

vodafone

Stellungnahme

der Vodafone D2 GmbH

zum Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ betreffend die Vodafone D2 GmbH

- BK 3b-12/004 -

Düsseldorf, 18. Mai 2012

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	2
II. Terminierungsentgelte ab 1. Dezember 2012.....	4
1. Teilweise Anwendung der Terminierungsempfehlung zulässig.....	4
2. Symmetriegrundsatz ist im Ergebnis zu begrüßen.....	5
3. Der KeL-Kostenmaßstab unterstützt das Regulierungsziel der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen besser als Pure LRIC	6
3.1 Eine Pure LRIC Preisobergrenze führt zu riskanten Deckungslücken.....	7
3.2 Schließung der Deckungslücke durch zusätzliche Belastung von Endnutzern	7
3.3 Keine mittel- bis langfristig orientierte Verbesserung von Infrastruktur und Wettbewerb	10
3.4 Ergebnis.....	11
4. Der KeL-Kostenmaßstab fördert das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation besser als Pure LRIC	11
4.1 KeL-Kostenmaßstab simuliert Wettbewerbspreis realitätsnäher als Pure LRIC	11
4.2 Zum Wettbewerb gehört die Möglichkeit der Stückkostendeckung	12
4.3 Keine bessere Förderung des Festnetzsektors durch Pure LRIC.....	13
4.4 KeL-Kostenmaßstab erzielt gerade auch bei kleineren Mobilfunknetzbetreibern wettbewerbskonforme Resultate; Pure LRIC führte zu schlechteren Wettbewerbsergebnissen	16
4.5 Pure LRIC würde zu einer ungerechtfertigten Besserstellung des Incumbent führen.....	17
4.6 Pure LRIC erhöht den Konsolidierungsdruck	19
4.7 Ergebnis.....	19
5. Superioritätstest.....	20
6. Kalkulationsbasis	21
7. Fragwürdigkeit einer zusätzlichen Preishöhenkontrolle neben der Missbrauchsaufsicht	23
III. Terminierungsentgelte bis zum 30. November 2012.....	24

I. Vorbemerkung

Die Präsidentenkammer der BNetzA legte am 2. Januar 2012 fest, die Vodafone D2 GmbH („Vodafone“) und die mit ihr gemäß § 3 Nr. 29 TKG verbundenen Unternehmen verfügten auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für Anrufzustellung in das Vodafone Mobilfunknetz weiterhin über beträchtliche Marktmacht (BK 1-10/001).

Infolge dieser Festlegung beabsichtigt die Beschlusskammer 3 der BNetzA, die Vodafone zuletzt im Jahre 2008 und 2009 auferlegten Verpflichtungen beizubehalten sowie teilweise abzuändern. Nach dem zur nationalen Konsultation gestellten Entwurf der entsprechenden Regulierungsverfügung sollen die bereits bestehenden Zugangsverpflichtungen (Zusammenschaltung, Kollokation, Diskriminierungsverbot, Vorlage von Zugangsverträgen, Standardangebot) aufrechterhalten werden.

Die Genehmigung der Anrufzustellungsentgelte in das Mobilfunknetz („Terminierungsentgelte“) erfolge grundsätzlich nach der Terminierungsempfehlung der EU-Kommission (Empfehlung vom 7.5.2009, 2009/396/EG, nachfolgend „Terminierungsempfehlung“). Jedoch solle in Abweichung davon auch ab dem 1.12.2012 die Entgeltgenehmigung nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne des § 32 Abs. 1 TKG („KeL-Maßstab“) durchgeführt werden. Bei den Terminierungsentgelten seien daher wie bisher anteilig leistungsmengeninduzierte Gemeinkosten sowie ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zu berücksichtigen. Für die Effizienzbestimmung komme es allerdings nicht auf den individuellen Netzbetreiber, sondern auf einen effizienten Referenznetzbetreiber an. Daher würden für die Entgeltermittlung grundsätzlich symmetrische Anforderungen zugrunde gelegt und ein analytisches Bottom-up-Kostenmodell angewendet. Entsprechendes solle für die Entgeltbestimmung der Kopplungs-, und Kollokationsleistungen gelten, insofern die Entgeltermittlung aber vorrangig im Wege einer Vergleichsmarktermittlung vorgenommen werden.

Der Konsultationsentwurf gründet auf der Marktabgrenzung der Präsidentenkammer, die jeden Netzbetreiber für die Anrufzustellung in sein Netz als marktbeherrschend ansieht (Ein Netz – Ein Markt). Der Konsultationsentwurf der Regulierungsverfügung bewegt sich inhaltlich im Wesentlichen innerhalb des Rahmens, den die Beschlusskammer bereits in der noch geltenden Regulierungsverfügung abgesteckt hatte (BK 3b-08/017 vom 5.12.2008 sowie BK 3b-09/11 vom 1.9.2009).

Vodafone bedauert es zwar und hält es für unzutreffend, die Marktabgrenzung weiterhin derart eng vorzunehmen und vor allem die Terminierungsentgelte erneut der sehr strikten Genehmigungspflicht zu unterwerfen, da die Beschlusskammer eine nachträgliche (Missbrauchs-) Entgeltkontrolle als nicht ausreichend zur Erreichung der Regulierungsziele ansieht (siehe insbesondere zu diesen Punkten die Stellungnahmen der Vodafone vom 21.7.2011 im Konsultationsverfahren BK 1-10/001 sowie vom 16.3.2012 im hiesigen Verfahren). Gleichwohl begrüßt Vodafone ausdrücklich die Entscheidung der BNetzA, den Kostenmaßstab im Rahmen der Entgeltgenehmigungspflicht nicht noch deutlich weitergehend verschärfen zu wollen, sondern – insoweit entgegen der Terminierungsempfehlung – jedenfalls am KeL-Maßstab festzuhalten. Diese Entscheidung ist folgerichtig. Sie basiert ökonomisch und rechtlich auf vielfach zutreffenden Erkenntnissen und Schlussfolgerungen, die im Konsultationsentwurf überzeugend dargelegt werden.

Unbeschadet der Tatsache, dass Vodafone zu zahlreichen Punkten andere Rechtsauffassungen als die BNetzA vertritt und dies vielfach noch Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen ist, konzentriert

sich die nachfolgende Stellungnahme vor allem auf den im Rahmen einer auferlegten Genehmigungspflicht für die Terminierungsentgelte vorgesehenen Kostenmaßstab.

II. Terminierungsentgelte ab 1. Dezember 2012

Die Entgelte für die ab dem 1.12.2012 erbrachten Terminierungsleistungen sollen über die Missbrauchskontrolle hinausgehend der Genehmigung nach dem KeL-Maßstab anhand der wie bisher bestimmten langfristigen Zusatzkosten zuzüglich eines angemessenen Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, die bei effizienter Leistungsbereitstellung entstehen, unterworfen werden. Dabei sollen die Entgelte aller originären Mobilfunknetzbetreiber grundsätzlich symmetrisch zueinander genehmigt werden¹.

1. Teilweise Anwendung der Terminierungsempfehlung zulässig

Die Beschlusskammer wendet die Terminierungsempfehlung lediglich teilweise an. Während sie im Einklang mit der Empfehlung sowohl symmetrische Entgelte festlegen will (Nr. 1 Satz 2 Terminierungsempfehlung), als auch zu deren Bestimmung ein Bottom-up-Modell vorsieht (Nr. 2 Terminierungsempfehlung), belässt sie es hinsichtlich des Kostenmaßstabs bei den KeL einschließlich eines Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten. Sie entscheidet sich gegen den in der Empfehlung vorgesehenen Maßstab der vermeidbaren Zusatzkosten wie er insbesondere in Erwägungsgrund 14 S. 1 der Terminierungsempfehlung definiert ist (nachfolgend auch als „Pure LRIC“ bezeichnet).

Eine teilweise Anwendung der Terminierungsempfehlung ist zulässig. Unionsrechtlich sind Empfehlungen unverbindlich (Art. 288 AEUV). Eine Empfehlung ist im Gegensatz zu Verordnungen oder Richtlinien nicht dazu bestimmt, den Mitgliedstaaten oder einzelnen Betroffenen rechtsverbindliche Vorgaben zu machen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs („EuGH“) ist eine Empfehlung bei der Auslegung verbindlicher nationaler und unionsrechtlicher Rechtsvorschriften zu beachten, wenn die Empfehlung Aufschluss über die Auslegung der zu ihrer Durchführung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen soll.² Aus dieser Funktion als Auslegungsmaßstab folgt jedoch nicht, dass eine Empfehlung weitergehende Rechtswirkungen begründen kann. Insbesondere kann eine Empfehlung weder gerichtlich durchsetzba-

¹ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S.32

² EuGH, Rs. C-322/88, Slg. 1989, I-4407, Rn. 18; Rs. C-188/91, Slg. 1993, I-363, Rn. 18; Nettesheim, In: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. EL 2009, Art. 249 EGV, Rn. 214; Ruffert, In: Callies/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 249 EGV, Rn. 126.

re Rechte Einzelner begründen noch bindende Verpflichtungen auferlegen.³ Daher kann die Terminierungsempfehlung weder selbst eine Ermächtigungsgrundlage für die Anwendung des Pure LRIC-Maßstabes sein noch verpflichtet sie die BNetzA zu dessen Anwendung. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 19 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG, wonach die nationalen Regulierungsbehörden Empfehlungen der Kommission weitestgehend Rechnung tragen müssen. Zu der gleichlautenden Verpflichtung in Art. 7 Abs. 5 der Rahmenrichtlinie in Bezug auf Stellungnahmen der Kommission stellte das Europäische Gericht („EuG“) fest, dass eine Handlung der Kommission im Rahmen ihrer beratenden Rolle in Regulierungsverfahren keinen verbindlichen Charakter hat und folglich auch keine verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber der nationalen Regulierungsbehörde erzeugen kann, sondern diese vielmehr das Recht besitzen, der Kommission nicht zu folgen.⁴ Entsprechend sieht die Organisationsvorschrift des § 123a Abs. 3 TKG vor, dass die BNetzA von Empfehlungen abweichen darf. Eine nur teilweise Befolgung stellt folglich eine zulässige Abweichung dar.

Zudem sieht § 31 Abs.2 Nr.2 Satz 1 TKG vor, die Beschlusskammer könne sich für eine „andere Vorgehensweise“ zur Entgeltbestimmung entscheiden, „sofern“ diese zur Erreichung der Regulierungsziele besser geeignet ist als eine KeL-basierte betreiberindividuelle Entgeltbestimmung beruhend auf Kostennachweisen gemäß § 32 TKG. Nach zutreffender Auffassung der Beschlusskammer stellen die Vorgaben der Terminierungsempfehlung, konkret das Verfahren der Entgeltermittlung mittels eines Bottom-up-Kostenmodells einschließlich der symmetrischen Entgeltregulierung und der materielle Kostenmaßstab Pure LRIC jeweils eine solche „andere Vorgehensweise“ dar. Mit der Einschränkung durch das Wort „sofern“ wird verdeutlicht, dass der TKG-Gesetzgeber bei der Entgeltbestimmung im Rahmen des § 31 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 TKG eine „andere Vorgehensweise“ ermöglicht, die nur partiell von den Vorgaben des § 31 Abs. 1 TKG abweicht. Die Vorschrift steht einer teilweisen Umsetzung der Terminierungsempfehlung somit nicht entgegen, da sie entscheidend auf die bessere Eignung der anderen Vorgehensweise abstellt. Dieses Ergebnis ist auch inhaltlich sachgerecht, weil so Besonderheiten eines nationalen Marktes, gerade in Bezug auf den Stand seiner wettbewerblichen Entwicklung, zur Erreichung der übergeordneten Regulierungsziele besser und weitaus flexibler Rechnung getragen werden kann als mit den notwendigerweise verallgemeinernden Annahmen einer an alle Mitgliedsstaaten gerichteten Empfehlung.

2. Symmetriegrundsatz ist im Ergebnis zu begrüßen

³ EuGH, Rs. C-322/88, Slg. 1989, I-4407, Rn. 16; verb. Rs. 1/57 und 14/57, Slg. 1957, 213, 236; Nettesheim, a.a.O., Art. 249 EGV, Rn. 213.

⁴ EuG, Rs. T-109/06, Slg. 2007, II-05151, Rn. 91 ff.

Die Terminierungsentgelte der vier betroffenen originären Mobilfunknetzbetreiber sollen grundsätzlich symmetrisch zueinander genehmigt werden. Bei symmetrischen Entgelten werde bei der Prüfung einer effizienten Leistungserbringung grundsätzlich nicht auf die betreiberindividuellen Möglichkeiten und Ressourcen abgestellt, sondern auf die von außen an ein Unternehmen herangetragenen wettbewerblichen Anforderungen.⁵

Im Ergebnis spricht alles dafür, dass symmetrische Entgelte besser geeignet sind die Regulierungsziele zu erreichen als betreiberindividuelle. Die Entscheidung für symmetrische Entgelte erfüllt daher das entsprechende Tatbestandsmerkmal des § 31 Abs.2 Nr.2 Satz 1 TKG. Den Ausführungen auf S. 32f. des Konsultationsentwurfs ist hinzuzufügen, dass der Effizienzbegriff in §§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 32 TKG abstrakt formuliert ist und auf den Als-ob-Wettbewerbspreis abstellt und es nicht verschiedene Effizienzen im Markt geben kann (so ist der Effizienzbegriff insbesondere nicht steigerbar). Nicht zuletzt deshalb wären nach Auffassung von Vodafone auch bei einer KeL-basierter Entgeltgenehmigung anhand von Kostenunterlagen, also bereits in der Vergangenheit unter § 31 Abs. 1 TKG a.F., symmetrische Entgelte notwendig und sachgerecht gewesen, vor allem, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Betreibern zu vermeiden.

Vorsicht ist deshalb auch bei der vorgesehenen Ausnahme zum Symmetriegrundsatz geboten. Soweit „unverschuldete Kostennachteile“, zu denen von der Beschlusskammer eine ungünstige Frequenzausstattung und/oder andere spezifische Spät-Einsteiger-Nachteile gezählt werden, Symmetrieabweichungen rechtfertigen sollten, könnte das zu einer Aushöhlung des Symmetriegrundsatzes führen. Daher müssen die Anforderungen an einen etwaigen Ausnahmetatbestand streng sein und restriktiv angewendet werden. Nach der Terminierungsempfehlung, der die BNetzA hinsichtlich der symmetrischen Entgeltregulierung folgen will, sind asymmetrische Entgelte nur zulässig, wenn sie auf objektiven Kostenunterschieden beruhen, die entweder in unterschiedlicher Frequenzausstattung (Ziff. 9 der Terminierungsempfehlung) oder in einem späteren Markteintritt (Ziff. 10) liegen können, wobei letzteres nur innerhalb von vier Jahren nach Markteintritt zulässig ist. Vermeintliche „Spät-Einsteiger-Nachteile“ sind infolge der verstrichenen Zeit seit dem letzten Markteintritt eines Mobilfunknetzbetreibers in Deutschland im Jahre 1998 daher nicht mehr gegeben.

3. Der KeL-Kostenmaßstab unterstützt das Regulierungsziel der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen besser als Pure LRIC

⁵ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S.32.

Die Rechtsgrundlage für die von der BNetzA vorgesehene Genehmigung symmetrischer Terminierungsentgelte soll § 31 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 TKG bilden. Die Beschlusskammer kommt zu dem Schluss, symmetrische Terminierungsentgelte mit einer Pure-LRIC-Preisobergrenze seien nicht besser geeignet um die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG zu erreichen als solche mit einer KeL-Preisobergrenze. Dies gelte sowohl hinsichtlich der Preishöhen und –strukturen als auch hinsichtlich der Mengeneffekte. Vodafone teilt diese Ansicht.

3.1 Eine Pure LRIC Preisobergrenze führt zu riskanten Deckungslücken

Die Beschlusskammer legt zutreffend dar, eine Pure LRIC Preisobergrenze führe bei den Terminierungsentgelten dazu, dass die Stückkosten der Anrufzustellung, also die Gesamtkosten der Leistungserstellung dividiert durch die produzierte Menge, auf der Vorleistungsseite nicht mehr gedeckt werden könnten (Deckungslücke). Dies folge daraus, dass –vereinfacht ausgedrückt– bei einem Pure LRIC Kostenmaßstab diejenigen Kosten den Terminierungsminuten nicht mehr (nutzungsanteilig) zugerechnet werden könnten, die schon notwendig sind, um überhaupt Verbindungsdienste über ein bestimmtes Netz erbringen zu können. Das im Vergleich zu den KeL hinsichtlich der leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten wesentlich engere Inkrement führe zu einer deutlich geringeren Kostenallokation als bei einem KeL-Maßstab. Ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten sei bei einem Pure-LRIC Kostenmaßstab gemäß Terminierungsempfehlung überhaupt nicht mehr ansetzbar. Demnach würde ein Pure LRIC Kostenmaßstab das regulierte Mobilfunkunternehmen mit einem spürbaren Handicap in der Form belasten, dass es fortan nur noch ein kostenunterdeckendes Entgelt erheben dürfte (§ 37 Abs. 1 TKG).

3.2 Schließung der Deckungslücke durch zusätzliche Belastung von Endnutzern

Das Verbot der Stückkostendeckung auf Vorleistungsseite würde demnach dazu führen, dass Vodafone sowie jeder andere betroffene Mobilfunknetzbetreiber die durch die Nichtberücksichtigung der Gemeinkosten gerissene Deckungslücke vornehmlich gegenüber ihren Mobilfunkendkunden zu schließen versuchen müsste. Ein länger andauerndes kostenunterdeckendes geschäftliches Handeln wäre weder im Interesse des Unternehmens, seiner Eigentümer und Mitarbeiter vertretbar, noch ließe es sich wirtschaftlich durchhalten. Abgesehen davon, dass es keinerlei theoretische Rechtfertigung dafür gibt, einem Netzbetreiber die Gemeinkostendeckung gerade für die erbrachte Leistung der Anrufzustellung zu

verwehren⁶ und ihn dergestalt mit einem erheblichen regulierungsinduzierten permanenten Defizitrisiko zu belasten, müssten deshalb Mobilfunkkunden mit höheren Preisen für ihre entsprechenden Produkte rechnen. Der Konsultationsentwurf greift diese bedenklichen Folgen im Kern zutreffend auf und hält sie für die Endnutzer- und Verbraucherinteressen für nicht förderlich. Nach Auffassung von Vodafone wären sie sogar schädlich für bestimmte Endkundensegmente. Es liegt auf der Hand, dass sich verhandlungsstarke Endnutzer, insbesondere Geschäftskunden, schon kraft ihrer Nachfragemacht besser gegen derartige Preiserhöhungsbemühungen wehren könnten als zahlungsschwächere und weniger geschäftsgewandte Verbraucher, die gerade über Prepaid-Produkte vielfach schon heute keinen oder nur einen minimalen Deckungsbeitrag leisten. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

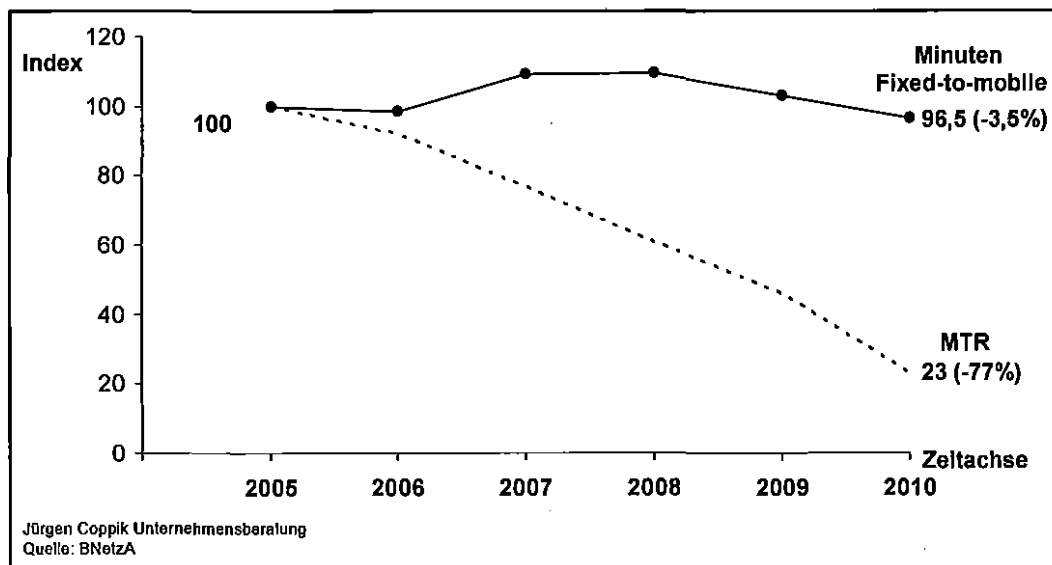
[REDACTED]

[REDACTED]

Das Regulierungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 TKG verlangt von der BNetzA „insbesondere“ –also vor allem– die Verbraucherinteressen zu wahren. § 30 Abs. 3 Satz TKG hebt den Verbraucher gerade bei der Entgeltregulierung in den Vordergrund, denn „für die Verbraucher“ soll die Entgeltregulierung „nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und langfristig möglichst vorteilhaft“ sein. Verbraucher ist jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu rein privaten Zwecken abschließt, das also nicht ihrer gewerblichen oder freien beruflichen Tätigkeit zuzurechnen ist (§ 13 BGB). Solche Privatkunden, insbesondere Wenig-Nutzer und zahlungsschwächere Verbraucher, dürften wie dargestellt bei einer erforderlichen Erhöhung von Endnutzerentgelten zum Zwecke der bei der Anrufzustellung verwehrten Gemeinkostendeckung weitaus stärker betroffen werden als Geschäftskunden oder andere Nutzergruppen (z. B. Premiumkunden). Zur weiteren Substantiierung dieser Folgen erlauben wir uns, auf die S. 12-14 des als Anlage beigefügten regulierungsökonomischen Gutachtens zu verweisen. Demnach käme es bei etwaigen Endkundenpreisanpassungen innerhalb der verschiedenen Nutzergruppen zu unterschiedlichen Preiseffekten, wodurch gerade Verbraucher, deren Interessen der TKG-Gesetzgeber durch die Herausstellung im Katalog des § 2 Abs. 2 TKG und in § 30 Abs. 3 TKG besonders gewahrt wissen will, zu den Benachteiligten zählen dürften. Unter Verbraucherschutzgesichtspunkten spricht daher nichts für eine bessere Eignung des Pure LRIC Kostenmaßstabs im Vergleich zu einem KeL-Maßstab.

⁶ Vgl. Stellungnahme des BMWI IRd Konsultation zur Terminierungsempfehlung, Tz. 8 und 9 http://ec.europa.eu/Information_society/policy/ecom/consult/doc/library/public_consult/termination_rates/german_min.pdf - zuletzt abgerufen am 14.5.2012

Ob, wie im Konsultationsentwurf angenommen wird⁷, gerade Festnetzendkunden von einem Pure LRIC Kostenmaßstab bei den Anrufzustellungsentgelten profitieren, erscheint Vodafone zweifelhaft. Zum einen geht selbst die Kommission davon aus, gerade einmal ein Drittel der Absenkungen der Terminierungsentgelte erreiche die Festnetzendkunden⁸. Zum anderen stellt auch die Monopolkommission einmal mehr heraus, Absenkungen von Vorleistungsentgelten erreichten keineswegs in vollem Umfang den Verbraucher⁹. Zwar kann man die Ansicht der BNetzA als vertretbar ansehen, dass infolge der unterschiedlichen Struktur und Kundenaufmerksamkeit im Festnetz (Bündelprodukte für Anschluss, Bandbreite, Festnetz- und Internetverbindungen stehen im Fokus), Festnetzbetreiber Kostenvorteile infolge gesenkter Terminierungsentgelte vorwiegend im Rahmen solcher Bündelprodukte an ihre Festnetzkunden weitergeben werden und weniger durch direkte Senkung der einzelnen Sprachminutentarife in ein Mobilfunknetz. Es bestehen damit allerdings für den deutschen Markt keine Nachweise oder plausible Annahmen dafür, dass Senkungen der Terminierungsentgelte gerade auch dem von der Terminierungsempfehlung verfolgten Ziel, vermehrt günstige Pauschaltarife für fixed-to-mobile Verbindungen zu befördern, dienen würden. Vielmehr zeigt eine empirische Analyse, dass Absenkungen der Terminierungsentgelte keinerlei Effekt auf die Verkehrsmenge gerade aus Festnetzen in Mobilfunknetze haben. Die nachfolgende Abbildung basiert auf den von der BNetzA in ihrem letzten Tätigkeitsbericht veröffentlichten statistischen Daten. Sie zeigt die Entwicklung der Gesamtverkehrsmenge aus Festnetzen in Mobilfunknetze sowie die Absenkungen der Anrufzustellungsentgelte und verdeutlicht, dass einer Senkung der Entgelte um über drei Viertel sogar ein leichter Rückgang des Verkehrsvolumens aus Festnetzen in Mobilfunknetze gegenübersteht.



⁷ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 44.

⁸ Europäische Union, Commission Staff Working Document SEC (2009) 599, S. 20

⁹ Monopolkommission, Sondergutachten 61, *Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern*, Tz. 114

Entwicklung Mobilfunkterminierungsentgelte und Verkehrsvolumen aus Festnetzen in Mobilfunknetze

Eine bessere Eignung von Pure LRIC gegenüber KeL aus dem Blickwinkel von Festnetzendkunden, die für ihre Gespräche aus dem Festnetz in Mobilfunknetze kostenmäßig profitierten, ist daher nach Auffassung von Vodafone nicht ersichtlich.

Zuzustimmen ist dem Konsultationsentwurf zudem insoweit, als er der der Terminierungsempfehlung zugrunde liegenden Hypothese nicht folgt, wonach die stärkere Vermarktung pauschalierter Festnetz-Mobilfunk-Verbindungsentgelte gerade von dem Kostenmaßstab Pure LRIC abhängen oder zumindest besser befördert werden würde als durch KeL¹⁰. Insbesondere die vorstehende Grafik zeigt eindrucksvoll, dass eine Absenkung der Anrufzustellungsentgelte um 77% binnen fünf Jahren zum heutigen Umfang pauschaler Festnetz-Mobilfunk-Verbindungspreise geführt hat. Daher spricht nichts dafür, dass eine nochmals drastischere Absenkung infolge eines noch engeren Kostenmaßstabs diesen status quo verändern und zu völlig anderen Verhaltensmustern bei Art oder Umfang solcher Pauschaltarife führen könnte. Das postulierte Ziel, noch günstigere Endkundenentgelte mit Pure LRIC zu erzwingen, ist nicht erreichbar.

