

Stellungnahme des BITKOM zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

28. August 2008

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 900 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Die Europäische Kommission hat eine Debatte initiiert über die zukünftige regulatorische Behandlung von Festnetzterminierungsraten (FTR) und Mobilfunkterminierungsraten (MTR). Dabei wird diskutiert, sowohl die FTR als auch die MTR innerhalb eines Zeitraums von wenigen Jahren jeweils auf ein Zielniveau zu senken, das beträchtlich unter dem heutigen liegt. Der Argumentation der Befürworter zufolge soll die Absenkung dieser Vorleistungspreise letztlich darauf abzielen, Senkungspotenzial für diejenigen Preise freizusetzen, die einem Endkunden für einen Anruf in ein anderes Netz in Rechnung gestellt werden. Weiterhin wird mit der Absenkung des Preisniveaus die Hoffnung auf eine steigende Marktdurchdringung und zunehmende Nutzung verbunden.

Für Telekommunikationsunternehmen, die im Mobilfunk- und/oder im Festnetzsegment umfangreiche Terminierungsleistungen anbieten und nachfragen, ist dieses Thema von zentraler Bedeutung. Es darf aber nicht vernachlässigt werden, dass die geschäftspolitische Bedeutung dieses Themas nicht ausschließlich einzelne Telekommunikationsunternehmen betrifft, sondern auf den gesamten IKT-Markt in Deutschland und Europa ausstrahlen kann. Telekommunikationsunternehmen, Hersteller und Endkunden sind innerhalb der Märkte eng miteinander verwoben. Die Risiken einer Regulierung von Terminierungsentgelten werden damit in Form von Sekundäreffekten zwangsläufig auch vor- und nachgelagerte Märkte nachhaltig tangieren.

Der Entwurf einer Empfehlung nach Art. 19 Rahmenrichtlinie zielt im Wesentlichen auf eine Modifizierung der bereits existierenden kostenbasierten Entgeltfestsetzung ab. Der bisher allgemein anerkannte Grundsatz der Vollkostenrechnung soll durch eine Anrechnung nur noch der vermeidbaren Kosten, also der durch das betrachtete Inkrement zusätzlich anfallenden Kosten ersetzt werden. Kosten, die gemeinsam durch die Bereitstellung verschiedener Dienste entstehen, sollen danach bei der Ermittlung der Kosten für Anrufzustellung nicht mehr berücksichtigungsfähig sein. Dies soll für Festnetz- wie Mobilfunkterminierung gleichermaßen gelten.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Tobias Stadler
Referent
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-224
Fax +49. 30. 27576-51-224
t.stadler@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 2

Die gegenwärtige Debatte verkennt die Komplexität des Themas, indem sie sich zu eindimensional auf die vermeintlichen Vorteile dieses regulatorischen Eingriffs konzentriert und die Rückkopplungen desselben zu vernachlässigen droht. Im Folgenden werden deshalb die weiteren, mit der regulatorischen Behandlung von FTR und MTR in Verbindung stehenden, zentralen Punkte und Risiken im Einzelnen identifiziert.

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 3

Inhalt:

Zentrale Aspekte und Risiken im Zusammenhang mit der zukünftigen Regulierung von FTR und MTR	4
Status quo der Regulierung	4
Festnetz und Mobilfunk – notwendige Differenzierungen	5
Anforderungen an angemessene Terminierungsentgelte.....	5
Schlussfolgerungen	7

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 4

Zentrale Aspekte und Risiken im Zusammenhang mit der zukünftigen Regulierung von FTR und MTR

