

Regulierung im Umbruch – Herausforderungen für die nächsten Jahre

Ein Diskussionsbeitrag der mobilkom austria

Im Rahmen des von der RTR initiierten Dialoges mit den Stakeholdern über zukünftige Schwerpunktthemen der Wettbewerbsregulierung im Bereich Telekommunikation möchte mobilkom austria die Gelegenheit wahrnehmen, die aus ihrer Sicht in Zukunft relevanten Themen im Folgenden zu skizzieren.

1. Mobile Terminierungsentgelte

Bereits im Zuge des ersten Verfahrens zur Festlegung der mobilen Terminierungsentgelte nach Inkrafttreten des TKG 2003 wurden mehrere grundsätzliche Modelle zur Bestimmung der Höhe der Long Run Average Incremental Costs (LRAIC) diskutiert. Da die LRAIC aus wettbewerbsökonomischer Sicht den Preis darstellen, zu dem in einem Wettbewerbsmarkt sämtliche Anbieter ihre Produkte anbieten, können diese auch im Rahmen der Regulierung der Mobilfunkterminierungsmärkte zur Festlegung des zu erreichenden Preises herangezogen werden. Allerdings stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Bestrebungen einer Vereinheitlichung der Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens innerhalb der Europäischen Union die Frage, wie die LRAIC berechnet werden sollen.

Neben der Anwendung von Modellen zur Berechnung der LRAIC mittels benchmarking Modellen bzw. top-down und/oder bottom-up Ansätzen, kommen in einigen Ländern der Europäischen Union auch Modelle zum Einsatz, die die LRAIC auf Basis eines Wettbewerbszenarios errechnen. Dabei handelt es sich um Modelle, die die LRAIC auf Basis der Durchschnittskosten eines hypothetischen Betreibers mit durchschnittlichen Marktanteilen – bei einem 4-Betreiber-Markt in Österreich also einem Marktanteil von 25 % – ermittelt werden, oder sogar – wie es z.B. von der schwedischen Regulierungsbehörde getan wurde – auf Basis der Durchschnittskosten eines hypothetischen Betreibers mit unterdurchschnittlichem Marktanteil.

Aus Sicht von mobilkom austria stellt sich daher für die zukünftige Festlegung der mobilen Terminierungsentgelte die Frage, inwieweit ein derartiges „Wettbewerbsmodell“ in Einklang mit den Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Union steht. Daher möchte mobilkom austria anregen, dass die österreichische Regulierungsbehörde nach Abschluss des laufenden Verfahrens zur Festlegung der mobilen Terminierungsentgelte mit den Mobilnetzbetreibern in einen konstruktiven Dialog tritt. Dieser soll einerseits dazu dienen die grundsätzliche Vereinbarkeit eines solchen Modells mit den Vorgaben der Europäischen Regulierungspolitik auszuloten und in einem weiteren Schritt die Entwicklung eines entsprechenden Netzkostenmodells und dessen Fertigstellung vor einem allfälligen nächsten Regulierungsverfahren zur Bestimmung der Terminierungsentgelte zu ermöglichen.

Eine weitere Frage im Zusammenhang mit einer zukünftigen Regulierung der Terminierungsentgelten stellt sich im Umgang mit dem Datenverkehr. Aus Sicht von mobilkom ist es nicht gerechtfertigt den Datenverkehr in das Berechnungsmodell zur Festlegung der Terminierungsentgelte mit einzubeziehen. Werden Skalenerträge, die durch mobile Datendienste erwirtschaftet werden, bei der Berechnung der

Terminierungsentgelte berücksichtigt, entstehen den Betreibern negative Investitionsanreize, da die mit Datendiensten generierten Erträge infolge sinkender Terminierungsentgelte wieder eingebüßt werden. Ein solches Vorgehen wäre aber für den Telekommunikationsstandort Österreich gesamthaft nachteilig und würde damit in direktem Widerspruch zu den im TKG formulierten Zielen der Standortförderung stehen. Darüber hinaus ist eine Weitergabe von Skalenvorteilen, die nicht durch Sprachdienste erzielt werden, infolge der Marktabgrenzung nicht gerechtfertigt. Mobile Breitbandprodukte sind nicht dem selben Markt zuzurechnen wie feste Breitbandprodukte. Dementsprechend besteht hier auch kein Substitutionsverhältnis bzw. kein Wettbewerbsproblem (allokative Verzerrung). Folgerichtig dürfen Skalenerträge, die mittels Datendiensten erzielt werden, ausschließlich den Mobilfunkkunden zu Gute kommen und nicht durch gesunkene Terminierungsentgelte auch den Festnetzkunden. Angesichts der in Zukunft steigenden Datenmengen wird die Frage, wie mit Datenverkehr bei der Berechnung der Terminierungsentgelte grundsätzlich umgegangen werden soll, immer dringlicher.