3.3 Keine mittel- bis langfristig orientierte Verbesserung von Infrastruktur und Wettbewerb

Die BNetzA hat in anderem Zusammenhang hervorgehoben, das kurzfristige Interesse der Nutzer an Preissenkungen werde „*vom ebenfalls bestehenden Interesse der Nutzer an einer mittel- bis langfristig orientierten Verbesserung von Infrastruktur und Wettbewerb klar überwogen*“¹¹. Somit ist auch bei der Festlegung des Kostenmaßstabs für die Terminierungsentgelte ein bestimmtes Nutzer- und Verbraucherinteresse an einer mittel- bis langfristig orientierten Verbesserung von Infrastruktur und Wettbewerb bei der Frage der Eignung eines Kostenmaßstabes in den Blick zu nehmen. Im Verhältnis zwischen einer Entgeltenehmigungspflicht auf Grundlage von KeL einerseits und Pure LRIC andererseits, würde sich das Risiko des Mobilfunknetzbetreibers, einen beachtlichen Teil seiner Kosten nicht, nicht vollständig oder jedenfalls nicht zeitnah decken zu können, bei Pure LRIC gerade zum Nachteil dieses Nutzerinteresses auswirken. Investitionen in Telekommunikationsinfrastruktur würden unattraktiver werden im

¹⁰ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 43f.

¹¹ BK 3c-11/003, S.34, Beschluss vom 17.6.2011, Entgelte für die Überlassung der TAL,

Vergleich zur heutigen Situation. Auch insoweit erlauben wir uns, auf die S. 12, 18f. der Anlage zu verweisen.

3.4 Ergebnis

Der Kostenmaßstab Pure LRIC ist keinesfalls besser geeignet als der KeL-Kostenmaßstab um die Regulierungsziele der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbrauchinteressen sicherzustellen. Das Gegenteil ist der Fall, weil

- Mobilfunkkunden die Deckungslücke durch Preiserhöhungen zu schließen hätten,
- Wenignutzer und zahlungsschwächere Verbraucher im zahlenmäßig großen Prepaid-Segment stärker zur Kostendeckung herangezogen würden und damit
- die besonders zu schützenden Verbraucher überproportional belastet werden müssten,
- bei den Festnetzendkunden jedenfalls keine signifikante Weitergabe der gesenkten Vorleistungsentgelte in entsprechend reduzierte fixed-to-mobile Verbindungstarife erfolgen würde und keine höhere Nachfrage nach solchen Verbindungen einträte,
- nichts dafür spricht, dass sich nach Art und Umfang pauschaltarifizierter fixed-to-mobile Verbindungsentgelte durch einen Pure LRIC Kostenmaßstab etwas ändern würde,
- Pure LRIC nicht dem Nutzerinteresse an einer mittel- bis langfristig orientierten Verbesserung von Infrastruktur und Wettbewerb dient.

4. Der KeL-Kostenmaßstab fördert das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation besser als Pure LRIC

Der Konsultationsentwurf kommt zu dem überzeugenden und gut begründeten Ergebnis, dass der Kostenmaßstab Pure LRIC auch unter dem Gesichtspunkt dieses Regulierungsziels (§ 2 Abs. 2 Nr.2 TKG) nicht besser geeignet ist als der KeL-Kostenmaßstab.

4.1 KeL-Kostenmaßstab simuliert Wettbewerbspreis realitätsnäher als Pure LRIC

Die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs setzt im Ausgangspunkt voraus, dass die Regulierung Maßnahmen ergreift, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit bei wirksamem Wettbewerb einstellen würde. Daher kann ein Kostenmaßstab, der die leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten weitgehend

und die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten bei den Terminierungsentgelten komplett ausblendet und sich an einem rein fiktiven Effizienzoptimum und fiktiven Kostenstrukturen orientiert, schon nicht einem Als-Ob-Wettbewerb, also der allseits „angestrebten fiktiven Marktlösung“¹², entsprechen. Eine Anwendung von Pure LRIC würde daher eine Abkehr vom Regulierungsprinzip des Als-Ob-Wettbewerbs bedeuten. Weder ist feststellbar, dass sich im Wettbewerb bei den Anrufzustellungsentgelten ein Wettbewerbspreis eher auf Pure LRIC als auf KeL-Basis einstellen würde, noch dass nach langjähriger Anwendung des KeL-Maßstabs in Deutschland Wettbewerbsverzerrungen zu konstatieren wären, die insofern eine Abkehr von KeL erfordern oder nur als wünschenswert erscheinen lassen würden. Dem Konsultationsentwurf kann auch in diesen Punkten nur beigetreten werden¹³. Eine bessere Eignung von Pure LRIC ist zu verneinen. Vielmehr ist der KeL-Kostenmaßstab –wenn man die Entgeltgenehmigungspflicht als erforderlich unterstellt– sogar besser geeignet, Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation zu simulieren, weil dieser Maßstab den für diese Netzindustrie typischen hohen Gemeinkostenanteil mit berücksichtigt. Die Annahme, bei wirksamem Wettbewerb würden Netzbetreiber gerade auf die Erhebung dieser so signifikanten Kostenanteile im Rahmen ihrer Preissetzung verzichten (müssen), ist vollkommen realitätsfern und durch nichts bewiesen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass sowohl der europäische als auch der nationale Gesetzgeber von Anbeginn der Regulierung der Terminierungsentgelte stets den KeL-Maßstab inklusive eines Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten für relevant angesehen hat, nicht aber einen noch engeren Kostenmaßstab wie ihn Pure LRIC darstellt.

Wir erlauben uns ergänzend auch insoweit auf die Anlage, S. 10 f., zu verweisen.

4.2 Zum Wettbewerb gehört die Möglichkeit der Stückkostendeckung

Wie bereits gezeigt und im Konsultationsentwurf ausgeführt, würde der Pure LRIC Kostenmaßstab dazu führen, dass ein Mobilfunknetzbetreiber seine Stückkosten für die Anrufzustellung in sein Netz nicht mehr im Rahmen dieser Vorleistung erstattet verlangen könnte. Das ihm genehmigte Entgelt für die Anrufzustellung wäre nicht kostendeckend, es wäre defizitär und unzureichend.

Dem Konsultationsentwurf ist in der Feststellung beizupflichten, dass regulatorisch verfügte Abschläge von der Stückkostendeckung nicht zu rechtfertigen sind. Das gilt sowohl ökonomisch als auch (verfassungs-) rechtlich. Insbesondere stellt das Verlangen nach kostendeckenden Vorleistungspreisen kein wettbewerbsfremdes Verhalten dar, welches sich bei funktionsfähigem Wettbewerb nicht einstellen würde. Eine bessere Eignung von Pure LRIC würde in jedem Fall die empirisch belastbare Prognose erfordern, dass sich bei wirksamem Wettbewerb die Höhe der Terminierungsentgelte auf der Grundlage

¹² Monopolkommission, aaO., Tz. 115

¹³ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 34

von Pure LRIC mit hoher Wahrscheinlichkeit bilden würden (vgl. § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB). Eine solche Prognose ist weder durch bewiesene Anknüpfungstatsachen belegt, noch ist sie plausibel, noch ist sie in der Regulierungshistorie im Telekommunikationssektor angelegt. Dies wird unterstützt angesichts der fehlenden Verallgemeinerungsfähigkeit des Pure LRIC Kostenmaßstabs. Bei allgemeiner Anwendung auf jedes Vorleistungsprodukt der Telekommunikationsindustrie, müsste Pure LRIC mangels Kostendeckungsmöglichkeit zwangsläufig zur Zahlungsunfähigkeit des Leistungserbringers führen. Ist es als Prinzip aber einer sinnvollen Verallgemeinerung nicht zugänglich, dann bleibt seine Anwendung willkürlich und –politischen–

Beliebigkeiten ausgesetzt. Zutreffend weist hierauf die cep Studie vom 28.2.2012 hin, denn warum sollte dann nicht z. B. auch das Zugangsentgelt für Bitstream Access nach Pure LRIC reguliert werden¹⁴, der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung oder Mietleitungen?

Es entspricht keinesfalls Wettbewerbsmaßstäben, ein Unternehmen im Vorleistungsbereich mit kostenunterdeckenden Entgelten zu „versehen“ und dieses Unternehmen darauf zu verweisen, es könne diese Deckungslücke doch auf anderen, wettbewerbsintensiven Märkten wieder aufzufüllen. Eine solche Sichtweise ignoriert die normative Vorgabe, wonach grundrechtsrelevante Eingriffe in die Preissetzungsmöglichkeit eines Unternehmens nicht ins Blaue hinein und gerade ohne hinreichende Folgenabschätzung vorgenommen werden dürfen. Im Zusammenhang mit dem Nutzer- und Verbraucherinteresse haben wir gezeigt, dass eine Deckungslücke möglicherweise über erhöhte Endkundenpreise geschlossen werden müsste. Allerdings ist dabei zu beachten, dass auch infolge rechtlicher Beschränkungen ein solcher Lückenschluss keinesfalls kurzfristig und ohne weiteres möglich wäre. Zudem wäre er nicht ohne erhebliches Risiko durchführbar. Zum einen sind Preiserhöhungen gegen den Willen des Endkunden nicht möglich, so dass im Kundenbestand das Auslaufen der Vertragszeit, die in der Regel 24 Monate beträgt, abzuwarten wäre bevor Erhöhungen überhaupt greifen könnten. Zum anderen würden Preiserhöhungen dazu führen, dass Kunden den Markt entweder ganz verlassen oder abwandern und dem Unternehmen verloren gehen, was die Wettbewerbssituation nochmals verschlechtern könnte. Es wäre also zumindest unsicher, in welchem Umfang Endkundenpreiserhöhungen zur Kompensation der Deckungslücke durchgesetzt werden könnten. Demnach führte eine Versagung der Stückkostendeckung bei den Terminierungsentgelten zu einem zusätzlichen wirtschaftlichen Risiko des regulierten Unternehmens, eine dauerhafte Kostenunterdeckung tragen zu müssen.

4.3 Keine bessere Förderung des Festnetzsektors durch Pure LRIC

¹⁴ cepStudy, European Regulation of Mobile Termination Rates (MTR), *Unsustainable, arbitrary, assumptive and full of legal difficulties*, 28.2.2012, S.9, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/telekommunikation/mtr/>

Die Terminierungsempfehlung rechtfertigt den Pure LRIC Kostenmaßstab im Wesentlichen zum einen damit, zu viel Kapital verließ den Festnetzbereich, was eine ineffizient geringe Nutzung von Festnetzen bedinge sowie benötigte Investitionen und Innovationen in das Festnetz, namentlich Glasfasernetzausbau und NGN, behindere. Zum anderen führte die bisherige Regulierung auf KeL-Basis nicht zu dem gewünschten Resultat günstigerer und pauschal tarifierter Festnetz-Mobilfunk-Verbindungen.¹⁵

4.3.1 Kapitalabfluss ist kein sachgerechtes Kriterium

Der Pure LRIC Kostenmaßstab ist nicht besser als KeL geeignet, einen vermeintlich zu hohen Kapitalabfluss aus dem Festnetzbereich in den Mobilfunksektor zu stoppen oder zu begrenzen. Der Konsultationsentwurf stellt zunächst zutreffend fest, ein Kapitalabfluss sei nicht per se schädlich. Sofern dem geleisteten Kapital eine entsprechende Gegenleistung gegenüberstehe, was zu bejahen sei, könne das nicht beanstandet werden. Dieses Äquivalenzverhältnis ist in der Tat gegeben. Die Leistung „Anrufzustellung“ steht dann –und nur dann– in einem Äquivalenzverhältnis, wenn der durchsetzbare Preis zur Stückkostendeckung ausreicht, was bei Pure LRIC aber ausgeschlossen wäre. Würde der Kapitalabfluss aus dem Festnetz als Folge eines kostenunterdeckenden Regulierungsmaßstabs reduziert werden, dann –und nur dann– käme es gerade zu einer Störung des bislang noch bestehenden Äquivalenzverhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung für die Anrufzustellung in Mobilfunknetze. Die Tatsache, dass die Terminierung in ein Mobilfunknetz grundsätzlich teurer ist als die Anrufzustellung in ein Festnetz, wird durch den Pure LRIC Kostenmaßstab nicht verändert weil diese Unterschiede strukturell in den Eigenarten der zwar verwandten, aber doch auch vielfach unterschiedlichen Netzindustrien angelegt sind. Bestes Beispiel dafür sind z. B. erste Ergebnisse der Anwendung des Kommissionskonzeptes. Frankreichs Regulierungsbehörde *ARCEP* hat die Mobilfunkterminierungsentgelte nach dem Pure LRIC Maßstab zu 0,8 Eurocent berechnet, die Festnetzterminierungsentgelte zu 0,08 Eurocent¹⁶. Die Kommission hat dem zugestimmt. Wie sich zeigt, ändert sich an dem von der Kommission bemängelten Verhältnis 10:1 der Anrufzustellungsentgelte von Mobilfunk und Festnetz durch den geänderten Kostenbemessungsmaßstab nichts. Beide sinken lediglich um einen zwar erheblichen, jedoch ganz ähnlichen Prozentsatz. Die von der Kommission aus dem Verhältnis von Mobilfunk- zu Festnetzanrufzustellungsentgelten abgeleiteten Argumente sind somit, was die (auf Basis einer Kostenregulierung ungerechtfertigte) Zielsetzung einer Angleichung auf Grundlage der Terminierungsempfehlung angeht, wenig überzeugend und widerlegt.

¹⁵ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 38

¹⁶ EU Kommission, http://circa.europa.eu/Public/lrc/info/ecctf/library?l=/france/registeredsnotifications/fr20111200/fr-2011-1200_endate/_EN_1.0_&a=d sowie http://circa.europa.eu/Public/lrc/info/ecctf/library?l=/commissionsdeclsions/fr-2011-1234-1235-1236/_EN_1.0_&a=d

4.3.2 Keine ineffizient geringe Nutzung des Festnetzes; festnetzspezifische Ineffizienzen

Inhaltlich sachgerecht ist auch die weitere Feststellung im Konsultationsentwurf, wonach jedenfalls in Deutschland keine ineffizient geringe Nutzung des Festnetzes zu beobachten sei, sondern die Verbindungsanteile im Festnetz oberhalb des europäischen Durchschnitts liegen.

In Ergänzung zu den überzeugenden Darlegungen der BNetzA, wonach der allseits erwünschte Glasfaserausbau bzw. andere Investitionen in das Festnetz nicht durch den Kapitalabfluss zu Mobilfunknetzbetreibern beeinträchtigt werde, sondern tendenziell vielmehr durch die zu geringe Höhe der Zahlungsbereitschaft der Endkunden, geringe Liquidität des Kapitalmarktes sowie zu hohe Amortisationsdauern gehemmt werde¹⁷, ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Kommission geht ausweislich ihres jüngsten Konsultationsaufrufs vom 27.4.2012 zur Kostensenkung beim Breitbandausbau¹⁸ davon aus, dass insbesondere die Kosten für Tiefbauarbeiten, die nach Einschätzung der Kommission bis zu 80 % der Gesamtkosten ausmachen können, verringert werden müssten. Nach Auffassung der Kommission könnten insgesamt die Kosten der Breitbandinvestitionen um ein Viertel reduziert werden. So seien Koordinierungsmängel bei Bauvorhaben, eine unzureichende Wiederverwendung bestehender Infrastrukturen und die fehlende Zusammenarbeit der Beteiligten wesentliche Ursache der überproportionalen Kosten. Dabei verfügten Wasser- und Energieversorgungsunternehmen sowie Eisenbahnunternehmen häufig über eigene Infrastrukturen - Bauarbeiten würden hierbei jedoch häufig ohne Abstimmung mit den Telekommunikationsunternehmen durchgeführt werden. Diese Besorgnis der Kommission indiziert zumindest, dass zurückhaltende NGA-Investitionen in erster Linie Folge festnetzspezifischer Ineffizienzen sind und die Ausbaurkosten daher noch erheblich gesenkt werden können. Eine partielle Subventionierung ineffizient hoher NGA Ausbaurkosten durch erzwungenen Kostendeckungsverzicht auf Seiten der Mobilfunknetzbetreiber wäre aber evident unverhältnismäßig.
- Der Breitbandausbau, insbesondere Investitionen in FTTB/FTTH, wird nach Auffassung der Vodafone zudem dadurch deutlich erschwert, dass der Telekom ein zu hoher TAL-Zugangspreis regulatorisch zugestanden wird, so dass die Renditen für traditionelle kupferbasierte Produkte infolge weitgehend abgeschriebener Kupferanschlussleitungen so hoch sind, dass riskantere

¹⁷ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 39

¹⁸ Public Consultation on an EU Initiative to Reduce the Cost of Rolling Out High Speed Communication Infrastructure In Europe, http://ec.europa.eu/Information_society/policy/ecomm/library/public_consult/cost_reduction_hsl/Index_en.htm - zuletzt abgerufen am 14.5.2012

Neuinvestitionen in Glasfaseranschlüsse nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden¹⁹, zumal die Nachfrage nach hochbandbreitigen Endkundenprodukten gering ausgeprägt ist.

- Die fehlende Höhe der Zahlungsbereitschaft der Endkunden wird auch durch eine Marktforschungsstudie der United Internet Media gestützt, die im NGA-Forum der BNetzA eingebracht wurde. Danach sind 38% der Befragten schon nicht bereit für größere Bandbreite mehr zu bezahlen.

Demnach sind die strukturellen Ursachen für ggf. zurückhaltende Investitionen im Festnetz auch dort zu beseitigen, nicht aber durch erzwungene und nicht zu rechtfertigende Beiträge der Mobilfunknetzbetreiber.

Hinsichtlich der gewünschten stärkeren Vermarktung günstigerer und möglichst pauschaltarifizierter Festnetz-Mobilfunk-Verbindungen ist zu betonen, dass Pure LRIC diesem Ziel auch nicht besser Rechnung tragen kann als der KeL-Kostenmaßstab. Insoweit verweisen wir auf oben, Ziffer 3.2.

4.4 KeL-Kostenmaßstab erzielt gerade auch bei kleineren Mobilfunknetzbetreibern wettbewerbskonforme Resultate; Pure LRIC führte zu schlechteren Wettbewerbsergebnissen

Eine bessere Eignung von Pure LRIC kann –wovon der Konsultationsentwurf gleichfalls zutreffend ausgeht²⁰– nicht auf die Annahme gestützt werden, andernfalls, d. h. bei Beibehaltung des KeL-Kostenmaßstabes, drohten weiterhin zu hohe Kapitalabflüsse von kleineren zu größeren Mobilfunknetzbetreibern, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit ersterer zu Gunsten letzterer beeinträchtigt werde. Jedenfalls für Deutschland ist diese Annahme unrichtig. Der Konsultationsentwurf führt insoweit an,

- auch kleinere Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland lehnten Pure LRIC ab,
- gerade die kleineren Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland hätten in den letzten Jahren kontinuierlich Marktanteile gewonnen,
- im europäischen Vergleich verfüge Deutschland über die gesündesten Marktstrukturen, was sich am aktuellen Herfindahl-Hirschman-Index ablesen lasse.

Diese Argumente überzeugen.

¹⁹ Vgl. Stellungnahme des VATM v. 9.2.2011, S. 5 in dem Verfahren TAL-Entgeltgenehmigung BK 3c11/003; vgl. Stellungnahme BREKO v. 10.2.2011, S. 4,9 in dem Verfahren TAL-Entgeltgenehmigung BK 3c11/003;

²⁰ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 43f.

Im Sinne einer besseren Eignung wird als potentieller positiver Wettbewerbseffekt von Pure LRIC noch ins Feld geführt, sinkende Vorleistungsentgelte wären geeignet, die Differenz zwischen On-Net- und Off-Net-Tarifen zu verringern, denn sie bildeten eine Preisuntergrenze für die Endkundenpreise. Dies wirke zum Vorteil kleinerer Anbieter, da diese so besser mit größeren Anbietern konkurrieren könnten, die mit günstigen On-Net-Tarifen ihre größere Kundenbasis anderenfalls günstiger bedienen und an sich binden könnten²¹. Eine solche Wirkung zu Lasten kleinerer Netzbetreiber entfalten On-Net-Tarife indes nicht. Kleinere Anbieter haben, im Gegenteil, gerade durch On-Net-Tarife ein Instrument zum Markteinstieg und zur Kundengewinnung an der Hand. Dies resultiert aus dem Umstand, dass bei einer relativ kleinen Kundenbasis „billige“ On-Net-Tarife in der Regel auch nur einen relativ kleinen Teil der Gespräche ausmachen. Die Opportunitätskosten für ein aggressives On-Net-Pricing-Konzept sind bei Netzbetreibern mit einer geringen Kundenzahl daher deutlich niedriger als bei solchen mit einer bereits großen Kundenbasis. So erklärt sich auch, dass es gerade die kleinen Anbieter in Europa waren, die On-Net-Pricing als Tariffinovation eingeführt haben²². Durch die Verringerung des On-Net-Off-Net-Differentials wird dieses Instrument geschwächt. Darin liegt keinesfalls eine Stärkung kleinerer Anbieter. Eine bessere Eignung von Pure LRIC zur Erzielung der gewünschten Effekte lässt sich daraus nicht ableiten.

4.5 Pure LRIC würde zu einer ungerechtfertigten Besserstellung des Incumbent führen

Ein weiterer Gesichtspunkt der gegen eine bessere Eignung eines Pure LRIC-Kostenmaßstabs im Vergleich zum KeL-Kostenmaßstab anzuführen ist, besteht darin, dass Netzbetreiber ungerechtfertigt in unterschiedlicher Weise von einer solchen Regulierung betroffen wären²³. Ein integriertes Unternehmen mit überragendem Festnetzanteil –Deutsche Telekom– kann sinkende Einnahmen aus Terminierungsentgelten durch sinkende Ausgaben für Gespräche aus dem Festnetz in Mobilfunknetze kompensieren. Anderen Netzbetreibern ist dies nicht in gleichem Ausmaß oder –soweit sie über kein Festnetz verfügen– überhaupt nicht möglich. Dies wirkt tendenziell in Richtung Marktkonsolidierung anstatt Förderung von Infrastrukturwettbewerb. Zwar sind unterschiedliche Unternehmensgrößen und -strukturen sowie Integrationsgrade auch unter Wettbewerbsbedingungen gegeben und können bestimmte Wettbewerbsvorteile begründen, die für sich betrachtet wettbewerbskonform sind. Jedoch würde der Pure LRIC Kostenmaßstab die Effekte dieser Strukturunterschiede im deutschen Markt zu Gunsten des Incumbents –künstlich– einseitig befördern und verstärken. Damit käme es zu deutlich größeren Ungleichge-

²¹ Ofcom, *Wholesale Mobile Voice Termination, Annex 3*, Statement, 15.3.2011, S. 27 f. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mtr/statement/MCT_Statement_Annex_3.pdf (zuletzt abgerufen am 14.5.2012)

²² Haucap/Helmeshoff/Stühmeler, *Wettbewerb im deutschen Mobilfunkmarkt*, 2010, S. 25, http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/004_OP_Haucap__Helmshoff_Stuhmeler.pdf (zuletzt abgerufen am 14.5.2012)

²³ Monopolkommission, aaO. Tz. 114

wichten hinsichtlich der materiellen Betroffenheit und der Eingriffsfolgen im Verhältnis der regulierten Unternehmen untereinander, als es bei dem KeL-Kostenmaßstab der Fall ist. Dies wäre unter dem Gesichtspunkt einer Gleichbehandlung nicht hinzunehmen.

Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass nach den Feststellungen im Konsultationsentwurf für Anrufe aus Festnetzen in Mobilfunknetze seit Jahren Bruttostandardtarife von 19 Eurocent/Minute weit verbreitet sind obwohl die Anrufzustellungsentgelte im gleichen Zeitraum erheblich sanken²⁴. Nach den von der Beschlusskammer in der öffentlichen Anhörung am 3. Mai 2012 vorgetragenen Ergebnissen einer von der BNetzA im März/April 2012 durchgeführten Marktabfrage bestätigt sich dieser Wert in etwa, da bei einzeln abgerechneten Minuten, die ca. 90% ausmachten, der Nettopreis pro Minute zwischen 15-17 Eurocent läge. Selbst wenn man mit der Beschlusskammer davon ausgeht, im Festnetz schlugen sich die Kostensenkungsspielräume infolge gesenkter Anrufzustellungsentgelte vielfach in einer günstigeren Bündelpreisgestaltung für Anschlussüberlassung, Anschlussbandbreite nebst Verbindungen in Festnetze sowie ins Internet nieder²⁵, bliebe immer noch hinreichend Potenzial für Festnetzanbieter um ihre Margen zu steigern, indem sie die durch die Vorleistungskostenreduktion erzielten Vorteile jedenfalls nicht in vollem Umfang an ihre Festnetzendkunden weitergeben. Auch wenn sich das –wie allerdings auch der Umfang der Weitergabe im Rahmen von Bündelpreisgestaltungen– nicht empirisch belegen lässt, so ist ein solcher Effekt keinesfalls ausschließbar. Er erscheint unter unternehmerischen Optimierungsgesichtspunkten jedenfalls nicht weniger plausibel als die Annahme der BNetzA, dass Kostenreduktionen auf der Terminierungsseite in festnetzspezifische Bündelprodukte fließen. Dies gilt umso mehr, als dass gerade die Telekom für die Nutzung ihrer Teilnehmeranschlussleitungen, die Grundlage aller solcher Festnetzbündelprodukte sind, weitaus geringere tatsächliche Ist-Kosten (reale Aufwendungen) hat als Wettbewerber im Festnetz für die TAL-Anmietung bezahlen müssen²⁶. Demnach muss die Telekom zur Finanzierung von Bündelpreisreduktionen nicht notwendigerweise wie ihre Festnetz Wettbewerber auf die zusätzlichen Margen zugreifen, die ihr aus sinkenden Terminierungsentgelten von fixed-to-mobile Verbindungen erwachsen. Auch ein nur partieller Margenverbesserungseffekt würde deshalb die Telekom als mit Abstand dominantem Festnetzbetreiber in Deutschland merklich besser stellen als ihre Wettbewerber im Mobilfunk. Die Mobilfunkkonkurrenten würden diese Margenverbesserung der Telekom letztlich weitgehend finanzieren und damit –auch bei den beiden Mobilfunknetzbetreibern in Deutschland mit Festnetzen– im Ergebnis weitaus stärker belastet werden als die Telekom. Dieser Diskriminierungseffekt stellt einen weiteren Grund dafür dar, dass Pure LRIC nicht besser geeignet ist als

²⁴ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 28

²⁵ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 27

²⁶ BK 3c-11/003, Beschluss v. 20.6.2011, S.76, TAL-Überlassungsentgelte

KeL um chancengleichen Wettbewerb zu fördern. In Ergänzung zu diesem Punkt verweisen wir auf die Anlage, S. 17 f.