Vorweg gestellt sei, dass die Märkte heute bereits die mit diesem Regulierungseingriff verbundenen Ziele, nämlich den Wettbewerb unter den Betreibern zu fördern und die Endkundenpreise zu senken, aufweisen. Die Festnetz- und Mobilfunkmärkte sind schon jetzt durch immer weiter fallende Terminierungsraten gekennzeichnet. Im Festnetzbereich liegen die durchschnittlichen Terminierungsentgelte in der EU mittlerweile zwischen 0,6 und 1,2 Cents pro Minute. Hinzu kommen ggf. Zuschläge, sofern es sich um Terminierung in Wettbewerbernetzen handelt. Im Mobilfunkbereich haben sich die MTR in den letzten vier Jahren im europäischen Durchschnitt nahezu halbiert und lagen im Januar 2008 bei durchschnittlich etwa 8,5 Cents pro Minute. Dies spiegelt sich auf der Endkundenebene wieder, laut OECD sind z.B. die Endkundenpreise für Mobilfunkdienste im europäischen Durchschnitt allein im Zeitraum 2004-06 um 13% pro Jahr gefallen. Wechselraten („Churn“) im Mobilfunk liegen bei über 20%, mit steigender Tendenz. Nicht zuletzt können Endkunden sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk unter einer Vielzahl von Angeboten zahlreicher alternativer Netzbetreiber, Diensteanbieter und „Discounter“ wählen. Allein dies rechtfertigt schon grundlegende Zweifel an der Notwendigkeit und Angemessenheit des angestrebten, aus unserer Sicht elementaren, regulatorischen Eingriffs.

Status quo der Regulierung

Unserer Auffassung nach wird verkannt, dass die Terminierungsmärkte bereits heute einer umfangreichen regulatorischen Kontrolle in den einzelnen Ländern unterliegen. Ein Blick auf die vergangenen Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden zeigt: Seit Ende 2003 wurden z.B. für die Terminierung in Fest- und Mobilfunknetzen zusammen über 100 Marktanalyseverfahren der nationalen Regulierungsbehörden bei der EU-Kommission angezeigt. Hier steht eine mindestens genauso große Anzahl konkreter Entgeltentscheidungen dahinter, bei denen die nationalen Regulierungsbehörden jeweils eingehende Analysen der effizienten Kosten durchgeführt haben. Die Vorgabe zusätzlicher und spezifisch für die Regulierung von Terminierungsleistungen ausgelegter Regelungen ist zu eingriffsintensiv und mit hohen direkten Umsetzungskosten für Regulierer und regulierte Unternehmen verbunden. Es erschließt sich vor diesem Hintergrund nicht, warum die Notwendigkeit für eine zusätzliche von EU-Ebene vorzugebende Regulierung mitsamt weitreichenden Detailvorgaben bestehen sollte.

Die nationalen Behörden haben mit Blick auf die nationalen Terminierungsmärkte naturgemäß immer einen Informationsvorsprung und bereits die Aufgabe, diesen im Rahmen ihrer Entscheidungen adäquat zu berücksichtigen. Der Rückgriff auf die Kenntnisse über die spezifischen Eigenschaften des jeweiligen nationalen Marktes sollte deshalb bereits ausreichend sicherstellen können, dass dem Gedanken einer EU-weit einheitlichen Regulierung hinreichend Rechnung getragen wird ohne aber kostenrelevante länderspezifische Strukturen zu vernachlässigen. So können zum Beispiel Unterschiede in Bevölkerungsgröße und- dichte, Fläche, Topografie, Verkehrsvolumina, Dienstequalitäten, Lizenzkosten, Löhne, Steuersätze, Rechtsrahmen usw. verschieden hohe Terminierungsraten rechtfertigen.

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 5

Um nur einen Aspekt zu illustrieren: Die in Pro-Kopf-Größen umgerechneten Ausgaben für UMTS-Lizenzen fallen in Deutschland und Großbritannien mindestens dreimal so hoch aus wie in anderen Ländern. Die nationalen Regulierungsbehörden sind zudem schon angehalten, eine einheitliche Regulierungspraxis und die einheitliche Anwendung der Richtlinien sicherzustellen. Harmonisierung erreicht seine Grenzen bei der Vorgabe eines gemeinsamen Regulierungsrahmens und ist nicht gleichzustellen mit identischen Entgelten in allen Mitgliedsstaaten.