2. Zusammenwachsen von Fest- und Mobilfunkmärkten

In den letzten Jahren ist ein beschleunigtes Zusammenwachsen der Festnetz- und Mobilfunkendkundenmärkte zu beobachten. So zeigt nicht nur das Nutzungsverhalten der österreichischen Konsumenten (stärkere Nutzung des Mobilfunks als des Festnetzes im Bereich Sprachtelephonie, hohe Wachstumsraten bei mobilem Breitband) ein Verschwimmen der Grenzen zwischen den Technologien, sondern auch die Preisentwicklung weist darauf hin, dass die Produkte von den Konsumenten nicht mehr unterschieden werden, obwohl sie durch unterschiedliche Technologien erbracht werden (z.B. 3 GB mobiles Breitband A1 für 22 Euro/Monat, 1 GB ADSL für 30 Euro/Monat).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob – zumindest mittelfristig – nicht eine einheitliche Regulierung der Märkte angemessen ist. Durch den sich rasch entwickelnden Infrastrukturwettbewerb zwischen Fest- und Mobilnetzen scheint eine Regulierung der Festnetzendkundenmärkte obsolet, da im Mobilfunk auch kein Endkundenmarkt reguliert wird. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Europäische Kommission in dem vorliegenden Entwurf zur Märkteempfehlung mit Ausnahme des Zugangsmarktes sämtliche Endkundenmärkte im Festnetzbereich gestrichen hat. Allerdings bestehen auch hinsichtlich des Zugangsmarktes Zweifel an der Notwendigkeit einer Regulierung, da gerade durch die Regulierung des Zugangsmarktes das Festnetz effektiv daran gehindert wird, den Endkunden im Vergleich zum Mobilfunk konkurrenzfähige Produkte anzubieten und damit der Substitution weiter Vorschub geleistet wird.

Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob nicht in einem zweiten Schritt das Festnetz aus der Vorleistungsregulierung entlassen werden könnte, bzw. die Regulierung zumindest im Bereich Originierung eingeschränkt werden müsste, da diese ja auch im Mobilfunk unreguliert ist. Um diesen Übergang ohne negative Effekte auf (potenzielle) Wettbewerber zu ermöglichen, müsste natürlich ein Zeitraum definiert werden, der es Verbindungsnetzbetreibern ermöglicht mittels kommerzieller Verhandlungen den Markteintritt und die entsprechenden Konditionen frei auszuhandeln.

3. Verhältnis zwischen nationaler Regulierungsbehörde und Europäischem Regulator

Aus Sicht von mobilkom austria stellt sich in der Diskussion um die Sinnhaftigkeit bzw. die Kompetenz einer europäischen Regulierungsbehörde die Frage, wie sich die österreichischen Telekommunikationsanbieter in Brüssel positionieren sollen. Grundsätzlich besteht eine einfache Anreizstruktur: werden die geltenden Regulierungsbestimmungen in Österreich strenger ausgelegt als im europäischen Durchschnitt, ist es aus Unternehmenssicht rational sich für die Etablierung einer europäischen Behörde einzusetzen, die nicht mehr auf die nationalen Besonderheiten Rücksicht nimmt, sondern die Erreichung gleicher Rahmenbedingungen und einer einheitlichen Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens in sämtlichen Mitgliedsstaaten zum Ziel hat.

Daher, und vor dem Hintergrund der sich bereits im Gang befindlichen Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission, möchte mobilkom einen Dialog mit den österreichischen Stakeholdern anregen, wie in Zukunft sichergestellt werden kann, dass in Österreich die Telekommunikationsbetreiber nicht schlechter gestellt werden, als andere europäische Unternehmen um damit zu verhindern, dass die heimische Industrie unter erheblichen Wettbewerbsnachteilen leiden muss.

