AMT FÜR KOMMUNIKATION
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

Einschreiben mit Rückschein

Ihr Schreiben	Aktenzeichen	Sachbearbeitung	Vaduz
-	731.3/2020-1074	GISI	4. November 2020

V E R F Ü G U N G

Das Amt für Kommunikation hat amtswegig
in der Verwaltungssache betreffend

Massnahmen der Sonderregulierung auf dem Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung (Terminierung) in das öffentliche Mobilfunknetz der

Swisscom (Schweiz) AG
Alte Tiefenaustrasse 6
3050 Bern
Schweiz

am 4. November 2020

wie folgt entschieden:

SPRUCH

1. Der für das gegenständliche Verfahren sachlich und räumlich relevante Markt wird gestützt auf Art. 21 Abs. 1 KomG als der Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung (Terminierung) in das öffentliche Mobilfunknetz der Verfahrenspartei festgelegt. Der Markt umfasst das gesamte Staatsgebiet Liechtensteins.

2. Es wird gemäss Art. 22 Abs. 1 KomG festgestellt, dass auf dem Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung (Terminierung) in das öffentliche Mobilfunknetz der Verfahrenspartei kein wirksamer Wettbewerb herrscht und die Verfahrenspartei gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b KomG alleine über beträchtliche Marktmacht verfügt.

3. Zur Beseitigung der festgestellten Wettbewerbsmängel und –probleme werden der Verfahrenspartei gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG folgende spezifische Verpflichtungen (Massnahmen der Sonderregulierung) in Bezug auf den gegenständlichen Vorleistungsmarkt auferlegt:

   a. Die Verfahrenspartei hat gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. h VKND jedem anderen Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Ersuchen Zugang zu ihrem öffentlichen Mobilfunknetz im Wege der direkten und indirekten Zusammenschaltung zur Anrufzustellung (Terminierung) zu gewähren.

   b. Die Verfahrenspartei hat gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf die Qualität jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen für den Zugang zu Terminierungsleistungen auf Vorleistungsebene zu gewähren wie sich selber, verbundenen oder anderen Unternehmen.

   c. Die Verfahrenspartei hat gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf Entgelte jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen für den Zugang zu Terminierungsleistungen auf Vorleistungsebene zu gewähren wie verbundenen oder anderen Unternehmen.

   d. Die Verfahrenspartei hat gemäss Art. 34 Abs. 3 und Art. 35 VKND spätestens 3 Monate ab Zustellung dieser Verfügung ein Standardangebot betreffend die „Terminierung in ihr öffentliches Mobilfunknetz“ auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen und laufend auf aktuellem Stand zu halten. Das Standardangebot hat sich inhaltlich an der Mustervorlage „Standardangebot zur Netzzusammenschaltung“ des Amtes für Kommunikation zu orientieren. Die Mustervorlage befindet sich auf der Webseite des Amtes (www.ak.llv.li) unter der Rubrik «Marktanalysen und Sonderregulierung» → «aktueller Stand» → «Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen (ESA2016 – M2)». Geplante Änderungen des Standardangebotes sind dem Amt für Kommunikation vor ihrer Anwendung mit einer Vorlaufzeit von mindestens sechs Wochen vorzulegen.

   e. Die Verfahrenspartei hat gemäss Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung von Sprachanrufen in das öffentliche Mobilfunknetz“

ab 1. Januar 2021 maximal ein Entgelt in Höhe der Kosten eines effizienten Betreibers, basierend auf dem vom Amt für Kommunikation spezifizierten internationalen Vergleichswertverfahren (Benchmarking) der Terminierungsentgelte, zu verrechnen. Für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung von Sprachanrufen in das öffentliche Mobilfunknetz“ der Verfahrenspartei gilt gemäss Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND ab 1. Januar 2021 eine Terminierungsentgelt-Obergrenze von 0.77 Rappen pro Minute (exkl. MWSt.). Dieses maximale Terminierungsentgelt gilt für Anrufe, die in Liechtenstein oder in einem anderen Land des EWR originieren.

4. Die Verfahrenspartei weist ihre Zusammenschaltungspartner, für die eine Änderung der Terminierungsentgelte zur Anwendung gelangt, innerhalb von 14 Tagen ab Zustellung dieser Verfügung auf die bevorstehende Senkung ihrer Terminierungsentgelte hin.

5. Die gegenständliche Verfügung ersetzt die Verfügung vom 28. Juli 2011 zum Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Liechtenstein (M7), mit der zuletzt festgestellt wurde, dass die Verfahrenspartei alleine über beträchtliche Marktmacht verfügt und entsprechende Massnahmen der Sonder-regulierung auferlegt wurden.

6. Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung wird gestützt auf Art. 100 Abs. 1 LVG i.V.m. Art. 116 Abs. 3 Bst. a und Abs. 8 LVG die aufschiebende Wirkung entzogen.

7. Die Kosten dieser Entscheidung verbleiben beim Land.

SACHVERHALT

A. Verfahrensablauf

A.1 Marktanalyse und öffentliches Konsultationsverfahren

Im Vorfeld des gegenständlichen Marktanalyseverfahrens wurde vom Amt für Kommunikation (folgend „AK“) im Oktober 2019 abgeklärt, ob die Verfahrenspartei Anpassungen der Terminierungsentgelte plante, die zu einer raschen Absenkung der Terminierungsentgelte auf das Niveau der EWR-Länder führen würde, wobei der BEREC Bericht «Termination rates at European level – January 2019»[1] als Vergleichsbasis zugezogen wurde. Die Rückmeldung machte klar, dass keine Anpassung zu erwarten war, die ein rasches Erreichen EWR-konformer Entgelte ergeben würde.

Die Verfahrenspartei wurde im Rahmen der nationalen Konsultation der Grundlagen und Planung der neuen Marktanalyserunde („Marktanalyse 2019+“) vom 13. Dezember 2019 bis 7. Februar 2020 über die vom AK geplante Analyse der Mobilterminierungsmärkte und die zu erwartende Absenkung der Obergrenze des Mobilterminierungsentgelts in Kenntnis gesetzt. Das AK erhielt u.a. von Telecom Liechtenstein AG und Swisscom (Schweiz) AG Stellungnahmen und nahm diese in das Abschlussdokument[2] auf.

In Übereinstimmung mit Art. 21 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. März 2006 über die elektronische Kommunikation (Kommunikationsgesetz; KomG), LGBl. 2006 Nr. 91, leitete das AK im Februar 2020 von Amtes wegen eine Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem in der Empfehlung[3] der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte (in weiterer Folge „Märkteempfehlung 2016“ genannt) enthaltenen Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung (Terminierung) in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen ein.

Am 18. Mai 2020 publizierte das AK seine amtswegige Analyse der betreiberindividuellen Vorleistungsmärkte für „Terminierung in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen“

---

1 BEREC, BoR (19) 91, Termination rates at the European level January 2019, abrufbar unter https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/8701-berec-report-on-termination-rates-at-the_0.pdf

2 Das Abschlussdokument „Marktanalyse Planung 2019 plus V2.0“ wurde am 3. März 2020 zusammen mit einer Neuigkeiten-Meldung auf der Webseite des AK publiziert und am 5. März mit elektronischem Mailing allen gemeldeten Anbieter und Betreiber angezeigt. Das Dokument ist abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/118681/amtsstellen/grundlagen-und-planung-marktanalyse-2019

3 Entscheidung der EFTA Überwachungsbehörde Nr. 93/16/COL vom 11. Mai 2016: Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund des in Anhang XI Ziffer 5cl des EWR-Abkommens genannten Rechtsakts (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) in der mit Protokoll 1 zum EWR-Abkommen und durch die sektoralen Anpassungen in Anhang XI zu diesem Abkommen geänderten Fassung für eine Vorabregulierung in Betracht kommen [2017/608], abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:084:FULL&from=FR

(nachfolgend „Mobilterminierungsmarkt“) und lud betroffene Interessenten im Rahmen einer öffentlichen Konsultation gemäss Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 KomG dazu ein, Stellungnahme zu spezifischen Konsultationsfragen wie auch zu anderen Inhalten der Analyse und insbesondere zu den vorgesehenen Massnahmen der Sonderregulierung bis 26. Juni 2020 abzugeben. Das AK bot zudem Konsultationsteilnehmern an, zur Besprechung spezifischer Fragen vor Abgabe ihrer Stellungnahme, eine Informationsveranstaltung durchzuführen. Die Veranstaltung fand in Form einer Videokonferenz am 10. Juni 2020 statt. Im Anschluss informierte das AK am 15. Juni 2020 mit elektronischem Mailing an die gemeldeten Anbieter über die wesentlichen Themen der Videokonferenz. Das AK ersuchte in dieser Mitteilung um Stellungnahmen zum Thema der einheitlichen Regulierung des Terminierungsentgelts in Bezug auf das Land des Originierungsnetzes: „Das Thema ‚Einheitliche Terminierungspreise unabhängig vom Originierungsort‘ scheint dem AK z.Zt. das einzige zu sein, in dem unter den Marktteilnehmern verschiedene Ansichten vorhanden sein könnten. Deshalb ersucht das AK die Marktteilnehmer, in Stellungnahmen zu diesem Thema ihre Standpunkte klar darzulegen, zu begründen und die Auswirkungen auf den Betreiber wie auch auf den Standort Liechtenstein insgesamt darzustellen.“