Mit anderen Worten: Der angestrebte Regulierungseingriff ist unangemessen, weil er verkennt, dass Märkte bereits heute wettbewerblich strukturiert sind. Eine zusätzliche Regulierung ist nicht notwendig, weil die Märkte für Terminierung schon umfassend durch die nationalen Behörden reguliert werden. EU-weit harmonisierte Regulierung bedeutet überdies gerade nicht identische Entgelte in allen Mitgliedsstaaten.

Festnetz und Mobilfunk – notwendige Differenzierungen

Die Terminierungsmärkte unterscheiden sich nicht nur zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Zu beachten sind auch die vorhandenen Unterschiede zwischen dem Festnetz- und dem Mobilfunkbereich, weshalb sie grundsätzlich auch getrennt voneinander zu betrachten sind. Die Unterschiede sind z.B. im Bereich der Netz- und Kostenstruktur zu sehen. Außerdem wurden die Mobilfunknetze anders als im traditionellen Festnetz direkt in wettbewerblicher Umgebung aufgebaut. Auch ist nicht zu vernachlässigen, dass ein Teilnehmer im Mobilfunknetz unabhängig von seinem aktuellen Standort erreichbar ist.

Anforderungen an angemessene Terminierungsentgelte

Die Höhe der regulierten Terminierungsraten muss es dem Betreiber erlauben, mindestens all jene Kosten decken zu können, die ihm durch die Erbringung der Terminierungsleistung entstehen. Es ist gängige und akzeptierte Praxis, dass dies durch eine verursachungsgerechte Kostenrechnung erreicht wird. Demnach fließen in Terminierungsraten alle Netzkosten (Vermittlungsstellen, Übertragungswege, Sendemasten, Infrastruktur, Lizenzen etc.) in dem Maße ein, wie sie von der Terminierungsleistung genutzt werden. Gleiches gilt auch für Kosten, die im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Wartung des Netzes entstehen (Personal-, Energie- und Mietkosten etc.). Hinzu kommen weitere Kosten aus den Bereichen Vertrieb, Marketing, Rechnungsstellung, Administration etc. Nicht unmittelbar der einzelnen Terminierungsmi-nute zuzurechnende Gemeinkosten, zu denen etwa auch Kosten für das mittlere und obere Management zu zählen sind, sind deshalb nicht zu vernachlässigen, sondern anteilig in Ansatz zu bringen.

Das Ignorieren von Gemeinkosten bei der Bestimmung der Terminierungsentgelte bedeutet in einem durch Fixkosten bestimmten Netzbetrieb das Ausblenden wesentlicher Kostenblöcke. Netzbetreiber – in Festnetz wie Mobilfunk gleichermaßen – werden dadurch bewusst und gewollt dazu gezwungen, ihre Vorleistungen weit unter den tatsächlich anfallenden Kosten anzubieten. Hier wird der Eindruck hervorgerufen, die Bereitstellung der Telekommunikationsnetzinfrastruktur und ihre Nutzung seien kostenlos.