4. Regulierung von content bzw. m-commerce-Angeboten

Grundsätzlich sollten für gleichartige Dienstleistungen auch gleichartige Regulierungsbedingungen gelten. Gerade in Hinblick auf content bzw. m-commerce Angebote stellt sich die Frage, warum die TK-Branche schlechter gestellt/ bzw. unterschiedlich behandelt wird, als z.B. Rundfunk- oder Kabelnetzbetreiber. Dies gilt sowohl für die technischen Grundlagen der Angebotserbringung (unterschiedliche Frequenzausstattung zu vollkommen anderen finanziellen Bedingungen) als auch hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendung der Urheberrechte bei Rundfunk- bzw. Telekommunikationsbetreibern. So ist der Umstand, dass Kabelnetzbetreiber kostenlos Zugang zu ORF-Produkten erhalten, während Mobilfunkbetreiber die gleichen Inhalte käuflich erwerben müssen, insbesondere vor dem Hintergrund der auch von der Politik politisch geforderten Versorgung der Bevölkerung mit mobilem Fernsehen kontraproduktiv und schafft ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Mobilbetreiber.

Da dies nur ein Beispiel von mehreren ist, bei denen es den Mobilbetreibern schwerer gemacht wird vergleichbare Dienste wie andere Unternehmen anzubieten – ein anderes prominentes Beispiel ist die Verpflichtung der Mobilbetreiber zum Erwerb einer Banklizenz um e-commerce Produkte anbieten zu dürfen – möchte mobilkom anregen, eine Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen, die die existierenden Rechts- und Regulierungsnormen hinsichtlich daraufhin überprüft, inwieweit von ihnen Gefahren ausgehen, den Mobilfunkbetreibern das Erbringen von Diensten und Services im Verhältnis zu anderen Anbietern zu erschweren.

5. Konsolidierung im Mobilfunk

Die Analyse der Geschäftswertbeiträge (Economic Value Added) der österreichischen Mobilfunkbetreiber zeigt deutlich, dass der österreichische Mobilfunkmarkt für 4 oder 5 Mobilinfrastrukturbetreiber nicht groß genug ist, da die Industrie insgesamt nicht in der Lage ist ihre Kapitalkosten zu verdienen. Da die Wettbewerbsintensität auf dem österreichischen Markt trotz des Mergers zwischen T-Mobile

und tele.ring nicht abgenommen hat, scheint eine weitere Marktberreinigung zwingend notwendig. Oder anders ausgedrückt: es stellt sich die Frage wie viele Infrastrukturbetreiber ökonomisch tatsächlich effizient sind. Zwar ergeben sich positive Effekte aus dem Infrastrukturwettbewerb gegenüber einem Monopolmarkt die auch nicht regulatorisch erzielt werden könnten (z.B. Qualität, Innovation), allerdings treten Unternehmen nicht in einen Markt ein um altruistisch derartige Nutzensteigerungen für die Konsumenten zu schaffen, sondern schlichtweg aus Profitabilitätsgründen. Sind diese nicht gegeben, werden Unternehmen mittelfristig wieder aus dem Markt austreten, was unter Umständen zu einer Erweiterung der Regulierungstätigkeit bzw. aufgrund der geringeren Wettbewerbsintensität zu einer Verschlechterung der Situation der Konsumenten führen kann. Dementsprechend möchte mobilkom einen Dialog darüber anregen, der dazu dient die Frage nach einer effizienten Marktstruktur im österreichischen Mobilfunkmarkt zu beantworten.

6. Finanzierung der RTR

Mit der Übernahme eines Anteils der Kosten der RTR-GmbH hat der Bund den der Allgemeinheit zukommenden Servicecharakter – zumindest eines Teils der Aufgaben – der RTR verdeutlicht. Um dieses Prinzip weiterzuentwickeln, ist es aus Sicht von mobilkom notwendig über eine weitere Reform der Finanzierung der RTR nachzudenken. Grundsätzlich sollte in Analogie zu den üblichen Marktmechanismen das „pay per use“ Prinzip zur Anwendung gebracht werden. Zwar verkennt mobilkom nicht, dass ein Teil der Aufgaben der RTR der Allgemeinheit dient und daher eine Aufteilung der Kosten nach dem Verursacherprinzip weder sinnvoll noch möglich ist. Allerdings besteht zumindest im Bereich der Endkundenstreitschlichtung sehr wohl die Möglichkeit einer Zurechnung der entstandenen Kosten auf die betroffenen Betreiber. Dementsprechend sollte in Zukunft als Bemessungsgrundlage des Finanzierungsbeitrags der RTR nicht mehr ausschließlich der Umsatz der Telekommunikationsbetreiber herangezogen werden, sondern nur mehr der Pool an Basisfunktionen der RTR nach diesem Prinzip gedeckt werden, während sämtliche Kosten die im Zuge der Endkundenstreitschlichtung anfallen, von den involvierten Betreibern alleine getragen werden sollten.