Die Mobilnetzbetreiber Swisscom (Schweiz) AG, Salt (Liechtenstein) AG und Telecom Liechtenstein AG übermittelten fristgerecht Stellungnahmen. Das AK wertete die eingelangten Stellungnahmen im Dokument „Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation der Analyse der Mobilterminierungsmärkte“ aus. Die Stellungnahmen wurden bei der Erstellung der Endfassung der Marktanalyse berücksichtigt, soweit diese in der Auffassung des Amtes für Kommunikation von Bedeutung waren bzw. ihnen Folge zu leisten war. Allen betroffenen Interessenten im Konsultationsverfahren, einschliesslich der verfügungsgegenständlichen Verfahrenspartei, kam ein (reines) Anhörungsrecht zu. Gemäss Art. 47 Abs. 1 KomG begründet die „Teilnahme an einer öffentlichen Konsultation [...] keine darüber hinausgehenden Rechtsansprüche“.

Die Auswertung der Stellungnahmen, die Stellungnahmen selbst, soweit sie nicht einer Geheimhaltungspflicht unterliegen, und die Endfassung der Marktanalyse sind auf der Webseite des AK[4,5] veröffentlicht. Das Konsultationsverfahren wurde mit der Veröffentlichung der Endfassung der Marktanalyse gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. b KomG abgeschlossen.

A.2 Gegenständliches Sonderregulierungsverfahren

Das gegenständliche Verfahren der „Sonderregulierung“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 KomG, in dessen Rahmen das AK der Verfahrenspartei als marktmächtigem Unternehmen „Pflichten mit

---

4 Die Stellungnahmen und das Auswertungsdokument ist abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/118827/amtsstellen/marktanalysen-mobilterminierung-und-festnetzterminierung

5 Die Marktanalyse ist abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/1713/amtsstellen/aktueller-stand

Verfügung (Massnahmen der Sonderregulierung)“ auferlegt, ist vom vorausgegangenen formlosen, öffentlichen Konsultationsverfahren klar abzugrenzen.

Zur formellen Einleitung des gegenständlichen Sonderregulierungsverfahrens und zur Wahrung des rechtlichen Gehörs hat das AK der Verfahrenspartei die geplanten Massnahmen der Sonderregulierung im verfahrensgegenständlichen Markt mit E-Mail vom 9. September 2020 zur formellen Gegenäusserung mit Frist bis zum 24. September 2020 zugestellt. Die Verfahrenspartei teilte am 22. September mit, dass sie ".... auf eine Stellungnahme verzichtet und bedauert, dass das AK ihre begründeten Einwände gegen die Marktanalyse in ihren diversen Stellungnahmen nicht gehört hat". Das AK hatte also keinen Grund, die geplanten Massnahmen zu ändern.

A.3 Vorlageverfahren vor der EFTA-Überwachungsbehörde

Vom 5. bis 28. Oktober 2020 fand durch Vorlage der geplanten Massnahmen der Sonderregulierung an die EFTA-Überwachungsbehörde (im weiteren Text „ESA“) und die Weiterleitung an die EWR-Regulierungsbehörden durch diese eine EWR-weite Konsultation in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG statt.

Mit Schreiben vom 28. Oktober 2020 teilte die ESA nach Prüfung der vom AK vorgelegten Massnahmenentwürfe mit, dass sie keine Einwände gegen deren Inkraftsetzung hat.

Die ESA publizierte die notifizierten Dokumente auf ihrer Internet-Seite[6] in englischer Sprache und war für deren Weiterleitungen an die EU-Seite des EWR-Abkommens besorgt.

A.4 Datengrundlage

Die wesentlichsten Daten, die die Grundlage für die gegenständliche Verfügung bilden, wurden vom AK im Rahmen der Statistik-Datenerhebungen erhoben. Diese erfolgt jeweils jährlich im ersten Halbjahr für das vorausgegangene Kalenderjahr.

Um dem gegenständlichen Verfahren möglichst aktuelle Daten zugrunde legen zu können, hat das AK am 7. Juli 2020 eine ausserordentliche Aktualisierung der grundsätzlich regelmässig einmal pro Jahr abgefragten Statistikdaten vorgenommen. Die Verfahrenspartei hat die entsprechenden Daten für das erste Halbjahr 2020 bzw. für das Stichdatum 30. Juni 2020 fristgerecht geliefert.

---

[6] abrufbar in der eCom registry der ESA unter abrufbar in der eCom registry der ESA unter https://www.eftasurv.int/internal-market/notifications-and-applications/ecom-notifications/ecom-documents?country=LI

Zusätzlich hält das AK den gegenständlichen Markt, wie andere relevante Märkte, unter fortlaufender Beobachtung.

A.5 Arten von Betreibern

Zur klaren Differenzierung zwischen unterschiedlichen Typen von Betreibern und Anbietern[7] wird folgende Terminologie verwendet:

- Unter einem Mobilfunknetzbetreiber wird ein Kommunikationsnetzbetreiber verstanden, der ein eigenes Funknetz sowie Kernnetz betreibt und Frequenznutzungsrechte zugewiesen bekommen hat.

  Ein Mobilfunknetzbetreiber kann Mobilfunkdienste Endkunden anbieten, sein Mobilfunknetz Betreibern ohne eigenes Funknetz (z.B. MVNO) anbieten, und/oder Mobilfunkdienste auf Vorleistungsebene Mobildienstanbietern und Wiederverkäufern anbieten. Ein „virtueller Mobilnetzbetreiber“ fällt nicht unter diese Bezeichnung.

- Unter einem virtuellen Mobilnetzbetreiber[8], in der Folge als „MVNO“ bezeichnet *(Mobile Virtual Network Operator – MVNO)* wird ein Kommunikationsnetzbetreiber verstanden, der Mobildienste anbietet, ohne selbst über eine Zuteilung von Frequenzspektrum (Frequenznutzungsrechte) oder ein Funkzugangsnetz zu verfügen. Ein MVNO bietet Mobilfunkdienste auf Endkunden- und/oder auf Vorleistungsebene an. Im Rahmen des gegenständlichen Verfahrens verfügen MVNO über hinreichend eigene Komponenten eines Mobil-Kernnetzes, die es ihnen erlauben, ihre Kunden bzw. deren SIM-Karten und das Gesprächsrouting zu kontrollieren und die eigenen Produkte und deren Entgelte frei zu gestalten. Dies schliesst insbesondere die Möglichkeit der autonomen Gestaltung der Terminierungsentgelte in ihr Netz mit ein. Nur MVNO, die die vorstehenden Kriterien erfüllen, werden für die Zwecke dieses Verfahrens als relevante Anbieter von Mobilterminierungsleistungen behandelt. Wenn die Kriterien erfüllt sind, gelten MVNOs als „Betreiber eines Mobilfunknetzes“ im Sinne dieser Marktanalyse.

- Mobildienstanbieter greifen auf Vorleistungsprodukte (i.d.R. Zugang und *Airtime*) eines Mobilfunknetzbetreibers oder auch MVNO zu. Diese Produkte werden dann im eigenen Namen und auf eigene Rechnung an Endkunden verkauft. „Reseller“ fallen z.B. in diese Kategorie. Mobildienstanbieter grenzen sich zu Mobilfunknetzbetreibern und MVNO dadurch ab, dass Mobildienstanbieter gerade nicht über die vollständige Kontrolle der

---

[7] Gemäss Art. 3 Abs. 1 und 2 KomG bildet der Begriff "Anbieter" den Oberbegriff zu den Begriffen „Diensteanbieter“ und „Betreiber“. Diensteanbieter ist jeder, der Dritten gewerbsmässig einen elektronischen Kommunikationsdienst anbietet; Betreiber ist jeder, der Dritten gewerbsmässig Netze und/oder zugehörige Einrichtungen bereitstellt oder über eine entsprechende Befugnis verfügt.

[8] Virtuelle Mobilnetzbetreiber (Mobile Virtual Network Operator – MVNO) gibt es in einer Reihe von Ausprägungen. MVNO schliessen mit einem oder mehreren Gastgeber-Mobilfunknetzbetreibern Zugangsvereinbarungen, die es ihnen erlauben, deren nationales Funkzugangsnetz, deren internationale Roamingpartnernetze und – je nach Vereinbarung – gegebenenfalls weitere Komponenten des Netzes oder anderer Systeme mitzubenützen.