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 6

Jede Abweichung von Prinzip der verursachungsgerechten Kostenrechnung wirkt verzerrend und kann Quersubventionierungen fördern. Dies wiederum könnte zu ungerechtfertigten Diskriminierungen zwischen einzelnen Diensten oder Kunden führen. Es ist das von der EU-Kommission selbst formulierte Ziel, derartig negative Wechselwirkungen zu vermeiden. Fallen erhebliche Kostendeckungsbeiträge auf Vorleistungsebene weg, so müssen diese entsprechend über höhere Endkundenpreise erzielt werden. Fakt ist, dass die Betreiber durch die Nicht-Anerkennung von Kosten gezwungen sein können, die fehlende Kostendeckung durch Preisanpassungen nach oben im Retailsegment zu kompensieren.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Terminierungsentgelte konterkariert insoweit die bestehende und von allen Seiten als fair empfundene Kostenaufteilung zwischen dem Netzbetreiber des Anrufers und Angerufenen. Immer dann, wenn ein Teilnehmer eines Telekommunikationsnetzes einen Gesprächspartner in einem anderen Netz anruft, ist für die Kommunikation eine Dienstleistung des Netzbetreibers des angerufenen Partners vonnöten – die Terminierung. Die anvisierte Regulierung führt nunmehr dazu, dass der Netzbetreiber des Angerufenen 80-90% der Kosten für eingehende Gespräche nicht weiterleiten könnte und damit selber tragen müsste. Weder ist ein Sachgrund für dieses Ergebnis ersichtlich, noch überzeugen die mit einer entsprechenden Regulierungsentscheidung zu erwartenden Auswirkungen auf den Endkundenmarkt: Durch wegfallende Einnahmen für eingehende Gespräche müssten sämtliche Kosten über abgehende Gespräche, Grundgebühren oder RPP (Receiving Party Pays) Elemente aufgefangen werden. Das hat vor allem Auswirkungen für die Wenignutzer unter den Mobilfunkkunden, die selten Anrufe selbst tätigen, sondern in erster Linie erreichbar sein wollen.

Insbesondere der letztgenannte Aspekt ist geeignet, das Angebot der für bestimmte Kundengruppen (Wenigtelefonierer, Geringverdiener, Jugendliche) sehr attraktiven Prepaid-Tarifmodelle zu gefährden, weil die „kostenlose“ Erreichbarkeit nicht mehr haltbar wäre und der Endkunde letztlich auch für empfangene Anrufe bezahlen müsste. Eine solche Entwicklung würde letztlich zu einer Vertiefung der digitalen Kluft führen. Im Ergebnis ist damit zu befürchten, dass Endkundenpreise steigen und die Mobilfunkpenetration sinken wird.

Die Vorschläge von Kommissarin Reding ähneln in ihrer Ausgestaltung dem Mobilfunkregime der USA. Dort belaufen sich die monatlichen Preise für Mobilfunk auf mindestens \$ 20, ca. € 15. Dies ist erheblich mehr als in Europa. Untersuchungen zeigen, dass mehr als 20% der europäischen Mobilfunkkunden heute unter diesem Preisniveau liegen. Diese Kunden haben dann die Wahl, entweder mehr zu bezahlen, oder aber sie werden den Markt schlicht verlassen. Dies betrifft rund 100 Mio. Mobilfunkkunden in Europa. Marktforschungsuntersuchungen zeigen, dass eine Erhöhung der monatlichen Mobilfunkentgelte um nur € 1,50 in der EU zu einer durchschnittlichen Verringerung der Mobilfunkpenetration um 23% führen würde.

Die Festlegung von Terminierungsentgelten muss vor diesem Hintergrund mit Sorgfalt ausbalanciert werden. Die Kombination aus einer zu frühen Vorgabe und zu niedrigen Terminierungsentgelten droht die Geschäftsmodelle andernfalls nachhaltig zu beeinträchtigen und kann dementsprechend disruptiv wirken.

Dies gilt auch für den Aufbau neuer, moderner Netzinfrastrukturen. Die Umsetzung von Innovationen kann immer nur im Rahmen der technischen und ökonomischen

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 7

Kapazitäten erfolgen. Telekommunikationsnetze entwickeln sich in Schritten, neue Technologien werden zumeist sukzessive eingeführt. Dies gibt eine gewisse Pfadabhängigkeit zwangsläufig vor. Der Übergang zu Next Generation Networks z.B. ist ein Prozess, der weitreichende Planungen und entsprechenden zeitlichen Vorlauf benötigt. Das bedeutet auch, dass abzulösende Technologien typischerweise noch eine Zeit lang parallel betrieben werden. Nur so lässt sich ein harmonischer Übergang zum Betrieb nächster Technologie-Generationen sicherstellen. Existierende leitungsvermittelte Kernnetze im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich bilden hier keine Ausnahme.