4.6 Pure LRIC erhöht den Konsolidierungsdruck

Nimmt man mit den ernst zu nehmenden Folgerungen der Monopolkommission an, eine Pure LRIC Preisobergrenze würde die Überlebensfähigkeit der kleineren E-Netzbetreiber bedrohen²⁷, bestünde die konkrete Gefahr einer Wettbewerbsverschlechterung in Deutschland. Sollten einzelne Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland aufgrund regulatorisch induziertem Kostendruck in ihrem Bestand gefährdet werden, dann wäre das sowohl unter Wettbewerbsgesichtspunkten als auch aus der Warte der Endnutzerinteressen negativ zu beurteilen. Für eine solche konkrete Gefahr spricht einerseits die Ablehnung von Pure LRIC gerade auch auf Seiten der E-Netzbetreiber, also der vermeintlich dadurch zu schützenden Unternehmen. Andererseits zeigen die in Ziffer 4.5 dargelegten Konsequenzen, dass gerade ein reiner Mobilfunknetzbetreiber, der über keinen Festnetzanteil verfügt, mangels vergleichbarer Kompensationseffekte wie sie in unterschiedlichem Maße bei integrierten Betreibern bestehen sowie mangels möglicher teilweiser Margeneinhalte bei fixed-to-mobile Verbindungen, am härtesten von den Folgen einer Pure LRIC Regulierung betroffen sein würde.

4.7 Ergebnis

Eine Preisobergrenze auf Basis des Kostenmaßstabs Pure LRIC ist keinesfalls besser geeignet als der KeL-Kostenmaßstab, um die Regulierungsziele der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation zu erreichen. Festzuhalten bleibt:

- Der KeL-Kostenmaßstab simuliert die Preisbildung im Wettbewerb weitaus realistischer als Pure LRIC
- Pure LRIC verhindert eine Stückkostendeckung, was wettbewerbsfremd ist
- Unter der Geltung des KeL-Kostenmaßstabs erfolgen keine ungerechtfertigten Kapitalabflüsse vom Festnetz in die Mobilfunknetze – es besteht ein Äquivalenzverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung
- Eine ineffizient niedrige Nutzung des Festnetzes ist in Deutschland nicht vorhanden, schon gar nicht als Folge angeblich zu hoher Terminierungsentgelte

²⁷ Monopolkommission, aaO., Tz. 83, 115

- Eine Beeinträchtigung gewünschter Investitionen in NGA durch Festnetzbetreiber ist nicht zurückzuführen auf vermeintlich zu hohe Terminierungsentgelte, sondern beruht auf vielfältigen anderen, vor allem festnetzspezifischen Ursachen
- Für eine verstärkte Vermarktung noch günstigerer Pauschaltarife für Festnetz-Mobilfunk-Verbindungen gerade durch Pure LRIC gibt es keinerlei Anhaltspunkte
- Pure LRIC stärkt kleinere Mobilfunknetzbetreiber nicht
- Pure LRIC erhöht das dauerhafte Kostenunterdeckungsrisiko und die Gefahr von Marktvereinigungen
- Kleinere Mobilfunknetzbetreiber sind auf Basis des KeL-Kostenmaßstabs äußerst wettbewerbsfähig in Deutschland
- Eine deutliche Verringerung der Off-Net-Terminierungsentgelte auf ein On-Net-Preisniveau bei der Anwendung von Pure LRIC ist nicht zu erwarten
- Pure LRIC führt zu Diskriminierungen der jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber im Verhältnis zur Deutschen Telekom, wobei davon kleinere Mobilfunknetzbetreiber und solche ohne Festnetzanteil am stärksten betroffen sind

5. Superioritätstest

Der Konsultationsentwurf kommt zu dem Ergebnis, dass der Pure LRIC Kostenmaßstab nicht besser geeignet ist als der KeL-Kostenmaßstab, um die Regulierungsziele des § 2 TKG zu erreichen. Die von § 31 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 TKG tatbestandlich geforderte Überlegenheit der anderen Vorgehensweise, die eine Entgeltregulierung auf Basis des Pure LRIC Kostenmaßstabs darstellen würde, verneint die BNetzA demzufolge bereits auf einer übergeordneten abstrakten Ebene. Demnach kommt es bei diesem aus Sicht von Vodafone zutreffenden Ergebnis nicht mehr darauf an, die konkreten Ergebnisse einer symmetrischen KeL-Entgeltregulierung mit denen einer symmetrischen Pure LRIC-Entgeltregulierung zu vergleichen.

Ein solcher Vergleich hätte jedoch zu erfolgen, wenn auf der übergeordneten abstrakten Ebene eine bessere Eignung von Pure LRIC bejaht werden würde. Dann müssten die konkreten Entgelte, die durch ein Bottom-up Kostenmodell einmal nach Maßgabe der KeL und einmal anhand des Pure LRIC-Ansatzes zu bestimmen wären, miteinander verglichen und daraus auch auf dieser zweiten konkreten Stufe eine Superioritätsbewertung vorgenommen werden, die gerade zu Gunsten der symmetrischen Pure LRIC Entgelte ausfallen müsste. Diese Anforderung ergibt sich bereits daraus, dass die „andere Vorgehensweise“ nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 TKG im Rahmen der Vorschriften zur Entgeltgenehmi-

gung angeführt wird. § 31 ist mit „Entgeltgenehmigung“ titulierte. Die konkrete Eignung kann folglich nur unter Betrachtung der auf der jeweiligen Vorgehensweise resultierenden Entgeltgenehmigung beurteilt werden. Eine Entgeltgenehmigung setzt aber zwingend konkrete Entgelthöhen voraus.

Auch im Hinblick auf die unterschiedliche Schwere ihrer Eingriffsintensität in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen der Regulierungsadressaten erfordert die insoweit vorzunehmende Vergleichsanalyse eine gerichtlich voll überprüfbare Prüfung ihrer jeweiligen konkreten Eignung, die zum Teil divergierenden Regulierungsziele des § 2 TKG „besser“ umzusetzen. Dieser komplexe Abwägungsvorgang ist nur auf der Grundlage eines Quervergleichs der Ergebnisse eines vollständigen Kostenprüfungsverfahrens mit den „anderen Vorgehensweisen“ möglich. Die konkrete Folgenabschätzung setzt voraus, dass die Höhe der jeweiligen Entgelte feststeht, und damit z. B. auch die Höhe der eintretenden Unterdeckung bei den Anrufzustellungsentgelten, mit denen die regulierten Unternehmen belastet würden, berechenbar und transparent sind. Andernfalls würde die Beurteilung auf Grundlage eines unvollständig ermittelten Sachverhalts erfolgen.

Schließlich spricht die ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG vorgesehene Möglichkeit, als andere Vorgehensweise einen Gleitpfad für Entgelte zu bestimmen, *„bei dem sich die Entgelte in vorab bestimmten Stufen auf ein definiertes Zielniveau bewegen“* für einen konkreten Vergleich. Eine Gleitpfadfestlegung als Unterfall einer anderen Vorgehensweise setzt die Kenntnis des konkreten Entgelts, das jeweils ab einem bestimmten Zeitpunkt gelten soll, voraus. Ohne Kenntnis der Entgelthöhe ist eine Superioritätsprüfung gerade bei einer Gleitpfadregulierung undenkbar, weil der essentielle Bezugspunkt der vergleichenden Betrachtung fehlen würde. Entsprechendes würde für einen anderen Kostenmaßstab, also z. B. für Pure LRIC gelten. Demzufolge hätte die BNetzA bei Abweichung von dem Regelkostenmaßstab der KeL bereits im Rahmen der Regulierungsverfügung eine entsprechende Entgeltprüfung vorzunehmen um den Sachverhalt vollständig zu ermitteln, der für den Superioritätstest heranzuziehen wäre.

6. Kalkulationsbasis

Als Kalkulationsbasis für die Bestimmung der konkreten effizienten Kosten soll nach dem Konsultationsentwurf in Übereinstimmung mit der Terminierungsempfehlung ausschließlich auf laufende Kosten, d. h. auf Tagesneuwerte, abgestellt werden. Diese Kalkulationsbasis sei allen anderen denkbaren Kalkulationsweisen (historische Kosten, Nettowiederbeschaffungskosten) vorzuziehen. In diesem Sinne übe die BNetzA ihren entsprechenden Beurteilungsspielraum aus²⁸.

²⁸ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 46

In Bezug auf die Frequenzkosten hält Vodafone an ihrer der BNetzA bekannten Rechtsauffassung fest, wonach die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der regulatorisch maßgeblichen Abschreibungen als Kalkulationsbasis heranzuziehen sind, nicht aber fiktive Tagesneuwerte. Aus Sicht von Vodafone folgt aus der Rechtsprechung des EuGH zum Begriff der maßgeblichen „*tatsächlichen Kosten*“, dass zwingend die historischen Anschaffungskosten zu berücksichtigen sind und lediglich die voraussichtlichen, von den historischen Kosten zu unterscheidenden und zu diesen hinzutretenden Kosten aufgrund von Wiederbeschaffungswerten bestimmt werden.²⁹ Im Fall der Kosten für die Frequenzausstattung bestehen solche voraussichtlichen Kosten (Betriebskosten u.ä.) nicht, so dass die tatsächlichen Kosten allein aus den historischen Anschaffungskosten bestehen. Diese sind auch effizient, da die Preise der Frequenzen in einer singulären Auktionssituation entstanden sind und für Vodafone mangels alternativer Beschaffungsmöglichkeiten unvermeidbare Kosten darstellen. Diese Thematik ist Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen mit der BNetzA und muss an dieser Stelle daher nicht erneut ausgebreitet werden, zumal die jeweiligen Argumente insoweit im Wesentlichen ausgetauscht sind. Aus diesem Grunde ist hier lediglich auf zwei Punkte kurz einzugehen:

Im Konsultationsentwurf wird angeführt, es widerspreche der Chancengleichheit und setze Fehlanreize, wenn ein Mobilfunknetzbetreiber ineffiziente historische Kosten ansetzen könne³⁰. Diese Bewertung ist fehlerhaft, weil die fraglichen Frequenzen in einer historisch einmaligen Situation unter festgelegten staatlichen Versteigerungsbedingungen erworben wurden. Das Versteigerungsergebnis reflektierte den Marktpreis, der für das damals begehrte Gut notwendigerweise zu zahlen war. Von Ineffizienz kann daher keine Rede sein. Daran ändert die von der BNetzA bemühte, aber nicht weiter begründete Annahme nichts, dass für diese Frequenzen heute weniger gezahlt werden würde als damals. Ein heutiger Erwerb würde zudem offenkundig keinesfalls die gleichen Marktchancen und -erwartungen widerspiegeln, die damals die preisbildenden Faktoren waren. Die von der BNetzA angenommene Fiktion einer heutigen Wiederbeschaffung und die dafür angesetzten Werte sind daher beurteilungsfehlerhaft.

Es trifft auch nicht zu, nur bei Tagesneuwerten könnten in Bezug auf die Frequenzkosten betreiberindividuelle Besonderheiten eliminiert werden und dem Gebot der Modellierung eines effizienten Referenznetzbetreibers nur so Rechnung getragen werden³¹. Zum einen sind alle vier originären Mobilfunknetzbetreiber von diesen Frequenzkosten dem Grunde nach betroffen, so dass auch anhand der historischen Kosten ein einheitlicher symmetrischer Wert ermittelt werden könnte. Zum anderen soll das Kostenmo-

²⁹ Urteil vom 24. April 2008, Rs. C-55/06, TAL-Entgelte, Rn. 98 ff.

³⁰ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 48

³¹ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 48

dell zwar das Netz eines neu eintretenden Mobilfunknetzbetreibers, der einen bestimmten Teil der Nachfrage in Deutschland bedient, von Grund auf modellieren, „*aber gleichzeitig die Bedingungen, unter denen existierende Betreiber gegenwärtig operieren, in einem repräsentativen Sinne möglichst adäquat mit [zu] berücksichtigen.*“³²“ Demnach ist es auch ein Anspruch des Modells, den Realitäten möglichst nahe zu kommen, was zwangsläufig eine erhebliche Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten voraussetzt. Es weist damit betreiberindividuelle Bezüge auf, auch wenn diese am Ende modellhaft vereinheitlicht werden und keinem Betreiber entsprechen dürften. Die Bildung eines einheitlichen historischen Anschaffungswertes für die Frequenzausstattung des Referenzbetreibers unter Berücksichtigung der regulatorisch für zutreffend erachteten Abschreibungen ist unproblematisch möglich, so dass die erstmals vorgesehene Symmetrie dieser Entgelte gerade kein Argument für Tagesneuwerte darstellt.

7. Fragwürdigkeit einer zusätzlichen Preishöhenkontrolle neben der Missbrauchsaufsicht

Die wesentliche Auseinandersetzung sowohl im Konsultationsentwurf, als auch in dieser Stellungnahme, fokussiert sich angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen auf den Kostenmaßstab bei Anordnung einer Entgeltgenehmigungspflicht. Zwar setzt sich der Konsultationsentwurf auch damit auseinander, ob eine (Vorab-) Missbrauchskontrolle nach § 28 TKG zur Wahrung der Regulierungsziele ausreichend wäre und verneint diese Fragestellung. Jedoch ist daran zu erinnern, dass viele Gründe –gerade nach sechs Jahren intensiver Regulierung der Terminierungsentgelte– für eine mildere nachträgliche Entgeltregulierung in Form der Missbrauchskontrolle anzuführen sind:

- Intensiver Wettbewerb um den Kunden
- Hohe Marktpenetration
- Sinkende Endnutzerpreise
- Neue Dienste
- Keine missbräuchlichen Terminierungsentgelte möglich, also rechtmäßige Preissetzung
- Kontrolle der Preissetzung durch die Wettbewerber
- Aufwandreduzierung bei Verwaltung und Unternehmen

Vodafone hält dementsprechend an der Auffassung fest, dass die nachträgliche Entgeltregulierung eine –jedenfalls heute– ausreichende Eingriffsmaßnahme in das Recht der freien Preissetzung darstellt und die Entgeltgenehmigungspflicht zu weitgehend ist. Wir verweisen im Übrigen insoweit auf unser Schreiben vom 16.3.2012 im Rahmen der Anhörung zur Überprüfung der Regulierungsverfügung.

³² WIK Referenzdokument, Analytisches Kostenmodell für ein Mobilfunknetz, April 2012, S.9

III. Terminierungsentgelte bis zum 30. November 2012

Der Konsultationsentwurf setzt sich damit auseinander, ob ein Vorgehen nach der Terminierungsempfehlung hinsichtlich der bis zum 30.11.2012 erbrachten Zugangsleistungen besser geeignet sei als die bis dahin geltende betreiberindividuelle Entgeltgenehmigung auf Basis des Kel-Kostenmaßstabs sowie auf der Grundlage von Kostenunterlagen. Eine diesbezügliche bessere Eignung verneint die BNetzA allerdings zu Recht³³.

Vodafone teilt die Auffassung der BNetzA, dass die Terminierungsempfehlung bis zum 30.11.2012 bereits deshalb unerheblich ist, weil gemäß Ziffer 11 der Empfehlung empfohlen wird, bis zum 31.12.2012 sicherzustellen, die Zustellungsentgelte kosteneffizient (im Sinne des Pure LRIC Kostenmaßstabs) umzusetzen. Den hier relevanten Zeitraum bis zum 30.11.2012 tangiert die Terminierungsempfehlung jedenfalls hinsichtlich des Kostenmaßstabes nicht.

Darüber hinaus wäre der Terminierungsempfehlung hinsichtlich des Kostenmaßstabes selbstverständlich auch für den Zeitraum bis zum 30.11.2012 aus den bereits ausführlich dargelegten Gründen in dieser Stellungnahme sowie im Konsultationsentwurf der Beschlusskammer mangels besserer Eignung nicht zu folgen.

Unbeschadet der vorstehenden Gründe würde eine ganze oder teilweise Anwendung der Terminierungsempfehlung für den verbleibenden Zeitraum bis zum 30.11.2012 voraussetzen, dass die erlassenen Entgeltgenehmigungen (BK 3a-10/098 vom 24.2.2011) zunächst aufzuheben wären, um neue Genehmigungen auf der Grundlage einer entsprechend geänderten Regulierungsverfügung erteilen zu können. Ein solches Aufhebungserfordernis hat das Bundesverwaltungsgericht in einem aktuellen Urteil für erforderlich gehalten, weil sich eine befristete telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung nicht „auf andere Weise“ erledigt, wenn die BNetzA nach erneuter Antragstellung für dieselben Leistungen und einen identischen Zeitraum andere Entgelte genehmigt³⁴. Hier liegen schon keine neuen Entgeltanträge der regulierten Unternehmen vor, so dass eine Neubescheidung ohne vorherige Aufhebung der bestehenden Entgeltgenehmigungen per se unzulässig wäre. Der mit einem vollständig neu durchgeführten Entgeltgenehmigungsverfahren einhergehende erhebliche administrative Aufwand, die zusätzliche Rechtsunsicherheit sowie die erneute Beanspruchung der regulierten Unternehmen mit einem weiteren Genehmigungsverfahren stünde bereits außer Verhältnis zu dem verbleibenden Zeitraum von ma-

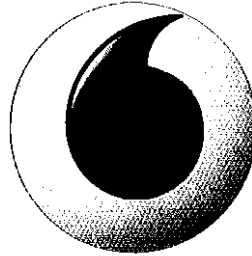
³³ Konsultationsentwurf, BK 3b-12/004, S. 23

³⁴ BVerwG 6 C 3.11; BVerwG 6 C 4.11, Urteile vom 9.5.2012, Pressemitteilung vom 9.5.2012

ximal einigen Wochen oder Monaten für die eine solche Genehmigung überhaupt Geltung beanspruchen würde.

Darüber hinaus wäre eine Aufhebung der Entgeltgenehmigung auch nicht in rechtmäßiger Weise möglich. Aus Sicht der BNetzA kommt nur ein Widerruf gemäß § 49 VwVfG in Frage, da sie von der Rechtmäßigkeit der von ihr erteilten Genehmigungen, die bis zum 30.11.2012 befristet sind, auszugehen hat. Die Terminierungsempfehlung war der BNetzA bei Erlass der Entgeltgenehmigungen bekannt, so dass keine Änderung der Rechtslage vorliegt und sich die BNetzA nicht darauf berufen könnte, dass sie nun aufgrund der fehlenden Umsetzung der Empfehlung von der Rechtswidrigkeit der zunächst als rechtmäßig befundenen Entgeltgenehmigungen ausgeht. Außerdem führt die Nichtbeachtung der Terminierungsempfehlung vor Ablauf der Umsetzungsfrist am 31.12.2012 unter keinen Umständen zur Rechtswidrigkeit der Entgeltgenehmigungen. Eine Rücknahme gemäß § 48 VwVfG kommt damit nicht in Betracht. Da die erteilten Genehmigungen gegenüber den regulierten Unternehmen begünstigende Verwaltungsakte darstellen, wäre ein Widerruf nur möglich wäre wenn zumindest einer der in § 49 Abs. 2 VwVfG aufgeführten Widerrufsgründe vorläge. Das ist allerdings nicht der Fall, insbesondere liegt weder eine Rechtsänderung vor noch sind nachträglich eingetretene Tatsachen ersichtlich, die eine Widerrufskompetenz begründen könnten, so dass ein Widerruf ebenfalls ausscheidet.

Es ist daher festzuhalten, dass der Konsultationsentwurf im Ergebnis völlig zutreffend davon absieht, die Terminierungsempfehlung noch für den Zeitraum bis 30.11.2012 –auch nur teilweise– umsetzen zu wollen.



vodafone

Stellungnahme

der Vodafone D2 GmbH

**zu einer möglichen Zugrundelegung des Kostenmaßstabs der Pure LRIC bei der
Entscheidung der Bundesnetzagentur über Mobilfunkterminierungsentgelte**

Düsseldorf, 29. Februar 2012

Regulierungsökonomisches Gutachten

***Erstellt von Dr. Jürgen Coppik
Jürgen Coppik Unternehmensberatung***

**als Anlage zur Stellungnahme der Vodafone D2 GmbH vom
18.5.2012 im Rahmen des Konsultationsverfahren BK 3b-
12/004**

Executive Summary

Die Telekommunikationsmärkte in Deutschland haben sich in der Vergangenheit sehr erfolgreich entwickelt. In immer mehr Bereichen des täglichen Berufs- und Privatlebens sind Telekommunikationsprodukte heutzutage unverzichtbar geworden. Diese überwältigende Akzeptanz der Telekommunikationsdienste bei den Kunden zeigt, dass sie mit den Produkten sehr zufrieden sind, diese ihnen einen hohen Nutzen stiften und eine Verbesserung ihrer Lebensqualität bedeuten.

Im Mobilfunksektor gibt es seit Beginn intensiven Wettbewerb; sowohl auf Endkundenebene, wie auch zwischen vier inzwischen voll ausgebauten Mobilfunknetzen. Alle neuen Technologien werden von den Marktteilnehmern ausgeschöpft. Alle Mobilnetzbetreiber haben fortwährend ihr Netz ausgebaut und erhebliche Summen in neue Frequenzbereiche und die Bereitstellung moderner Telekommunikationsdienste investiert.

Diese für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen positive Entwicklung soll nach dem Vorschlag der Kommission nun durch die radikale Umstellung des Entgeltgenehmigungsmaßstabes für Mobilfunkterminierungsentgelte auf Pure LRIC nachhaltig erschüttert werden.

Vodafone möchte die BNetzA dazu anhalten, mit größter Sorgfalt und ergebnisoffen zu hinterfragen, woraus genau eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Situation durch eine derart einschneidende regulatorische Maßnahme resultieren soll. Worin besteht angesichts der bisherigen Entwicklung der Mobilfunkmärkte der erhöhte Handlungsbedarf?

Dies sollte eingehend und kritisch geprüft werden. Folgende Aspekte verdienen dabei besondere Beachtung.

- Aus wissenschaftstheoretischer Sicht bedeutet der Übergang von LRIC+ zu Pure LRIC keine Wohlfahrtssteigerung sondern einen Wohlfahrtsverlust. Eine Verlagerung von Gemeinkostendeckung hinein in wettbewerbsintensive Bereiche ist das genaue Gegenteil der theoretisch optimalen Vorgehensweise (S. 5f.)
- Pure LRIC führt nicht zu einem insgesamt niedrigeren Endkundenpreisniveau. Ein statistischer Zusammenhang zwischen Vorleistungspreisniveau und Endkundennachfrage besteht nicht (S. 7f. u. 14f.)
- Die erforderliche Umstrukturierung von Endkundentarifen wird Gewinner und Verlierer unter den Kundengruppen hervorbringen. Zu den Verlierern werden in erster Linie Privatnutzer und dort speziell Wenig-Nutzer zählen. Letztere werden für die Unternehmen infolge der erhöhten Kostendeckungsanforderungen nicht mehr wirtschaftlich zu bedienen sein und müssen mit Preiserhöhungen rechnen (S. 7 u. 12f.)
- Pure LRIC bedeutet eine Abkehr vom Regulierungsprinzip des „Als-ob-Wettbewerbs“. Der Grenzkostenmaßstab der Kommission orientiert sich sowohl an einem Effizienzoptimum als auch an Kostenstrukturen, die es in Netzökonomien nicht gibt und simuliert daher kein Wettbewerbsergebnis (S. 9f.)
- Pure LRIC wirkt unterschiedlich intensiv auf unterschiedliche Netzbetreiber. Ein integriertes Unternehmen mit hohem Festnetzanteil wie die Deutsche Telekom kann sinkende Einnahmen aus Mobilfunkterminierung durch sinkende Ausgaben für Gespräche aus dem Festnetz in Mobilfunknetze wesentlich besser kompensieren als seine Konkurrenten (S. 11)

- Pure LRIC wirkt nicht zugunsten kleinerer Anbieter. Stattdessen schwächt es das vorwiegend von kleineren Anbietern als Instrument zum Markteinstieg bzw. zur Kundengewinnung genutzte On-Net-Pricing (S. 11). Ferner wird Konsolidierungsdruck im Markt aufgebaut, der ebenfalls in erster Linie kleinere Anbieter trifft (S. 9f.)
- Pure LRIC funktioniert nicht, da die Absenkungen die Endverbraucher nicht erreichen. Die Kommission selbst geht davon aus, dass nur ein Drittel der Absenkungen den Endkunden erreicht. Der Rest verbleibt als zusätzliche Gewinnmarge bei Festnetzbetreibern. Dieses Konzept ist daher grundsätzlich nicht geeignet Verbraucherinteressen zu fördern (S. 15)
- Pure LRIC bevorzugt systematisch den Incumbent zu Lasten der Verbraucher und alternativer Netzbetreiber. Die Deutsche Telekom als größter Abnehmer von Anrufzustellung in Mobilnetze ist Hauptprofiteur dieses Kostenmaßstabes und kann einen Großteil der Umverteilungsmasse für sich vereinnahmen. Die entstehenden Kosten müssen alternative Anbieter und deren Endkunden tragen. De facto findet damit ein Finanztransfer weg von Verbrauchern und Wettbewerbern hin zu dem ehemaligen Staatsmonopolisten und noch in vielen Teilen marktbeherrschenden Unternehmen statt (S. 16f.)
- Pure LRIC fördert nicht Wettbewerb sondern erzeugt Konsolidierungsdruck und initiiert eine Re-Monopolisierungstendenz (S. 16f.)
- Pure LRIC wirkt zu Lasten infrastrukturintensiver Geschäftsmodelle und setzt negative Anreize für Infrastrukturinvestitionen (S. 18)

Die BNetzA erwägt gegenwärtig, die Mobilfunkterminierungsentgelte zukünftig auf Grundlage der Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelte (2009/396/EG, im Folgenden „Empfehlung“) zu genehmigen.

Die Vodafone D2 GmbH (im Folgenden: Vodafone) hat diesbezüglich bereits ihre erheblichen Bedenken, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit eines solchen Vorgehens nach dem TKG vorgetragen (vgl. Stellungnahme vom 14. Oktober 2011)¹.

Vodafone skizziert im Folgenden, welche Konsequenzen ein Wechsel von dem bisher praktizierten Entgeltbemessungsmaßstab LRIC+ (inklusive Gemeinkostenzuschlüsselung) zu Pure LRIC (reine Grenzkostenbetrachtung ohne Berücksichtigung von Gemeinkosten) für die Telekommunikationsmärkte und die Erreichung der Regulierungsziele des TKG haben kann. Dies umfasst sowohl einen abstrakt-theoretischen Vergleich der beiden Konzepte vor dem Hintergrund des Standes der Wissenschaft als auch eine Untersuchung der in der Praxis zu erwartenden Effekte auf die Märkte in Bezug auf die Interessen der Verbraucher, die Situation der Anbieter sowie die Einflüsse auf den Wettbewerb.

