107 €	-46%	-33%
01.07.2007	0,102 €	-48%	-36%
01.01.2008	0,099 €	-49%	-38%
01.07.2008	0,097 €	-51%	-39%
01.01.2009	0,095 €	-51%	-40%
01.07.2009	0,094 €	-52%	-41%
01.01.2010	0,093 €	-53%	-42%
01.07.2010	0,092 €	-53%	-42%

Dies impliziert eine „Bestrafung“ von tele.ring durch die Methodik des Modells, denn tele.ring ist den anderen Betreibern mit freiwilligen Entgeltabsenkungen weit entgegengekommen. Durch die freiwillige Absenkung zum 1.10.2004 führt das Verfahren sogar zu einem niedrigeren Kurvenverlauf betreffend der tele.ring Terminierungsentgelte als wenn diese freiwillige Absenkung nicht erfolgt wäre. Eine regulatorische Bestrafung für einigungsorientiertes Verhalten in Streitschlichtungen kann aber nicht das richtige Ergebnis sein. Daher muss für tele.ring entweder ein anderer Bezugspunkt in der Vergangenheit gewählt werden (und nicht der 1.10.2004), d.h. ein anderer Startwert des Entgeltes bestimmt werden, oder der Startwert nicht zeitpunkt- sondern zeitraumbezogen bestimmt werden. So belief sich das durchschnittliche Terminierungsentgelt von tele.ring im Jahr 2004 auf $[(19,62 \text{ €} * 2 \text{ Monate}) + (18,17 \text{ €} * 7 \text{ Monate}) + (15,99 \text{ €} * 3 \text{ Monate}) / 12] = 17,87 \text{ €}$, wobei hier keine Gewichtung mit den Verkehrsmengen erfolgt ist.

Anhand der Entgelte der anderen Betreibern (10,86 €, T-Mobile 13,18€, One 13,80 €, H3G 19,62 €) ergeben sich die folgende Absenkungsgleitpfade gemäß des Vorschlages im Konsultationsdokument – wenn man der Logik des Konsultationsdokumentes folgt:

³⁰ Wir nehmen dabei an, dass der Gleitpfad der Behörde die Absenkungsschritte von tele.ring ersetzt und betrachten daher parallel nicht die von tele.ring angekündigte Absenkung von 13,80 € zum 1.4.2005.



Diese Tabelle und Graphik zeigen, wie problematisch der degressive Absenkungspfad ist, den die TKK vorschlägt. In Zahlen bedeutet die Absenkungen dass

- tele.ring ihre Entgelte von Jänner 2004 auf Jänner 2005 um 27 % senken müssen,
- die Entgelte zwischen Jänner 2004 und Juli 2008 halbiert werden,
- bereits ab Jänner 2007 bei tele.ring ein Entgeltniveau erreicht wird, dass dem heutigen Entgelt der mobilkom entspricht, und
- zwischen Juli 2008 und Ende Juli 2010 die Entgelte lediglich um ca. 5 % oder 0,0048 € gesenkt werden.

Damit ist die Schlussfolgerung aus dem vorgeschlagenen Absenkungspfad, dass tele.ring schon ab 2008 nahezu Entgelte gemäß den LRAIC-Kosten von mobilkom anbieten muss.

Deutlich besser ergeht es der mobilkom. mobilkom muss ihre Entgelte um 17 % in den nächsten 5 Jahren absenken. Das ist weniger als tele.ring zwischen heute und Mitte 2005 senken muss.

Den vielen Überlegungen und Gründe der Behörde unter Punkt 1.3 im Konsultationsdokument wird der vorgeschlagene Gleitpfad nicht gerecht. So widerspricht sich das Konsultationsdokument der TKK. Große disruptive Effekte werden entstehen und Unternehmen wie tele.ring werden weiterhin keine Chance haben, positive Produzentenrente während ihres kompletten Konzessionszeitraumes zu erzielen (siehe Anhang 1). Gleichzeitig profitiert mobilkom durch nahezu unerhebliche Absenkungen und sinkenden Preisen für Terminierung in anderen Mobilfunknetzen.

Als Alternative zum Absenkungspfad der TKK schlägt tele.ring einen Absenkungspfad vor, der linear verläuft. Um disruptive Effekte zu vermeiden, dürfen jährliche Absenkungen nicht größer als 20 % sein.

Als Schlussfolgerung schlägt die tele.ring folgende Absenkungsgleitpfad vor:

Startzeitpunkt	Erste Absenkung 01.01.2005 für mobilkom, T-Mobile und One, zum 01.01.2006 für tele.ring unter Berücksichtigung der freiwilligen Absenkung zum 01.04.2005 und die erste Absenkung für Hutchison zum 01.01.2006.
Startwert	Angeordnete bzw. vereinbarte Terminierungsentgelte zum Stand 01.07.2004 (als Alternative die durchschnittlichen Entgelten aus 2004) für mobilkom, T-Mobile und One, sowie zum Stand 01.07.2005 für tele.ring
Anordnungszeitraum	Bis Abschluss des nächsten Marktanalyseverfahrens
Endwert	E-LRAIC des jeweiligen Betreibers; dieser Wert wird nach Abschluss der nächsten Marktanalyse überprüft und ggf. neu festgesetzt – voraussichtlich nach 2 Jahren zum 01.01.2007
Zielzeitpunkt	Ende des ersten Hälfte des Konzessionszeitraumes
Verkehrsentwicklung	Max. + 3 % p.a.
Absenkungszeitpunkte	Jeweils 1. Jänner und 1. Juli
Absenkungsschritte	Linear, jedoch maximale Absenkungen von 20 % pro Jahr gegenüber dem Vorjahr.

