

Stellungnahme von Daniel AJ Sokolov

Die regelmäßige Neuberechnung der Mobil-ICF wird begrüßt. Dies ist sinnvoll, da sich Marktanteile und Kostenstrukturen verändern können.

Der temporäre Investitionsschutz für Neueinsteiger sollte nicht über den in der Konsultations-Unterlage angegebenen Zeitraum von drei Jahren definiert werden, sondern über die Erreichung der in Kapitel 1.2 angesprochenen kleinstmöglichen, effizienten Betriebsgröße (MES). Wie die Behörde selbst ausführt, liegen im Mobilfunkbereich ausgeprägte Größenvorteile vor. Da sich ein von der Anzahl der natürlichen Abnehmer her gesehen gesättigter Markt ergeben hat, kann das bei den frühen Markteinsteigern erlebte schnelle Kundenwachstum nicht wiederholt werden. Sollte dies einem (disruptiven) Neueinsteiger wider Erwarten dennoch gelingen, etwa durch neue Technologien ermöglichte vorteilhaftere Kostenstrukturen, ist nicht ersichtlich, warum diesem ein länger dauernder Schutz als notwendig gewährt werden sollte. Durch die regelmäßige Neuberechnung der Mobil-ICF ist auch eine laufende Kontrolle der Kostenstruktur gegeben. In den "Schutz-Fällen" könnte die Angemessenheit der Entgelte auch öfter als alle 2 Jahre kontrolliert werden.

Ein einheitlicher Marktpreis sollte für Anbieter mit gleichem Marktanteil (gemittelt aus einer gewichteten Berechnung nach Minuten, Kurznachrichten und Megabyte) und gleichartiger Kostenstruktur (gleiche Technologien (GSM 900, GSM 1800, UMTS), gleiche Bandbreiten an Frequenzen, Berücksichtigung der Netzabdeckungsaufgaben, etc.) angestrebt werden. Ein Gleitpfad hin zu einem einheitlichen Marktpreis zu einem zu Beginn festgelegten Zeitpunkt ist nicht sinnvoll, da es nicht möglich ist, Marktanteilsverschiebungen vorherzusagen. Von tatsächlichen Kostenentwicklungen abgekoppelte ICF würden Marktanteilsverschiebungen verhindern oder verstärken, was keineswegs erstrebenswert ist.

Zur Berechnungsmethode:

Die im Konsultationsdokument unter 2.1 skizzierte Berechnungsmethode erscheint dem Grunde nach schlüssig und sinnvoll zu sein, insbesondere auch die Fokussierung auf einen hypothetischen effizienten Betreiber. Wie bereits gesagt sollte dabei aber jedenfalls ein hypothetischer Betreiber mit dem der Realität entsprechenden Marktanteil herangezogen werden. Die Ausstattung mit dem öffentlichen Gut "Frequenznutzungsrechte" sollte in der Berechnung berücksichtigt werden - ein Anbieter mit mehr Frequenzen kann sein Netz zu ganz anderen Kosten errichten und betreiben.

Zu den Details unter 2.2 möchte ich nicht Stellung nehmen - mit Ausnahme von Punkt 2.2.2.4. Die dort geäußerte Ansicht bezüglich des Zwecks der UMTS-Netze scheint mir nicht ganz zutreffend zu sein. Die mir bekannten UMTS&GSM-Telefone nutzen bevorzugt UMTS-Netze (sofern die SIM-Karte prinzipiell Zutritt zum UMTS-Netz hat). Alle Kunden mit solchen Geräten - und der Anteil dieser Kunden steigt rasch - werden also in den UMTS-Netzgebieten vorrangig über UMTS telefonieren und erreicht werden. Der Unterschied in den Kostenfaktoren sollte unbedingt im Berechnungsmodell abgebildet werden - anhand der tatsächlichen Gesprächslastverteilung.

Für Kunden reiner UMTS-Anbieter gilt sowieso, dass in deren eigenem Netz 100% der Gespräche über UMTS abgewickelt werden. Der auf Seite 21 geäußerten Ansicht, dass die Kosten in UMTS-Netzen niedriger sind als in GSM-Netzen kann ich so pauschal nicht zustimmen. In Gebieten mit hohem Kapazitätsbedarf und einfacher Topografie ist dies wohl richtig - in Gebieten mit niedriger Nachfrage ist GSM aber sicher effizienter.

Bezüglich 2.2.3: (Verkehrsmengenentwicklung) sollten Netzbetreiber, deren Verkehrsmengenentwicklungsvorhersage *deutlich* von der Realität abweicht, zu Rückzahlungen verpflichtet werden.