SIM-Karten und des Gesprächsroutings verfügen und – ausschlaggebend für die vorliegende Analyse – die Entgelte für die Terminierung von Anrufen nicht kontrollieren können.

- Unter einem Betreiber werden in der Folge (undifferenziert) alle Arten von Kommunikationsnetzbetreiber verstanden. Mobilfunknetzbetreiber und MVNO fallen genauso unter diese Bezeichnung wie Festnetzbetreiber.
- Unter einem Mobilbetreiber werden im Folgenden alle Mobilfunknetzbetreiber und MVNO verstanden.
- Unter einem Mobilanbieter werden im Folgenden alle Mobilfunknetzbetreiber, MVNO und Mobildienstanbieter[9] verstanden.

B. Festgestellter Sachverhalt

B.1 Marktanalyseverfahren

Das vom AK amtswegig eingeleitete und durchgeführte Verfahren zur Analyse der Wettbewerbsverhältnisse auf den Vorleistungsmärkten für die Zustellung von Anrufen (Terminierung) in die individuellen öffentlichen Mobilfunknetze in Liechtenstein wurde mit der Publikation der Endfassung der Marktanalyse abgeschlossen. Die Marktanalyse untersucht die Wettbewerbsverhältnisse auf den Mobilterminierungsmärkten in Liechtenstein, beinhaltet jedoch keine individuell-konkreten Verwaltungsmassnahmen.

Die Endfassung der Marktanalyse „Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Liechtenstein - Vorleistungsmärkte der Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Mobilfunknetzen (M2-2016)“ vom 7. September 2020 sowie die Unterlagen der hierzu geführten öffentlichen Konsultation sind auf der Internet-Seite des AK[10] publiziert.

Im Rahmen dieser Marktanalyse wurden die Märkte der Anrufzustellung in das jeweilige Mobilfunknetz der Mobilfunknetzbetreiber in Liechtenstein und die darin herrschenden Wettbewerbsverhältnisse untersucht. Die in diesem Verfahren erhobenen und wiedergegebenen Daten und Sachverhalte werden im gegenständlichen Verfahren als amtsbekannt vorausgesetzt.

---

[9] Hierzu zählen etwa auch *mobile Virtual Network Enablers (MVNEs)*, *Enhanced Service Providers (ESPs)* und weitere Arten von mobilen Dienstanbietern.

[10] abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/118827/amtsstellen/marktanalysen-mobilterminierung-und-festnetzterminierung

B.2 Zur Verfahrenspartei

Die Verfahrenspartei bietet unter anderem Mobilfunkdienste an und ist gemäss Art. 43 KomG im Melderegister[11] eingetragen. Sie unterliegt der Informationspflicht (Art. 44 KomG) und liefert im Rahmen der Statistik-Datenerhebung dem AK regelmässig Informationen über ihre Tätigkeit und Infrastrukturen in Liechtenstein.

Die Verfahrenspartei betreibt seit -------- ein landesweites Mobilfunknetz nach dem GSM-Standard, seit -------- zusätzlich nach dem UMTS-Standard und seit -------- auch nach dem LTE-Standard, mit insgesamt -------- Antennenstandorten per Ende 2020. Sie ist eine vertikal integrierte Mobilfunknetzbetreiberin mit eigenen Endkundenprodukten[12].

Die Diensterbringung erfolgt – nachdem das Konzessionsregime im Jahr 2006 beseitigt wurde – auf Basis der Meldung der Verfahrenspartei. Grundlage für die Funkdienste ist die am 30. Januar 2015 erteilte Frequenzzuteilungsverfügung, welche auf der Webseite des AK veröffentlicht ist[13]. Im Weiteren wurden der Verfahrenspartei vom AK Rufnummern[14] und Adressierungelemente[15] zugeteilt, die unter anderem für die Erbringung von Mobilfunkdiensten eingesetzt werden.

Das gegenständliche Verfahren und die verfügten Massnahmen der Sonderregulierung betreffen ausschliesslich die Erbringung von Mobilfunkdiensten der Verfahrenspartei in Liechtenstein. Tätigkeiten der Verfahrenspartei im Ausland oder aufgrund von im Ausland, namentlich der Schweiz, erteilten Konzessionen sind nicht Teil des vorliegenden Verfahrens bzw. Marktes. Soweit nicht ausdrücklich anders bezeichnet, beziehen sich daher Verweise auf die Verfahrenspartei ausschliesslich auf dieses Unternehmen als nach Art. 43 KomG gemeldete Mobilfunknetzbetreiberin in Liechtenstein in Bezug auf die Tätigkeit gemäss Frequenzzuteilungsverfügung.

Die von der Verfahrenspartei erbrachten Terminierungsleistungen umfassen den von anderen Betreibern zur Terminierung übergebenen, netzextern originierten Verkehr sowie den für Dritte zur Terminierung angenommenen Verkehr und die Eigenleistungen im Rahmen der Terminierung von netzinternen Gesprächen.

Gemäss Statistik-Datenerhebung hat die Verfahrenspartei im Jahr 2019 -------- Minuten Verkehr in ihrem Mobilfunknetz zugestellt (terminiert). Dieser Verkehr umfasst -------- off-net-Minuten aus nationalen Mobil- und Festnetzen, -------- Minuten aus dem Ausland und auch -------- Minuten On-Net-Verkehr, d.h. Terminierungsleistungen, die sich die Verfahrenspartei in

---

11 abrufbar unter https://www.llv.li/files/ak/pdf-llv-ak-melderegister.pdf
12 abrufbar unter https://www.swisscom.ch/de/privatkunden/abos-tarife/inone-mobile/abo-uebersicht/natel-abo-in-liechtenstein.html
13 abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/12254/amtsstellen/frequenzzuteilungen
14 abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/11098/amtsstellen/nummerierung
15 abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/1111/amtsstellen/adressierung

ihrem eigenen Netz selbst erbringt. Der Gesamtverkehr im ersten Halbjahr 2020 belief sich auf -------- Minuten, davon -------- Minuten aus nationalen und -------- Minuten aus ausländischen Netzen.

B.3 Zur Definition des relevanten Marktes

Terminierung (Anrufzustellung) in Mobilfunknetzen ist eine grundlegende Zusammenschaltungsleistung und dient der Sicherstellung der wechselseitigen Erreichbarkeit von Teilnehmern (bzw. Mobiltelefonen) im eigenen Netz und über Netzgrenzen hinweg. Terminierung in Mobilfunknetzen ist eine Vorleistung und besteht darin, dass Anrufe zum angewählten Mobiltelefonanschluss zugestellt werden (Abbildung 1), unabhängig davon, wo der Anruf originiert, und unabhängig von der Mobilfunktechnologie.

Die relevanten Leistungen des Marktes umfassen den von anderen Betreibern an einem vordefinierten Netzübergabepunkt (Zusammenschaltung) zur Terminierung übergebenen, netzextern originierten Verkehr (off-net), sowie den für Dritte zur Terminierung angenommenen Verkehr und die erbrachten Eigenleistungen im Rahmen der Terminierung von netzinternen Gesprächen (on-net). Die Terminierungsleistungen für Dritte und der entsprechende Verkehr ist dem Terminierungsmarkt der Verfahrenspartei zuzurechnen, da sie über das faktische Terminierungsmonopol für Anrufe auf diese Nummern verfügt, Zusammenschaltungsvereinbarungen abschliesst und gegenüber anderen Netzbetreibern die Terminierungsentgelte festsetzt.

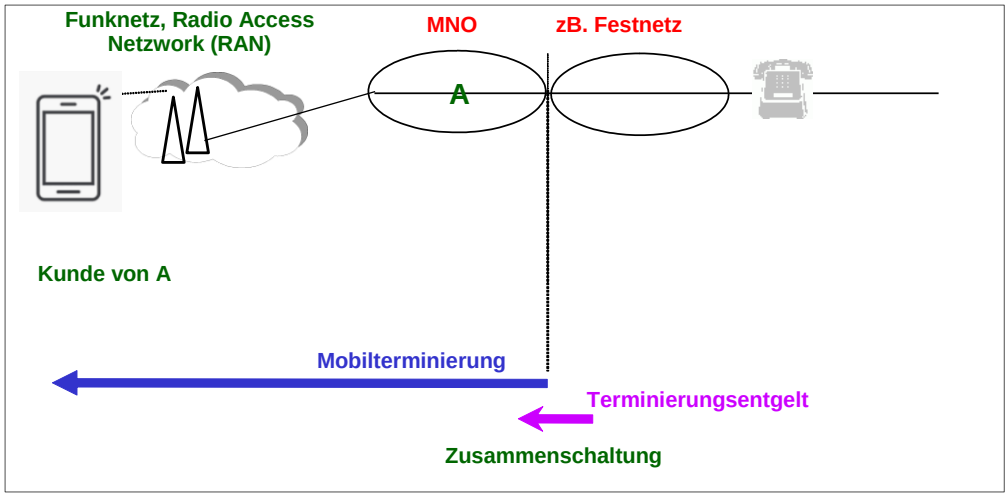

Abbildung 1: Standardfall der Zusammenschaltung und Mobilterminierung [Quelle: AK]

Nachfrager nach Mobilterminierungsleistungen sind sowohl inländische als auch ausländische Festnetz- und Mobilbetreiber. Die Leistung der Terminierung im eigenen Mobilfunknetz ist eine Zusammenschaltungsleistung und spannt einen betreiberindividuellen Terminierungsmarkt auf.