Schlussfolgerung zu Kapitel 5:

- (1) *Der Gleitpfad sollte überarbeitet werden, um eine ausgewogenere Regulierung der Mobilfunkterminierung in Österreich zu gewährleisten. Zu diesen Elementen gehören*
- *Ein späterer Start des Gleitpfads für tele.ring angesichts der angebotenen Absenkung zum 1.4.2005*
 - *Kein späterer Start des Gleitpfads für Hutchison 3G im Vergleich zu tele.ring. Gründe für den Investitionsschutz von Hutchison 3 G bestehen nicht aufgrund günstigerer Marktzutrittsvoraussetzungen beim Start von Hutchison 3G (niedere Ausbaupflichtung, national roaming verpflichtend / durchsetzbar...)*
- (2) *Durch geänderte Rahmenbedingungen im Endkundenmarkt ist das Marktwachstum (Terminierung) konservativ mit maximal 3 % anzusetzen.*
- (3) *Der Startwert / -betrag für tele.ring ist neu zu bestimmen.*

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Modell für die zukünftige Regulierung der Mobilterminierungsentgelte der Telekom-Control-Kommission den Zielen des TKG, insbesondere der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs und der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen oder Wettbewerbsbeschränkungen nicht gerecht wird. Im Gegenteil stellt das von der Behörde präsentierte Modell eine Gefahr für den Wettbewerb dar, da es ganz eindeutig und deutlich den Mobilfunkincumbent mobilkom bevorzugt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Wettbewerb im Mobilfunk in Österreich gerade durch die „kleinen“ Betreiber wie tele.ring belebt wurde und wird, und das nun vorgeschlagene Modell die Fähigkeit tele.ring´s diesen Wettbewerb weiter zu führen gefährdet wird.

Der Ansatz der Behörde ist aus unserer Sicht auch als zu mechanistisch und simplifizierend abzulehnen, da er die komplexen Zusammenhänge und historischen vor allem regulierungsbedingten Entwicklungen (verzögerte Mobilfunklizenzierung, TKG 1997 und Einrichtung einer Regulierungsbehörde zu einem Zeitpunkt in dem ein Duopol bereits hohe Kundenzahlen erreichen konnten) nicht ausreichend berücksichtigt.

Wir sind auch der Auffassung, dass das Modell der Behörde im Widerspruch zur bisherigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung steht, da die individuellen Unterschiede der Betreiber nicht berücksichtigt werden.

Festzuhalten ist an dieser Stelle auch, dass die Telekom-Control-Kommission und mit ihr die Amtssachverständigen an eine „idealisierte Wettbewerbswelt“ des Mobilfunks zu glauben scheinen, ohne die Marktrealitäten mit erheblichen Nachteilen für später in den Markt eingetretene Unternehmen zur Kenntnis zu nehmen. Diese Nachteile dürfen aber nicht noch durch regulatorische Maßnahmen verstärkt werden, die einen „Sog nach unten“ auslösen und damit den Marktaustritt von heutigen Marktakteuren wahrscheinlicher machen.³¹ Das Modell, das der Kommission vorschwebt, ist für die Zukunft betrachtet hochgradig ungerecht und verzerrt die Wettbewerbspositionen der Unternehmen deutlich zugunsten der mobilkom und T-Mobile und zum Nachteile von tele.ring. Diese künftige Ungleichbehandlung wird durch die bereits in der Vergangenheit aufgetretenen Ungleichgewichte zusätzlich verstärkt.

Die vorstehenden Ausführungen haben aufgezeigt, dass es aus der ökonomischen Analyse heraus eine erhebliche Zahl an Kritikpunkten und Anmerkungen zum Modell der Regulierungsbehörde in Bezug auf die Entwicklung der Mobilfunkterminierungsentgelte gibt. Der Gleitpfadmechanismus enthält eine Reihe von fragwürdigen Annahmen und argumentativen Schwächen. Unabhängig von der Frage, ob ein derartiges Modell rechtlich

³¹ Marktaustritte hängen natürlich vom wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen ab. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Regulierungsbehörde Indikatoren wie Gesamtkapitalrentabilität und „Return on Capital Employed“ betrachtet um Erwartungen und Effekte abzuschätzen. Dabei zeigt sich (SMP-Gutachten, S. 73ff), dass es zwei Unternehmen gibt, die deutlich im positiven Bereich liegen (mobilkom, T-Mobile), ein Unternehmen existiert, das 2002 erstmals positiv war und bei dem auf steigende Werte in den nächsten Jahren gehofft (!) wird (Connect – allerdings hat Connect die angenommene Marke von 20 % Marktanteil schon erreicht) sowie dass bei tele.ring mit einer positiven Rentabilität in den nächsten Jahren gerechnet wird (belegbare Zahlen dazu fehlen). Schließlich unterbleibt eine Aussage zu Hutchison 3G wegen fehlender Daten. Diese Bewertung bestätigt die Schieflage der Marktsituation. Eine Regulierung, die aber forciert, dass Unternehmen mit einer positiven Rentabilität diese noch erhöhen können, während Unternehmen, die sich im negativen Bereich befinden, in ihren Entwicklungsmöglichkeiten durch eine überzogene Regulierung am Markterfolg gehindert werden, setzt dabei die falschen Signale.

im Einklang mit dem TKG 2003 steht, liegen die ökonomischen Probleme, die zu einer Ungleichbehandlung der Mobilfunknetzbetreiber im Allgemeinen und zu einer Benachteiligung von tele.ring im Besonderen führen, in den folgenden Punkten:

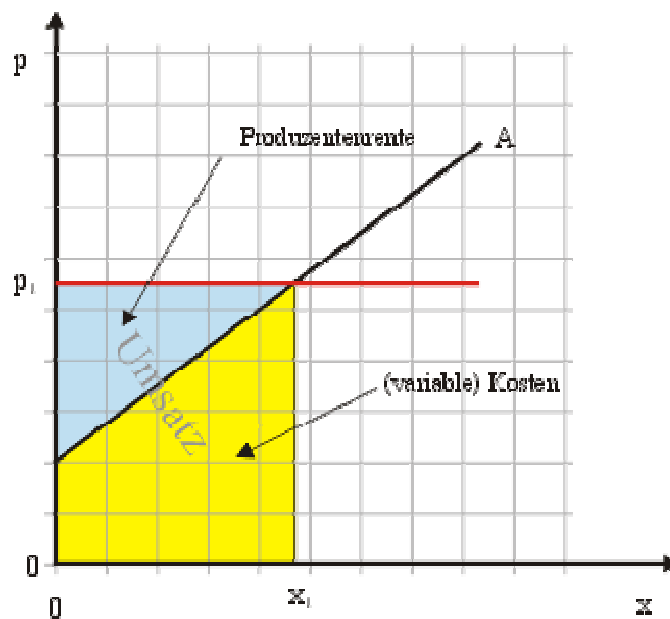
- *Die Absenkungen für tele.ring kommen zu früh. Die Operationalisierung des Gleitpfades von tele.ring darf nicht zum 1.1.2005 ansetzen, sondern sollte später beginnen, und zwar zum 1.1.2006. In diesem Zusammenhang sind die gesamten Forderungen der tele.ring in Kapitel 5 zu beachten.*
- *Sollte die Telekom-Control-Kommission diesem Ansinnen nicht folgen und am ursprünglichen Plan festhalten, geben wir folgendes zu bedenken: der Ansatz des Startwertes für den Gleitpfad zum 1.10.2004 betreffend tele.ring schafft einen Nachteil und bestraft „tele.ring“ für seine kooperative Verhandlungsbereitschaft mittels freiwilliger Absenkungen der Terminierungsentgelt. Die Ermittlung des Startwertes für tele.ring muss anders erfolgen, fairerweise sollte auch – bei einem Gleitpfadstart zum 1.1.2005 – ein halbes Jahr zurückgeblickt werden (Startwerte = Terminierungsentgelt tele.ring zum 1.7.2004) oder der Durchschnittswert des Jahres 2004 gewählt werden.*
- *Die Verkehrsannahme der Telekom-Control-Kommission ist zu optimistisch. Ein jährliches Marktwachstum von 6 % der Minuten ist keine realistische Prognose. Ein Wert von 3 % p.a. kann erreicht werden. Diese veränderte Verkehrsannahme führt zu einem deutlich niederen Verkehr in Mobilnetzen und in der Konsequenz auch zu weniger starken Entgeltabsenkungen.*
- *Eine Sonderbehandlung für Hutchison 3G vermögen wir argumentativ nicht nachzuvollziehen. Hutchison 3G hat eine Reihe von late-comer Vorteilen (second-mover advantages) gehabt, wie eine deutlich geringere Auflage zur Bevölkerungsabdeckung sowie die Durchsetzungsmöglichkeit eines national roaming. Beides ermöglichte einen schnelleren Marktstart mit der Chance, weniger zu investieren und früher Umsätze zu generieren. Eine Sonderbehandlung (Investitionsschutz) kann daher nicht gutgeheißen werden.*

Anhang 1: Verdiente und nicht-verdiente Produzentenrenten auf dem österreichischen Mobilfunkmarkt

Ziel dieses Anhangs ist eine Darstellung, wie die Mobilfunknetzbetreiber bei einer Betrachtung von Kosten und Entgelten für die Terminierung im Zeitablauf profitiert haben bzw. ökonomische Einbußen hinnehmen mussten. Zu diesem Zweck wird mit dem Ansatz der Produzentenrente ermittelt, welche kumulativen Effekte sich für die Betreiber ergeben haben, wenn man ihre gesamte Historie seit Marktzutritt betrachtet. Dargestellt werden hier zunächst die Betreiber mobilkom, T-Mobile Austria und tele.ring.

Produzentenrente

Die Produzentenrente entspricht kurzfristig dem Deckungsbeitrag, in der langfristigen Betrachtung dem Gewinn der Unternehmen³², wie auch das folgende Bild verdeutlicht.



Die Fläche unter der Angebotsfunktion (A) zeigt die (variablen) Kosten der Unternehmung an. Das Volumen der Produzentenrente kann anhand der Fläche zwischen Preisgerade (p_1) und Angebotsfunktion ermittelt werden.³³

Die Frage, die sich bei der Regulierung der Terminierungsentgelte im Mobilfunkbereich stellt, ist wie unterschiedlich hoch diese Produzentenrente bei den verschiedenen Betreibern in Österreich ist und ob alle Mobilfunknetzbetreiber eine gerechte Möglichkeit bekommen haben, ihre Investitionen langfristig zu amortisieren. mobilkom hat viele Jahre mit

³² <http://www.mikroökonomie.de/mp/km/mpkmre.htm>

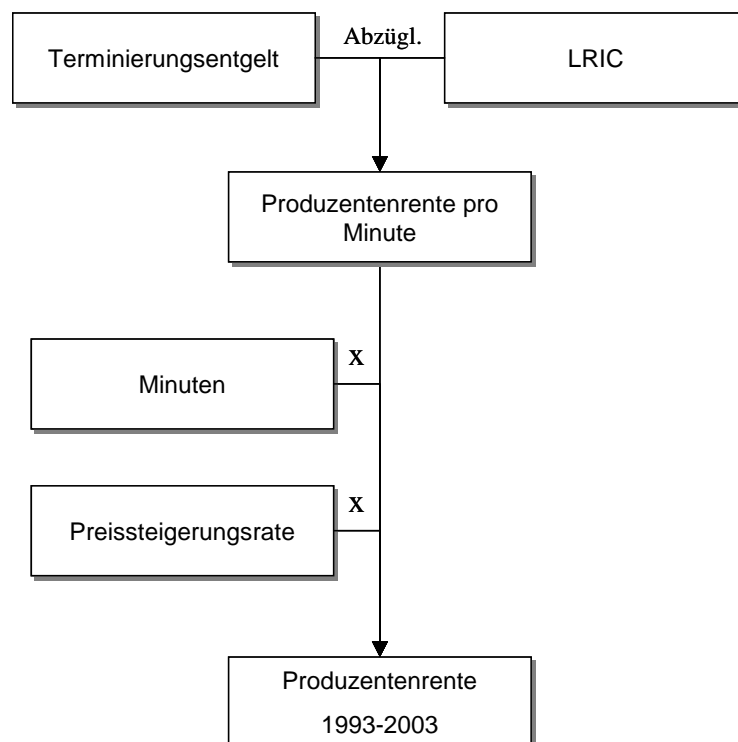
³³ Vgl. ebd.

unregulierten Terminierungsentgelten (bis 1999) sein Mobilnetz betrieben, aber tele.ring hat dagegen fast immer regulierten Terminierungsentgelten anbieten müssen. Unten werden wir durch Berechnungen zeigen, dass die Produzentenrente von mobilkom und zum Teil auch von T-Mobile, in der Vergangenheit deutlich höher war, als für tele.ring.