Ergänzt werden die technischen Restriktionen durch die ökonomischen Rahmenbedingungen: Sollte es Anbietern nicht möglich sein, die auf Vorleistungsebene wegfallenden Deckungsbeiträge durch eine entsprechende Überwälzung auf Endkundenpreise zu decken, etwa weil das Marktpreisniveau nicht in dem gleichen Ausmaß steigt, so entsteht eine Deckungsbeitragslücke gegenüber dem heutigen Status. Diese Deckungsbeitragslücke muss dann von dem Unternehmen selbst getragen werden und wird gerade solche Mobilfunkanbieter, die keine Profitabilitätsreserven mehr haben und um ihr Überleben kämpfen, schwer belasten. Hiervon werden gerade kleinere Anbieter betroffen sein, die als dritter oder vierter Anbieter im Markt tätig sind. Einige dieser Anbieter werden dies vermutlich nicht überleben.

Selbst wenn alle technischen Restriktionen einer Migration auf die neue Technologie gemeistert würden, bedeutete eine zu frühe und zu strikte regulatorische Effizienzvorgabe, dass Netzbetreiber zur ad-hoc-Migration quasi gezwungen sind. Im Extremfall werden hierdurch bestehende Anlagen entwertet, was zu erhöhtem und vor allem regulierungsinduziertem Abschreibungsbedarf führt. Verbunden hiermit sind erheblichen systemimmanente Risiken: typischerweise argumentieren Regulierer bei ihren Entgeltentscheidungen, dass Migrationskosten im Zuge eines Technologiewechsels (z.B. Entwertung und Rückbau leitungsvermittelter Technik) nicht berücksichtigungsfähig seien, da sie schon in der Vergangenheit (aus NGNSicht also heute) hätten abgeschrieben werden müssen. Offensichtlich ist dem jedoch durch heutige Regulierung ein Riegel in Form immer weiter abgesenkte Entgelte vorgeschoben, sodass eine vollständige Amortisation der getätigten Investitionen nicht mehr möglich wäre.

Der technologische Entwicklungsstand sowie sonstige strukturelle Unterschiede (z.B. Kostenunterschiede bei Lizenzen) des jeweiligen Netzes nehmen wie oben dargestellt also eine zentrale Rolle ein. Offensichtlich sind einheitlich für alle Mitgliedsstaaten vorgegebene Gleitpfade deshalb nicht geeignet, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Den nationalen Regulierungsbehörden sind deshalb entsprechende Freiheitsgrade zur Verlängerung des Gleitpfades einzuräumen. Gleitpfade sollten vor diesem Hintergrund nicht kürzer als 7 Jahre sein.

Schlussfolgerungen

Bereits heute existieren auf nationaler Ebene sowohl bei Regulierern als auch bei regulierten Unternehmen komplexe Kostenmodellsysteme, die weitreichende Anwendung in der regulatorischen Praxis finden. Ein Bedürfnis für ein zusätzliches, ausschließlich auf der Berechnung von Terminierungsentgelten ausgerichtetes und in jedem EU-Land zu implementierendes Kostenrechnungssystem besteht nicht.