Für die Leistung der Terminierung hat der nachfragende Netzbetreiber ein Entgelt (Terminierungsentgelt) an den Terminierungsnetzbetreiber zu entrichten. Der die Leistung – direkt oder indirekt – nachfragende Quellnetzbetreiber stellt sämtliche Kosten eines

Gesprächs (also auch das Terminierungsentgelt) seinem Kunden (dem rufenden Teilnehmer) im Rahmen der Endkundenpreise in Rechnung. Bei diesem als Calling-Party-Pays-Prinzip (CPP) bezeichneten Abrechnungsprinzip trägt der Anrufende die gesamten Kosten eines Anrufes; der Angerufene trägt keine Kosten. In Liechtenstein wird dieses Prinzip – wie auch in anderen europäischen Ländern – von allen Betreibern angewandt, was zu Externalitäten und in weiterer Folge zu Marktfehlern führt.

Im Fall der Terminierung sind die Markteintrittsbarrieren unendlich hoch und potenzieller Wettbewerb ist nicht vorhanden: Niemand anders als der Mobilbetreiber, an dessen Netz das gerufene Telefon angeschlossen ist, kann einen Anruf zustellen, d.h. der Mobilbetreiber hat nach dem derzeitigen Stand der Technik ein Terminierungsmonopol in seinem Netz. Die Terminierungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden individuellen (Monopol-)Terminierungsmärkte und konstituiert wiederum einen eigenen Markt.

Das räumlich relevante Ausdehnungsgebiet des Terminierungsmarktes ist das ganze Staatsgebiet Liechtensteins.

B.4 Zur Analyse des Marktes

Die Märkte für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen sind Monopolmärkte. Die Verfahrenspartei verfügt in ihrem individuellen Terminierungsmarkt deshalb über einen konstanten Marktanteil von 100%.

Die Verfahrenspartei verfügt aus ökonomischer Sicht auf dem gegenständlichen (auf „ihrem“) Terminierungsmarkt (wie auch die anderen Terminierungsnetzbetreiber) über beträchtliche Marktmacht. Da die Verfahrenspartei die einzige Anbieterin auf „ihrem“ Markt ist, ist eine Beurteilung, ob zwei oder mehrere Unternehmen gemeinsam über beträchtliche Marktmacht verfügen, hinfällig.

Für die Auswahl und Ausgestaltung aufzuerlegender Massnahmen der Sonderregulierung ist von zentraler Bedeutung, welche spezifischen Marktfehler und Wettbewerbsprobleme im Zusammenhang mit einer unregulierten Mobilterminierungsleistung gemäss dem Greenfield-Ansatz zu erwarten wären.

Die Ursachen für Marktfehler im verfahrensgegenständlichen Markt sind insbesondere die folgenden zwei strukturellen Besonderheiten der Terminierungsleistung:

(1) Monopol: Die Terminierungsleistung zu einem bestimmten mobilen Endgerät (Teilnehmer) ist eine Monopolleistung und kann durch keinen anderen Betreiber als demjenigen, bei dem die SIM-Karte bzw. Rufnummer provisioniert ist, erbracht werden.

(2) Fehlen eines disziplinierenden Regelmechanismus: Die gesamten Kosten eines Gesprächs zu einem Mobilfunkteilnehmer (Originierung, Transit und Terminierung) trägt gemäss dem Calling-Party-Pays-Prinzip (CPP) der rufende Teilnehmer. Dem gerufenen Teilnehmer fallen keine Kosten an. Dieses Tarifsystem ist verantwortlich für

folgende Externalität: Die Entscheidung, über welches Netz Gespräche zugestellt werden (und somit auch, was die Zustellung kostet) trifft der gerufene Teilnehmer, die Kosten aber trägt der rufende Teilnehmer. Der Terminierungsanbieter kann das Terminierungsentgelt erhöhen, ohne disziplinierende Massnahmen seiner Teilnehmer befürchten zu müssen. Aus diesem Grund wird ein rationaler Anbieter von Terminierungsleistungen das Entgelt zumindest in der Höhe des „Monopolpreises" für Anrufe in Mobilnetze setzen.

Im Falle einer Nichtregulierung der Terminierungsentgelte sind daher folgende vier aktuellen bzw. potentiellen Wettbewerbsprobleme zu erwarten:

(1) Allokative Marktverzerrungen auf Grund überhöhter Terminierungsentgelte für Anrufe vom Fest- ins Mobilfunknetz. Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzanrufer.

(2) Allokative Marktverzerrungen auf Grund überhöhter Terminierungsentgelte für Anrufe zwischen Mobilnetzen sowie auf Grund der Preisdiskriminierung von On-Net- und Off-Net-Anrufen (verzerrte Preisstrukturen).

(3) Ausschlussstrategien gegenüber kleinen Mobilfunkbetreibern, insbesondere aber Marktneueinsteigern (z.B. MVNOs). Diese können sowohl durch nichtpreisliche Taktiken wie Verweigerungs- bzw. Verzögerungsstrategien bei der Zusammenschaltung, ungerechtfertigte Konditionen oder inferiore Qualität erfolgen als auch durch preisliche Taktiken wie überhöhte Terminierungsentgelte, starke Preisdiskriminierung von On-Net- und Off-Net-Anrufen (Praktizierung einer Kosten-Preis-Schere (Margin Squeeze)). Damit in Zusammenhang steht die Gefahr der Übertragung von Marktmacht auf die Endkundenebene. Dieses Wettbewerbsproblem ist vor allem im Zusammenhang mit dem Markteintritt neuer Anbieter relevant.

(4) Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten von Mobilbetreibern und zum Nachteil von Festnetzbetreibern, dort wo sich Geschäftsfelder überschneiden (Fest-Mobil-Konvergenz, Erhöhung der Substitution zwischen Fest- und Mobilnetzen). Daraus resultiert die Gefahr der Marktmachtübertragung auf Festnetzmärkte und konvergente Märkte bzw. die Gefahr von Ausschluss-Strategien gegenüber Festnetzbetreibern.

Die allokativen Wettbewerbsverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe in die Mobilnetze stellen in der Auffassung des AK jedoch bei Weitem das bedeutendste Wettbewerbsproblem dar.

B.5 Nachfrageseitige Gegenmacht

Auf resistenten Monopolmärkten ist die Marktgegenseite (die Nachfrager) letztlich die einzige verbleibende Kraft, die die mit Monopolmärkten einhergehende Marktmacht (des einzigen Anbieters) disziplinieren könnte. Aus diesem Grund ist die nachfrageseitige

Verhandlungsmacht (Art. 31 Abs. 1 Bst. c VKND) letztlich das Schlüsselkriterium für die Beurteilung von Marktmacht auf den betreiberindividuellen Terminierungsmärkten.

Nachfrageseitige Gegenmacht ist die Verhandlungsmacht von Kunden gegenüber dem Anbieter eines Produktes/Dienstes. Ein Nachfrager hat nur dann Verhandlungsmacht, wenn er über ein glaubwürdiges und effektives Drohpotenzial verfügt. Die Drohung, die Leistung von einem anderen Anbieter zu beziehen oder sie selbst zu produzieren, steht einem Nachfrager von Terminierungsleistungen auf der Vorleistungsebene – da nur der Betreiber, an dessen Netz das gerufene Telefon angeschaltet ist, einen Anruf zustellen kann – nicht zur Verfügung. Die nachfrageseitige Verhandlungsmacht ist daher ganz erheblich einschränkt.

Was die Nachfragemacht auf der Endkundenebene auf Terminierungsseite anbelangt, so ist es nicht möglich, niedrigere Terminierungsentgelte durchzusetzen, da für den Mobilbetreiber die Nettobilanz einer solchen Absenkung jedenfalls negativ sein wird, die Weitergabe einer Absenkung der Terminierungskosten durch die Originierungsnetzbetreiber nicht hinreichend sichergestellt werden kann und es für den Nachfrager wie auch für den betreffenden Mobilbetreiber günstiger, rationaler und effektiver ist, alternative Lösungen zur Umgehung zu finden. Anrufer auf der Endkundenebene wiederum haben weder Alternativen (das Gespräch zu einem bestimmten Telefon kann nicht durch einen anderen Anruf in ein anderes Netz substituiert werden), noch kann und wird der Terminierungsnetzbetreiber über Terminierungsentgelte verhandeln. Im Ergebnis heisst das, dass auch die Endkunden über keine Nachfragemacht verfügen.