Vodafone möchte die Bundesnetzagentur auffordern, diese Aspekte sorgfältig zu untersuchen und in ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen. § 31 des TKG-Entwurfes 2011 sieht die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) als Regelfall an und setzt für ein Abweichen hiervon voraus, dass die „andere Vorgehensweise“ besser geeignet ist, die Regulierungsziele zu erreichen. Dies ist für einen Übergang von KeL zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Grenzkostenansatz zu prüfen.

I. Ausgangssituation

Die Kommission hat erst jüngst zur Begründung ihres Pure LRIC Konzeptes und der damit verbundenen radikalen Senkung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte ausgeführt:

„Zustellungsentgelte sind die Gebühren, die sich die Telekommunikationsbetreiber gegenseitig für die Anrufzustellung zwischen ihren Netzen in Rechnung stellen (...). Diese Kosten schlagen sich letztlich in den Preisen nieder, die die Verbraucher und Unternehmen bezahlen müssen.“²

Eine solche Darstellung kann leicht den Eindruck hervorrufen, eine Senkung der Vorleistungsentgelte würde gleichzeitig eine Senkung der Produktionskosten und damit der Endkundenpreise bedeuten³. Dabei wird jedoch verkannt, dass „diese Kosten“, wie alle Herstellungskosten in jedweder Industrie, immer und ganz unabhängig von etwaigen Kostenzuordnungsregeln durch Erlöse gedeckt und letztlich von den Kunden über Entgelte getragen werden müssen. Anders können Güter privatwirtschaftlich nicht bereitgestellt werden.

Die Vorgabe, Gemeinkosten sollen in einem bestimmten Produktbereich, hier den Anrufzustellungsentgelten, nicht angesetzt werden dürfen, bedeutet daher keinesfalls, dass diese Kosten gleichsam entfallen. Sie müssen stattdessen an anderer Stelle zugeordnet werden, wie dies auch die Kommission in ihrer Empfehlung erkennt. Es geht somit nicht um den Vorwurf von über den (Gesamt-) Kosten liegenden Entgelten, sondern um eine spezifische Zuordnungsregel für unbestritten bestehende und seit Jahren der regulatorischen Kontrolle unterliegende Herstellungskosten.

¹ Hierzu hat Vodafone mit Schreiben vom 22. Dezember 2011 ein Rechtsgutachten von Prof. Kühling vorgelegt.

² Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Februar 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/130&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

³ Auch die Formulierung in Erwägungsgrund 3 der Empfehlung ist geeignet, diese Fehlvorstellung hervorzurufen.

Die fortschreitende Senkung von Vorleistungsentgelten hat daher per se nicht die Folge sinkender Endkundenpreise und, wie von der Kommission postuliert, steigenden Verbrauchernutzens. Es kommt vielmehr entscheidend darauf an, wie eine neue Gemeinkostenverteilung nach Einführung von Pure LRIC aussehen kann und welche Effekte diese Neuverteilung auf die verschiedenen Kundengruppen, Anbieter und den Wettbewerb haben wird.

Diese Effekte bestimmen die Wirkungen einer Änderung des Kostenzuordnungsmaßstabes. Sie sind daher ausschlaggebend für die Beurteilung, ob der Übergang zu Pure LRIC eine gesamtwirtschaftliche und an den Regulierungszielen gemessene Verbesserung bewirken kann und sollten sorgfältig untersucht werden.

II. Abstrakt-theoretische Untersuchung einer Einführung von Pure LRIC

Nach der Kommissionsempfehlung sollen nur solche Kosten den regulierten Anrufzustellungsdiensten zugewiesen werden, die vermieden werden, wenn ein Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene nicht länger für Dritte erbracht wird⁴. Dabei sollen die anhand eines Bottom-up-Modells ermittelten Kosten eines effizienten Betreibers zugrunde gelegt werden⁵.

Die Telekommunikationsindustrie ist als Netzökonomie durch einen hohen Gemeinkostenanteil⁶ gekennzeichnet, der durch mehrere oder alle über das Telekommunikationsnetz erbrachten Dienste verursacht wird und somit gerade nicht entfällt, wenn ein einzelner Dienst nicht mehr angeboten wird und damit nach dem Kommissionskonzept der vermeidbaren Kosten nicht ansatzfähig sein soll. Nichtsdestoweniger wird diese Infrastruktur jedoch zur Erbringung aller Leistungen, insbesondere auch zur Erbringung von Vorleistungen benötigt.

Es geht daher vorliegend um die Frage, ob der Ausschluss der Anrufzustellung von der Gemeinkostentragung gesamtwirtschaftlich gesehen eine Verbesserung darstellt. Eine solche Verbesserung könnte in einer Wohlfahrtssteigerung bei Verbrauchern, in einer Verbesserung der Allokation von Produktionsmitteln oder in einer Wettbewerbssteigerung, wodurch indirekt sowohl Verbrauchernutzen als auch Produktionseffizienz theoretisch gesteigert würden, liegen.

1. Wohlfahrtsoptimale Gemeinkostendeckung

Das Problem der wohlfahrtsoptimalen Gemeinkostenallokation ist nicht neu in der Volkswirtschaftslehre. Ursprünglich stellte sich diese Frage im Zusammenhang mit der staatlichen Einnahmenerzielung, der Besteuerung. Diese Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass eine bestimmte finanzielle Belastung, das Steueraufkommen, verteilt werden muss, ganz ähnlich der Verteilung gegebener Produktionskosten auf Dienste.

Der Wohlfahrtseffekt einer Preiserhöhung, sei es durch Besteuerung oder einen höheren Gemeinkostenzuschlag, lässt sich unterteilen in einen Einkommens- und einen Substitutionseffekt. Der Einkommenseffekt besteht in der finanziellen Mehrbelastung durch den höheren Preis. Dieser Effekt ist in der Wohlfahrtsbetrachtung irrelevant, denn, so die Annahme, ihm steht – in Summe – eine gleichwertige Leistung gegenüber. Bei den Wohlfahrtskosten geht es vielmehr um nicht direkt sichtbare Kosten, weil ein Individuum nach Einführung einer Steuer ein anderes Güterbündel vorzieht als vor der

⁴ Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Ziff. 6.

⁵ Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Ziff. 1 u. 2.

⁶ Der Begriff Gemeinkosten wird hier in der üblichen Standarddefinition verwendet, vgl. Plinke (2002), S. 36ff.; Riebel (1994), S. 12ff.; Wöhe (2010), S. 940.

ein Individuum nach Einführung einer Steuer ein anderes Güterbündel vorzieht als vor der Steuer. Indem das Individuum auf eine alternative Verhaltensweise ausweicht, wird es von einer zuvor präferierten Situation in die lediglich zweitbeste verdrängt und erleidet so einen Wohlfahrtsverlust⁷.

Wohlfahrtsoptimal ist folglich die Minimierung der Substitutionseffekte. Die Antwort auf dieses Optimierungsproblem liefert in der Volkswirtschaftstheorie die sog. Ramsey-Regel⁸, wonach die Besteuerung dort erfolgen soll, wo die Preiselastizität, also die Ausweichbereitschaft des Steuersubjekts, am geringsten ist⁹.

Die Fragestellung der optimalen Gemeinkostendeckung in einer Netzökonomie gleicht jener der optimalen Güterbesteuerung¹⁰. Es geht hier ebenfalls um die notwendige Deckung von Kosten, die nicht direkt zurechenbar sind. Folgerichtig liefert die Ramsey-Regel in der Wissenschaftstheorie auch diesbezüglich Optimalbedingung: die Gemeinkosten sollen möglichst dort zugeordnet werden, wo die geringsten Ausweichreaktionen zu erwarten sind¹¹.

Bezogen auf die vorliegende Frage, ob Vorleistungsentgelte, insbesondere der Dienst Anrufzustellung, einen Beitrag zur Gemeinkostendeckung leisten sollen, ist zunächst festzustellen, dass nach der von Kommission und BNetzA angewandten Marktdefinition die Anrufzustellung in Mobilfunknetze netzspezifische Monopole sind. Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager existieren daher definitionsgemäß nicht. Der Ramsey-Bedingung zufolge sollten Gemeinkosten somit gerade diesen Vorleistungen zugeordnet werden, da dies den Substitutionseffekt der Nachfrage und damit den Wohlfahrtsverlust eliminiert.

Die von der Kommission vorgeschlagene Allokation in möglichst wettbewerbsintensive Bereiche, also solche mit den größten Ausweichmöglichkeiten, stellt hingegen das genaue Gegenteil der Ramsey-Regel dar und ist folglich bei einer theoretischen Betrachtung unter Wohlfahrtsgesichtspunkten die ungünstigste Lösung. Eine solche Form der Gemeinkostenzuordnung wäre nur dann wohlfahrtsoptimal, wenn die Endverbraucher völlig preisunelastisch wären, wenn sie also stets eine fixe Menge Telekommunikationsdienste kaufen würden, ganz egal zu welchem Preis. Das ist sicherlich nicht der Fall.

Allerdings wird in der wissenschaftlichen Regulierungsdebatte auch auf vermeintliche Probleme in der Umsetzung der Ramsey-Regel hingewiesen¹². Es wird angeführt, die Ermittlung von Ramsey-Preisen stelle zu hohe Informationsanforderungen an den Regulierer. Auch seien die resultierenden Preise nicht diskriminierungsfrei, da unterschiedliche Nutzergruppen unterschiedlich stark belastet würden. Auf die höchst kontroverse Diskussion dieser Einwände¹³ muss hier nicht näher eingegangen werden. Denn auch angesichts möglicher praktischer Probleme hinsichtlich einer präzisen und diskriminierungsfreien Bestimmung von Ramsey-Preisen kann es letztlich nur darum gehen, dieser theoretisch wohlfahrtsoptimalen Lösung zumindest so nahe als möglich zu kommen¹⁴.

⁷ Im Einzelnen Blankart (2011), S. 213 ff. sowie Varian (2011), S. 336ff.

⁸ Benannt nach Frank Plumpton Ramsey infolge seines Artikels "A Contribution to the Theory of Taxation" The Economic Journal, Vol. 37, No. 145 (Mar., 1927), S. 47-61.

⁹ Blankart (2011), S. 223 f.; Brümmerhoff (2000), S. 463 f.; Sandmo (1982), S. 76.

¹⁰ Vgl. Haucap (2003), S. 15, Noam (2002), S. 403.

¹¹ Armstrong (2002), S. 335; Haucap (2003), aao.; Hausman (2002), S. 596; Noam (2002), aao.; Ordoover (2008), S. 5, Laffont/Tirole (2002), S. 37ff.

¹² Noam (2002), S. 404.

¹³ Armstrong (2002), S. 335 f.; Laffont/Tirole (2002), S. 131 f.

¹⁴ Es könnte sogar argumentiert werden, dass die exakte Ermittlung von Ramsey-Preisen ebenfalls entfallen könnte, denn nach den Marktanalysen der vergangenen Jahre ist die Anrufzustellung der einzige als monopolartig diagnostizierte Mobilfunkbereich. In Anwendung der reinen Wissenschaftstheorie würde sich daher die Frage der Verteilung von Gemeinkosten auch auf andere Güter gar nicht stellen. Wenn die Anrufzustellung ein netzspezifisches Monopol ist – was allerdings zu bezweifeln ist – würde die ausschließliche Gemeinkostentragung durch diesen einen Dienst zu dem wohlfahrtsoptimalen Ergebnis führen. Da jedoch Substitution auch bei der Anrufzustellung in Mobilfunknetze, insbesondere hin zu On-Net-Verkehr, klar erkennbar ist (vgl. Coppik [2010], S. 233, 235), wäre eine solche Extremmaßnahme nicht empfehlenswert.

Die Schlussfolgerung ist daher eindeutig: Es ist wohlfahrtsoptimal, wenn Vorleistungsentgelte zur Gemeinkostendeckung beitragen¹⁵. Der völlige Ausschluss von Anrufzustellung bei der Gemeinkostentragung bedeutet das Gegenteil der Optimallösung. Es verlagert die Gemeinkostendeckung ausdrücklich in jene Bereiche, in denen die Ausweichmöglichkeiten am größten sind, die wettbewerbsintensiven Endkundenmärkte. Die volkswirtschaftlich schädlichen Substitutionseffekte werden damit maximiert anstatt minimiert.

Ein Übergang von LRIC+ zu Pure LRIC kann unter dem Gesichtspunkt der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsoptimierung keinesfalls zu einer Verbesserung führen.

2. Effizienzaspekte

Eine gesamtwirtschaftliche Verbesserung könnte ferner dann vorliegen, wenn die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten unter einem Pure LRIC Entgeltregime effizienter erfolgen würde. In diesem Zusammenhang werden mögliche Einflüsse auf die allokative wie auch die dynamische Effizienz diskutiert, wobei jedoch auch von Regulierern lediglich bezüglich der allokativen Effizienz ein (theoretisches) Verbesserungspotential gesehen wird¹⁶.

(1) Allokative Effizienz: Pure LRIC führt nicht zu einem insgesamt niedrigeren Endkundenpreisniveau

Eine Verbesserung der allokativen Effizienz soll sich – der Kommission zufolge – dadurch einstellen, dass niedrigere Vorleistungsentgelte zu niedrigeren Endkundenpreisen führen, was nach der ökonomischen Standardtheorie einen Mengenanstieg zur Folge haben müsste, welcher wiederum einen höheren Nutzen der Endkunden indizieren würde¹⁷.

Diese Überlegung trafe nur dann zu, wenn es sich vorliegend um eine Senkung von Herstellungskosten handelte. Dies ist jedoch – wie bereits dargelegt – nicht der Fall¹⁸. Zur Diskussion steht lediglich die Änderung einer Kostenzuteilungsregel. Die Gesamtherstellungskosten bleiben indes unverändert und müssen auch weiterhin über die Gesamterlöse des Unternehmens gedeckt werden. Ein Spielraum für eine Senkung des allgemeinen Preisniveaus ergibt sich daher aus einer Umstellung von LRIC+ auf Pure LRIC nicht.

Aufgrund einer notwendigen Neuverteilung der Gemeinkostentragung im Falle der Einführung von Pure LRIC wird es Kundengruppen geben, die in den Genuss einer Preissenkung kommen. Es wird aber auch Kundengruppen geben, die sich einer Preiserhöhung ausgesetzt sehen und schließlich wird es Telekommunikationsunternehmen geben, welche die Reduktion der Anrufzustellungsentgelte für sich selbst vereinnahmen und gar nicht an Endkunden weitergeben¹⁹. Aus der Summe dieser Einzeleffekte ergibt sich der Gesamteffekt.

Zwischen Vorleistungsentgelten und Endkundenpreisen besteht infolgedessen keine eindeutige Korrelation. Die Annahme, eine Reduktion von Vorleistungsentgelten führte automatisch zu generell niedrigeren Endkundertarifen, ist unzutreffend. Die Preiswirkung eines Überganges von LRIC+ zu Pure LRIC hängt vollständig von den Sekundäreffekten dieser Kostenneuverteilungsregel ab, die sie auf den nachgelagerten Märkten hervorruft. Diese konkreten Effekte müssen daher

¹⁵ Vgl. Armstrong (2002), aao.; Frontier Economics (2008), S. 58 f., Haucap (2003), aao.; Haucap (2009), S. 32; Hausman (2002), aao.; Laffont/Tirole (2002), S. 105.; Monopolkommission (2011), S. 50.

¹⁶ Vgl. Ofcom (2011), S. 24.

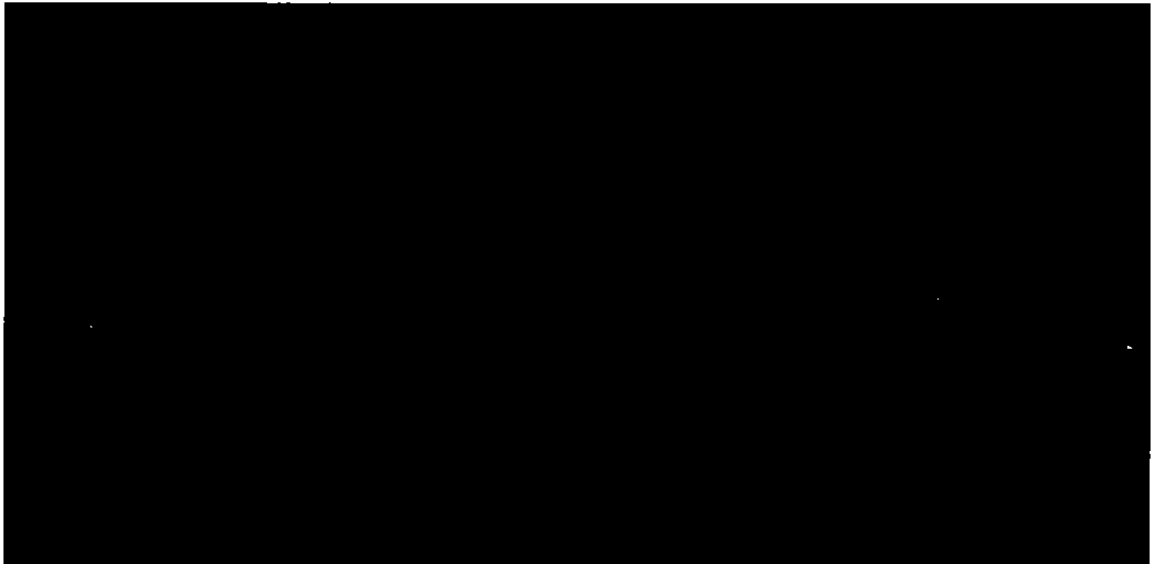
¹⁷ Europäische Kommission (2009), Erwägungsgrund 3 der Empfehlung.

¹⁸ S. o. Abschnitt I.

¹⁹ Ausführlich unten Abschnitt III.2.

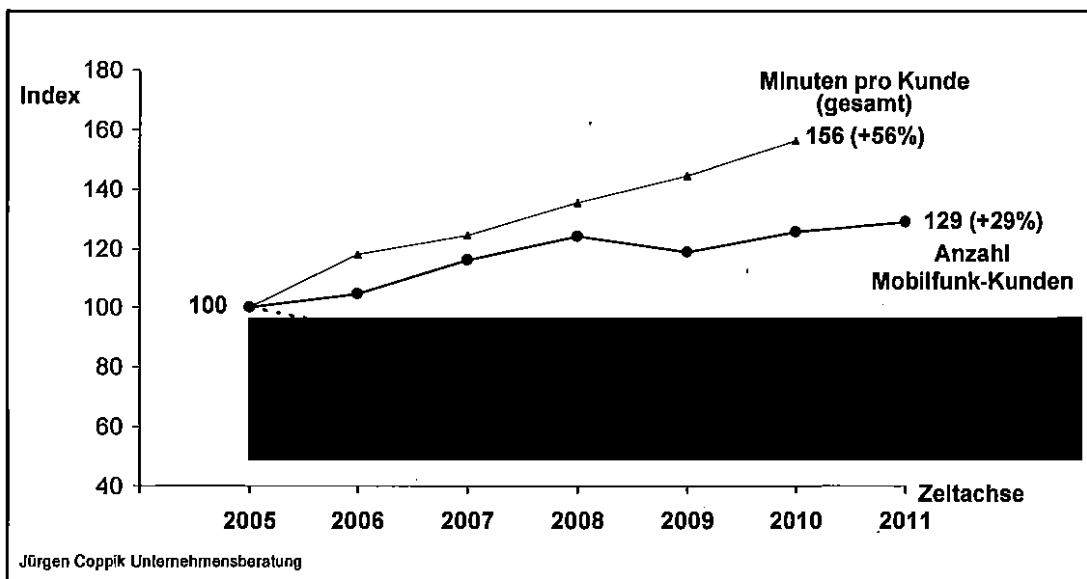
die sie auf den nachgelagerten Märkten hervorruft. Diese konkreten Effekte müssen daher genau analysiert werden.

Die empirischen Daten sprechen in jedem Fall gegen den behaupteten Zusammenhang zwischen Vorleistungsentgelt und Preissenkung bzw. Mengensteigerung. Einer Absenkung von bislang 77% der Anrufzustellungsentgelte im Mobilfunk steht [redacted] gegenüber (vgl. nachfolgende Abbildung).



Entwicklung Terminierungsentgelt und -minuten in das Netz von Vodafone

Noch deutlicher wird der (fehlende) Zusammenhang zwischen Endkundennachfrage und Vorleistungsentgelt, wenn man die Nachfrage pro Kunde betrachtet (vgl. nachfolgende Abbildung).



Entwicklung Mobilfunkkundenanzahl Vodafone und Minuten pro Kunde (gesamt und [redacted])

Die Graphik zeigt, dass die Teilnehmerzahl von Vodafone über den Betrachtungszeitraum um 29% gestiegen ist. Die durchschnittliche Nutzung, also die insgesamt pro Jahr telefonierten Minuten

pro Kunde, ist dabei ebenfalls gestiegen, sogar um über 50%. Die Menge Minuten Anrufzustellung in das Mobilfunknetz von Vodafone [REDACTED].

Die Nachfrage des einzelnen Kunden nach Anrufzustellung ist somit trotz massiver Entgeltensenkungen und gegen einen starken Gesamtwachstumstrend dennoch spürbar gesunken. Ginge man also von einem Zusammenhang zwischen Höhe der Vorleistungsentgelte und Endkundenkonsum aus, so sprächen diese Zahlen sogar für eine negative Korrelation. Die von der Kommission aufgestellte These eines positiven Wirkungszusammenhanges ist jedoch keinesfalls mit den empirischen Daten vereinbar.

(2) Dynamische Effizienz: Pure LRIC verringert Investitionsanreize gegenüber LRIC+

Das Verbot der Gemeinkostendeckung in einem wichtigen Produktbereich erschwert das „Zurückverdienen“ von Investitionen und verringert damit Anreize für zukünftige Investitionen in Netzinfrastruktur.

Die Effekte der Einführung eines Grenzkostenmaßstabes auf die dynamische Effizienz, also das effiziente Maß an Investitionen und damit die langfristige Sicherstellung eines adäquaten Leistungsangebotes, lassen sich am besten in einer Gesamtschau der verschiedenen Einflussfaktoren darstellen. Diese erfolgt gesondert in Abschnitt III.3., nachdem alle relevanten Effekte beschrieben wurden.

3. Wettbewerbswirkungen

Eine Besserstellung von Mobilfunknutzern könnte schließlich mit einer Wettbewerbsintensivierung begründet werden. Intensiverer Wettbewerb führt in der Theorie zu einer besseren Bedarfsbefriedigung.

Eine solche Wettbewerbsintensivierung könnte, da die Vorleistungsmärkte definitionsgemäß Monopolmärkte sind, nur auf dem Endkundenmarkt stattfinden. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass auf dem deutschen Mobilfunkendkundenmarkt nie ein Wettbewerbsdefizit festgestellt worden ist, wie auch die *Monopolkommission* in ihrem jüngsten Sondergutachten nochmals bestätigt²⁰. Vor diesem Hintergrund stellt sich schon die Frage, mit welcher Begründung dort regulatorisch interveniert werden soll, sei es auch indirekt über einen Eingriff auf der vorgelagerten Marktebene. Sodann ist fraglich, mit welchem Ziel eine solche Intervention im Endkundenmarkt erfolgen soll, wenn doch auf diesem kein Defizit erkennbar ist. Wie soll eine Verbesserung eines zu jeder Zeit voll funktionsfähigen Wettbewerbs aussehen?

Angesichts dieser Ausgangslage wird klar, dass auch hier eine Begründung tiefer gehen muss als der bloße Verweis auf sinkende Vorleistungsentgelte. Dabei sollten die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

(1) Das Pure LRIC Konzept simuliert nicht das Wettbewerbsergebnis, es bedeutet vielmehr eine Abkehr von dem Prinzip des „Als-ob-Wettbewerbes“

Das Telekommunikationsgesetz verfolgt den Regulierungsansatz des „Als-ob-Wettbewerbes“, indem es versucht, diejenigen Preise nachzubilden, die sich unter Wettbewerb einstellen würden²¹. Der von der Kommission empfohlene Kostenstandard reiner langfristiger Zusatzkosten unterscheidet sich von diesem Ansatz dadurch, dass er sich nicht an der Fiktion eines „Als-ob-

²⁰ Monopolkommission (2011), S. 44f.

²¹ Groebel (2009), Rn. 10 zu § 31.

scheidet sich von diesem Ansatz dadurch, dass er sich nicht an der Fiktion eines „Als-ob-Wettbewerbs“, sondern an der Vorstellung eines abstrakten Effizienzoptimums orientiert²².

Eine solche Betrachtung ist deshalb problematisch, weil sich in Netzökonomien die übliche Optimalbedingung eines Wettbewerbsmarktes, „Preis = Grenzkosten“, aufgrund der Besonderheit fallender Durchschnittskosten nicht realisieren lässt:

Die ökonomische Standardtheorie gelangt zu Grenzkostenpreisen als Marktoptimum nur unter ganz bestimmten Annahmen, u. a. über die Struktur der Produktionskosten. Eine zentrale Voraussetzung ist dabei, dass die Grenzkosten im Gleichgewichtspunkt nicht unterhalb der Durchschnittskosten liegen und die Grenzkostenfunktion eine positive Steigung aufweist – die Grenzkosten liegen für jede zusätzliche Einheit über jenen der zuvor hergestellten. In einem solchen Fall sind durch einen Grenzkostenpreis sämtliche Produktionskosten, auch alle Gemeinkosten, abgedeckt²³.

Netzökonomien zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass gerade diese Voraussetzung steigender Grenzkosten nicht gegeben ist. Die hohen Fixkosten, die durch die Errichtung des Übertragungsnetzes entstehen, sorgen bei vergleichsweise geringen variablen Kosten dafür, dass die Grenzkosten über den gesamten Verlauf der Produktionsfunktion fallen. Jede zusätzlich produzierte Einheit kostet weniger als die zuvor produzierte. Dieses Charakteristikum wird auch als Subadditivität bezeichnet. Der hohe Fixkostenanteil in der Produktion sorgt dafür, dass die Durchschnittskosten einer produzierten Einheit stets deutlich über den Grenzkosten liegen. Grenzkostenpreise bedeuten folglich eine starke Kostenunterdeckung, da die Gemeinkosten, welche gerade den Hauptanteil in der netzbasierten Leistungserstellung ausmachen, nicht gedeckt werden können. Hierin liegt der entscheidende Unterschied zu dem von der Kommission herangezogenen Vergleich eines Marktergebnisses bei Standardkostenstrukturen. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass ein solcher Zustand in einer Netzwirtschaft nicht von Dauer, somit kein Gleichgewicht und auch kein Wettbewerbsresultat sein kann. In Netzökonomien sind Grenzkostenpreise daher nicht das Wettbewerbsergebnis²⁴.