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 8

Sofern die Höhe der FTR und MTR nach Maßgabe der Ergebnisse eines internationalen Tarifvergleichs festgelegt werden sollten, ist zu beachten, dass dies eine komplexe Aufgabe und keinesfalls trivial ist. Offensichtlich ist eine einfache Durchschnittsbildung der günstigsten Tarife weder hinreichend noch adäquat. Es gilt zu beachten, dass zwischen den Ländern grundlegende Unterschiede mit Blick auf Bevölkerungsgröße und -dichte, Größe des Territoriums, Lohnniveau, Steuern, Topographie, Verkehrsnachfrage, Dienstqualität (z.B. Funkabdeckung innerhalb von Gebäuden) oder auch Spektrumskosten vorliegen können. Dementsprechend müssen auf nationaler Ebene ausreichende Freiheitsgrade eingeräumt werden, um solchen länder- und marktspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Ansonsten werden Länder miteinander verglichen, die gerade keine strukturelle Ähnlichkeit aufweisen.

Eine Regulierung der FTR und MTR ist mit erheblichen Risiken verbunden. Die falsche Weichenstellung schon in einzelnen Punkten kann nachhaltige negative Effekte für die regulierten Unternehmen nach sich ziehen. Die Effekte beschränken sich nicht nur auf eine statische Sichtweise, im Gegenteil. Gerade im dynamischen Kontext gilt es besondere Sorgfalt walten zu lassen, um das Investitions- und Innovationsklima in Europa nicht zu belasten.

Dies wiederum hat Auswirkungen nicht nur unmittelbar auf die regulierten Netzbetreiber. Vielmehr sind hiermit insbesondere auch Risiken in Form negativer Sekundäreffekte in den vor- und nachgelagerten Märkten zu befürchten. Dies gilt nicht nur – wie oben bereits erwähnt – für Endkunden z.B. mit Prepaid-Produkten, sondern auch mit Blick auf Hersteller, die Ausrüstung und Anlagen für neue Technologien vermarkten. Letztlich kann dies auch zu nachhaltigen Effekten für die gesamte IKT-Branche in Europa führen.

Dies alles steht in diametralem Widerspruch zu den von Kommissarin Reding angegebenen Zielen: Die Verbraucher werden schlechter gestellt, die Anzahl der Unternehmen verringert und der Wettbewerb reduziert. Alle Beteiligten werden somit schlechter gestellt. Zudem werden Investitionsanreize empfindlich reduziert, wenn den Unternehmen eine sachgerechte Refinanzierung von Infrastrukturinvestitionen untersagt, die Telekommunikationsnetze als „umsonst“ angesehen werden. Auch Effizienzwirkungen werden vollends außer Acht gelassen. So wird die ökonomisch effiziente Allokationsregel für Fix- und Gemeinkosten (Ramsey Pricing) auf den Kopf gestellt, indem die Deckungsbeiträge dorthin verlagert werden, wo die Nachfrageelastizität potenziell am größten ist. Die entsprechenden Ausweichwirkungen resultieren in dem oben dargestellten Rückgang der Mobilfunkpenetration.

Diese Auswirkungen zeigen auch, dass der Empfehlungsentwurf im Widerspruch zum Telekommunikationsrechtsrahmen steht. Der Grundsatz des Art. 13 Zugangsrichtlinie, nachdem sicherzustellen ist, dass alle vorgeschriebenen Kostendeckungsmechanismen und Tarifsysteme die wirtschaftliche Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb fördern und für die Verbraucher möglichst vorteilhaft sind, würde bei einer Umsetzung der Empfehlung verletzt.

Eine Bezugnahme auf ein Statement von Kommissarin Reding sei an dieser Stelle gestattet, demzufolge „die große Kluft zwischen Festnetz- und Mobilfunk-Entgelten“ ein „ernsthafte Hindernis für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes“ sei. Dahingestellt sei an dieser Stelle, ob diese Aussage inhaltlich zutrifft. Der BITKOM ist – wie bereits oben dargestellt – der Auffassung, dass sich Fest- und Mobilfunknetze in

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 9

relevanten Aspekten unterscheiden, die eine unterschiedliche Handhabung der FTR und MTR nicht nur rechtfertigt, sondern auch erforderlich macht. Insoweit liegt ein sachlicher Grund vor, der es jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt gebietet, wesentlich Ungleiches auch ungleich zu behandeln. Die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise führt zudem sowohl im Bereich FTR als auch MTR allein zu einer absoluten Absenkung des Entgeltniveaus. Eine Aussage zum Verhältnis von FTR und MTR, mithin gerade der Frage der vermeintlichen Kluft zwischen beiden, wird nicht getroffen.