B.6 Die geltenden Mobilterminierungsentgelte (im EWR-Vergleich)

Die liechtensteinischen Mobilfunkbetreiber verlangen derzeit ein einheitliches Mobilterminierungsentgelt von 0.029 CHF pro Minute.

In Liechtenstein kommen im Zusammenhang mit der Terminierung von Sprachanrufen keine Peak/Off-Peak-Unterscheidung, Weekend-Tarife, Call-Set-up-Entgelte oder andersartige Aufschläge zur Anwendung. Die Entgelte sind einheitlich, unabhängig davon, ob der Anruf innerhalb oder ausserhalb des EWR originiert.

Der Body of European Regulators for Electronic Communications (nachfolgend „BEREC“) erhebt detaillierte Daten über die Terminierungsentgelte in Europa, indem BEREC halbjährlich einen Fragebogen zur Datenerhebung den nationalen Regulierungsbehörden zur Verfügung stellt und die erhobenen Daten auf Länder- und europäischer Ebene konsolidiert und

analysiert. Die Abbildung 2 ist dem jüngsten BEREC Bericht zu Terminierungsentgelten in Europa entnommen[16].

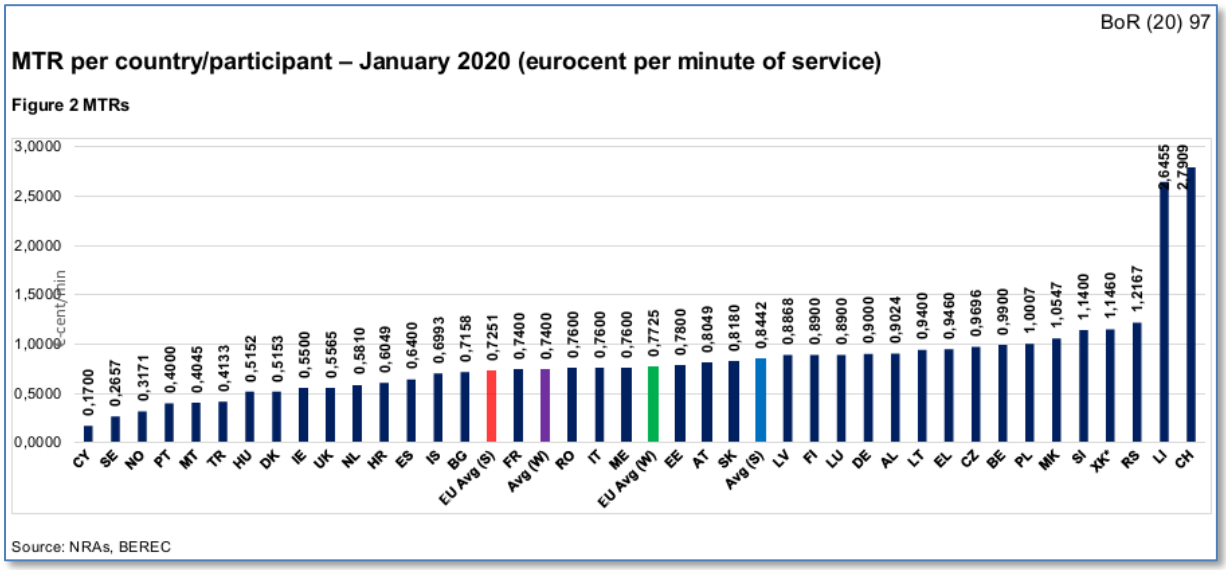

Abbildung 2: Mobilterminierungsentgelte im europäischen Vergleich per 1. Januar 2020 (EURcent pro Minute), [Quelle: BEREC Report vom 11. Juni 2020, BoR (20) 97 „Termination rates at the European level January 2020"]

In Abbildung 2 sind die durchschnittlichen nationalen Mobilterminierungsentgelte zum Stichtag 1. Januar 2020 dargestellt. Aus der Abbildung geht hervor, dass das Mobilterminierungsentgelt in Liechtenstein mit 2.6455 EURcent pro Minute bei mehr als dem Dreifachen des einfachen EU-Durchschnitts („EU Avg (S)") von 0.7251 EURcent pro Minute liegt. Aus den dargestellten Werten ergibt sich ein einfacher EWR-Durchschnittswert von 0.7747 EURcent pro Minute unter Einbezug Liechtensteins, oder unter Ausschluss des Liechtensteiner Wertes 0.7102 EURcent pro Minute.

C. Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum Markt „Terminierung in das individuelle öffentliche Mobilfunknetz", insbesondere zur Abgrenzung, zu den wettbewerblichen Verhältnissen sowie den einzelnen Indikatoren für Marktmacht, ergeben sich aus der eingehenden, schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchung im Rahmen der Marktanalyse vom 7. September 2020.

Nach grundsätzlichen Ausführungen zur Marktanalyse und dem Marktanalyse-Verfahren, beschreibt das Dokument eingehend die Marktsituation in Liechtenstein und geht auf die Spezifika von Liechtenstein ein.

---

[16] abrufbar unter https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9285-termination-rates-at-the-european-level-january-2020

Der relevante Markt wird – nach einer schlüssigen und nachvollziehbaren Erklärung der Leistung der Mobilfunkterminierung – sowohl sachlich wie auch räumlich abgegrenzt und definiert.

Im Rahmen der Analyse der Marktmacht wird zunächst auf die einzelnen Kriterien eingegangen, die für die Beurteilung im Sinne des Art. 31 Abs. 1 VKND relevant sein können, ob ein Unternehmen eine der Beherrschung gleichkommenden Stellung einnimmt. Die Marktanalyse legt nachvollziehbar dar, warum nicht alle Indikatoren für die Beurteilung der wettbewerblichen Verhältnisse auf einem Monopolmarkt von Bedeutung sind, und dass die Indikatoren Marktanteile und nachfragseitige Gegenmacht eine besondere Relevanz im Rahmen der Untersuchung der wettbewerblichen Verhältnisse auf dem Monopolmarkt „Mobil-Terminierung" einnehmen.

Da auf Grund der bestehenden Regulierung regelmässig kein wettbewerbswidriges Verhalten erkannt werden kann, werden auch potenzielle Wettbewerbsprobleme untersucht, die für den Fall der Nicht-Regulierung bestehen würden. Auf Grundlage der Untersuchung der einzelnen Marktmachtindikatoren und dem Aufzeigen der strukturellen Besonderheiten des gegenständlichen Mobilterminierungsmarktes wird klar, dass Wettbewerbsprobleme für den Fall der Nicht-Regulierung der (Mobil-) Terminierungsleistung(en) bestehen. Die Marktanalyse gelangt somit zur Auffassung, dass aus ökonomischer Sicht kein selbsttragender Wettbewerb herrscht und Regulierung (die Auferlegung spezifischer Verpflichtungen) erforderlich ist.

Im Rahmen der Stellungnahmen zur Marktanalyse gehen die Konsultationsteilnehmer entweder materiell nicht auf die Marktabgrenzung und –analyse ein oder bestätigen die Ausführungen der Marktanalyse. Einzig Swisscom verweist kursorisch auf frühere, ab dem Jahr 2008 eingereichte Stellungnahmen, deren Kritik in der gegenständlichen Marktanalyse nicht berücksichtigt worden sei. Ohne eine Ausführung, inwiefern das gegenständliche Verfahren betroffen ist, kann das AK nicht auf diese Verweise eingehen. Es ist jedoch auszuführen, dass die kursorischen Verweise von Swisscom im Rahmen des Marktanalyseverfahrens „M7 Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Liechtenstein (Mobilterminierungsmarkt)", das im Jahr 2011 abgeschlossen wurde, behandelt wurden.[17]

Die Marktanalyse zeigt mögliche Regulierungsoptionen auf und wiegt sie gegeneinander ab, bevor eine begründete Empfehlung ausgesprochen wird.

---

[17] Die zwei Auswertungsdokumente zu den Konsultationen vom 26. August – 12. September 2008 und vom 28. September – 3. November 2010 sind auf der Webseite des AK abrufbar, unter https://www.llv.li/files/ak/pdf-llv-ak-auswertung_stellungnahmen_2._konsultation_m7.pdf und unter: https://www.llv.li/files/ak/pdf-llv-ak-auswertung_stellungnahmen_3_nationale_konsultation_zu_m7.pdf

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

D. Rechtliche Beurteilung

D.1 Zu den rechtlichen Grundlagen des Verfahrens

Gemäss Art. 20 Abs. 1 KomG hat das AK von Amtes wegen zu prüfen, ob auf den Märkten der elektronischen Kommunikation in Liechtenstein wirksamer Wettbewerb herrscht. Herrscht kein wirksamer Wettbewerb, d.h. verfügen ein oder mehrere Anbieter über beträchtliche Marktmacht, hat das Amt gestützt auf Art. 20 Abs. 2 KomG die erforderlichen Massnahmen der Sonderregulierung gemäss Art. 23 KomG i.V.m. Art. 34 bis 43 VKND zu treffen, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen oder zu vermindern.