Das Ergebnis eines fiktiven, durch intensiven (aktuellen oder potenziellen) Wettbewerb gekennzeichneten Telekommunikationsmarktes wird abgebildet durch die sogenannten Full Service Long Run Incremental Cost (FS-LRIC) inklusive eines Zuschlages für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, wie es auch der Regelfall nach dem TKG ist²⁵.

Das Pure LRIC Konzept versucht stattdessen einen Zustand zu simulieren, der sich in der Realität nie einstellen kann²⁶. Die *Monopolkommission* warnt in diesem Zusammenhang, dass zu strikte Regulierung die Gefahr birgt, die Überlebensfähigkeit kleinerer Anbieter in Frage zu stellen und so Konsolidierungsdruck auf den Markt ausgeübt wird, anstatt Wettbewerb mit einer möglichst hohen Zahl an Netzbetreibern zu fördern²⁷.

Vor diesem Hintergrund hat auch die Bundesregierung klare Worte gegen den Pure LRIC Ansatz gefunden:

²² Haucap/Coenen (2010), S. 20.

²³ Albers/Zottmann (1980), S. 106; Cezanne (2005), S. 156; Heertje/Wenzel (2001), S. 132 ff.; Ott (1989), S. 41; Stobbe (1991), S. 561; Varian (2011), S. 423ff.

²⁴ Blankart (2011), S. 60 f.; Bühler/Jaeger (2002), S. 22f.; Gravelle/Rees (2004), Ray, S. 135f.; Knieps (2008), S. 23 f.; Holznagel/Enaux/Nienhaus (2001), S. 3; Kruse (2002), S. 9; Posner (1999), S. 1 f.; Schröder (2006), S. 209f.; Shy (2001), S. 5f.; Theobald (2003), S. 326; Tirole (1999), S. 38ff.

²⁵ Groebel (2009), Rn. 10 zu § 31; Haucap/Coenen (2010), aao.; Immenga/ Kirchner/Knieps/Kruse (2001), S. 20f.

²⁶ Grundsätzlich fehlerhaft daher Europäische Kommission (2009), Commission Staff Working Document SEC(2009) 599, S. 19.

²⁷ Haucap/Coenen (2010), aao.; Monopolkommission (2011), aao.

„Eine Nichtberücksichtigung von Gemeinkosten ist theoretisch schlicht nicht begründbar und hätte letztlich den Effekt, den Druck auf eine Marktkonsolidierung zu erhöhen, was unter Wettbewerbseffekten mehr als fragwürdig ist.“²⁸

(2) Pure LRIC wirkt unterschiedlich intensiv auf die Netzbetreiber

Weitere negative Wettbewerbseffekte sind dadurch zu erwarten, dass Netzbetreiber in unterschiedlicher Weise von einer solchen Regulierung betroffen sind²⁹. Ein integriertes Unternehmen wie die Deutsche Telekom kann sinkende Einnahmen aus Terminierungsentgelten durch sinkende Ausgaben für Gespräche aus dem Festnetz in Mobilfunknetze kompensieren. Anderen Netzbetreibern ist dies nicht in gleichem Ausmaß möglich³⁰. Auch dies wirkt in Richtung Marktkonsolidierung anstatt Förderung von Infrastrukturwettbewerb.

(3) Pure LRIC wirkt nicht zugunsten kleinerer Anbieter

Als potentieller positiver Wettbewerbseffekt von Pure LRIC wird ins Feld geführt, sinkende Vorleistungsentgelte wären geeignet, die Differenz zwischen On-Net- und Off-Net-Tarifen zu verringern, denn sie bildeten eine Preisuntergrenze für die Endkundenpreise. Dies wirke zum Vorteil kleinerer Anbieter, da diese so besser mit größeren Anbietern konkurrieren könnten, die mit günstigen On-Net-Tarifen ihre größere Kundenbasis anderenfalls günstiger bedienen und an sich binden könnten³¹.

Eine solche Wirkung zu Lasten kleinerer Netzbetreiber entfalten On-Net-Tarife indes nicht. Kleinere Anbieter haben, im Gegenteil, gerade durch On-Net-Tarife ein Instrument zum Markteinstieg und zur Kundengewinnung an der Hand. Dies resultiert aus dem Umstand, dass bei einer relativ kleinen Kundenbasis „billige“ On-Net-Tarife in der Regel auch nur einen relativ kleinen Teil der Gespräche ausmachen. Die Opportunitätskosten für ein aggressives On-Net-Pricing-Konzept sind bei Netzbetreibern mit einer geringen Kundenzahl daher deutlich niedriger als bei solchen mit einer bereits großen Kundenbasis. So erklärt sich auch, dass es gerade die kleinen Anbieter in Europa waren, die On-Net-Pricing als Tarifinnovation eingeführt haben³². Durch die Verringerung des On-Net-Off-Net-Differentials wird dieses Instrument geschwächt. Darin liegt keinesfalls eine Stärkung kleinerer Anbieter.

(4) Pure LRIC wirkt zu Lasten infrastrukturintensiver Geschäftsmodelle und bestraft Investitionen

Eine weitere problematische Wirkung eines Grenzkostenmaßstabes in der Vorleistungsregulierung besteht darin, dass davon tendenziell Anbieter mit wenig eigener Infrastruktur profitieren, andererseits aber den flächendeckenden Netzbetreibern in einem wichtigen Bereich untersagt wird, ihre Infrastrukturinvestitionen zu refinanzieren. Hiervon gehen Anreize für Geschäftsmodelle der Art „Infrastruktur light“ aus und gegen einen voll investierten Netzbetrieb.

Insgesamt sind die von einem Übergang von einer „Als-ob-Wettbewerbsregulierung“ zu Pure LRIC zu erwartenden Wettbewerbseffekte dergestalt zu beurteilen, dass negative Folgen wesentlich wahrscheinlicher sind als positive³³.

²⁸ Bundesrepublik Deutschland (2009), S. 3.

²⁹ Monopolkommission (2011), aao.

³⁰ Zu der Sonderproblematik von Gesprächen aus Festnetzen in Mobilfunknetze und den sich hieraus ergebenden Implikationen s. u. Abschnitt III.2.

³¹ Ofcom (2011), S. 27 f.

³² Haucap/Heimeshoff/Stühmeier (2010), S. 25.

³³ Ebenso Monopolkommission (2011), S. 50.

III. Konkrete Effekte eines Überganges von LRIC+ zu Pure LRIC

Die konkret auf den deutschen Telekommunikationsmärkten zu erwartenden Effekte einer Einführung von Pure LRIC für Festnetz- und Mobilfunkterminierung sind vielschichtig und gegenwärtig kaum vollständig zu überblicken. Es liegt jedoch auf der Hand, dass in drei ganz wesentlichen Bereichen Änderungen erfolgen werden: Endkundertarife, Wettbewerbsverhältnis zwischen Festnetz und Mobilfunk sowie Investitionsanreize in Telekommunikationsinfrastruktur.

1. Mögliche Auswirkungen auf Mobilfunk-Endkundertarife

Die Auswirkungen eines Überganges von LRIC+ zu Pure LRIC auf Mobilfunk-Endkundertarife sind im Vorhinein schwer abschätzbar. Eine Vielzahl möglicher Anpassungen steht im Raum und letztlich wird die Reaktion der Verbraucher zeigen, welche Tarifformen und -elemente sich etablieren können. Unzweifelhaft ist jedoch, dass es Änderungen geben muss und dass es sich dabei um Preisanhebungen handeln wird, um die aus dem Vorleistungsbereich resultierende Kostenunterdeckung zu kompensieren.

Vodafone hat bereits die erheblichen praktischen und vertragsrechtlichen Probleme von Tarifänderungen, insbesondere bei Bestandskunden, dargelegt (vgl. Schreiben vom 22. Dezember 2011). Hierauf sei an dieser Stelle verwiesen. Die nachfolgenden Erwägungen abstrahieren von diesen Hindernissen und untersuchen, bei welchen Kundengruppen theoretisch ein erhöhter Kostendeckungsbeitrag erhoben werden könnte und welche Auswirkungen dies hätte.

Abgesehen von den Schwierigkeiten einer Tarifumstellung in der realen Umsetzung sind Tarifanpassungen in nahezu jeder Form denkbar: Einmalgebühren, monatliche Gebühren, Minutenpreiserhöhungen, Taktungsänderungen, etc. So wäre etwa an eine jährliche SIM-Pauschale zu denken, wie sie A1 in Österreich eingeführt hat³⁴, oder an eine „Nichtnutzungs-Gebühr“ für Prepaid-Kunden. Wenig geeignet erscheint demgegenüber [REDACTED]. Dies würde nach der Einschätzung von Vodafone vermutlich keine Akzeptanz bei den Kunden finden.

Im vorliegenden Zusammenhang geht es insbesondere um die Frage, welche Kundengruppen in welcher Form betroffen wären. Hierbei sind Aspekte entscheidend wie Nachfragemacht, die dem Mobilfunkanbieter auf der anderen Marktseite gegenübersteht, Preissensibilität, welche die Akzeptanz von Kunden für Preisanhebungen bestimmt und Profitabilität, die für den Anbieter die Maßgröße darstellt, ob er einen Kunden überhaupt mit Telekommunikationsdiensten beliefern möchte oder ob dies ein Verlustgeschäft bedeutet.

(1) Geschäftskunden werden kaum betroffen sein

Vodafone unterscheidet in seinem Endkundengeschäft Privat- und Geschäftskunden (Consumer und Business). Geschäftskunden sind dabei in folgende Segmente unterteilt:

[REDACTED]

³⁴ <http://www.a1.net/a1-smart-500>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Insgesamt ist kaum damit zu rechnen, dass sich am Markt ein zusätzlicher Kostendeckungsbeitrag bei Geschäftskundentarifen durchsetzen lassen wird. Zusätzlich besteht in der praktischen Umsetzung die besondere Schwierigkeit, dass die Laufzeit von Geschäftskundenverträgen oftmals [REDACTED] und länger beträgt, so dass Anpassungen – wenn überhaupt – erst mit erheblicher Verzögerung vorgenommen werden könnten.

(2) Wenig-Nutzer müssen die Hauptlast tragen

Der Bereich Consumer ist unterteilt in Postpaid- und Prepaid-Kunden. Erstere verfügen über einen laufenden Mobilfunkvertrag, letztere erwerben Guthaben, die sie abtelefonieren.

- **Postpaid (Vertragskunden)**
Innerhalb des Postpaid-Segments wird weiter unterteilt nach dem durchschnittlichen Umsatz pro Kunde, dem ARPU (Average Revenue per User). [REDACTED]
[REDACTED] Bei Vertragskunden mit einem niedrigen ARPU wären Tarifänderungen denkbar. [REDACTED]
[REDACTED]

- **Prepaid (Guthabekunden)**
Im Bereich der Prepaid-Kunden wird nach aktiven und passiven Nutzern unterteilt. Passive Nutzer sind solche, die kaum oder gar nicht telefonieren, aber den Dienst „jederzeitige Erreichbarkeit“ in Anspruch nehmen, auch wenn sie ihn nur selten tatsächlich nutzen. [REDACTED]. In diesem Segment würden Anpassungen nötig, die beispielsweise in einer [REDACTED] bestehen könnten [REDACTED]
[REDACTED]

Diese Nutzergruppe zeichnet sich jedoch zugleich durch eine geringe Zahlungsbereitschaft aus, wie an dem Nutzungsverhalten zu erkennen ist. Viele werden daher nicht bereit sein, einen Aufschlag in Kauf zu nehmen und den Mobilfunkmarkt stattdessen verlassen. [REDACTED]

In dem Bereich der aktiven Prepaid-Nutzer würde man ebenfalls Anpassungen vornehmen, [REDACTED]. Hier würde die Reaktion der Kunden

voraussichtlich weniger drastisch ausfallen. Einige würden vermutlich den Markt verlassen, jedoch nicht so viele wie in der Gruppe der Passiv-Nutzer. Einige würden weniger telefonieren und einige würden ihr Verhalten gar nicht ändern, aber dafür mehr bezahlen müssen. [REDACTED]

Diese Kurzeinschätzung aus Mobilfunkanbietersicht zeigt, dass wahrscheinlich vor allem die Wenig-Nutzer unter der Einführung von Pure LRIC zu leiden hätten. Sie würden aufgrund wegfallender Einnahmen für eingehende Gespräche unprofitabel und müssten mit Preisanpassungen rechnen.

2. Das Verhältnis zu benachbarten Märkten (fixed-to-mobile)

Ein wichtiger Aspekt der beabsichtigten Einführung des Pure LRIC Konzeptes ist das Verhältnis von Mobilfunk zu Festnetz. Die Mobilfunkzustellungsentgelte betragen, so die Kommission, etwa das Zehnfache der Entgelte im Festnetz, was nicht durch Kostenunterschiede gerechtfertigt sei, es handele sich um eine Subventionierung des Mobilfunks³⁵. Hierbei übersieht die Kommission, dass selbstverständlich die funkgestützte Signalübertragung an landesweit mobile Empfänger deutlich teurer ist als die stationäre leitungsgebundene Signalübermittlung an einen immer gleichen Ort.

Dies wird belegt durch erste Ergebnisse der Anwendung des Kommissionskonzeptes. Frankreichs Regulierungsbehörde *ARCEP* hat die Mobilfunkterminierungsentgelte nach dem pure LRIC Maßstab zu 0,8 €ct berechnet, die Festnetzterminierungsentgelte zu 0,08 €ct. Die Kommission hat dem zugestimmt³⁶.

Wie sich zeigt, ändert sich an dem von der Kommission bemängelten Verhältnis 10:1 der Anrufzustellungsentgelte von Mobilfunk und Festnetz durch den geänderten Kostenbemessungsmaßstab nichts. Beide sinken lediglich um einen erheblichen, jedoch ganz ähnlichen Prozentsatz. Die von der Kommission aus dem Verhältnis von Mobilfunk- zu Festnetzanrufzustellungsentgelten abgeleiteten Argumente sind somit, was die (auf Basis einer Kostenregulierung ungerechtfertigte) Zielsetzung einer Angleichung angeht, bereits widerlegt.

Das Verhältnis von Festnetz- zu Mobilfunksektor spielt jedoch in ganz anderer Hinsicht eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über eine Einführung von Pure LRIC:

(1) Pure LRIC funktioniert nicht, da die Absenkungen die Verbraucher nicht erreichen

Die Kommission begründet die Einführung des Pure LRIC Grenzkostenansatzes maßgeblich mit den Interessen der Verbraucher, welchen die neue Kostenzuteilungsregel dienen soll³⁷. Wie gezeigt ist schon unter theoretischen Gesichtspunkten keine derartige Wirkung zu erwarten³⁸. Dabei war unterstellt, dass die Verbraucher in den vollen Genuss der Absenkungen kommen und selbst unter diesen idealen Bedingungen war ein schädlicher Substitutionseffekt und infolgedessen eine Wohlfahrtsverschlechterung zu konstatieren.

³⁵ EU Kommission, Pressemitteilung IP/09/710 vom 7. Mai 2009.

³⁶ EU Kommission,
http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/france/registerednotifications/fr20111200/fr-2011-1200_endate/_EN_1.0_&a=d sowie
http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/fr-2011-1234-1235-1236/_EN_1.0_&a=d

³⁷ Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Erwägungsgründe 1 und 7.

³⁸ Vgl. o. Abschnitt II.

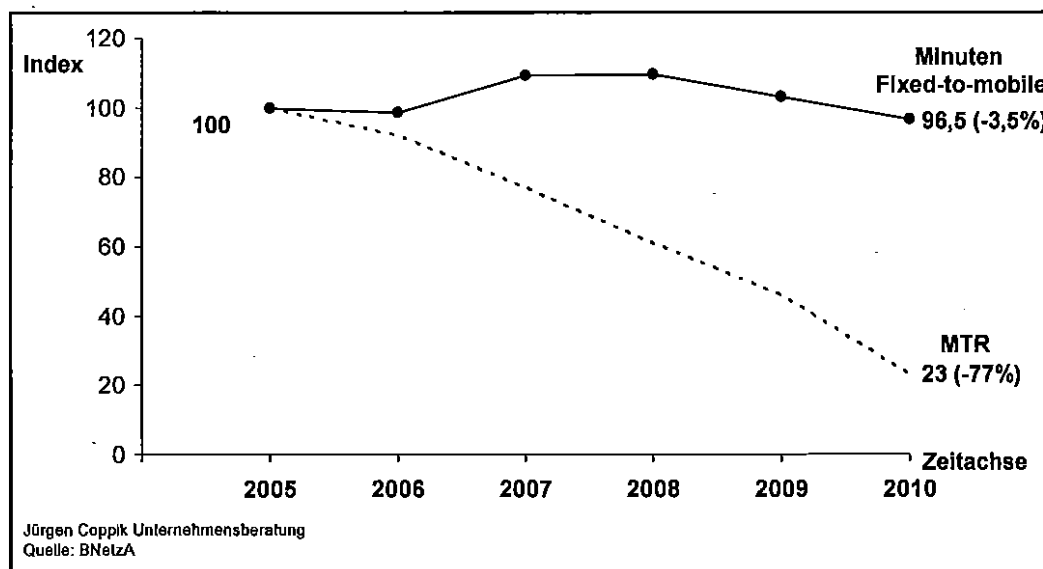
Die Erfahrung zeigt überdies, dass in der Realität die Absenkungen von Vorleistungsentgelten keineswegs in vollem Umfang die Endverbraucher erreichen. Dies wird bereits seit langem von der *Monopolkommission* kritisch herausgestellt³⁹.

Die Deutsche Telekom als mit einem Marktanteil von immer noch rund zwei Dritteln bei Festnetzanschlüssen⁴⁰ bei weitem größter Nachfrager nach Fixed-to-Mobile-Anrufzustellung hat jüngst die Minutenpreise für Off-Net-Gespräche in ihren Standardtarifen sogar noch einmal von 19 €ct auf 29 €ct angehoben (Nachweise sind zusammengestellt in Anhang I) – bei einem Mobilfunkterminierungsentgelt von lediglich knapp 3,4 €ct.

Sogar die Kommission selbst geht davon aus, dass gerade einmal ein Drittel der Absenkungen die Verbraucher tatsächlich erreicht⁴¹. Wenn jedoch von vornherein klar ist, dass die Effekte des Kommissionskonzeptes gar nicht bis zu den Endkunden durchdringen, dann ist dieses Konzept schon grundsätzlich nicht – und damit auch nicht besser als LRIC+ – geeignet Verbraucherinteressen zu fördern.

(2) Absenkungen haben keinen Einfluss auf die Verkehrsmenge aus Festnetzen in Mobilfunknetze

Eine empirische Analyse zeigt, dass Absenkungen der Mobilfunkzustellungsentgelte keinerlei Effekt auf die Verkehrsmenge aus Festnetzen in Mobilfunknetze haben. Die nachfolgende Abbildung basiert auf den von der BNetzA in ihrem letzten Tätigkeitsbericht veröffentlichten statistischen Daten. Sie zeigt die Entwicklung der Gesamtverkehrsmenge aus Festnetzen in Mobilfunknetze sowie die Absenkungen der Anrufzustellungsentgelte und verdeutlicht, dass einer Senkung der Entgelte um über drei Viertel sogar ein leichter Rückgang des Verkehrsvolumens aus Festnetzen in Mobilfunknetze gegenübersteht.



Entwicklung Mobilfunkterminierungsentgelte und Verkehrsvolumen aus Festnetzen in Mobilfunknetze

³⁹ Monopolkommission (2011), S. 50.

⁴⁰ Bundesnetzagentur (2011), S. 31.

⁴¹ Europäische Kommission (2009), Commission Staff Working Document SEC(2009) 599, S. 20.

Dies impliziert zweierlei:

Es unterstreicht nochmals die Erkenntnis, dass zwischen Vorleistungsentgelten und Endkundenmärkten keine Korrelation besteht⁴². Selbst drastische Absenkungen von Vorleistungsentgelten haben keinen Einfluss auf die Nachfrage auf den korrespondierenden Endkundenmärkten. Eine Nutzensteigerung und damit Besserstellung der Endkunden lassen die empirischen Daten daher nicht vermuten.

Zum zweiten widerlegen die Fakten auch die Vermutung der Kommission, mögliche Nachteile einer Einführung von Pure LRIC würden durch steigende Nachfragemengen kompensiert⁴³. Nachfragesteigerungen als Reaktion auf Absenkungen von Vorleistungsentgelten hat es bislang nicht gegeben⁴⁴.

Damit sind wesentliche Argumente der Kommission in Frage gestellt: die Verbraucher profitieren nicht, das Verhältnis zwischen Festnetz und Mobilfunk wird nicht verbessert und es gibt auch keinen positiven Nachfrageeffekt.

(3) Incumbents profitieren, Verbraucher verlieren

Infolge der fehlenden Absenkungweitergabe und unter der (vereinfachenden) Vermutung, dass sich zwischen Mobilnetzbetreibern Erlösminderung und Einkaufskostensenkung durch die Einführung von Pure LRIC zumindest weitestgehend ausgleichen, profitieren zuallererst die Festnetzbetreiber von dem Kommissionskonzept, da sie den überwiegenden Teil der Absenkung für sich vereinnahmen.

Für die Endkunden bedeutet dies, dass sie nicht nur den bereits dargestellten Substitutionseffekt⁴⁵ tragen müssen, sie trifft sogar noch ein erheblicher Einkommenseffekt⁴⁶. Die Summe der Kosten des Mobilnetzbetriebes muss nämlich nach wie vor durch Entgelte gedeckt werden, welche letztinstanzlich stets die Endkunden tragen müssen. Bei voller Kostentragung gelangen sie jedoch nur – den Annahmen der Kommission zufolge – in den Genuss von einem Drittel der Erlöse dieser Maßnahme, unter dem Strich also eine stark negative Bilanz.

Eine Reduktion von Mobilfunkzustellungsentgelten entsprechend den Kommissionsvorschlägen bewirkt daher unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Festnetz zu Mobilfunk folgendes:

- Eine Kostenunterdeckung bei Mobilnetzbetreibern,
- eine (ungerechtfertigte) Margensteigerung bei Festnetzbetreibern,
- eine (zusätzliche) Schlechterstellung der Endverbraucher in Höhe dieser Margensteigerung

Der Kommissionsvorschlag dient daher keineswegs den Verbraucherinteressen, sondern in erster Linie jenen der Festnetzbetreiber.

Dabei ist die Deutsche Telekom als bei weitem größter Nachfrager von Fixed-to-Mobile-Anrufzustellung der große Nutznießer einer Einführung von Pure LRIC. Ihre Marktmacht, insbe-

⁴² Vgl. o. Abschnitt II.2.

⁴³ Europäische Kommission (2009), Commission Staff Working Document SEC(2009) 599, S. 3f.

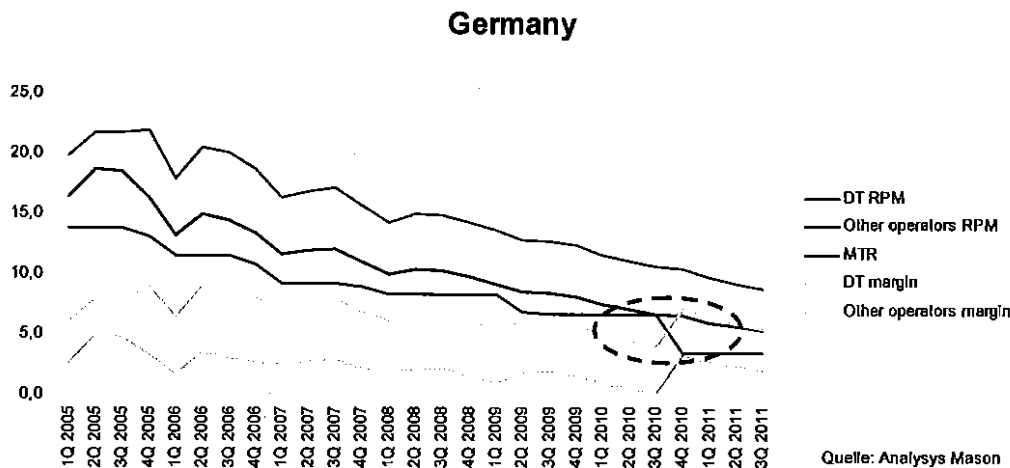
⁴⁴ S. auch o. Abschnitt II.2.

⁴⁵ Vgl. o. Abschnitt II.1.

⁴⁶ Zu den Begriffen Einkommens- und Substitutionseffekt vgl. o. Abschnitt II.1.

sondere im Festnetz, wo im Unterschied zum Mobilfunk noch zahlreiche Märkte unter der Beherrschung der Telekom stehen, würde deutlich gestärkt, anstatt diese Märkte weiter für Konkurrenz zu öffnen.

Dies belegt auch eine Betrachtung der Margenentwicklung der Deutschen Telekom. Diese ist bei der letzten Absenkung sprunghaft angestiegen, vgl. nachfolgende Abbildung.



*Entwicklung von Mobilfunkterminierungsentgelten, Endkundenpreisen und Margen
(RPM = Rate per Minute, MTR = Mobile Termination Rate)*

Dies ist kein speziell deutsches Phänomen in der Wirkungsweise von Entgeltsenkungen für Anrufzustellung in Mobilfunknetze, wie die entsprechenden Entwicklungen der Margen der Incumbents in anderen europäischen Ländern zeigen (zusammengestellt in Anhang II).

De facto findet ein Finanztransfer weg von Verbrauchern und Wettbewerbern hin zu dem ehemaligen Staatsmonopolisten und noch in vielen Teilen marktbeherrschenden Unternehmen statt. Der Kostenbemessungsmaßstab Pure LRIC bevorzugt folglich systematisch den Incumbent zu Lasten von Verbrauchern und alternativen Netzbetreibern.

Gemessen an den Regulierungszielen, insbesondere der Wahrung der Verbraucherinteressen und der Wettbewerbsförderung, weist der Kostenmaßstab der Pure LRIC folglich keine bessere, sondern eine schlechtere Eignung gegenüber LRIC+/KeL auf.

3. Auswirkungen auf Infrastrukturinvestitionen

Ein Verbot der Gemeinkostendeckung in einem wichtigen Produktbereich und damit eine deutliche Kostenunterdeckung bei der Bereitstellung dieses Dienstes senkt Anreize zu Infrastrukturinvestitionen. Die wichtigsten sich hieraus ergebenden Bedenken sind nachfolgend zusammengefasst. Dabei ist zu beachten, dass diese Aspekte nicht zwangsläufig bedeuten, dass zukünftig nicht mehr oder zumindest deutlich weniger in Infrastruktur investiert wird. Sie besagen schlicht, dass Investitionen in Telekommunikationsinfrastruktur unattraktiver werden, verglichen mit dem Status Quo.