Berechnungsmethode

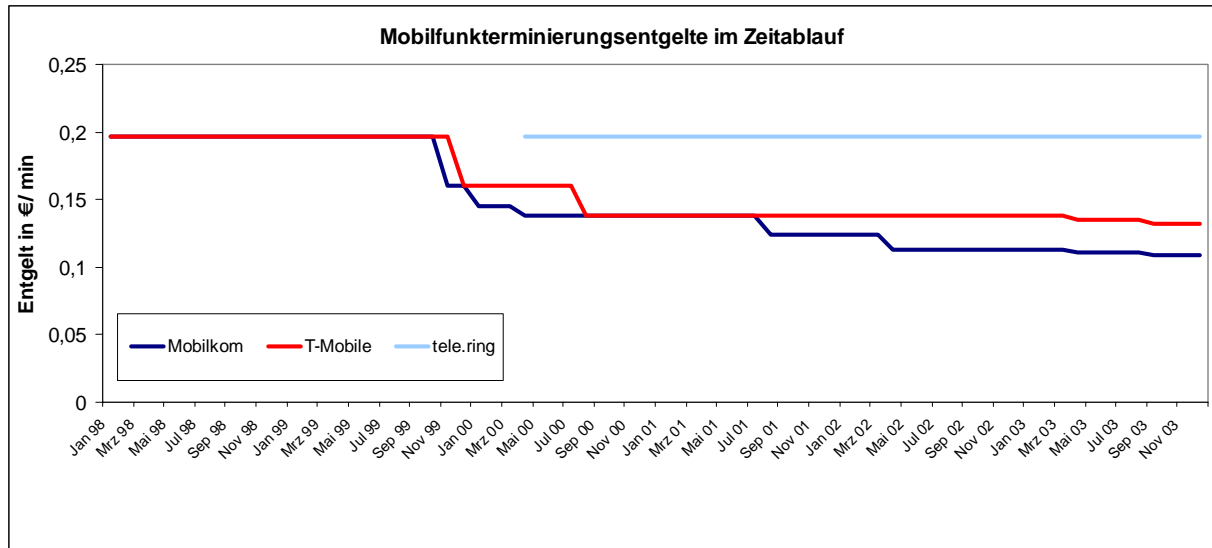
Für jeden Monat und getrennt nach den Betreibern (mobilkom, T-Mobile und tele.ring) zwischen 01/1993 und 12/2003 wurde die Gesamtmarge pro Minute aus dem Terminierungsentgelt abzüglich den langfristigen zusätzlichen Kosten pro Minute ermittelt. Die Betrachtung geht also davon aus, dass beide nicht identisch sind. Die Kosten werden in der Regel regulatorisch ermittelt und von den tatsächlich gewährten oder selbst festgelegten Terminierungsentgelten abgezogen. Der sich ergebende positive oder negative Wert ist die so genannte Produzentenrente pro einzelne Minute. Dieser Wert wurde danach mit den Minuten für den jeweiligen Betreiber multipliziert. Die Ergebnisse stellen schließlich die Produzentenrente aus der Summe aller Monate unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate dar. Die Berücksichtigung der Preissteigerungsrate dient aufgrund des langen Betrachtungszeitraums dazu, die Werte unterschiedlicher Zeitpunkte (1993, 2003) vergleichbar zu machen.

Graphisch lassen sich die Rechenschritte wie folgt darstellen:



Terminierungsentgelte

Die Terminierungsentgelte stellen die Preise für Terminierung dar und ergeben durch die Multiplikation mit den Terminierungsminuten (siehe unten) den Umsatz aus Terminierung. Für die Kalkulation wird jeweils der Wert gewählt, der regulatorisch durch Entscheidung bestimmt wurde oder den der Betreiber in Verhandlungen durchsetzen konnte. Für die drei untersuchten Betreiber wurden auf Monatsbasis die Terminierungsentgelte identifiziert, die in der Graphik unten dargestellt sind:



Anm.: Für die Zeit bis Januar 1998 wurde ein Terminierungsentgelt für alle in Frage kommenden Betreiber i.d.H.v. 19,62 Eurocent angenommen.

Kosten (LRAIC)

Die LRAIC sind die langfristigen zusätzlichen Kosten eines effizienten Betreibers. In einem Markt mit perfektem Wettbewerb gelten die LRAIC als die langfristigen Gesamtkosten der Anbieter. Wie oben bezüglich der Produzentenrente erläutert, ist die langfristige Produzentenrente als (Terminierungs-)Umsatz abzüglich der langfristigen Kosten definiert. Vor diesem Hintergrund können die LRAIC für die Berechnung der Kosten bei der langfristigen Produzentenrente verwendet werden.

Da die Behörde bereits die LRAIC in mehreren Verfahren berechnet hat, können deren Ergebnissen für die Berechnungen der Produzentenrente übernommen werden. Diese Werte liegen für die Jahre 2000 bis 2003 vor:

LRIC (als K1 definiert)				
Betreiber	Periode from	Periode bis	Kosten in Euro	Regulatorischer Zinssatz
Mobilkom	Jan. 00	Dez. 00	€ 0,0830	13,75%
Mobilkom	Jan. 01	Dez. 01	€ 0,0780	13,70%
Mobilkom	Jan. 02	Dez. 02	€ 0,0813	13,75%
Mobilkom	Jan. 03	Dez. 03	€ 0,0764	13,75%
T-Mobile Austria	Jan. 00	Dez. 00	€ 0,1345	12,70%
T-Mobile Austria	Jan. 01	Dez. 01	€ 0,1116	12,70%
T-Mobile Austria	Jan. 02	Dez. 02	€ 0,1343	12,28%
T-Mobile Austria	Jan. 03	Dez. 03	€ 0,1221	12,28%
tele.ring	Jan. 01	Dez. 01	€ 0,8965	13,17%
tele.ring	Jan. 02	Dez. 02	€ 0,5070	
tele.ring	Jan. 03	Dez. 03	€ 0,2368	
tele.ring	Jan. 04	Dez. 04	€ 0,1673	13,30%