Der Umfang der im Rahmen dieser Prüfung zu untersuchenden Dienst- bzw. Produktmärkte ist vom AK nach Art. 21 Abs. 1 KomG unter Bedachtnahme auf die Märkteempfehlung 2016 abzugrenzen.

Das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht – dies entspricht einer marktbeherrschenden Stellung im allgemeinen EWR-Wettbewerbsrecht – ist insbesondere an Hand der in Art. 31 VKND festgelegten Kriterien zu ermitteln. Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich die beträchtliche Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Entgelte zu erhöhen, ohne signifikante Umsatzverluste erleiden zu müssen. Nach der Gleichsetzungsthese der ESA und der Europäischen Kommission herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb, wenn kein Unternehmen am Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Gemäss Art. 20 Abs. 1, zweiter Satz, KomG und Art. 6 Abs. 2 RKV hat das AK bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben Empfehlungen der ESA zur Harmonisierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation weitestgehend zu berücksichtigen.

Für die Festlegung des Terminierungsentgeltes ist insbesondere die „Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 13. April 2011 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in den EFTA-Staaten“[18] einschlägig. Nach dieser Empfehlung ist die Festlegung des Terminierungsentgeltes an den inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers, d.h. mit dem pure BU LRIC Kostenstandard (pure Bottom-up Long Run Incremental Cost) zu berechnen, oder bei knappen Ressourcen mittels Benchmarking festzulegen, nämlich auf Basis der EWR-Länder, die eigene pure BU LRIC Modelle verwenden.

Im Zusammenhang mit der Marktanalyse der Terminierungsmärkte und der Regulierung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte sind insbesondere folgende Rechtsgrundlagen massgeblich:

---

[18] abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08101044-29a1-11e2-9209-01aa75ed71a1/language-de.

Empfehlungen der ESA

- Empfehlung der EFTA Überwachungsbehörde vom 13. April 2011 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in den EFTA-Staaten[19],
  in weiterer Folge „Terminierungsempfehlung 2011“ genannt.
- Entscheidung der EFTA Überwachungsbehörde Nr. 93/16/COL vom 11. Mai 2016: Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund des in Anhang XI Ziffer 5cl des EWR-Abkommens genannten Rechtsakts (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) in der mit Protokoll 1 zum EWR-Abkommen und durch die sektoralen Anpassungen in Anhang XI zu diesem Abkommen geänderten Fassung für eine Vorabregulierung in Betracht kommen [2017/608][20],
  in weiterer Folge „Märkteempfehlung 2016“ genannt.
- Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 2. Dezember 2009 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäss Artikel 7 des in Anhang XI Ziffer 5cl des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste) in der mit Protokoll 1 zum EWR-Abkommen geänderten Fassung[21],
  in weiterer Folge „Notifizierungsempfehlung 2009“ genannt.
- Leitlinien der EFTA Überwachungsbehörde vom 14. Juli 2004 zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäss Anhang XI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (2006/C 101/01)[22],
  in weiterer Folge „SMP-Leitlinien“ genannt.

EWR-Richtlinien

Folgende EWR Richtlinien, die in Liechtenstein durch das KomG und die darauf gestützten Verordnungen umgesetzt wurden, sind zu berücksichtigen:

- 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 ("Zugangsrichtlinie"; EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cj.01)[23],
  in weiterer Folge „Zugangsrichtlinie“ genannt.

---

19 abrufbar unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08101044-29a1-11e2-9209-01aa75ed71a1/language-de.

20 abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:084:FULL&from=FR.

21 abrufbar unter https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d5da7711-0c21-495f-b929-50b72cfed46b/language-de/format-PDF/source-107590473

22 abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:101:0001:0029:de:PDF.

23 abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0019.

- Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste ("Genehmigungsrichtlinie"; EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5ck.01)[24], in weiterer Folge „Genehmigungsrichtlinie“ genannt.
- Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste ("Rahmenrichtlinie"; EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cl.01)[25], in weiterer Folge „Rahmenrichtlinie“ genannt.
- Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten ("Universaldienstrichtlinie"; EWR-Rechtssammlung: Anh. XI - 5cm.01)[26], in weiterer Folge „Universaldienstrichtlinie“ genannt.

Weitere Empfehlungen und Leitlinien

- Mitteilung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 2018, Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Text von Bedeutung für den EWR) (2018/C 159/01).[27]
- Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27. April 2018, Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance) {C(2018) 2374 final}.[28]

Unionsweit einheitliche Terminierungsentgelte auf Grundlage des Europäischen Kodex

Die Europäische Union erliess am 11. Dezember 2018 die Richtlinie 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“[29]. Gemäss Artikel 75 dieser Richtlinie erlässt die Europäische Kommission bis zum 31. Dezember 2020 einen delegierten Rechtsakt, in dem die unionsweiten Höchstentgelte für die Terminierung von Sprachanrufen in der Europäischen Union festgelegt werden („Eurorates“).

Im Entwurf des delegierten Rechtsaktes, den die Kommission vom 25. August bis 22. September 2020 auf ihrer Webseite „Have your say“ [30] in die öffentliche Konsultation gab,

---

[24] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020.
[25] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021.
[26] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32002L0022.
[27] abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0507(01)&from=DE
[28] abrufbar unter https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/staff-working-document-guidelines-market-analysis-and-assessment-smp-under-eu-regulatory.
[29] Richtlinie 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, Text von Bedeutung für den EWR https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018L1972

[30] abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates-

finden sich die voraussichtlichen Regelungen des einheitlichen maximalen Terminierungsentgeltes für Mobilnetze, des einheitlichen maximalen Terminierungsentgeltes für Festnetze, der Systemanpassungs- und Übergangsfristen, der Gleitpfadregelungen und die Einschränkung der Entgeltregulierung auf Anrufe, die in der Union originieren und terminieren.

Der Kodex und somit auch der delegierte Rechtsakt wurden noch nicht in das EWR-Abkommen übernommen. Sie werden nach Abschluss des Übernahmeverfahrens in die liechtensteinische Gesetzgebung eingehen bzw. direkt anwendbar sein.

D.2 Zur Zuständigkeit

Gemäss Art. 55 KomG i.V.m. Art. 3 der Verordnung vom 3. April 2007 über die Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation (RKV), LGBl. 2007 Nr. 68, obliegt dem AK als zuständiger Regulierungsbehörde die Erfüllung aller regulatorischen Aufgaben in Übereinstimmung mit Art. 56 KomG im Bereich der elektronischen Kommunikation. Zu diesen Aufgaben gehören namentlich die Förderung und Überwachung des wirksamen Wettbewerbs gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. a KomG und das Anordnen von Massnahmen der Sonderregulierung gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. h KomG.

D.3 Zur nationalen und EWR-weiten Konsultation

Beabsichtigt das AK Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen, die voraussichtlich beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden, hat es dies betroffenen Interessenten in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 KomG anzukündigen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme innert einer angemessenen Frist zu geben. Dies kann gemäss Art. 46 KomG im Rahmen einer öffentlichen Konsultation erfolgen.

Die Mobilfunknetzbetreiber wurden im Rahmen der nationalen Konsultation der Grundlagen und Planung der neuen Marktanalyserunde („Marktanalyse 2019+“) vom 13. Dezember 2019 bis 7. Februar 2020 über die vom AK geplanten Schritte, die zu einer Absenkung der Terminierungsentgelte im Rahmen des gegenständlichen Verfahrens führen würden, in Kenntnis gesetzt. Das AK erhielt u.a. von TLI und Swisscom Stellungnahmen und nahm diese in das Abschlussdokument[31] auf.

Die spezifische Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Liechtenstein wie auch die geplanten Regulierungsmassnahmen wurden vom AK vom 18. Mai bis 26. Juni 2020 allen gemeldeten Betreibern und Anbietern zur Konsultation vorgelegt. Die Stellungnahmen

[31] Das Abschlussdokument „Marktanalyse Planung 2019 plus V2.0“ wurde am 3. März 2020 zusammen mit einer Neuigkeiten-Meldung auf der Webseite des AK publiziert und am 5. März mit elektronischem Mailing allen gemeldeten Anbieter und Betreiber angezeigt. Das Dokument ist abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/118681/amtsstellen/grundlagen-und-planung-marktanalyse-2019

wurden im Rahmen der Erstellung der Endfassung der Analyse der Mobilterminierungsmärkte vom berücksichtigt, soweit ihnen in der Auffassung des Amtes Folge zu leisten war. Zur Wahrung der Transparenz verfasste und veröffentlichte das AK ein Auswertungsdokument der eingelangten Stellungnahmen.