(1) Kostenunterdeckung erschwert die Amortisation von Investitionen

Telekommunikationsunternehmen investieren nicht speziell in bestimmte Dienste wie Anrufzustellung oder SMS. Auch könnte kein Telekommunikationsdienst isoliert angeboten werden. Alle Dienste werden über ein gemeinsames Telekommunikationsnetz hergestellt. Zugleich erwartet der Kunde von einem Anbieter, alle wichtigen Leistungen als Gesamtpaket erwerben zu können. Telekommunikationsdienste bilden sowohl in der Herstellung als auch in der Kundenwahrnehmung eine Einheit. In dieser Einheit tragen sie auch insgesamt die Produktionskosten.

Bricht der Regulierer nun diese Kostendeckungseinheit durch die Untersagung der Partizipation eines bestimmten Dienstes auf, so erschwert er den Unternehmen die Gesamtkostendeckung. Diesen fehlt nun ein wichtiger Kostendeckungsbeitragsträger in der Produktionsgesamtheit. Das schränkt die Netzbetreiber in ihren Möglichkeiten der Gesamtkostendeckung ein und verringert damit die Möglichkeiten Infrastrukturinvestitionen zu amortisieren.

(2) Geschäftsmodelle „Infrastruktur light“ werden gefördert

Grenzkostenpreise für Vorleistungen bedeutet, man kann diese Dienste deutlich unter den tatsächlichen Kosten einkaufen. Das lässt jeglichen Anreiz entfallen, selbst in entsprechende Netzinfrastruktur zu investieren. Stattdessen signalisiert Pure LRIC als Entgeltregulierungsmaßstab den Unternehmen, möglichst nur ein Minimum an eigener Infrastruktur vorzuhalten und möglichst viel einzukaufen, da dies viel billiger ist als je selbst produziert werden könnte.

(3) Keine Investitionsanreize durch „Effizienzdruck“

Die Kommission führt an, es dürften nur laufende Kosten berücksichtigt werden, da dadurch Anreize für effizientere Produktionsstrukturen gesetzt würden⁴⁷. In die Marktrealität übersetzt bedeutet dies nur eines: Kostendruck, der sich schlecht mit Investitionen verträgt, vor allem wenn es um die Größenordnungen geht, wie sie bei der Modernisierung von Telekommunikationsnetzen oder der Einführung neuer Technologiestandards erreicht werden.

Langfristig effizient ist vielmehr die fortwährende technologische Verbesserung der Infrastruktur und Dienstebereitstellung auf neuestem technischen Niveau – dies hat die Vergangenheit bewiesen. Pure LRIC erzeugt jedoch einen kurzfristigen „Effizienzdruck“, indem es die Kostendeckung der Leistungserstellung in Frage stellt und entweder Preissteigerungen oder Einsparmaßnahmen in anderen Bereichen erzwingt. Dies stört den langfristig optimalen Investitionspfad und verhindert effiziente Infrastrukturinvestitionen.

⁴⁷ Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Erwägungsgrund 10.

Literatur

- Albers, Willi / Zottmann, Anton (1980), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 5, Göttingen/Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Armstrong, Mark (2002), „*The Theory of Access Pricing and Interconnection*“, in Cave, Martin E. / Majumdar, Sumit K. / Vogelsang, Ingo (Hrsg.), Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1, Bingley: Emerald Group.
- Blankart, Charles B. (2011), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Auflage, München: Franz Vahlen.
- Brümmerhoff, Dieter (2000), Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München/Wien: Oldenbourg.
- Bühler, Stefan / Jaeger, Franz (2002), Einführung in die Industrieökonomik, Berlin: Springer.
- Bundesnetzagentur (2011), *Tätigkeitsbericht 2010/2011*.
- Bundesrepublik Deutschland (2009), Draft Commission Recommendation on the Regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU and Draft Commission Staff working document Explanatory note – German Submission, Internet-Fundstelle:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/termination_rates/german_min.pdf
- Cezanne, Wolfgang (2005), Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 10. Auflage, München: Oldenbourg.
- Coppik, Jürgen (2010), „*Fünf Jahre Mobilfunkregulierung*“ in MMR 2010, S. 233-236.
- Europäische Kommission (2009), *Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelte (2009/396/EG)*.
- Europäische Kommission (2009), *Commission Staff Working Document SEC(2009) 599*.
- Frontier Economics (2008), „*Assessing the Impact of Lowering Mobile Termination Rates: A Report prepared for Deutsche Telekom, Orange, Telecom Italia, Telefonica and Vodafone*“ Internet-Fundstelle:
http://www.frontier-economics.com/_library/publications/Frontier%20publication_MTRImpact.pdf
- Gravelle, Hugh / Rees, Ray (2004), Microeconomics, 3. Auflage, Edinburgh: Financial Times Prent.
- Groebel, Annegret (2009) in Säcker, Franz-Jürgen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum TKG, 2. Auflage, Frankfurt am Main: Recht und Wirtschaft.
- Haucap, Justus / Coenen, Michael (2010), „*Regulierung und Deregulierung in Telekommunikationsmärkten: Theorie und Praxis*“, Econstor, Internet-Fundstelle:
<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/41411/1/637958284.pdf>
- Haucap, Justus / Heimeshoff, Ulrich / Stühmeier, Toben (2010), „*Wettbewerb im deutschen Mobilfunkmarkt*“, DICE, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Internet-Fundstelle:
http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakul-

taet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/004_OP_Haucap__Heimeshoff_Stuhmeier.pdf

- Haucap, Justus (2009), *"The Recommended Regulation of Fixed and Mobile Termination Rates: A Critical Appraisal"* in Cave, Martin / Haucap, Justus / Padilla, Jorge / Renda, Andrea / Williamson, Brian (Hrsg.), *Monitoring EU Telecoms Policy*, NEREC, Internet-Fundstelle: http://www.nerec.es/wp-content/files/NEREC_report.pdf
- Haucap, Justus (2003), *"The Economics of Mobile Telephone Regulation"*, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Internet-Fundstelle: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=458241
- Hausman, Jerry (2002), *"Mobile Telephone"* in Cave, Martin E. / Majumdar, Sumit K. / Vogelsang, Ingo (Hrsg.), *Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1*, Bingley: Emerald Group.
- Heertje, Arnold / Wenzel, Heinz-Dieter (2001), *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre*, Berlin: Springer.
- Holznapel, Bernd / Eaux, Christoph / Nienhaus, Christian (2001), *Grundzüge des Telekommunikationsrechts*, München: C. H. Beck.
- Immenga, Ulrich / Kirchner, Christian / Knieps, Günter / Kurse, Jörn (2001), *Telekommunikation im Wettbewerb*, München: C. H. Beck.
- Knieps, Günter (2008), *Wettbewerbsökonomie*, 3. Auflage, Berlin: Springer.
- Kruse, Jörn (2002), *"Wettbewerb oder Regulierung in der Telekommunikation?"* in TKMR Tagungsband zur Veranstaltung „Das neue TKG“, 5. Dezember 2002 Humboldt-Universität zu Berlin, S. 9 – 16.
- Laffont, Jean-Jacques / Tirole, Jean (2002), *Competition in Telecommunications*, Cambridge: MIT Press.
- Monopolkommission (2011), *"Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern"*, Sondergutachten gemäß § 121 Abs. 2 TKG.
- Noam, Eli (2002), *"Interconnection Practices"* in Cave, Martin E. / Majumdar, Sumit K. / Vogelsang, Ingo (Hrsg.), *Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1*, Bingley: Emerald Group.
- Ofcom (2011), *"Wholesale Mobile Voice Termination, Annex 3"*, Internet-Fundstelle: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mtr/statement/MCT_Statement_Annex_3.pdf
- Ordovery, Janusz A. (2008), *"Recovering Fixed and Common Costs for Mobile Networks in Europe"*, Los Angeles: Compass Lexecon, Internet-Fundstelle: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mobilecallterm/responses/Vodafone_annex_C_Ordovery_Fi1.pdf
- Ott, Alfred E. (1989), *Wirtschaftstheorie*, Göttingen/Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Plinke, Wulff / Rese, Mario (2002), *Industrielle Kostenrechnung*, 6. Auflage, Berlin: Springer.
- Posner, Richard A. (1999), *Natural Monopoly and its Regulation*, Washington: Cato Institute.

- Ramsey, Frank Plumpton (1927), *"A Contribution to the Theory of Taxation"* in Economic Journal, Vol. 37, No. 145, S. 47-61.
- Riebel, Paul (1994), Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung, 7. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Sandmo, Agnar (1982), *Optimale indirekte Besteuerung* in Rose, Manfred / Wenzel, H.-Dieter / Wiegand, Wolfgang (Hrsg.), *Optimale Finanzpolitik*, Stuttgart/New York: Gustav Fischer.
- Schröder, Guido (2006), *„Preise auf Grenzkostenniveau – optimal aber unmöglich?“* in ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Shy, Oz (2001), *The Economics of Network Industries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stobbe, Alfred (1991), *Mikroökonomik*, 2. Auflage, Berlin: Springer.
- Theobald, Christian (2003), *„Aktuelle Entwicklungen des Infrastrukturrechts“* in NJW 2003, S. 326-330.
- Tirole, Jean (1999), *Industrieökonomik*, 2. Auflage, München: Oldenbourg.
- Varian, Hal (2011), *Grundzüge der Mikroökonomie*, 8. Auflage, München: Oldenbourg.
- Wöhe, Günter (2010), *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 24. Auflage, München: Franz Vahlen.

Anhang I

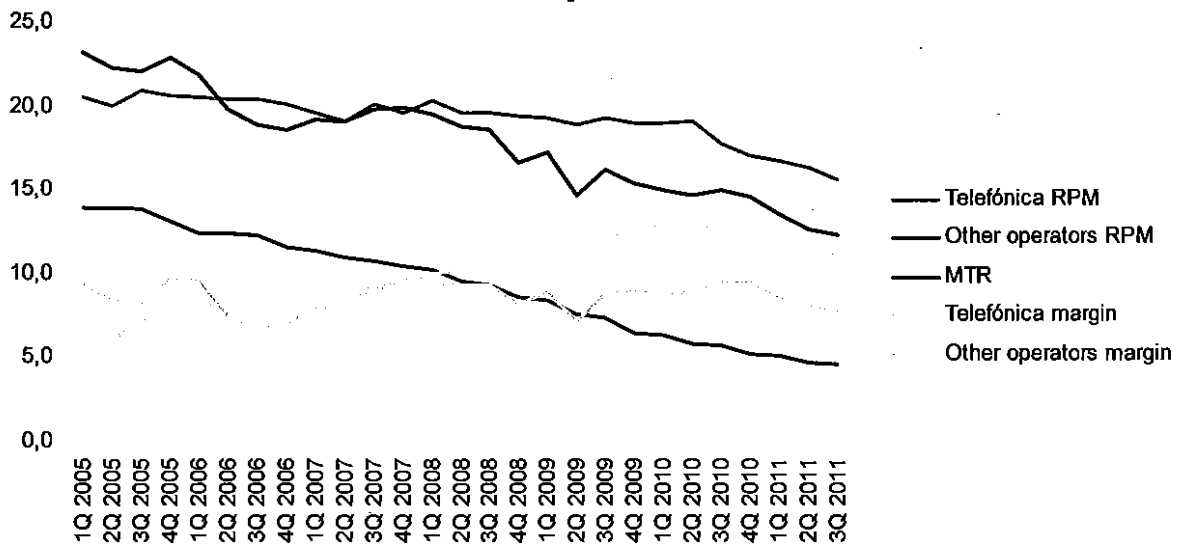
Nachweise über die Off-Net-Entgelte der Deutschen Telekom in den Standardtarifen und fehlende Weitergabe von Vorleistungsabsenkungen

- **Telekom Shop News Februar 2012**
- **Telekom Shop News Januar 2012**
- **Telekom Shop News Dezember 2012**
- **Telekom Shop News Sonderausgabe (2011)**
- **Werbeprospekt Telekom Cloud (2011)**
- **Deutsche Telekom Quartalsbericht Q3 2011, Backup – Auszug**

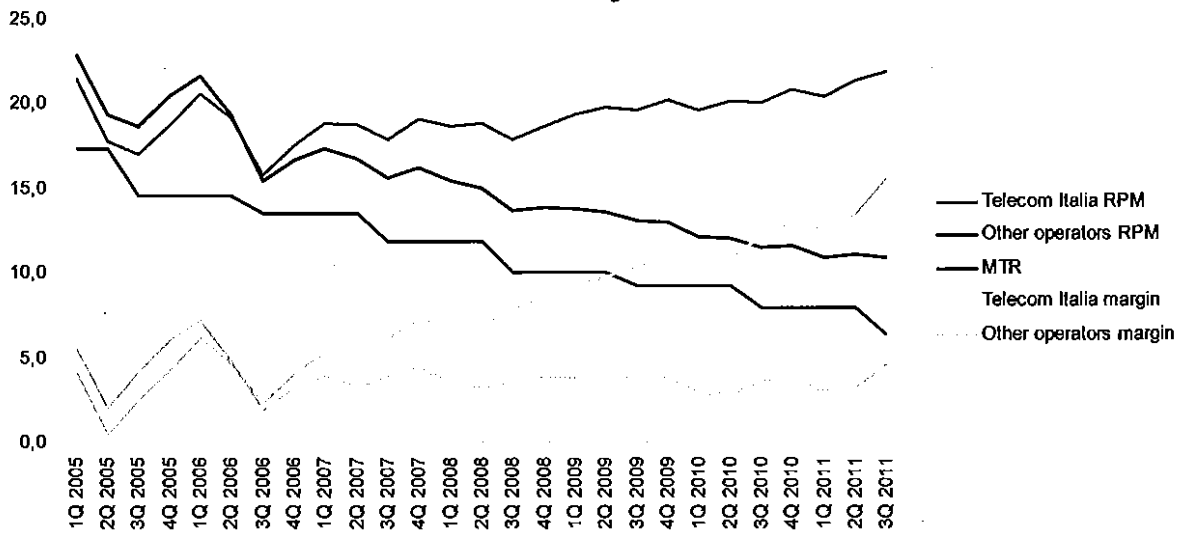
Anhang II

Margenentwicklung europäischer Incumbents in Abhängigkeit der Entgeltsenkungen für Mobilfunkterminierung

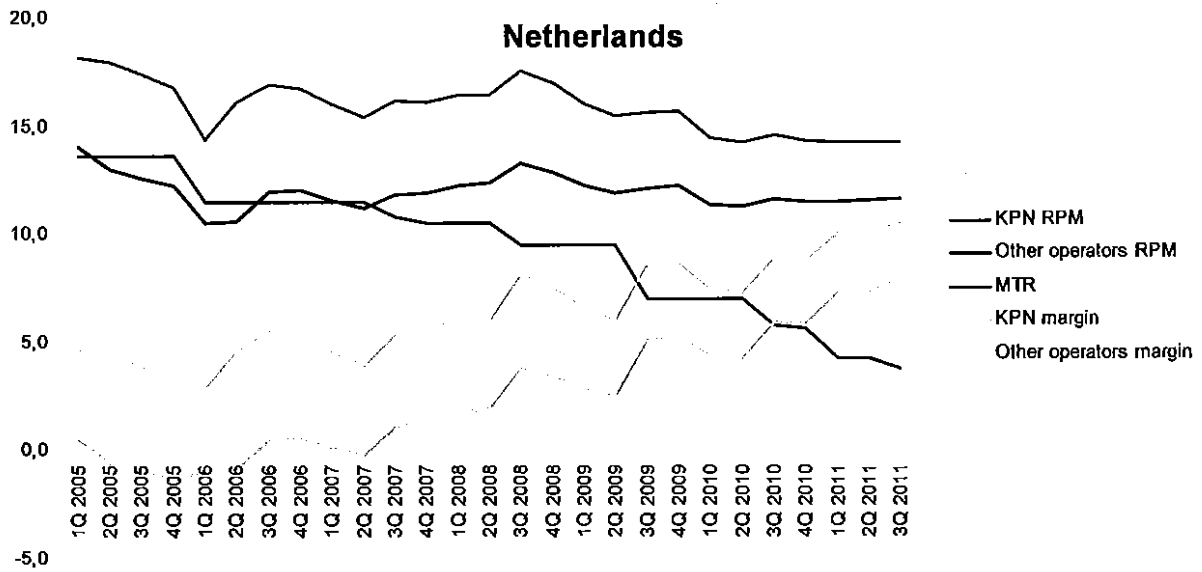
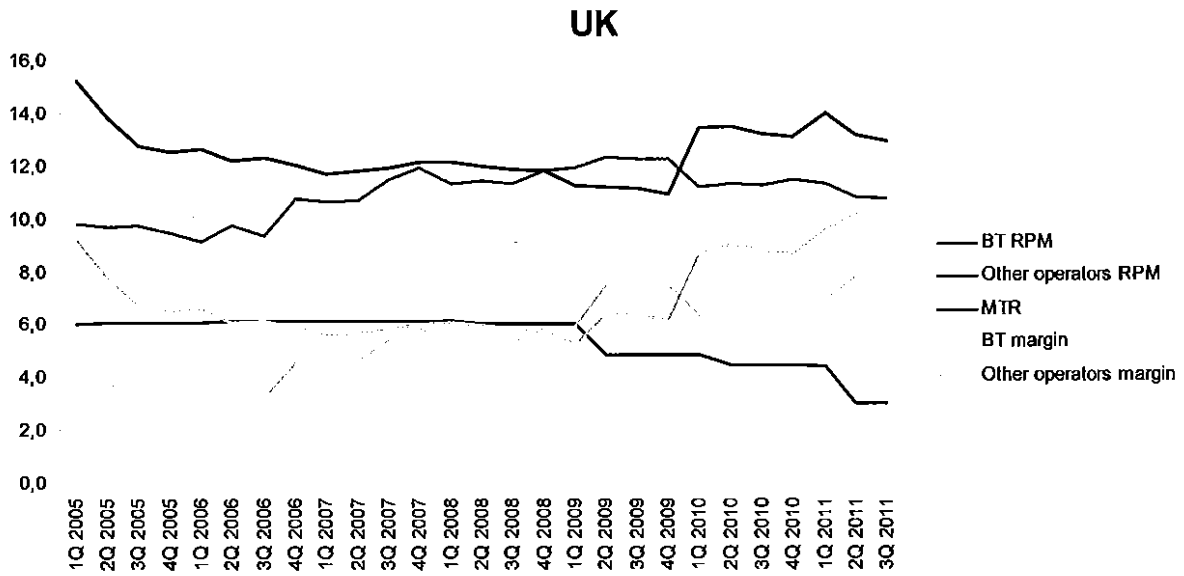
Spain



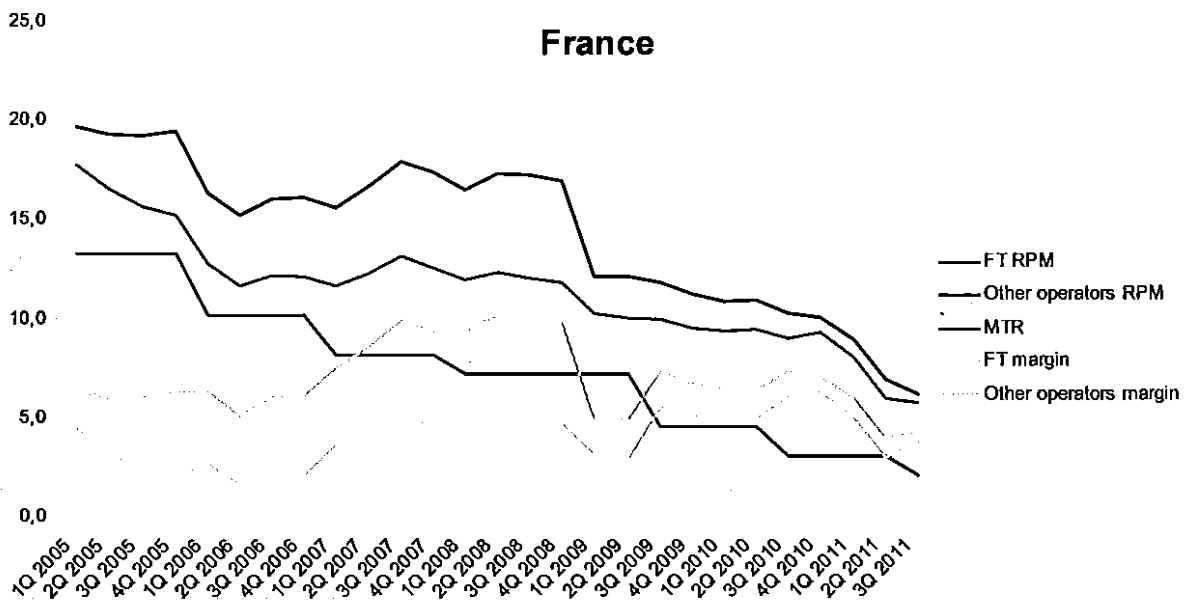
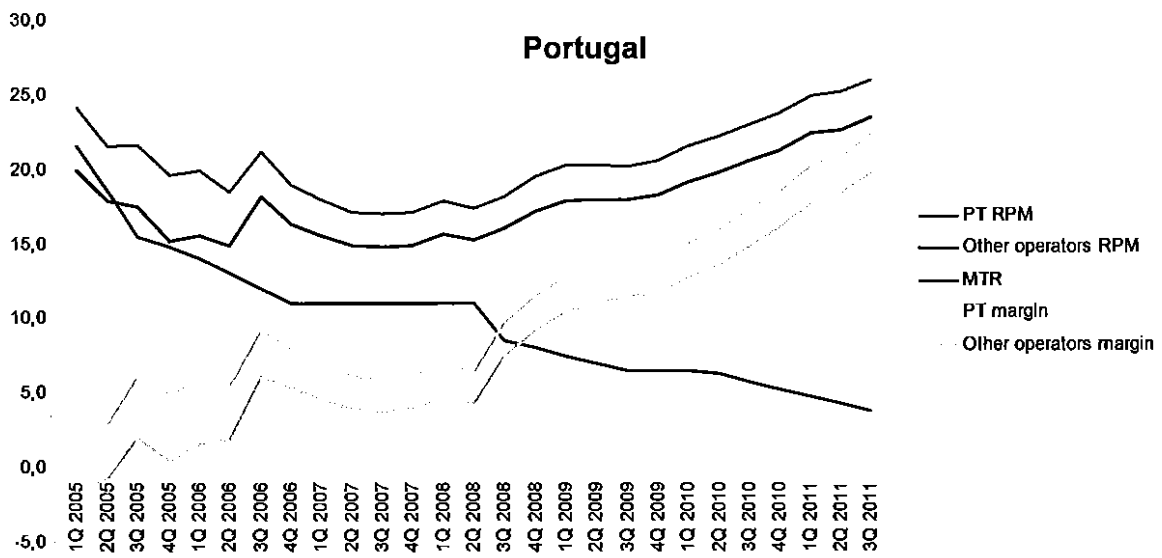
Italy



Quelle: Analysys Mason, Telecoms Market Matrix



Quelle: Analysys Mason, Telecoms Market Matrix



Quelle: Analysys Mason, Telecoms Market Matrix

VORAB PER TELEFAX

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post & Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

BNetzA**21. Mai 2012**

JD

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen*
Dr. Frank Hölscher*
Dr. Markus Deutsch*
Dr. Barbara Stamm*
Dr. Christian Stelter*

Büro Stuttgart
GENO Haus
Hellbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*
Dr. Rainard Menke*
Dr. Andrea Vetter*
Dr. Winfried Porsch*
Dr. Tina Bergmann*
Dr. Bernd Schieferdecker*
Alexander Wirth*
Annette Braun

Kontaktdaten:
(0228) 323 002-20
hoelscher@doldemayen.de

Unser Zeichen:
12/00092 CS/sp

Datum:
18. Mai 2012

**Verfahren BK 3b-12/004: Regulierungsverfügung Markt 7 „An-
rufzustellung in den einzelnen Mobiltelefonnetzen“ im Hin-
blick auf die Vodafone D2 GmbH
Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH**

Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Telekom
Deutschland GmbH

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf den oben genannten Entwurf der Regulierungsverfü-
gung für den Markt Nr. 7 sowie die diesbezügliche mündliche Verhandlung vom
03.05.2012. Die Telekom Deutschland GmbH hat uns insoweit beauftragt, eine
Stellungnahme abzugeben.

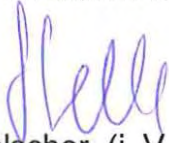
Sofern die die Telekom Deutschland GmbH betreffenden Verpflichtungen wie
im Entwurf der Regulierungsverfügung BK 3b-12/003 vorgesehen auferlegt

werden, müssen entsprechende Verpflichtungen auch in dem vorliegenden Verfahren gegenüber dem Mobilfunknetzbetreiber Vodafone D2 GmbH auferlegt werden. Insofern gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung.

Insofern beantragen wir vorsorglich,

der Vodafone D2 GmbH die im Konsultationsentwurf BK 3b-12/004 vorgesehenen Verpflichtungen aufzuerlegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hölscher (i. V. Dr. Stelter)



Dr. Stelter

E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG Postfach 30 03 07 D-40403 Düsseldorf

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Herrn Ernst-Ferdinand Wilmsmann
- Vorsitzender der Beschlusskammer 3 -
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Ihr Zeichen
BK 3b-12/003-006
Unser Zeichen
SAR/dgr
Durchwahl
-5131
Fax-Durchwahl
-4722
Datum
16.05.2012

Konsultationsentwurf der Regulierungsverfügungen gegenüber der E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (BK 3b-12/005) sowie gegenüber der Telekom Deutschland GmbH (BK 3b-12/003), der Vodafone D2 GmbH (BK 3b-12/004) und der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (BK 3b-12/006)
Enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

E-Plus Mobilfunk
GmbH & Co. KG
E-Plus-Straße 1
D-40472 Düsseldorf
Postfach 30 03 07
D-40403 Düsseldorf
Telefon +49-211-448-0
Fax +49-211-448-2222

Sitz der Gesellschaft
Düsseldorf
Amtsgericht Düsseldorf
HRA 19031

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

Bankverbindung
Deutsche Bank AG
Düsseldorf
BLZ 300 700 10
Konto 3 975 075
IBAN:
DE44 3007 0010 0397 5075 00
BIC: DEUTDEDD
West LB, Düsseldorf
BLZ 300 500 00
Konto 5 873 054
IBAN:
DE26 3005 0000 0005 8730 54
BIC: WELADED

hiermit kommentiert die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus) den Konsultationsentwurf der gegenüber E-Plus avisierten Regulierungsverfügung. Die Kommentare beziehen sich – soweit einschlägig – auch auf die gegenüber den anderen Mobilfunknetzbetreibern avisierten Regulierungsverfügungen. Das derzeit in Vorbereitung befindliche analytische Bottom Up- Kostenmodell des WIK für ein Mobilfunknetz wird nicht adressiert, da die Schulungen zum Modellentwurf noch nicht abgeschlossen sind.