Zum nicht erwähnten Fall von Passivgebühren:

Sofern ein Anbieter von seinen Endkunden Passivgebühren einhebt, sollten diese Passivgebühren der Summe ICF minus KD gegengerechnet werden. (KD bezeichnet hier die Kostendifferenz zwischen Terminierungsentgelt und tatsächlich notwendigen Kosten - die KD ist nur bei einem wirklich effizienten Anbieter gleich null). Andernfalls würde ein Teil der Terminierungsleistung doppelt verrechnet, was eine ungerechtfertigte Bereicherung darstellen könnte.

Bei Inlandsgesprächen sind derzeit am Endkundenmarkt keine Passivgebühren bekannt; bei Roaminggesprächen werden allerdings teilweise sehr hohe Passivgebühren verrechnet. Manche Anbieter berechnen beispielsweise 125% jenes Tarifes, der dem roamenden Kunden für einen Anruf aus dem Inland zu einem Teilnehmer jenes Netzes, in dem er gerade passiv roamt, verrechnet würde. Der passiv roamende Kunde trägt dabei also die hypothetischen Kosten einer Originierung im Inland plus Terminierung im Auslands-Roamingnetz (inkl. aller Aufschläge und Gewinnspanne) plus 25% (womit die Kosten für den höheren Routingaufwand idR mehrfach abgegolten werden). Hinzu kommt für den Heim-Netzbetreiber die Einnahme aus dem Terminierungsentgelt - obwohl keine Terminierung im Inland stattfindet. Zumindest der Originierungsteil der ICF wird im dargestellten Beispiel zu 225% abgegolten.

Die grundsätzliche Notwendigkeit von Passivgebühren für Roaming stelle ich keineswegs in Frage. Allerdings erscheinen die am Markt verfügbaren Tarife oft zu hoch und vor allem nicht in Einklang mit den Gewinn bringenden Endkundentarifen für Gespräche aus dem Heimnetz in das Roamingnetz. Die hohen Passivgebühren sind Ergebnis mangelnden Wettbewerbes in diesem Marktsegment, der sich u.a. aus fehlender Preistransparenz einerseits und Diskriminierungs-Strategien internationaler Mobilfunker-Allianzen gegenüber Nicht-Allianzmitgliedern ergibt.

Zu 2.3 (Nicht-)Berücksichtigung anderer Kostenbestandteile:

Die hier geäußerte Ansicht der TKK begrüße ich ausdrücklich.

Die bisher in der Regulierung der Mobil-ICF teilweise geübte Praxis der Veranschlagung dieser Zuschläge hat keine Berechtigung mehr. Der Markt ist von der Anzahl der Teilnehmer (natürliche Personen) her gesättigt; die Vergrößerung des Marktes durch Steigerung der echten Teilnehmeranzahl ist kaum noch möglich und sehr teuer. Entsprechende Zuschläge mögen in

der Vergangenheit beispielsweise höhere Endgeräte-Subventionen und damit schnelleres Marktwachstum, dadurch wiederum Wohlstandsgewinne gebracht haben. Für die Zukunft kann dies aber nicht mehr erwartet werden. Daher sollten die ICF-Zuschläge für Marketing, Endkundenbilling, Customer Care, Vertrieb und Handsetsubventionen künftig nicht mehr gewährt werden.

Im Gegenteil haben die hohen Subventionen dazu geführt, dass es in Österreich praktisch keinen freien Endgerätehandel gibt. Selbst große Handelsketten führen fast ausschließlich jene Endgeräte, die sie von den Netzbetreibern beziehen. Die Netzbetreiber bieten aus verschiedenen Gründen aber nur eine begrenzte Auswahl an Herstellern und Gerätetypen. Endgerätehersteller mit geringem Marktanteil haben sich aus dem Markt zurückgezogen oder versuchen gar nicht erst, in Österreich einzusteigen. Daraus ergeben sich ein deutlich reduzierter Wettbewerb und Wohlstandsverluste.

Der Endgerätemarkt ist zwar nicht Bestandteil dieses Konsultationsverfahrens. Dennoch dürfen die Auswirkungen der Aufschläge auf ICF für externe Effekte auf andere Märkte nicht außer Acht gelassen werden.

Werbung/Marketing, Endgerätesubventionen, Endkundenbilling, Vertrieb, etc. haben heute nur mehr Einfluss auf die Marktanteile, jedoch nicht mehr auf die Marktgröße im Sinne einer Vergrößerung der Abnehmermenge. Der allgemein verstandene Markt "Mobilfunkdienstleistungen" kann natürlich durch Werbung für spezielle Dienste weiter vergrößert werden, wie man am Beispiel der Klingeltöne sieht. Diese neuen Dienste stehen jedoch nur mehr in einem sehr entfernten Zusammenhang mit der durch ICF abgoltene Leistung der Terminierung bzw. Originierung; für deren Bewerbung und den damit notwendiger Weise verbundenen höheren Customer Care Aufwand Zuschläge zu gewähren, wäre sachfremd. Auch könnte ein Anbieter, der auf neue Dienste verzichtet, die Einnahmen aus den Aufschlägen zu einer Verschärfung des Wettbewerbs am Kernleistungsmarkt verwenden, was, wie von der Behörde bereits früher ausgeführt, zu Wohlstandsverlusten führen würde.