Der Entwurf der gegenständlichen Verfügung wurde sodann der Verfahrenspartei zur Wahrung des rechtlichen Gehörs am 9. September 2020 mit der Aufforderung zugestellt, bis spätestens 24. September 2020 eine allfällige Stellungnahme zur Analyse und den vorgesehenen Massnahmen der Sonderregulierung einzubringen.

Die Verfahrenspartei teilte am 22. September mit, dass sie ".... auf eine Stellungnahme verzichtet und bedauert, dass das AK ihre begründeten Einwände gegen die Marktanalyse in ihren diversen Stellungnahmen nicht gehört hat". Das AK hatte also keinen Grund, die geplanten Massnahmen zu ändern.

Beabsichtigt das AK – wie im vorliegenden Fall – Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen, die voraussichtlich Auswirkungen auf den Handel zwischen EWR-Vertragsstaaten haben werden, hat es in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG und Art. 7 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG zusätzlich zur nationalen Konsultation vorgängig die ESA und die anderen nationalen Regulierungsbehörden im EWR zu konsultieren. Das AK hat zu diesem Zweck den Entwurf der gegenständlichen Verfügung am 5. Oktober 2020 der ESA vorgelegt. Die einschlägigen Verfahrensbestimmungen wurden befolgt.

D.4 Zur Stellungnahme der EFTA-Überwachungsbehörde

Am 28. Oktober 2020 informierte die ESA, dass sie der Inkraftsetzung der gegenständlich vorgelegten Regulierungsmassnahmen zustimmt: «The Authority has examined the notified draft measure and has no comments»[32].

D.5 Der zu untersuchende Markt

D.5.1 Zur Marktabgrenzung

Gemäss den SMP-Leitlinien ist der Definition des sachlich relevanten Marktes ein Test der Substituierbarkeit des in Frage stehenden Produktes oder Dienstes auf der Nachfrage- und der Angebotsseite zu Grunde zu legen. All diejenigen Produkte gehören zum selben Markt, die aus Verbraucher- und Anbietersicht als hinreichend auswechselbar angesehen werden. Ein hierfür

---

[32] abrufbar unter https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Comments_No%20Comments%20letter%20-%20LIE-%20market%201_2016%20-%20Wholesale%20call%20termination%20on%20individual%20public%20telephone%20networ.pdf

allgemein anerkanntes Verfahren stellt der sog. SSNIP-Test (small but significant non-transitory increase in price – SSNIP) oder Hypothetischer-Monopolisten-Test dar.

Die ESA hat in ihrer Märkteempfehlung 2016 diejenigen sachlich relevanten Produkt- und Dienstmärkte in Übereinstimmung mit Art. 15 der Rahmenrichtlinie identifiziert, die für eine Vorabregulierung (ex ante) in Betracht kommen. Für diese Märkte ist anzunehmen – da die ESA diesbezüglich die Erfüllung der einschlägigen Kriterien bereits geprüft hat –, dass sie für eine Vorabregulierung in Liechtenstein ebenfalls in Betracht kommen. Das AK muss als zuständige Regulierungsbehörde daher diese Prüfung nicht nochmals durchführen, es sei denn, dass es begründete Zweifel an deren spezifischer Erfüllung im nationalen Kontext hegt oder die Definition des relevanten nationalen Produktmarktes von der empfohlenen abweicht. Die im Rahmen der Marktanalyse zu untersuchenden Dienst- bzw. Produkt-Märkte sind gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG vom AK unter Bedachtnahme auf die Märkteempfehlung 2016 der ESA abzugrenzen.

D.5.2 **Definition des sachlich relevanten Marktes**

In Übereinstimmung mit der Märkteempfehlung 2016 der ESA definiert das AK den für das vorliegende Verfahren sachlich relevanten Markt gestützt auf Art. 21 Abs. 1 KomG als Vorleistungsmarkt der „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ (nachfolgend auch „Mobilterminierung“ genannt).

Terminierung (Anrufzustellung) in Mobilfunknetzen ist eine grundlegende Zusammenschaltungsleistung und dient der Sicherstellung der wechselseitigen Erreichbarkeit von Teilnehmern (bzw. Mobiltelefonen) im eigenen Netz und über Netzgrenzen hinweg.

Nachfrager nach Mobilterminierungsleistungen sind sowohl inländische als auch ausländische Festnetz- und Mobilbetreiber.

Die Nachfrage nach Terminierung seitens eines Kommunikationsnetzbetreibers auf der Vorleistungsebene ist von der Nachfrage des Teilnehmers auf der Endkundenebene abgeleitet: Jeder Teilnehmer benötigt zur Durchführung eines Anrufes zu einem anderen Teilnehmer – gleichgültig, ob dieser am selben oder an einem anderen Kommunikationsnetz angeschlossen ist – Anrufzustellung als Vorleistung.

Die relevanten Leistungen des Marktes umfassen den von anderen Betreibern an einem vordefinierten Netzübergabepunkt (Zusammenschaltung) zur Terminierung übergebenen, netzextern originierten Verkehr (off-net call), sowie den für Dritte zur Terminierung angenommenen Verkehr und die erbrachten Eigenleistungen im Rahmen der Terminierung von netzinternen Gesprächen (on-net call).

Mobilbetreiber erbringen innerhalb jeder netzinternen Verbindung eine Terminierungsleistung an sich selbst (Selbsterbringung), auch dann, wenn der terminierende Verkehr nicht über eine mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle bis zum Netzabschlusspunkt geführt wird. Dies ist jeweils unabhängig davon, ob die Terminierung als Vorleistungsbestandteil eines Endkundenprodukts dem eigenen Kommunikationsdienstbetreiber oder einem Dritten als externe Vorleistung angeboten wird.

Da Terminierung durch keinen anderen Mobilbetreiber erbracht werden kann als durch den, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer angeschaltet ist, handelt es sich um betreiberindividuelle Terminierungsmärkte.[33] Mit anderen Worten hat der jeweilige Netzbetreiber – nach dem derzeitigen Stand der Technik – ein Terminierungsmonopol in seinem Netz.

Die Terminierung von Mobilanrufen in Netze verschiedener Mobilfunk-Technologie-generationen und Netzarchitekturen ist gleich zu behandeln. Aus Sicht des Anrufers und des angerufenen Teilnehmers bzw. deren Netzbetreiber besteht kein Unterschied bei der Abwicklung eines Sprachanrufes über die eine oder andere Technologie bzw. Netzarchitektur. Substitutionsuntersuchungen sowie Ausführungen zum Terminierungsmonopol treffen gleichermassen auf alle Netze und Technologien zu.

Der massgebende sachliche Markt stimmt somit mit Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung 2016 und der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission vom 9. Oktober 2014 überein.[34] Aus Sicht des AK ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass der relevante Markt die Kriterien für eine allfällige Vorabregulierung in Liechtenstein nicht erfüllt oder aufgrund der nationalen Umstände in seiner sachlichen Dimension abweichend definiert werden müsste.

D.5.3 **Definition des räumlich relevanten Marktes**

Der räumlich relevante Markt gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG ist dasjenige geographische Gebiet, auf dem die Zusammenschaltungsleistung „Anrufzustellung in individuelle Mobilfunknetze“ unter hinreichend ähnlichen bzw. homogenen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt wird. Gebiete in denen die Wettbewerbsbedingungen heterogen sind, d.h. in denen erheblich andere Bedingungen bestehen, sind nicht als einheitlicher Markt anzusehen.

Aus den §§56-61 der SMP-Leitlinien ergibt sich, dass der Definition der relevanten geographischen Dimension des zu untersuchenden Marktes eine Untersuchung der Substitutionsverhältnisse auf der Nachfrage- und der Angebotsseite zu Grund zu legen ist.

Gemäss §60 und herrschender Praxis sind das Netz und die bestehenden Rechts- und Verwaltungsinstrumente die zwei wesentlichen Kriterien der räumlichen Marktabgrenzung. Hinsichtlich des Netzes entspricht dies gemäss SMP-Leitlinien normalerweise dem Gebiet, in dem ein Betreiber tätig sein darf. Weiters kann die Bezugnahme auf die Frequenzzuteilung als

---

[33] Vgl. Commission Staff Working Document, *Explanatory Note* (SEC(2007)/1483/2) der Europäischen Kommission, abrufbar unter https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/EN/2-2007-1483-EN-2-1.PDF, zur Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, ABl. L 344, 28.12.2007, S. 65f

[34] Empfehlung der Europäischen Kommission 2014/710/EU, abrufbar unter https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/6cd57dfc-510e-11e4-a0cb-01aa75ed71a1

Ausgangspunkt des Tätig-Werdens-Dürfens erfolgen. Die Ausdehnung des Netzes ist eine Folge dieser Zuteilungsverfügung, also des Rechtes, mit bestimmten Frequenzen tätig werden zu dürfen. Gemäss §61 können geografische Märkte als lokal, regional, national oder länderübergreifend für Gebiete, die sich auf zwei oder mehrere Länder erstrecken, bezeichnet werden.