Das Mobilfunkmodell der USA ist kein geeignetes Vorbild. Eine Adaption der an das dortige Mobilfunkregime angelehnten Kommissionsvorschläge würde zu deutlich höheren Endkundenpreisen und einer deutlich geringerer Mobilfunkpenetration führen. Rund 100 Mio. Mobilfunkkunden in Europa wären davon betroffen.

Ein „Rebalancing“ zwischen Festnetz und Mobilfunk – für das auch keine Notwendigkeit besteht – wird durch die vorgeschlagene Änderung nicht bewirkt. Vielmehr werden Festnetz- wie Mobilfunkanbieter in weiten Teilen zu einer defizitären Angebotsbereitstellung verpflichtet. Es können nur vereinzelt Anbieter zufällig durch ihre spezifische Anrufstruktur profitieren. Im Grundsatz werden jedoch alle schlechter gestellt.

— Eine Schieflage in der Entgeltfestsetzung zwischen Mobilfunk und Festnetz besteht in Deutschland auch gar nicht. Denn mit den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist bereits ein einheitlicher Entgeltgenehmigungsmaßstab gesetzlich vorgeschrieben. Unterschiede in der Entgelthöhe können daher nicht auf einen unterschiedlichen Genehmigungsmaßstab zurückgeführt werden.

Das geltende Regelungsregime ist auch sachgerecht, um die von Kommissarin Reding formulierten Ziele – Verbraucherschutz und Wettbewerbsförderung – zu erreichen. Es untersagt den Anbietern bereits heute eine Gewinnerzielung mit Anrufzustellung und ermöglicht so durch diskriminierungsfreien Zugang zu Infrastruktur chancengleichen Wettbewerb. Zugleich stellen die Auswirkungen der geltenden Regeln auch das äußerste Maß dessen dar, was wirtschaftlich von den Unternehmen getragen werden kann. Ein Zwang zur Erbringung von Dienstleistungen weit unter den aus der Angebotsbereitstellung resultierenden Kosten ist nicht wirtschaftlich möglich und greift die Überlebensfähigkeit der Anbieter an.

Schließlich muss konstatiert werden, dass die regulierungspolitische Entscheidung über die zukünftige Behandlung von FTR und MTR nicht abseits der verbundenen Nebenwirkung und vielfältigen Risiken fallen darf. Nicht nur in statischer, sondern auch gerade in dynamischer Hinsicht müssen potenzielle Rückkopplungen entsprechend berücksichtigt werden. Erforderlich hierfür ist eine vorherige Wirkungs- bzw. Kosten-Nutzen-Analyse.

Eine solche sogenannte Folgenabschätzung („Impact Assessment“) sollte es zum Ziel haben, die verschiedenen Optionen für die angestrebte Zielerreichung zu identifizieren und hinsichtlich ihrer Wirkung auf das ökonomische und soziale Umfeld umfassend und ausgewogen zu analysieren. Dabei sollten auch die Vor- und Nachteile jeder Option aufgezeigt werden. Ohne Folgenabschätzung kann keine faktenbasierte politische Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission erfolgen.

Stellungnahme zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von Terminierungsentgelten

Seite 10

Wann immer die EU-Kommission eine entsprechende Empfehlung aussprechen sollte, ist es deshalb unverzichtbar, dass diese einhergeht mit einer vorherigen Folgenabschätzung, welche die Angemessenheit des geplanten Regulierungseingriffs unter Abwägung aller relevanten Vor- und Nachteile eindeutig und objektiv prüfbar bestätigt.