1. ...

...Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse...

2. Zum Vorgehen nach der Terminierungsempfehlung bis 01.12.2012

Auf den Seiten 23-31 des Konsultationsentwurfs führt die Beschlusskammer aus, dass eine betreiberindividuelle KeL-basierte Entgeltregulierung gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.1 S.1 Nr.1 TKG im Zeitraum bis zum 30.11.2012 besser geeignet sei als eine auf einen objektivierten Referenzbetreiber abstellende KeL-basierte Entgeltgenehmigung gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.2 S.1 Nr.2 TKG. Dies wird im Wesentlichen mit einem Vertrauensschutz der Marktbeteiligten in den Fortbestand der für E-Plus geltenden MTR von 3,36 ct/min begründet.

...Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse...

Ansonsten müssten zur Behebung der damit einhergehenden Verstöße gegen die Regulierungsziele „Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs“ und „Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation“ rückwirkend auf denselben Zeitpunkt für alle Mobilfunknetzbetreiber auf einen objektivierten

**Persönlich haftender
Gesellschafter**
E-Plus Mobilfunk
Geschäftsführungs GmbH
Sitz Düsseldorf
Amtsgericht Düsseldorf
HRB 39109

Geschäftsführung
Thorsten Dirks (Vorsitzender)
Huib Costermans
Alfons Lösing
Rafal Markiewicz
Kay Schwabedal

**Vorsitzender des
Aufsichtsrats**
Elco Blok

USt. ID-Nr.
DE 811 427 602

St. Nr.
105/5905/1101

WEEE-Reg.-Nr.
DE 42963419

Referenzbetreiber abstellende KeL-basierte MTR gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.2 S.1 Nr.2 TKG festgelegt werden.

3. Zum Vorgehen nach der Terminierungsempfehlung ab 01.12.2012

Auf den Seiten 31 ff führt die Beschlusskammer aus, dass ab dem 01.12.2012 – sofern keine objektiven frequenzbedingten oder Late Comer- Kostennachteile eines Mobilfunknetzbetreibers identifizierbar sind – symmetrische MTR festgelegt werden sollen, die durch ein Bottom-Up-Kostenmodell auf Basis des KeL-Maßstabs ermittelt werden.

Unter Berücksichtigung des neuen Telekommunikationsgesetzes und der EU-Terminierungsempfehlung teilt E-Plus diese Vorgehensweise aus rechtlichen wie ökonomischen Gründen sowie aufgrund der Marktgegebenheiten in Deutschland.

In diesem Zusammenhang möchte E-Plus insbesondere darauf hinweisen, dass seitens der Bundesnetzagentur in der mündlichen Verhandlung am 03.05.2012 selbst ausgeführt wurde, dass der Endkundenpreis für die Verkehrsrichtung Festnetz-Mobilfunk der entsprechenden Markterhebung zufolge bei durchschnittlich etwa 16 ct / min (ohne Preis erhöhende Taktungseffekte) liegt.

Es dürfte daher offenkundig sein, dass vor allem die den relevanten Festnetzmarkt beherrschende integrierte Deutsche Telekom, jedoch auch die kleineren integrierten Anbieter Vodafone und Telefónica O2 die mit den bisherigen MTR-Absenkungen einhergehenden Einnahmeverluste durch hohe Fest-Mobil-Endkundenpreise zumindest teilweise kompensieren konnten.

E-Plus als reinem Mobilfunknetzbetreiber ist dies offenkundig nicht möglich.

Dieses „Retention“-Problem würde sich bei Anwendung eines „Pure LRIC“-Maßstabs absehbarerweise weiter zu Lasten von E-Plus verschärfen.

4. (Erleichterte) Antragsanforderungen

Auf Seite 50 des Konsultationsentwurfs führt die Beschlusskammer aus, dass die avisierte Nutzung eines Bottom-Up-Kostenmodells die verpflichtende Einreichung der in § 34 Abs.1 Nr.1 und Nr.3 TKG genannten Kostennachweise und Unterlagen entbehrlich macht. Diese Auffassung wird von E-Plus geteilt.

Ob und wie die von der Beschlusskammer angenommene Befüllung des Bottom Up-Kostenmodells als diesbezügliche Alternative geeignet sein wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt (vor Abschluss der Schulungen zum Modellentwurf) nicht beurteilen.

5. Gleiche Regulierung bei MTR und FTR

Aus den zwischenzeitlich ebenfalls veröffentlichten Entwürfen der gegenüber den Festnetzbetreibern avisierten Regulierungsverfügungen ist ersichtlich, dass bei der Regulierung der Festnetzterminierungsentgelte (FTR) zukünftig im Wesentlichen die gleichen Prinzipien wie bei der MTR-Regulierung gelten sollen (Genehmigungspflicht, symmetrische Entgelte auf KeL-Basis etc.), um regulierungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mobilfunk und Festnetz zu verhindern.

E-Plus begrüßt diese Vorgehensweise.

Mit freundlichen Grüßen
E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG



Dirk Grewe, LL.M.
Leiter Regulierung



Achim Schmitz
Department Manager Carrier & Premium Services



1&1 Internet AG - Elgendorferstr. 57, 56410 Montabaur

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
- Beschlusskammer 3 -
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Postfach 80 01

Regulatory Affairs
Fon +49 2602 96 1608
Fax +49 2602 96 2156
robert.schoenau@1und1.de

Montabaur, den 18. Mai 2012

53105 Bonn

vorab per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de

Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich: Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen betreffend die Telekom Deutschland GmbH; Vodafone D2 GmbH" E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG; Telefónica Germany GmbH & Co. OHG

BK3-12-003; BK3-12-004; BK3-12-005; BK3-12-006

hier: Stellungnahme 1&1

-enthält keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse-

Sehr geehrte Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die 1&1 Telecom GmbH ("1&1") begrüßt die nationale Konsultation zu den Regulierungsverfahren bzgl. Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen (Markt Nr. 7) betreffend die Telekom Deutschland GmbH; Vodafone D2 GmbH, E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG; Telefónica Germany GmbH & Co. OHG; BK3-12-003 BK3-12-004 BK3-12-005 BK3-12-006.

I. Einleitung

Als zentraler Bestandteil der Regulierungsverfügungen sollen die betroffenen Unternehmen ihre Leistungen in den regulierten Märkten nur im Zusammenhang mit genehmigten Entgelten anbieten. Ab 01.12.2012 sollen diese Entgelte gemäß Empfehlung der EU-Kommission vom 07.05.2009 (2009/396/EG, im Weiteren „Terminierungsempfehlung“ genannt) von der BNetzA angeordnet werden, jedoch mit Abweichungen von dem in der Terminierungsempfehlung enthaltenen Grundsatz des „Pure LRIC“. Im Gegensatz zur Terminierungsempfehlung soll das relevante Inkrement zur Bestimmung der leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten sämtliche über das fragliche Netz erbrachte Verbindungsleistungen umfassen und diese nutzungsanteilig verteilt werden, d.h., es werden die Produktgemeinkosten („Common Costs“) angerechnet. Darüber hinaus soll nach wie vor ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten berücksichtigt werden. In dem Entwurf der Regulierungsverfügung nennt die BNetzA ihren Ansatz „KeL“, während sie den Ansatz der Terminierungsempfeh-



lung mit „LRIC“ bezeichnet. Der KeL-Ansatz ist derjenige, der bisher in der deutschen Regulierung der Verbindungsleistungen angewandt wurde.

Aus Sicht von 1&1 ist allerdings eine Missachtung der in der Terminierungsempfehlung vorgegebenen Methodik zur Bestimmung des Kostenmaßstabs aus rechtlichen und inhaltlichen Gründen nicht möglich. Auf Verhältnismäßigkeitserwägungen kommt es insoweit nicht mehr an.

II. Terminierungsempfehlung ist verpflichtend; kein Anwendungsermessen für die BNetzA

Aus Sicht von 1&1 ist die Beschlusskammer bereits aus (unions-) rechtlichen Gründen an einer Missachtung der Terminierungsempfehlung gehindert. Zwar ist der Beschlusskammer zuzugestehen, dass die Empfehlung als Rechtsakt der EU-Kommission unmittelbar nicht bindend ist, aber die Gründe, welche die Kommission zum Erlass der Empfehlung bewogen haben, sind für die nationale Regulierungsbehörde doch bindend, es sei denn es bestehen nationale Besonderheiten oder zwingende ökonomische Gründe, die ein Abweichen rechtfertigen.

1. Abweichen von Terminierungsempfehlung stellt einen Verstoß gegen zwingende Vorschriften der Rahmen- und Zugangsrichtlinie dar

Insoweit liegt der Verstoß hier nicht unmittelbar im Abweichen vom LRIC-Kostenmaßstab der Empfehlung, sondern darin, dass die Maßnahme der Beschlusskammer nicht im Einklang mit Art. 16 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 Rahmenrichtlinie, i.V.m. Art. 8 Abs. 4 Zugangsrichtlinie. Dies bestätigt vor allem Erwägungsgrund 20 der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. Nr. L 108 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndRL 2009/140/EG vom 25. 11. 2009 (ABl. Nr. L 337 S. 37)):

„Insbesondere Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht sollten Verdrängungspreise vermeiden, bei denen Unterschiede zwischen ihren Endverbraucherpreisen und den von Wettbewerbern mit ähnlichem Dienstangebot erhobenen Zusammenschaltungsentgelten so gestaltet sind, dass ein nachhaltiger Wettbewerb nicht gewährleistet ist. Ermittelt eine nationale Regulierungsbehörde die Kosten, die für die Einrichtung eines nach dieser Richtlinie zugelassenen Dienstes entstehen, so ist eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital, einschließlich eines angemessenen Betrags für Arbeits- und Aufbaukosten, vorzusehen, wobei erforderlichenfalls eine Anpassung des Kapitalwerts vorgenommen wird, um die aktuelle Bewertung der Vermögenswerte und die betriebliche Effizienz widerzuspiegeln. Die Methode der Kostendeckung sollte auf die Umstände abgestimmt sein und das Erfordernis berücksichtigen, die wirtschaftliche Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern und für die Verbraucher möglichst vorteilhaft zu sein“

Die Regulierungsziele dieser Rechtsquellen sind in der Terminierungsempfehlung niedergelegt und stehen damit grds. nicht zur Disposition der nationalen Regulierungsbehörde; zumindest nicht mit der von der Beschlusskammer gewählten Begründung.

Dieses Ergebnis bestätigt auch die Gesetzesänderung des TKG 2012. Im Zuge des nunmehr geltenden § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG (2012) ist eine Regelung in das TKG aufgenommen worden, die es der BNetzA ermöglicht; genehmigungsbedürftige Entgelte anstelle des bisher zur Anwendung kommenden Einzelgenehmigungsverfahrens mit KeL-Maßstab auf der Grundlage „anderer Vorgehensweisen“ zu genehmigen, sofern diese „besser geeignet sind, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen“. Die Empfehlung der EU-Kommission über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (2009/396/EG) regelt genau für diesen Fall mit Stichtag zum 01.12.2012, welcher Maßstab anzuwenden ist: Pure LRIC.



Ein Abweichen von einer Empfehlung der EU-Kommission könnte lediglich damit begründet werden, dass die nationale Sondersituation dies verlangt. Die Begründung der BNetzA nennt dem gegenüber strukturelle Mängel der EU-Empfehlung; es werden aber keine nationalen Besonderheiten angeführt. Demnach ist das Abweichen von der Terminierungsempfehlung im Ergebnis nicht möglich. Der Entwurf der Regulierungsverfügung steht nicht im Einklang mit Art. 16 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 Rahmenrichtlinie, i.V.m. Art. 8 Abs. 4 Zugangsrichtlinie.

2. Kein Abweichen von der Terminierungsempfehlung im Ausnahmefall

1&1 spricht sich für die Anwendung des LRIC-Ansatzes auf dem verfahrensgegenständlichen Markt 2 aus, so wie in der Terminierungsempfehlung enthalten, da ein Abweichen von den Empfehlungen der EU-Kommission, wenn überhaupt, nur damit begründet werden kann, dass die nationale Situation oder Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedstaates dies erfordert.

Die Analyse der Begründung zum Maßnahmenentwurf ergibt, dass es der Beschlusskammer nicht gelingt, die nationalen Unterschiede ausreichend zu begründen. Die Regulierungsverfügung enthält nur an einer Stelle internationale Vergleichsbetrachtungen (Seite 42 f.), und diese beschränken sich ausschließlich auf die Wettbewerbsintensität. Dies ist aus Sicht der 1&1 nicht ausreichend, um nationale Besonderheiten als Rechtfertigung für ein Abweichen von der Terminierungsempfehlung zu bejahen. Denn in den Terminierungsmärkten hat letztlich jeder Anbieter 100 % Marktanteil, und es gibt keine Aussicht auf Wettbewerb durch die besondere Struktur dieser Märkte (sog. Ein-Netz-Ein-Markt-Ansatz). Unter dieser Prämisse verwundert die Aussage, dass alternative Netzbetreiber Marktanteile hinzugewinnen.

Um eine nationale Besonderheit zur Rechtfertigung des Vorgehens der Beschlusskammer festzustellen, bedarf es weiterer Argumente. Die Beschlusskammer führt weitere Gründe auch an. Allerdings sind diese ausschließlich struktureller und allgemeingültiger Natur und gelten somit nicht nur für Deutschland, sondern für ganz Europa. Sie eignen sich demnach nicht, um ein Abweichen von der Terminierungsempfehlung zu rechtfertigen. Insoweit ist festzuhalten, dass die Ausführungen der Beschlusskammer in sich nicht falsch oder gar unvertretbar sind; sie eignen sich nur nicht, um die Anwendung des LRIC-Ansatzes, wie ihn die EU-Kommission in der Terminierungsempfehlung verlangt, zu unterlassen. Mit den strukturellen und allgemeingültigen Argumenten, welche von der Beschlusskammer herangezogen werden, hat sich die EU-Kommission bereits bei der Erstellung der Terminierungsempfehlung beschäftigt und ist zur Schlussfolgerung gekommen, dass LRIC unter **Abwägung aller Vor- und Nachteile der richtige Ansatz ist**. Insoweit ist das Ermessen, bereits unter dem Rechtsgrundsatz des „effet utile“ derart eingeschränkt, dass eine diametral abweichende Behandlung einer für das Ergebnis entscheidenden Frage rechtlich nicht zulässig sein kann.

III. Abweichen von der Terminierungsempfehlung auch regulatorisch nicht geboten

Im Entwurf der BNetzA zur Regulierungsverfügung (im Weiteren „Regulierungsverfügung“) kommt die Beschlusskammer zum Ergebnis, dass eine vollständige Umsetzung der Terminierungsempfehlung nicht wünschenswert sei. Nachfolgend geht 1&1 auf die Begründung der Beschlusskammer ein und zeigt auf, dass der LRIC-Ansatz, entgegen den Ausführungen der Beschlusskammer, auch für Deutschland den richtigen Weg darstellt.

1. LRIC ist für die Schaffung wettbewerblicher Preise zu bevorzugen

Die Ansicht der BNetzA, dass der KeL-Ansatz den Wettbewerbspreis besser nachbildet als der LRIC-Ansatz, wird international und von der Wissenschaft nicht geteilt. (vgl. etwa BEREC Opinion BoR(12)23, Phase II investigation pursuant to Article 7a of Directive 2002/21/EC as amended by Directive 2009/140/EC Case NL/2012/1284 – Call termination on individual public telephone networks provided



at a fixed location in the Netherlands Case NL/2012/1285 – Voice call termination on individual mobile networks in the Netherlands).

In Punkt 3.6.5.2.1.2 der Regulierungsverfügung wird festgestellt, dass eine Nichtberücksichtigung der Gesamtkosten nach LRIC nicht geeignet sei, um die Wettbewerbssituation, Kapitalflüsse oder das Wettbewerbsverhalten zu verbessern. In 3.8.5.2.1.1.1.1 führt die Beschlusskammer aus, dass sich ein Marktpreis aus den langfristigen Stückkosten auf der Basis der Gesamtkosten ergibt. Diese Aussage wurde überwiegend in wissenschaftlichen Veröffentlichungen widerlegt; In der Studie von TERA Consultants und Hogan Lovells für die EU-Kommission heißt es z.B. dazu:

“The historical approach to termination rates in Europe has not matched the concept of cost-based CPNP in the economic literature, because the rates have been considerably higher than underlying costs (so called “CPNP with access mark-ups” in the economic literature). The move to “pure” LRIC will bring the European interconnection charging scheme into line with the concept of cost-based CPNP in the economic literature.” (Quelle: TERA Consultants and Hogan Lovells, “STUDY ON THE FUTURE OF INTERCONNECTION CHARGING METHODS”, Final Study Report, INFSO/B – SMART 2009/0014, URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm#2008, abgerufen am 9.5.2012).

In einer Studie von WIK Consult wird geschlussfolgert, dass die heutige Entgeltregulierung auf der Basis von KeL zu überhöhten Terminierungsentgelte führe, was wiederum kollusives Verhalten zwischen den Netzbetreibern mit der Folge höherer Endkundenpreisen erleichtere, wodurch die Nutzung/Auslastung der Netze geringer ausfalle. Am Ende ergeben sich aus der Sicht der Autoren negative Wohlfahrtseffekte (vgl. Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm#2008, abgerufen am 9.5.2012).

Durch die Entwicklung im Markt und neue wissenschaftliche Kenntnisse gilt für den Telekommunikationssektor, insbesondere in Bezug auf die Terminierungsleistungen, dass LRIC den besseren, weil ökonomisch richtigen Kostenmaßstab darstellt. Deshalb fordert 1&1, dass LRIC als Kostenmaßstab verwendet wird.

2. KEL führt auf zweiseitigen Märkten zu Kostenüberdeckung, Wettbewerbsverzerrungen, sachwidrige Kapitalflüsse und überteuerte Endkundenleistungen

Die BNetzA geht in Punkt 3.6.5.2.1.2.1.2 der Regulierungsverfügung auf die Besonderheiten der Terminierung ein, insbesondere unter dem Aspekt der zweiseitigen Märkte, nämlich dass die Terminierungsleistung (d.h. die Telefonate) sowohl den Anrufern als auch den Angerufenen zugutekommt. Merkmal zweiseitiger Märkte ist, dass die Anbieter ihre Leistungen bei mehreren Interessenten im Markt abrechnen können. Ein zweiseitiger Markt ist zum Beispiel der Zeitungsmarkt: Zeitungen verdienen ihr Geld sowohl durch den Verkauf an die Leser als auch durch die Anzeigen, die in den Zeitungen geschaltet werden. Zum Thema zweiseitiger Märkte nimmt die BNetzA die Position ein, dass die Verteilung des Nutzens der Anrufer und Angerufenen in einem Wettbewerbsmarkt nicht bestimmbar ist und dass ein regulatorisches Verbot, die Vorleistungsseite für die vollständige Kostendeckung in Anspruch zu nehmen, eine einschneidende und auch grundrechtsrelevante Maßnahme wäre.

Die Beschlusskammer verkennt bei dieser Analyse die Begründung für LRIC. Es geht bei LRIC nicht darum, dass die Netzbetreiber ihre Kosten nicht decken dürfen, sondern darum, die vermeidbaren Kosten als Grundlage für die Entgeltbestimmung heranzuziehen. Mit anderen Worten: LRIC-Kosten (und nicht die KeL) erkennen sämtliche relevanten Kosten, und diese werden gemäß der Terminierungsempfehlung



lung vollständig berücksichtigt, so dass es bei LRiC nicht zur Kostenunterdeckung kommen kann; vgl. Ziff. 6 der Terminierungsempfehlung.

Im Gegenteil ist der LRiC-Ansatz schon deshalb der richtige, weil die Teilnehmernetzbetreiber ihre Netze für ihre eigenen Endkunden bauen und nicht, um anderen Netzbetreibern Terminierungsleistungen anzubieten. Es geht somit im Ergebnis nicht um eine Frage der Kostendeckung, sondern um die Frage, wie die anererkennungsfähigen Kosten zu definieren sind bzw. welche Kosten überhaupt relevant sind. Da die Netzbetreiber keinesfalls ihre Dienste an den Endkunden einstellen werden, selbst wenn die Terminierungsentgelte auf „Null“ gesetzt würden, ist der LRiC-Ansatz anstelle des KeL-Ansatzes heranzuziehen, um die relevanten Kosten zu ermitteln. Das Argument, dass die KeL mehr Kosten berücksichtigen und somit vollständiger seien, greift zu kurz, weil die Kosten, die zusätzlich beim KeL-Ansatz berücksichtigt werden, bereits von den Endkunden des Netzbetreibers abgedeckt werden. Faktisch kommt es zu Doppelzahlungen, die stets Möglichkeiten zu ineffizienten oder gar wettbewerbsschädlichem Verhalten bieten; beides regulatorisch ungewollte Effekte.

Richtig ist hingegen, dass – wie die Beschlusskammer ausführt – auch der Angerufene einen Nutzen vom Telefonat hat und dafür bereit ist zu zahlen. Dies wird z.B. bei sog. VoIP-Diensten über das öffentliche Netz erkennbar (Skype etc.), bei denen jeder Nutzer (bzw. sein Netzbetreiber) für seine eigenen Kosten der Konnektivität aufkommen muss. (Vgl. zum Zusammenhang, Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, S. 5, URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomlib/library/ext_studies/index_en.htm#2008, abgerufen am 9.5.2012).

Letztlich führt die strikte Anwendung von KeL und Missachtung des LRiC-Ansatzes zu einer Kostenüberdeckung, die Wettbewerbsverzerrungen, sachwidrige Kapitalflüsse und überbezahlte Endkundenleistungen zur Folge hat.

3. Sachwidrige Gleichbehandlung von On- und Off-Net-Verbindungen

In 3.6.5.2.1.2.1.3 der Regulierungsverfügung formuliert die Beschlusskammer die Annahme, dass alle Verbindungsleistungen gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, ob es sich um netzinterne Verbindungen oder sog. Off-Net-Verbindungen handelt. Einen substantziellen Grund für diese Annahme nennt sie nicht. Wie bei den anderen Begründungen auch handelt es sich hier nicht um eine nationale Besonderheit, sondern um Überlegungen der Beschlusskammer, die nicht im Einklang mit der Terminierungsempfehlung stehen.

1&1 sieht eine Differenzierung von Terminierungsleistungen darin begründet, dass die Marktanalyse den Markt als Anrufzustellung (bzw. Verbindungsaufbau) definiert und die verschiedenen Verkehrsarten (Zustellung, Verbindungsaufbau, Transit etc.) als unterschiedliche Märkte behandelt. Darüber hinaus wird bei der Regulierung davon ausgegangen, dass die Netzbetreiber ihre Netze gebaut haben, um ihre eigenen Endkunden zu bedienen, und dass Terminierungsleistungen, die anderen Netzbetreibern angeboten werden, zusätzliche Leistungen darstellen. Schon deshalb zielt das Wort „Incremental“ in der Abkürzung LRiC (oder auf Deutsch „zusätzlich“) nur auf die vermeidbaren Kosten für externe Anrufterminierung. Warum diese von der EU-Kommission vertretene Ansicht für ganz Europa, aber nicht für Deutschland gelten sollte, wie es die BNetzA vorschlägt, ist unverständlich. Darüber hinaus gibt es keine rechtliche Grundlage, Dienstleistungen gleich zu behandeln, obwohl sie in der Marktanalysesystematik ungleich behandelt werden. Insoweit zeigt auch dieser Punkt keine nationalen Besonderheiten und das Gleichbehandlungspostulat von On- und Off-Net-Verbindungen entspricht nicht der ökonomischen Realität und läuft ins Leere.



4. KeL erleichtert wettbewerbshinderliche Quersubventionierungen

Die Beschlusskammer behandelt in Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.1 bis 3.6.5.2.1.2.2.2 das Thema Kapitalflüsse zwischen den Netzbetreibern und kommt zum Ergebnis, dass unter dem KeL Ansatz hinsichtlich der Kapitalflüsse zwischen Betreibern keine Verzerrungen auftreten könnten..

Die Beschlusskammer unterstreicht dabei sogar, dass unter einem KeL-Maßstab deutlich höhere Kapitalabflüssen von den Festnetzbetreibern hin zu den Mobilfunknetzbetreibern zu beobachten sind, aber solange die Terminierungsentgelte kostenbasierend festgelegt werden, sei dies nicht zu beanstanden.

1&1 stimmt dieser Bewertung zwar prinzipiell zu, aber nur solange LRIC der relevante Kostenmaßstab ist. Andernfalls käme es zu negativen Kapitalabflüssen aus dem Festnetzbereich hin zu den Mobilfunknetzen, die regulatorisch unerwünscht sind, weil die Mobilfunknetzbetreiber dabei sehr hohe Deckungsbeiträge auf Kosten der Festnetzbetreiber generieren.

Hinsichtlich des Wettbewerbsverhaltens der Festnetzbetreiber stellt die BNetzA fest (Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2), dass die Wahl des Kostenmaßstabs nicht geeignet ist, das Verhalten der Marktteilnehmer wohlfahrtsmaximierend zu steuern. Sie führt aus, dass die Absenkungen der Mobilfunkterminierungsentgelte in der Vergangenheit nicht zu günstigeren Festnetz→Mobilfunkverbindungen geführt habe, sondern vielmehr günstigere Bündelpreisen zur Folge hatten. Darauf aufsetzend zweifelt die Beschlusskammer an, dass weitere Absenkungen durch die Einführung von LRIC anstelle von KeL als Maßstab zu niedrigeren Endkundertarifen führen werden. An anderer Stelle (u.a. in Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2 und 3.6.5.2.1.3) wird aber von der Beschlusskammer unterstrichen, dass es gut möglich sei, dass die Festnetzbetreiber die Kostensenkungen durch günstigere Bündeltarife an den Endkunden weitergeben würden.

Hingegen geht die Beschlusskammer nicht oder nur ganz oberflächlich ein auf die Gefahr der Quersubventionierung aus einem regulierten Markt, der in ungerechtfertigter Art und Weise den Ausbau von Marktteilen in einem nichtregulierten Markt ermöglicht. Die von der BNetzA angesprochene Existenz von Pauschalangeboten und Bündeltarifen in deutschen Telekommunikationsmärkten lässt vermuten, dass die überhöhten Terminierungseinnahmen verwendet werden, um für den Wettbewerb schädliche Quersubventionierungen zu betreiben. Insoweit erhöhen überhöhte Terminierungsentgelte die Gefahr, dass die so eingenommenen Mittel – nicht wie es Beschlusskammer erhofft – investiert, sondern vielmehr zu weiteren Abwärts-Spiralen der Preise in den Anschlussmärkten verwendet werden.