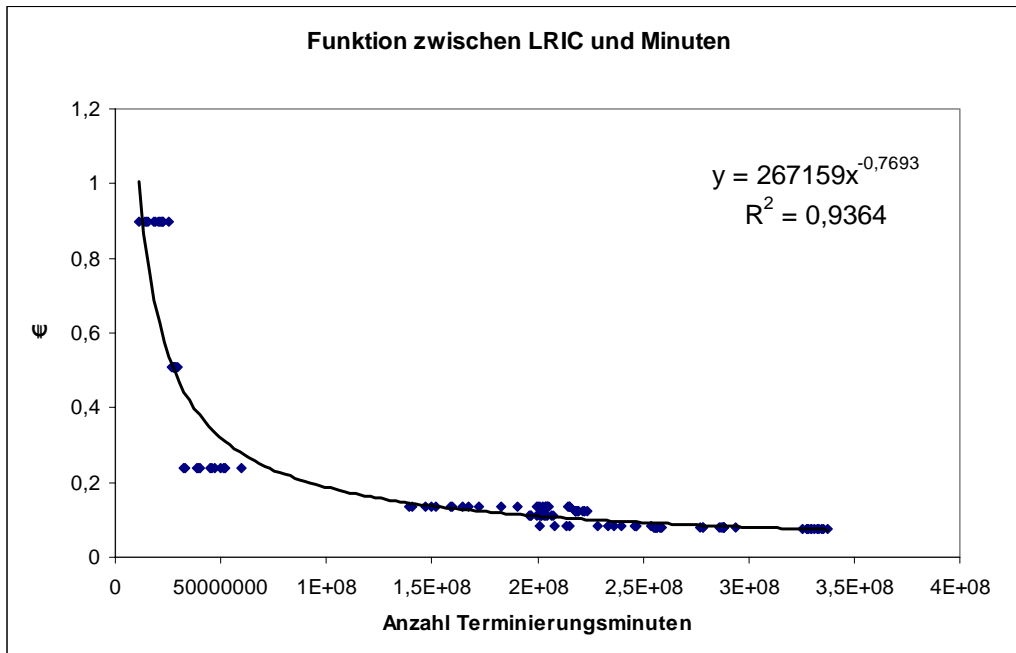
Quelle LRIC:
Z5/01, Z7/01, Z 31/01-42, Z3/02-37
Z5/01, Z7/01, PLANWERT!!!
Z28/02, Z29/02, Z2/03
Z28/02, Z29/02, Z2/03, PLANWERT!!!
Z14, 15/01, Z 31/01-42, Z3/02-37
Z 31/01-42, Z3/02-37, PLANWERT!!!
Z30/02, Z2/03
Z30/02, Z2/04, PLANWERT!!!
RTR Z30/01
Z14/03 (Gutachten)
Z14/03 (Gutachten)
Z14/03 (Gutachten)

Eine nicht unerhebliche Schwierigkeit besteht darin, dass für die anderen Zeitfenster behördliche Kalkulationen fehlen. Ferner weisen die Zahlen der o.g. Tabelle aus, dass z.T. ex-ante-Berechnungen (Planwerte) und ex-post-Kalkulationen (nachträgliche Betrachtungen) für ein und dasselbe Jahr signifikante Abweichungen mit sich bringen.

Für tele.ring wurden mehrere unterschiedliche LRAIC für Terminierung über die Jahre ermittelt. Die Kosten in dem Gutachten für das Verfahren Z14/03 weichen teilweise von dem LRAIC-Ansatz ab, da sie die technischen Netzkosten berücksichtigen. Im Gegensatz zu LRAIC wurden dabei Effizienzsteigerungspotenziale und eventuelle Überkapazitäten nicht berücksichtigt. In dem Gutachten für das Verfahren Z 30/01 wurde für 2001 ein LRAIC-Wert in der Höhe von € 0,8965 und ein Planwert für 2002 in der Höhe von € 0,4895 pro Minute ermittelt. Dadurch ist die Abweichung der LRAIC von den in Z14/03 ermittelten technischen Netzkosten (€ 0,5070) gering.

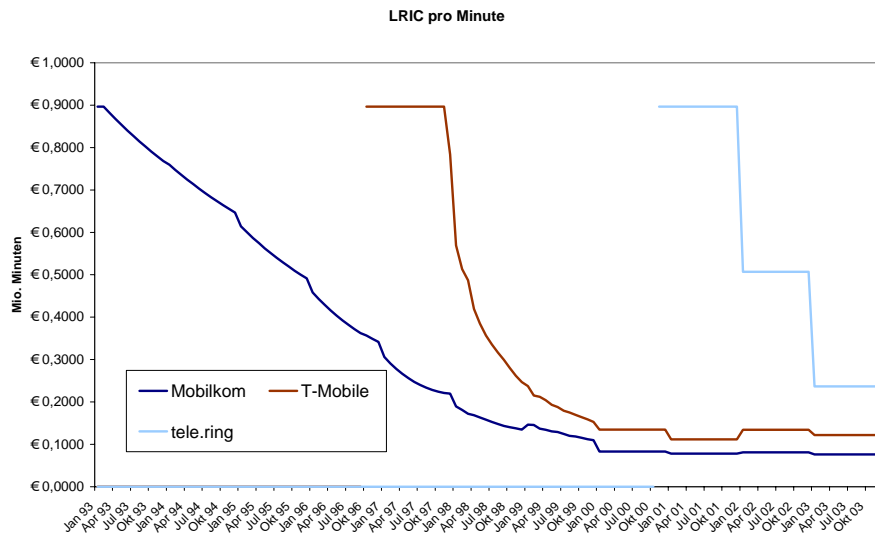
Die Kosten, die in den Gutachten ermittelt wurden, verringern sich bei mobilkom und T-Mobile nicht immer von Jahr zu Jahr. Dies liegt im wesentlichen daran, dass die LRAIC bei mobilkom und T-Mobile für die Jahre 2001 und 2003 auf Planwerte beruhen, bei denen eine Effizienzsteigerung angenommen wurden.