Zu 3.2.1 Benchmarking:

Die Ausführungen in Absatz 2 "Im vorliegenden Fall wird davon ausgegangen, dass von den derzeit am Markt tätigen Mobilfunkbetreibern die Kostenstruktur von Mobilkom (als aktuell größtem Mobilfunkbetreiber) der eines effizienten Anbieters am nächsten kommt. Daraus lässt sich ableiten, dass die LRAIC eines effizienten Betreibers jedenfalls deutlich unter dem aktuellen Entgelt für Terminierung der Mobilkom liegen.", sind un schlüssig.

Dass der größte Mobilfunkanbieter aufgrund der Skalenvorteile die niedrigsten effizienten LRAIC aufweist, ist nahe liegend. Die Ableitung, dass die LRAIC eines (hypothetischen!) effizienten Betreibers unter dem aktuellen Terminierungsentgelt der Mobilkom liegen müssen, kann ich jedoch nicht nachvollziehen. Dies kann nur für einen effizienten Anbieter *mit dem Marktanteil* der Mobilkom gelten. Würden jedoch alle sechs Netzbetreiber nach demselben "Effizienz-Maß" beurteilt, würden in der Folge ICF für einen etwa zweieinhalb Mal so großen Markt wie gegeben errechnet. Anders gesagt: Es ist realitätsfern, anzunehmen, dass alle sechs Anbieter ihren Kundestock auf über 3 Millionen Kunden erhöhen werden. Eine Berechnung der ICF anhand eines hypothetischen Marktanteils von gut 40% wäre wegen des Verstoßes gegen das Gleichheitsprinzip verfassungswidrig.

Zu 3.2.2 Hypothetisches Wettbewerbsergebnis:

Auch die Annahme, dass sich auf absehbare Zeit symmetrische Marktanteile einstellen werden, ist realitätsfremd. Eine Berechnung der ICF anhand eines hypothetischen Marktanteils von 20% wäre wegen des Verstoßes gegen das Gleichheitsprinzip verfassungswidrig.

Zu 3.3 Conclusio:

Eine Bestimmung der ICF als Bandbreite zwischen 20% und gut 40% würde erneut die angestrebte Rechtssicherung und Investitionssicherheit vermissen lassen. Betreiber mit weniger als 20%, wie es bei einem Markt mit fünf oder sechs Netzbetreibern geben muss, würden jedenfalls benachteiligt, was ebenfalls verfassungswidrig sein dürfte.

Zum Bereich der Produktivitätsfortschritte:

Die Weitergabe von Produktivitätsfortschritten bzw. deren Abbildung in den ICF sollte aus Gründen der Gleichbehandlung und Investitionssicherheit standardisiert werden. Beispiel: Es könnten 50% eines Produktivitätsfortschrittes nach spätestens 6 Monaten, die restlichen 50% nach spätestens weiteren 15 Monaten weitergegeben werden müssen. Die Anbieter müssen einen Anreiz zur Erzielung von Produktivitätsfortschritten haben - sonst bilden sich im Markt keine Anhaltspunkte dafür, wie die Kosten eines effizienten Betreibers gestaltet sein könnten.

Zum Gleitpfad/price cap:

Die Ausführungen auf Seite 26 lassen leider nicht erkennen, wieso die Absenkungen gerade 25% der Differenz betragen sollen. Diese Schrittgröße erscheint daher willkürlich gewählt. Außerdem dürfte sie zu hoch gewählt sein - eine so schnelle Annäherung der Skalen-Faktoren (v.a. Marktanteile) ist nicht zu erwarten.

Die für H3G vorgeschlagene Investitionsschutzfrist von 3 Jahren sollte durch eine erreichte Kundenzahl (historische Kundenzahlen der ersten beiden Netzbetreiber abzüglich eines Wertes für die inzwischen durch Technologiefortschritt erzielten Kostenreduktionen) ersetzt werden. Je nach tatsächlicher Kundenstock-Entwicklung könnte ein starre 3-Jahres-Frist H3G ungerechtfertigt bevorteilen oder benachteiligen. Beides ist nicht erstrebenswert.

Allgemein:

Im Sinne der Transparenz sollten die Anbieter dazu verpflichtet werden, ihre ICF zu veröffentlichen - auch wenn diese privatrechtlich mit Marktbegleitern vereinbart wurden. Wünschenswert - wenn auch aufgrund der Marktdefinition leider nicht unmittelbar gegenständlich - ist auch eine Veröffentlichung der ICF für andere Leistungen als reine Sprachtelefonie (zB SMS, Daten, Videotelefonie, etc.).