Ein weiterer Beleg für erhebliche Quersubventionierungspotentiale, stellen immer noch die Endgerätesubventionen im Endkundenmarkt dar. Die Anbieter mit mehr eingehendem als ausgehendem Verkehr können sich allein schon wegen des KeL-Ansatzes zumindest höhere Endgerätesubventionen leisten als Anbieter mit mehr ausgehendem als eingehendem Verkehr. Da neue Markteinsteiger in der Regel mit günstigeren Angeboten versuchen, im Markt Fuß zu fassen, und dadurch vornehmlich Vieltelefonierer für sich gewinnen, und damit mehr eingehenden als ausgehenden Verkehr haben, führt der KeL-Ansatz dazu, dass die Markteintrittsbarrieren weiterhin hoch bleiben bzw. sogar noch erhöht werden.

Für Anbieter wie 1&1, die wegen asymmetrischen Verkehrsströmen unter überhöhten Terminierungsentgelten leiden, führt die Regulierung anhand des KeL-Ansatzes zu einem wirtschaftlichen Schaden mit der Folge, dass sie als innovativer Anbieter nur mit Schwierigkeiten in den Endkundenmärkten für Sprachverbindungen konkurrieren können.

5. Bekämpfung der Spreizung zwischen Festnetz und Mobilfunk wirksamer durch LRIC als durch KEL

In der Regulierungsverordnung, Punkt 3.8.5.2.1.1.2.1.1, führt die Beschlusskammer aus, dass KeL sowohl für Festnetz- als auch Mobilfunkterminierung angeordnet werden soll. Sie betont sogar, dass dadurch



die Schere zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierung nicht weiter auseinander geht, was im Ergebnis vorteilhaft sei.

1&1 möchte dabei klarstellen, dass die Asymmetrie zwischen Mobilfunk- und Festnetzterminierung durch die Anwendung von LRIC für beide Arten der Terminierung geringer würde, als sie dies auf der Basis von KeL ist. Bereits dies spricht eindeutig für die Anwendung von LRIC statt KeL, weil dadurch die Festnetzbetreiber mehr finanzielle Ressourcen für Netzinvestitionen haben und es weniger Spielraum für missbräuchliche Quersubventionierung gibt. Die negativen Auswirkungen durch die Anwendung von KeL beschränken sich aber nicht nur auf die nationalen Märkte. Wie unten in Punkt g) angesprochen wird, entstehen zudem Kapitalflüsse, die für die Förderung des Binnenmarktes in der EU schädlich sind.

6. LRIC führt zu Verbrauchervorteilen

Wie bereits festgestellt (s.o. Punkt 4) Führt die Beschlusskammer aus, dass höhere Entgelte für die Endkunden keine negativen Auswirkungen hätten, weil die Mehrheit der Endkunden Pauschalangebote und Bündeltarife in Anspruch nähmen. Dies widerspricht der herrschenden Meinung in der Wissenschaft, in der ein klarer Zusammenhang von sinkenden Endkundenpreise durch niedrigere Terminierungsentgelte nachgewiesen wird (vgl. m.w.N. Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, S. 8, URL:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm#2008, abgerufen am 9.5.2012).

An dieser Stelle muss nochmals unterstrichen werden, dass von der Beschlusskammer eben jene Schlussfolgerung im verfahrensgegenständlichen Maßnahmenentwurf an anderer Stelle unter Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2 und 3.6.5.2.1.3 hinsichtlich der Auswirkungen auf die Preise für Festnetzendkundenleistungen durch niedrigere Mobilfunkterminierungsentgelte selbst gezogen wird.

7. Die Anwendung von KeL hat negative Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt

Die Beschlusskammer führt aus, dass die Anwendung von KeL anstelle von LRIC nicht binnenmarktrelevant sei (Punkt 3.6.5.2.1.4). Dies ist schon deshalb unzutreffend, weil alle anderen EU-Länder den LRIC-Ansatz einführen werden (oder bereits eingeführt haben).

Sollte der zur Konsultation gestellte Entwurf beibehalten werden, würden Netzbetreiber in Deutschland wesentlich höhere Terminierungsentgelte als die Betreiber in den Nachbarstaaten verlangen. Dies erschwert die Unterbreitung von länderübergreifenden Angeboten und führt zudem zu größeren Kapitalflüssen aus dem Ausland nach Deutschland. Dies sind klare Binnenmarkt-Hemmnisse.

8. KeL-Maßstab und Investitionsanreize

In Punkt 3.6.5.2.1.5 und 3.6.5.2.1.2.1.1 führt die Beschlusskammer schließlich aus, dass höhere Entgelte für Terminierungsleistungen zu mehr Investitionen führen. Dies wird damit begründet, dass es den Betreibern mehr Finanzkraft verleiht. 1&1 ist hingegen davon überzeugt, dass Investitionen immer dann angereizt werden, wenn sie erfolgsversprechend sind.

IV. Fazit

1&1 zieht anhand dieser Argumente und Sachlage die Schlussfolgerung, dass es keinen Grund gibt, von der Terminierungsempfehlung abzuweichen. Die Gründe, die von der BNetzA genannt werden, belegen keine nationalen Besonderheiten und weichen an grds. Fragen ohne tragende Begründung vom wissenschaftlichen Erkenntnisstand ab.



Anstelle des KeL-Ansatzes würde die Anwendung des LRIC-Ansatzes zu niedrigeren Endkundenpreisen und einem fairen Wettbewerb zwischen Netzbetreibern führen. Deshalb spricht sich 1&1 für die Umsetzung der Terminierungsempfehlung inklusive der Anwendung von LRIC anstelle von KeL aus.

Falls Sie Rückfragen haben, kommen Sie bitte gerne auf uns zu.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wolf Osthaus
Head of Corporate & Regulatory Affairs

Dr. Robert Schönau
Expert Regulatory Affairs

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • D-50829 Köln

Vorab per Fax 0228/14 6463

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3-
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Ansprechpartner:
Carina Panek

Tel. Durchwahl:
- 174

Fax:
- 809

Datum
Köln, 18. Mai 2012

BK3-12/003-006

Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ betreffend die Telekom Deutschland GmbH u.a.

Stellungnahme der QSC AG

(enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC AG von der Möglichkeit Gebrauch machen, zu den Entwürfen der Regulierungsverfügungen für Markt 7 im Nachgang zur öffentlichen Anhörung Stellung zu nehmen.

I. Beibehaltung der auferlegten Verpflichtungen

QSC begrüßt die grundsätzliche Beibehaltung des „Ein-Netz-ein-Markt“-Konzeptes sowie die Aufrechterhaltung der auch schon zuvor bereits auferlegten Zugangsverpflichtungen. Im Gegensatz zu den Betroffenen erachten wir die Auferlegung einer Zusammenschaltungsverpflichtung samt eines Standardangebotes als unabdingbar, um einen einheitlichen Zugang zu gleichen, diskriminierungsfreien Bedingungen sicherzustellen. Wie die Beschlusskammer zu Recht festgestellt hat, wird eine Zusammenschaltungsverpflichtung auf den Mobilfunkmärkten auch auf europäischer Ebene als unabdingbar gesehen, um einen chancengleichen Wettbewerb zu gewährleisten. So hat die Kommission im Hinblick auf eine lettische Regulierungsverfügung, die von einer Zugangsanordnung absah, ein Phase-II-Verfahren eingeleitet. Im Einklang mit der europäischen Zielsetzung müssen die Zugangspflichten demnach aufrechterhalten bleiben.

II. §§ 19,24 TKG analog bei Verschmelzung

Den Betroffenen wurde aufgrund des § 19 TKG erneut ein Diskriminierungsverbot im Hinblick auf die Zugangsvereinbarungen auferlegt. Von der Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung wurde aufgrund der Genehmigungspflicht der Entgelte abgesehen.

Unseres Erachtens reicht das Diskriminierungsverbot allein ohne weitere Konkretisierung nicht aus, um die durch die Verschmelzung der Festnetz- und Mobilfunksparte der Betroffenen (mit Ausnahme der Betroffenen E-Plus) möglichen Benachteiligungspotentiale auszuschließen. Durch die Verschmelzung ist es den Unternehmen möglich, ihre unternehmenseigenen Kapazitäten zu nutzen und hierdurch ihren Endkunden besonders attraktive Angebote zu unterbreiten. Diese Tarifgestaltungen sind möglich, da es sich bei der Inanspruchnahme der einzelnen Netzleistungen nicht um entgeltgenehmigungspflichtige Zugangsleistungen handeln soll. Wie die Beschlusskammer im letzten Mobilfunkentgeltverfahren ausgeführt hat, liegen eine Zugangsleistung und damit eine Entgeltgenehmigungspflichtigkeit nur bei Leistungen an Dritte vor.

Unternehmen, denen solche Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen, ohne hierfür ein (variables) Zugangsentgelt zu bezahlen, können solche Angebote nicht zu entsprechenden Preisen oder mit den entsprechenden Kalkulationsrisiken nachbilden und werden damit in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten beschränkt.

Um die durch die Verschmelzung gegebenen Vorteile und die daraus resultierende Potentiale für Wettbewerbsverzerrungen zu nivellieren, ist es erforderlich, dass die horizontal integrierten Unternehmen ihre internen Kalkulationsmodelle offen legen und diese Preisgestaltung auch anderen Nachfragern - zum Beispiel über erweiterte Zusammenschaltungsmodelle - zugänglich gemacht wird.

Das auferlegte Diskriminierungsverbot bedarf insoweit einer Konkretisierung, da es nur auf Zugangsvereinbarungen als Maßstab abstellt. Bei einer Verschmelzung können aber Kapazitäten genutzt werden, ohne dass eine Zugangsleistung im Sinne des Gesetzes vorliegt. Dementsprechend sollte die Begründung der Regulierungsverfügung ausführen, dass sich die Zugangsvereinbarungen auch an den unternehmensinternen Kalkulationsmodellen und Nutzungsmöglichkeiten messen lassen müssen. Zudem könnte eine Verpflichtung zur Offenlegung des Kalkulationsmodells auf §24 TKG analog gestützt werden. Auch wenn sich §24 TKG hauptsächlich auf eine getrennte Rechnungsführung bei Zugangsleistungen bei vertikal integrierten Unternehmen bezieht, so ist doch Sinn und Zweck dieser Vorschrift, das Diskriminierungsverbot sicherzustellen und Subventionierung zu verhindern. Das darf nicht nur im Hinblick auf die Vorleistungs- und Endkundensparte gelten, sondern muss auch bei gleichzeitiger Nutzungsmöglichkeit eines Fest- und eines Mobilfunknetzes innerhalb einer Gesellschaft Anwendung finden.

Den Betroffenen, die ihre Festnetz- und Mobilfunksparte verschmolzen haben, ist demzufolge aufzugeben, ihre internen Kalkulationsmodelle für die Nutzung des Fest- und Mobilfunknetzes aufzudecken und den Nachfragern durch entsprechende Preisgestaltung adäquate Tarifmodelle zu ermöglichen.

III. Terminierungsentgelte ab dem 1.12.2012

Grundsätzlich begrüßen wir die Ankündigung der Beschlusskammer, der Empfehlung der Kommission insoweit zu folgen, als dass die Entgelte zukünftig symmetrisch angeordnet werden sollen. Entgegen den Ausführungen der Betroffenen Telefonica sind symmetrische Entgelte prinzipiell geeignet und erforderlich, um gleiche Chancen im Wettbewerb zu gewährleisten.

Starke Bedenken ergeben sich allerdings im Hinblick auf die Nichtanwendung des pureLRIC-Ansatzes. Während QSC im Festnetzbereich aufgrund der dort vorliegenden Situation der Argumentation der Beschlusskammer folgen kann, den KeL-Maßstab weiter heranzuziehen, sehen wir im Mobilfunkbereich keine Veranlassung dafür, die Empfehlung der Kommission nicht zu berücksichtigen.

Wie die Beschlusskammer selbst angemerkt hat, ist es in Anbetracht der strikten Auffassung der Kommission und des GEREK zur Anwendung und Umsetzung der Empfehlung der Kommission zu den Terminierungsentgelten und den jüngsten Ereignissen im Zusammenhang mit dieser Frage in den Niederlanden sehr zweifelhaft, ob im Rahmen des Konsolidierungsverfahrens auf europäischer Ebene ein Einverständnis mit dem Vorgehen der Beschlusskammer zu finden sein wird. Analog zu dem vorliegenden Verfahren lag in den Niederlanden eine Verfügung im Hinblick auf Festnetz und Mobilfunk vor, die der Kalkulation der Terminierungsentgelte nicht den strikten pureLRIC Maßstab zugrunde legte. Die Kommission sprach sich in einem serious doubt letter dafür aus, die Vorgaben der Empfehlung und somit den pureLRIC-Ansatz umzusetzen, da es ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetz und Mobilfunk beziehungsweise den einzelnen jeweiligen Netzbetreibern unter sich sowie einer Asymmetrie von Marktanteil und Verkehr kommen könne.

Dieser Auffassung hat sich GEREK angeschlossen und weitreichend und fundiert vorgetragen, warum der Ansatz von PureLRIC geeigneter ist, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten. So sollten Gemeinkosten bei anderen Leistungen angesetzt werden, da eine Absenkung der Terminierungsentgelte zu einem ansteigenden Wettbewerb bei den Endkundenverbindungsgebühren führen würde und somit diesen unmittelbar zu gute käme.

1. Aspekt Wettbewerb zwischen Mobilfunk und Festnetz

Vor allem sei der generelle Ansatz von pureLRIC sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk am besten geeignet, um den Wettbewerbsvorteil der Mobilfunkunternehmen durch ihre hohen Terminierungsentgelte zu nivellieren. Im Gegensatz zu den Mobilfunkunternehmen sei es den Festnetzunternehmen gerade wegen dieser hohen Gebühren nicht möglich, entsprechende Flatrateangebote inklusive Anrufe in Mobilfunknetze anzubieten. Somit käme es zu Wettbewerbsverzerrungen und einer Abwanderung der Kunden vom Festnetzanschluss zu reinen Mobilfunkanschlüssen.

Auch wenn es derzeit in Deutschland noch keine umfassende „fixed-to-mobile-substitution“ gibt und viele Kunden beide Anschlüsse parallel nutzen, so ist doch der Anstieg von only-

mobile-Anschlüssen in letzter Zeit bezeichnend. Durch verlockende Fest- und Mobilfunknetz-Flat-Angebote und neuen bundesweiten Homezone-Angeboten ohne zusätzliche hohe Kosten ziehen Mobilfunkunternehmen Kunden aus dem Festnetz ab oder sorgen zumindest dafür, dass die Verbindungsminuten auf dem Festnetz zurückgehen.

Umgekehrt ist es den Festnetzanbietern, die nicht gleichzeitig durch Verschmelzung Mobilfunkanbieter sind, nicht möglich, entsprechende Flatangebote inklusive Verbindungsminuten in die deutschen Mobilfunknetze zu vergleichbaren Preisen anzubieten. Hierdurch kommt es – wie auch die Kommission bereits in den Gründen ihrer Empfehlung dargelegt hat - zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen der Mobilfunknetzbetreiber und zu Wettbewerbsverzerrungen.

Dem kann nur dadurch begegnet werden, dass die Terminierungsentgelte im Festnetz und im Mobilfunknetz einander angenähert werden. Dies geschieht weder durch das Zugrundelegen des KeL-Maßstabes noch des pureLRIC-Maßstabes auf beiden Märkten gleichzeitig, da sich die bestehende relative Spanne hierdurch nicht wesentlich ändert. Eine Angleichung kann nur dadurch erfolgen, dass im Festnetzbereich weiterhin der KeL-Maßstab angelegt wird, im Mobilfunkbereich indes der pureLRIC-Maßstab. Dies ist insbesondere dann gefordert, wenn gleichzeitig im Festnetz durch die stärkere Einbeziehung der NGN-Technologie bei Anwendung von KeL ohnehin schon eine Absenkung erfolgen wird.

Durch diese asymmetrische Kalkulation können im Endeffekt perspektivisch symmetrische Terminierungsentgelte für Festnetz und Mobilfunk geschaffen und damit ein marktübergreifender chancengleicher Wettbewerb gewährleistet werden. So könnten die Festnetzbetreiber durch sinkende Anrufgebühren aus dem Festnetz ebenfalls kostengünstiger Flattarife anbieten, die auch Anrufe in Mobilfunknetze erfassen. Dem steht auch nicht entgegen, dass sich das aktuelle Angebotsmuster „tief in das Bewusstsein der Endkunden eingegraben“ (Beschlussentwurf 3.6.5.2.1.2.2.2; S.41) habe. Ein durch eine verzerrte Entgeltstruktur vorgegebenes Entgeltmuster und die Angebots- und Nachfragesituation darauf können nicht als Begründung dafür dienen, dieses Muster zu perpetuieren und Anbietern und Nachfragern auf dem Endkundenmarkt nicht einmal die Chance zu lassen, solche Angebote zu erstellen und zu nutzen.

Weiterhin ist im Festnetz durch das Vordringen der NGA-basierten Netze ebenfalls die Tendenz zu beobachten, dass eine wachsende Zahl von Netzelementen (bis hin zum DSLAM im Haus bei FTTB) im Anschlussnetz gemeinsam genutzt wird und nur noch die CPE (analog zur SIM-Karte in einem Endgerät) direkt dem Endkunden zugerechnet werden kann. Dies müsste dazu führen, dass bei Anwendung der gleichen Kalkulationslogik wie im Mobilfunk die Terminierungsentgelte ceteris paribus steigen müssten. Durch die im Festnetz mögliche Trennung zwischen Rufnummern und physischen Anschlüssen wird zwar die korrekte Zuordnung etwas erschwert; dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Situation. Durch die vorgeschlagene Verwendung unterschiedlicher Kostenzuordnungsprinzipien für Festnetz und Mobilfunk würde sich diese ungleiche Situation zu Lasten der NGA-basierten Netze etwas entspannen.

2. Aspekt Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen

Die Kommission und GEREK haben als Begründung für den pureLRIC-Ansatz auch das Argument herangezogen, dass hierdurch der Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen gestärkt werden könnte. PureLRIC als Maßstab bei den Terminierungsentgelten würde dazu führen, dass die Spanne zwischen On-net- und Off-net-Tarifen verringert würde und so jedem Unternehmen leichter die Möglichkeit eines All-net-Flat-Angebotes gegeben wäre. Dies käme im Endeffekt natürlich auch den Endnutzern zugute.

Die Beschlusskammer hat dieses Argument mit der These zurückgewiesen, dass gemäß der Analyse des Bundeskartellamtes aus dem Jahre 2009 On-net-Tarife an Bedeutung verlören. Im Mobilfunkbereich seien On-net/Off-net-Differenzierungen nur noch begrenzt zu beobachten. Vielfach würden All-net-Flattarife angeboten.

Richtig ist, dass es All-net-Flattarife gibt. Die Beschlusskammer verkennt aber in ihrer ökonomischen Analyse, dass diese Flattarife in ihrer Anzahl und Bepreisung so stark von den On-net-Flattarifen abweichen, dass ein Angleichung von On-net/Off-net-Tarifen eben nicht bestätigt werden kann.

Folgende Tabelle veranschaulicht die starken Unterschiede in den jeweiligen Flattarifen:

	On-net-Flattarif	All-net-Flattarif
Telekom	34,95€	69,95€
E-Plus	10€	40€
Telefonica	24,99€	39,99€
Vodafone	24,95€	74,95€

Die Betroffene Telekom bietet nur einen einzigen Tarif an, der alle Anrufe in andere Netze enthält. Dieser ist zudem doppelt so teuer wie der On-net-Flattarif. Eine All-net-Flat bedeutet aber nicht, dass sich auch die Zahl der genutzten Verbindungsminuten automatisch verdoppelt oder sogar vervielfacht, sondern meist nur, dass sich die getätigten Anrufe auf die verschiedenen Netze verteilen. Demzufolge erklärt sich der doppelt so hohe Preis nur dadurch, dass die Off-net- Preise weit über den On-net-Preisen liegen.

Vor allem bei den Tarifmodellen von E-Plus und Vodafone ist diese Differenzierung gut zu erkennen, wo die All-net-Flat nahezu bzw. sogar mehr als dreimal so viel kostet wie die On-net-Flat.

Darüber hinaus führt diese starke Differenzierung in der Bepreisung auch dazu, dass die einzelnen Mobilfunknetzbetreiber ihre Endkunden von starkem Terminierungsverkehr zu anderen Netzen abhalten und somit diese in ihrer Wettbewerbsposition beschränken. Wenn All-net-Flats nur zu solch hohen Preisen bezogen werden können, die der durchschnittliche

Endkunde nicht zu zahlen bereit oder gar fähig ist, so wird er höchstens einen On-net-Flattarif buchen und seine Anrufe in fremde Netze auf das Nötigste beschränken. Dieses wettbewerbsschädliche Verhalten wird auch dadurch unterstützt, dass die Mobilfunkunternehmen Tarife, die nur On-net-Flats enthalten deutlich hervorheben und als „Empfehlung“ (Telefonica) oder „Der Beliebteste“ (Vodafone) kennzeichnen.

Auch an Pre-Paid-Tarifen, wie zum Beispiel der Betroffenen Telekom Deutschland („Xtra Card“) lässt sich die On-net/Off-net-Differenzierung sehr gut beobachten. Während für Gespräche ins nationale Festnetz und in andere Mobilfunknetze 15 Cent/min Verbindungsgebühr anfallen, sind es für netzinterne Gespräche nur 5 Cent/min. Würde von der Betroffenen Telekom Deutschland, wie von der Beschlusskammer auf Seite 38 des Entscheidungsentwurfs dargelegt, extern verkaufte (und damit bei Symmetrie auch extern eingekaufte) Terminierungsleistung kostenrechnerisch intern genutzten Verbindungsleistungen gleichgestellt, so dürfte es diese Differenzierung nicht geben. Demnach besteht entgegen den Darlegungen der Beschlusskammer eindeutig eine große On-net/Off-net-Differenzierung, deren Ursache und nachteilige Folgen durch einen pureLRIC-Ansatz besser beseitigt werden könnten.

3. Aspekt Endkunden

Der Wechsel zum pureLRIC-Ansatz würde auch nicht zu einer Kostenunterdeckung führen. Zum einen können die Anschlusskosten, die bisher in den Terminierungsentgelten berücksichtigt werden, durchaus anderweitig, auch zum Beispiel beim Endkunden, erhoben werden. Für den Endkunden wäre dies auch nicht nachteilig, wenn im Gegenzug die Anrufgebühren gleichlaufend mit den Terminierungsentgelten absinken würden.

Zudem würde durch dieses Vorgehen das Tarifmodell im Festnetz nachgebildet, wo die Endkunden ebenfalls die Anschlussgebühr bezahlen. Ein paralleler Aufbau der Preisstruktur führt zu besser Vergleichbarkeit durch den Endkunden und dementsprechend auch zu verbesserten Chancen der einzelnen Anbieter auf dem Markt.

Die Mobilfunkunternehmen könnten den Terminierungsverkehr sogar steigern und den Verlust durch die Entgeltabsenkung durch Masse wettmachen, wenn alle Teilnehmernetzbetreiber (Festnetz und mobil) die Preissenkung an ihre Endkunden weitergeben und somit die Hemmschwelle vor Anrufen in teure Mobilfunknetze beseitigen würden. Die hierfür nötige Preiselastizität der Nachfrage ist gegeben, wie Unterschiede in den Nutzungsverhalten bei Ländern mit Receiving-Party-Pays-Systemen und Call-Party-Pays-Systemen belegen.

4. Ergebnis

Der Ansatz des pureLRIC-Maßstabes und die dadurch bedingte Absenkung der Terminierungsentgelte auf dem Mobilfunkmarkt sind demzufolge der richtige Weg, um den Wettbewerb sowohl auf dem Mobilfunk- als auch auf dem Festnetzmarkt umfassend zu fördern und zu beschleunigen. Der KeL-Maßstab mag hierzu, auch nach den ausführlichen

Begründungen der Beschlusskammer, weniger geeignet sein, insbesondere da die von Beschlusskammer angeführten Voraussetzungen (z.B. On-Net/Off-Net – Differenzierung) in der nötigen Eindeutigkeit wohl nicht gegeben sind.

Zudem beruhen die Prognosen der Beschlusskammer, gerade was das Angebots- und Nachfrageverhalten unter geänderten Rahmenbedingungen (pureLRIC statt KeL) betrifft, stark auf einer Kontinuität des Verhaltens, obwohl sich die kostentechnischen Rahmenbedingungen in einem wettbewerblichen Umfeld (insbesondere aus dem Festnetz heraus) massiv verändern würden. Nach unserer Auffassung und Erfahrung ist in einem solchen Szenario davon auszugehen, dass es zu Angebots- und Nachfrageänderungen mit den auch von GEREK und Kommission prognostizierten positiven Effekten sogar auf dem deutschen Markt kommen wird.


Selbst wenn beide Ansätze aber auch nur gleich geeignet wären, die Ziele der Kommission, chancengleichen und fairen Wettbewerb zu gewährleisten, zu erreichen, so kann doch dem pureLRIC-Ansatz allein deshalb der Vorzug gegeben werden, um die Unsicherheit für alle Marktbeteiligten durch ein mehrphasiges europäisches Konsolidierungsverfahren und nachfolgende juristische Auseinandersetzungen mit der europäischen Kommission zu senken. Gleichfalls ist natürlich zu berücksichtigen, dass es auch bei einer auf pureLRIC basierenden Entscheidung der Bundesnetzagentur zu den MTRs zu gerichtlichen Überprüfungen kommen wird. Aufgrund des Entscheidungs- und Beurteilungsspielraums der Bundesnetzagentur sind die in diesem Szenario auftretenden Risiken jedoch geringer.

IV. Fazit

QSC regt an, denjenigen Betroffenen, die ihre Festnetz- und Mobilfunksparte verschmolzen haben, eine umfassende Offenlegungspflicht im Hinblick auf ihre internen Kalkulationsmodelle und Nutzungsmöglichkeiten sowie ein detailliertes Diskriminierungsverbot aufzuerlegen. Darüber hinaus erachten wir es als notwendig, bei den Terminierungsentgelten im Mobilfunkbereich den Vorgaben der Kommissions-Empfehlung Rechnung zu tragen und sie stärker anhand des pureLRIC-Maßstabes zu ermitteln, um die wettbewerblichen Vorteile dieses Ansatzes auch in Deutschland zu genießen und des Effekt der Einbeziehung von NGN in die Kalkulation der Terminierungsentgelte im Festnetz etwas zu kompensieren.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG


Christof Sommerberg
Leiter Regulierung & Unternehmensentwicklung


i.A. Ralf Weber
Projektmanagement Strategie