Für die Zeit bis 2000 liegen keine LRAIC-Werte aus Gutachten bzw. Verfahren vor. Aus diesem Grund müssten die LRAIC-Werte für die Zeit von ca.1993 (dem Beginn des zellularen Mobilfunks in Österreich) bis 2000 extrapoliert werden. Durch die Extrapolation mittels einer Regressionsanalyse wurde anhand der vorhandenen LRAIC-Werte ab dem Jahr 2000 für die drei untersuchten Betreiber eine Kostenfunktion gebildet. In dieser Kostenfunktion werden die LRAIC pro Minute durch die Anzahl der Terminierungsminuten bestimmt. Die Ergebnisse aus der Regressionsanalyse sind statistisch sehr belastbar ($R^2 = 0,9364$). Die Kostenfunktion lautet: $y = 267159x^{-0,7693}$, wobei x die Anzahl Minuten ist und y die LRAIC-Werte darstellt. Aus der Regressionsanalyse konnten dann LRAIC für die Jahre vor 2000 extrapoliert werden. Die Darstellung zeigt die Stärke des statistischen Zusammenhangs zwischen der Anzahl der Terminierungsminuten und den entsprechenden LRAIC-Kosten. Die Gutachter haben zur Ermittlung der LRAIC sich jeweils sehr auf die Terminierungsminuten als Bestimmungsfaktor gestützt. Die Punkte in der folgenden Graphik stellen die LRAIC-Werte dar, und die Linie repräsentiert die darauf aufbauende Kostenfunktion.



Für tele.ring wurde im ersten Jahr ein LRAIC-Wert in der Höhe von 0,8965 Euro pro Minute ermittelt (siehe Tabelle oben). Dieser Wert ist auch als Maximalwert bei mobilkom und T-Mobile angesetzt worden. Eine reine Extrapolation durchzuführen, ohne diesen „Deckel“ zu berücksichtigen ist problematisch, da ansonsten LRAIC-Werte ermittelt werden, die sich außerhalb des Betrachtungsbereichs der Inputvariablen (die Anzahl der Terminierungsminuten) befinden. Da eine nicht-lineare Regressionsfunktion ermittelt wurde, würden sich außerdem bei sehr niedrigen Minutenvolumina ohne Deckel rein rechnerisch astronomische Kostenwerte ergeben. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die absoluten Gesamtkosten am Anfang eine Obergrenze haben, da der Netzaufbau stufenweise erfolgt. Dieser Stufenausbau wird durch den Deckel annäherungsweise abgebildet.

Folgende LRAIC wurden für die jeweiligen Betreiber mittels der Kostenfunktion (inkl. Deckel) und die ermittelten Terminierungsminuten (siehe unten) über die Zeit ermittelt:



Terminierungsminuten

Nachdem die Terminierungsentgelte und die Terminierungskosten (LRAIC) pro Minute monatsweise ermittelt wurden, konnte die Differenz als Produzentenrente pro Minute monatsweise ermittelt werden. Als nächster Schritt wurde die Produzentenrente mit der Anzahl Terminierungsminuten im jeweiligen Netz monatsweise ermittelt.

Folgende Terminierungsminuten wurden von der Behörde für die Jahre 2000 bis 2003 ermittelt:

Entwicklung der Terminierungsmärkte (Gesprächsminuten)			
	tele.ring	gesamt im Markt	Anteil
2000	15.988.211	5.575.456.652	0,29%
2001	205.091.701	7.081.989.080	2,90%
2002	320.001.687	7.873.906.297	4,06%
2003	658.000.000	8.920.558.000	7,38%

Quelle: M 14/03 und M15/03 (Gutachten)

Für die Jahre 1998-1999 wurden die Zahlen aus dem Gutachten „Effekte der Liberalisierung“ (H. Berrer, C. Helmenstein, W. Polasek, A. Schnabl und R. Treitler, Institut für Höhere Studien, Wien, Mai 2003) herangezogen. Diese Zahlen basieren auf Veröffentlichungen der Behörde. Da diese Angaben sich auf die Gesamtminuten und nicht die Terminierungsminuten beziehen, wurden die Angaben aus dem Gutachten von Berrer et al mit einem Faktor von 0,9 multipliziert. Der Faktor 0,9 ist das Verhältnis zwischen den ausgehenden Minutenvolumina aus der Analyse von Berrer et al und der Anzahl Terminierungsminuten im Gutachten für M14/03 und M15/03 für die Jahre 2001 und 2002, bei dem es eine zeitliche Überlappung gibt.

Für die Jahre 1993 bis 1998 liegen keine Minutenvolumina vor. Es wurde eine Regressionsanalyse gebildet, aber diese resultierte in keinem statistisch belastbaren Ergebnis. Stattdessen wurde die Anzahl Terminierungsminuten pro Teilnehmer und Monat für die Jahre 1998 bis 2003 berechnet (siehe Tabelle unten). Auf Basis von diesen Werten wurde die Annahme getroffen, dass vor dem Jahr 1998 die Minuten pro Teilnehmer und Monat 65 Minuten betragen. Die 65 Min/Teilnehmer/Monat wurden danach mit den Teilnehmerzahlen (Quelle ITU) für die Jahre 1993-1997 multipliziert.³⁴

Anbei sind die Minuten pro Teilnehmer pro Monat dargestellt:

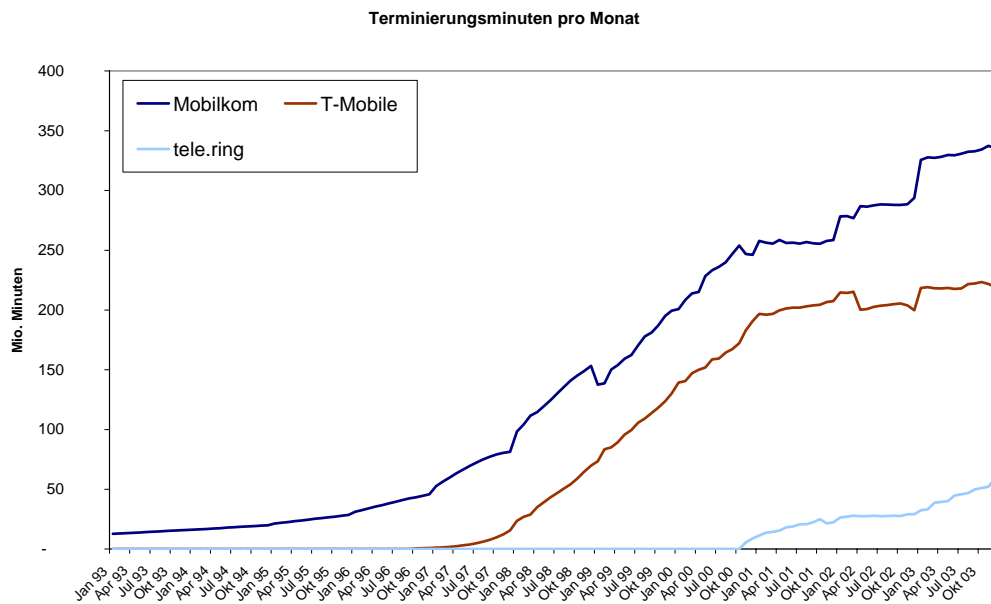
Jahr	Minuten	Anzahl Teilnehmer	Min/Tln. p.A.	Min/Tln. p.M.
1992	134.513.340	172.453	780	65
1993	172.270.020	220.859	780	65
1994	216.995.220	278.199	780	65
1995	299.157.300	383.535	780	65
1996	466.992.240	598.708	780	65
1997	904.566.000	1.159.700	780	65
1998	2.070.000.000	2.292.900	903	75
1999	3.456.000.000	4.250.393	813	68
2000	5.575.456.652	6.252.830	892	74
2001	7.081.989.080	6.650.291	1.065	89
2002	7.873.906.297	6.760.000	1.165	97
2003	8.920.558.000	7.200.000	1.239	103

Die so ermittelten Gesamtminuten im Markt wurden nach den Marktanteilen, die auf der Homepage von RTR veröffentlicht werden, auf die verschiedenen Betreiber aufgeteilt. Für die Zeit zwischen dem Marktstart von T-Mobile (1996) und Januar 1998 fehlen Angaben zu den genauen Marktanteilen. Hier musste eine Annahme bezüglich des Wachstums für T-Mobile von 0% in September 1996 auf 19,32 % in Januar 1998 getroffen werden. Da T-Mobile keinen vollen Netzausbau ab dem ersten Tag hatte und der Bekanntheitsgrad im Markt am Anfang niedriger war als am Ende der ersten zwei Jahre, ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Teilnehmerzahlen bei T-Mobile am Anfang langsamer wuchs, als am Ende dieser Periode. Aus diesem Grund wurde ein exponentielles Wachstum von 0% in September 1996 auf 19,32 % im Januar 1998 angenommen. Die restlichen Marktanteile/Minuten in diesen Jahren entfielen auf den einzigen Wettbewerber mobilkom.

Die in den Berechnungen verwendeten Terminierungsminuten sind unabhängig vom Ursprung und beinhalten somit auch den On-Net Verkehr. Die theoretische Überlegung hierzu ist, dass auch diese Minuten zu der Produzentenrente für Terminierung beitragen. Die Terminierung für den netzinternen Verkehr wird zwar nicht ausbezahlt, aber es entstehen die gleichen Kosten und unter den Annahmen, dass es keine Preis-Kosten-Schere und keine Diskriminierung unterschiedlicher Kundengruppen gibt, müsste die Terminierung theoretisch gesehen gleich bepreist werden, unabhängig davon ob es ein netzinternes oder netzübergreifendes Gespräch ist. Die in der Realität vorhandenen Ausnahmen, bei denen die netzinternen Gespräche im Endkundenmarkt günstiger sind als die Vorleistungsentgelte für Terminierung, sind aus dieser Sichtweise eine Weitergabe der Produzentenrente an den Teilnehmern im eigenen Netz.

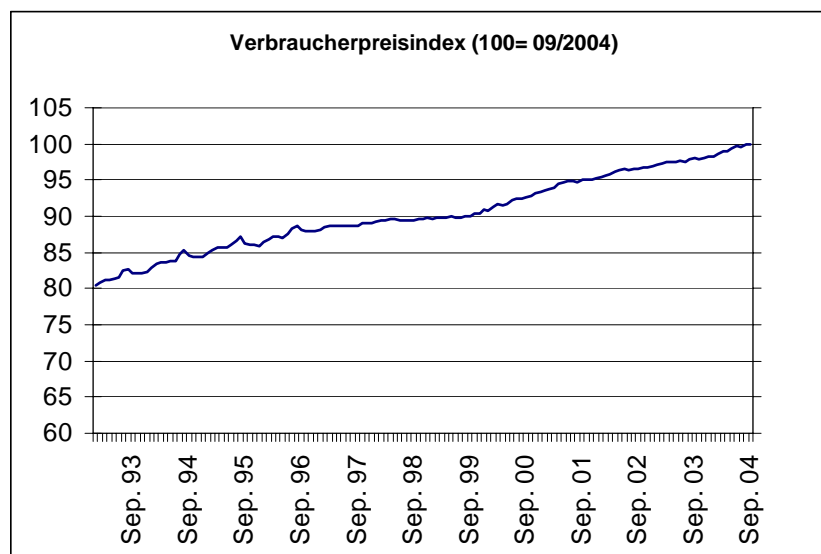
³⁴ Die ITU Zahlen mussten auf die jeweiligen Monate heruntergebrochen werden. Dafür wurde eine liniere Entwicklung der Teilnehmerzahlen innerhalb der jeweiligen Jahren angenommen.

Folgende Minuten wurden für die Berechnung verwendet:



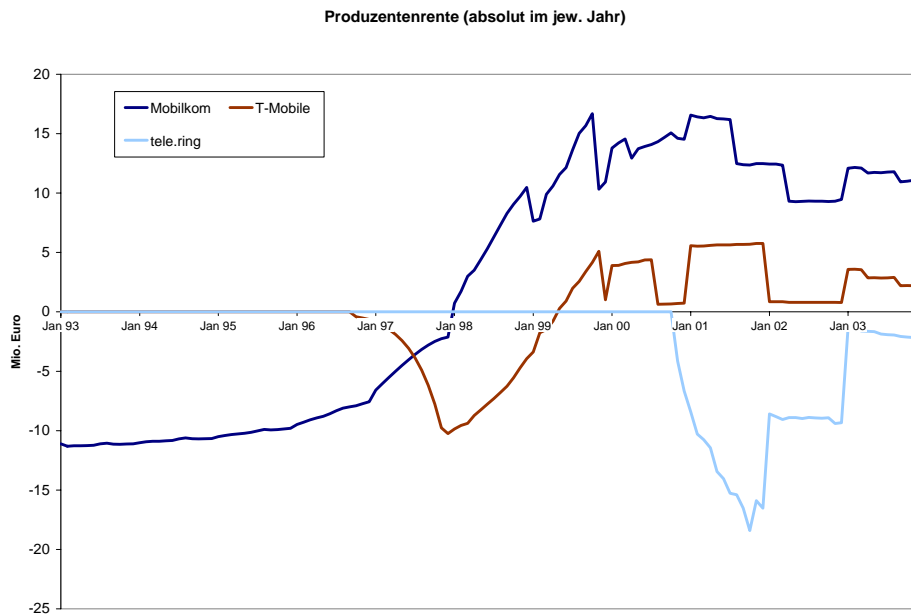
Preissteigerungsrate

Nachdem die Produzentenrente pro Monat und Minute mit der Anzahl der Terminierungsminuten monatsweise multipliziert wurde, sind die Ergebnisse für die jeweiligen Betreiber und Monate aufsummiert worden. Aufgrund der Inflation, ist aber die Produzentenrente aus den früheren Jahren „mehr Wert“ (wenn man auf den heutigen Zeitpunkt abstellt) als die in den späteren Jahren. Um dieser Tatsache gerecht zu werden, wurden die Zahlen mit den monatlichen österreichischen Preissteigerungsraten (Quelle: Statistik Österreich) bereinigt. Als Basisjahr wurde September 2004 gewählt, d.h. die Ergebnisse sind gemäß dem Wert von Q3/2004 berechnet worden.

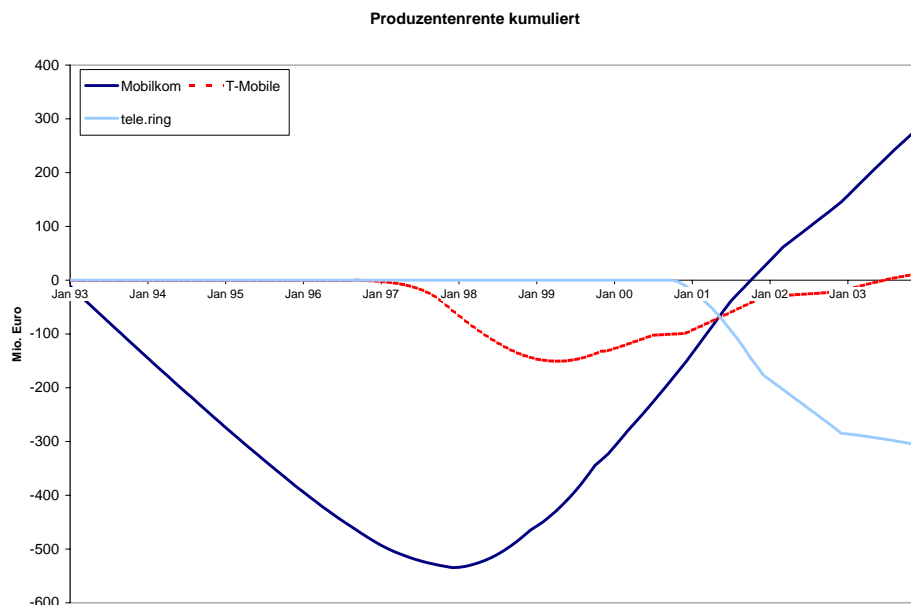


Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Für die drei analysierten Betreiber ergaben sich kumulierte Produzentenrenten von 285 Mio. Euro für mobilkom, 12 Mio. für T-Mobile und –307 Mio. für tele.ring über den gesamten Betrachtungszeitraum. Die Produzentenrenten verteilen sich wie folgt über die Jahre:



Werden diese Produzentenrenten kumuliert, ergibt sich das folgende Schaubild:



Diese Ergebnisse sind ab dem Jahr 2000 sehr belastbar, da genügend Daten aus vertrauenswürdigen Quellen (hauptsächlich TKK bzw. Gutachten für TKK) vorhanden sind. Die Ergebnisse für die 90er Jahre beruhen auf statistisch belastbaren Extrapolationen und zu einem geringeren Anteil auch auf Annahmen. Diese letztgenannten Annahmen beeinflussen aber die Ergebnisse nur in einem geringeren Maß. Dennoch muss festgestellt werden, dass für die Jahre 1993 bis 2000 eine Unsicherheit bezüglich der absoluten Höhe der Berechnungen vorhanden ist und geringere Abweichungen vorkommen könnten.

Festzustellen ist, dass ein Mobilfunknetzbetreiber mehrere Jahre braucht, um den Break-Even („Schwarze Null“) zu erreichen. Für mobilkom hat es bis Januar 1998 gedauert, bis die Erträge höher als die Kosten für Terminierung waren. T-Mobile hat bis Mai 1999 gebraucht, um eine schwarze Null zu erreichen. Um ein Plus bei den Produzentenrenten seit dem Marktstart zu erreichen (kumuliert), hat mobilkom fast 9 Jahre (bis November 2001) und T-Mobile fast 7 Jahre (bis Juli 2003) gebraucht. Da tele.ring immer noch nicht den Break-Even erreicht hat, aber Terminierungsentgelte zu weitgehend regulierten Konditionen anbieten und mit deutlich härteren Wettbewerb als mobilkom und T-Mobile in den Anfangsjahren leben muss, ist davon auszugehen, dass tele.ring erhebliche Schwierigkeiten haben wird, in naher Zukunft eine positive Produzentenrente – kumuliert, aber auch auf Jahresbasis - zu erreichen.

Die Schlussfolgerung aus den Berechnungen der Produzentenrente ist, dass die Produzentenrente für die drei betrachteten Betreiber deutlich in der Vergangenheit von einander abweichen, und dass tele.ring gegenüber mobilkom und T-Mobile benachteiligt wird. mobilkom hat ausgezeichnete Möglichkeiten gehabt, ihre Investitionen durch Terminierungsleistungen zu amortisieren. Gleichzeitig stellen die Terminierungsleistungen für tele.ring langfristig eher eine Belastung als einen Gewinnträger dar.