Das Recht der Verfahrenspartei, in Liechtenstein tätig zu werden, fusst insbesondere auf Art. 3 und 4 VKND i.V.m. Art. 43 KomG (Meldepflicht) und auf der Frequenzzuteilungsverfügung. Die Verfahrenspartei hat über ihre Zusammenschaltungsverträge die Möglichkeit, den Zugang und die Entgelte für die Zustellung von Anrufen in das von ihr auf dieser Grundlage betriebene Mobilfunknetz zu kontrollieren.

Obwohl eine enge faktische Verflechtung der Mobilfunkmärkte Liechtensteins und der Schweiz und namentlich ein direkter Wettbewerb auf der Endkundenebene besteht, ist der Terminierungsmarkt dennoch nicht weiter zu fassen als das Staatsgebiet Liechtensteins. Dies schon deshalb, weil jeder Mobilterminierungsmarkt betreiberindividuell definiert ist und sich sowohl die Meldung gemäss Art. 43 KomG wie auch die Frequenzzuteilungsverfügung nur auf das liechtensteinische Staatsgebiet erstreckt.

Die Bedingungen von Angebot und Nachfrage auf der Vorleistungsebene (die Wettbewerbsbedingungen) sind homogen innerhalb Liechtensteins, unterscheiden sich aber merklich bzw. nennenswert aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und regulatorischer Rahmenbedingungen des Tätig-Werden-Dürfens von denen in den Nachbarstaaten, weshalb auch aus diesem Grund eine nationale Abgrenzung des relevanten Marktes angezeigt ist. Ebenso wenig sind daher die schweizerischen Mobilfunkbetreiber in die Marktdefinition miteinzubeziehen. Diese Definition schliesst somit das Vorliegen eines transnationalen Marktes im Sinne von Art. 21 Abs. 3 KomG aus.

Die räumlich relevante Dimension des betreiberindividuellen Mobilterminierungsmarktes der Verfahrenspartei ist deshalb gestützt auf Art. 21 Abs. 1 KomG als die Ausdehnung des Netzes der Verfahrenspartei auf dem Staatsgebiet Liechtensteins festzulegen. Dies steht im Einklang mit der Kleinheit des Staatsgebietes aufgrund der darin herrschenden homogenen Bedingungen für Angebot und Nachfrage sowie der Beschränkung der Berechtigung zur Nutzung der zugeteilten Frequenzen auf das liechtensteinische Hoheitsgebiet. Der Mobilterminierungsmarkt der Verfahrenspartei ist ein nationaler Markt.

D.5.4 **Zur Frage der Definition eines transnationalen Marktes**

Art. 2 Bst. b der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG definiert in seiner im Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) geltenden Fassung den Begriff „länderübergreifende Märkte“ als „die in Übereinstimmung mit Artikel 15 Absatz 4 festgestellten Märkte, die die Hoheitsgebiete der Vertragsparteien oder einen wesentlichen Teil davon umfassen“.

Gemäss Kundmachung vom 21. September 2004 des Beschlusses Nr. 11/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, LGBl. 2004 Nr. 2002, wurde Art. 15 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG unter anderem um den folgenden Unterabsatz ergänzt: "Nach Ab-

sprache mit den nationalen Regulierungsbehörden kann die EFTA-Überwachungsbehörde einen Beschluss annehmen, der transnationale Märkte zwischen zwei oder mehr EFTA-Staaten bestimmt."

Art. 2 Bst. b der Richtlinie definiert den Begriff „länderübergreifende Märkte" zusätzlich dergestalt, dass diese ausschliesslich die „Hoheitsgebiete der Vertragsparteien" des EWR-Abkommens umfassen können.

Die Schweiz ist keine Vertragspartei des EWR-Abkommens. Es ist somit vom geltenden EWR-Recht weder vorgesehen noch besitzt die ESA oder die Europäische Kommission die rechtliche Kompetenz dazu, länderübergreifende Märkte festzulegen, die das Staatsgebiet (oder einen Teil davon) eines nicht EWR-Vertragsstaates mit umfassen. Mit anderen Worten kennt das EWR-Abkommen keine Bestimmung, die die Definition eines länderübergreifenden Marktes vorsieht oder zulässt, der die Schweiz mit einschliesst.

Der geltende EWR- und national-rechtliche Rahmen muss folglich richtiger Weise dahingehend ausgelegt werden, dass er die Definition eines länderübergreifenden Marktes durch die ESA, der einen Nicht-EWR-Staat umfasst, weder vorsieht noch zulässt. Vor diesem Hintergrund kann die Nichtvornahme der Abgrenzung eines transnationalen Mobilfunkterminierungsmarktes, der Liechtenstein und die Schweiz bzw. Teile davon umfasst, – dessen Existenz das AK auch aus den bereits in Kapitel D.5.3 oben genannten und nachstehend weiter ausgeführten materiellen Gründen als nicht gegeben erachtet – keine Verletzung von Art. 15 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie bzw. Art. 21 Abs. 3 KomG darstellen. Aus demselben Grund kann hieraus auch keine Verpflichtung des AK konstruiert werden, bei der ESA auf die Definition eines solchen Marktes hinzuwirken, zumal das EWR-Abkommen hierfür keine rechtliche Grundlage vorsieht.

In ihrem Kommentar vom 30. November 2007 zur Vorlage GI/2007/0723, der Notifikation der Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Gibraltar, schildert die Europäische Kom-mission die der geographischen Marktdefinition zugrundeliegenden tatsächlichen Ver-hältnisse wie folgt: „The Commission notes that the Spanish MNOs' signals cover much of the territory of Gibraltar and therefore they are in a position to provide services in this area without the need to roam on the Gibtelecom network." Aus der Marktanalyse der betroffenen Regulierungsbehörde ergibt sich weiter, dass einerseits zahlreiche Bewohner Gibraltars über SIM-Karten spanischer Betreiber verfügen und dass andererseits spanische Grenzgänger oder Besucher sich in Gibraltar regelmässig aufhalten ohne zu roamen, d.h. ihre Mobilterminals bleiben während ihres Aufenthalts – aufgrund der guten grenzüber-schreitenden Abdeckung – nach wie vor in den spanischen Heimnetzen eingebucht. Die in Gibraltar herrschenden Gegebenheiten und grenzüberschreitende Abdeckung sind somit mit denen in Liechtenstein grundsätzlich vergleichbar. Trotzdem hat – obwohl sie die vor-stehende Feststellung explizit in ihrem Kommentarschreiben getroffen hat – die Europäische Kommission weder verlangt noch kritisiert, dass die betroffene Regulierungsbehörde im Rahmen der Abgrenzung des geographischen Marktes die spanischen Mobilbetreiber in die Marktdefinition mit einbezieht oder gar einen transnationalen Markt Gibraltar/Spanien (bzw. die angrenzenden spanischen Gebiete) zu definieren habe. Es lässt sich somit feststellen, dass die Europäische Kommission in ähnlich gelagerten Fällen die Position der Regulierungsbehörde hinsichtlich der Definition nationaler Märkte geschützt hat.

Es ist somit ausdrücklich festzustellen, dass sich der vom AK im Rahmen dieser Marktanalyse gewählte und in Kap. D.5.3 bereits diskutierte Ansatz in einhelliger Übereinstimmung mit der

genannten Praxis in der EU bzw. im EWR befindet. Ebenso sind die schweizerischen Mobilfunkbetreiber nicht in die Marktdefinition mit ein zu beziehen, da sie nicht der Regulierungshoheit des AK unterstehen. Unter Anwendung des Paragraph 60 der SMP-Leitlinien auf die liechtensteinischen Verhältnisse, ergibt sich hieraus eine rein nationale geographische Definition der betreiberindividuellen Mobilterminierungsmärkte. Das AK kann nicht erkennen, dass in Liechtenstein andersgeartete Verhältnisse bestehen, die eine Verwendung der genannten Kriterien ausschliessen würden. Das AK hat sich in der gegenständlichen Marktanalyse daher zu Recht hierauf gestützt.

D.6 Wettbewerbsverhältnisse

D.6.1 **Zur Marktmacht**

Gemäss Art. 3 Abs. 1 Abs. 3 KomG gilt als "Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht" ein „Unternehmen, das entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heisst eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern zu verhalten“. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 3 KomG deckt sich mit den einschlägigen EWR-rechtlichen Vorgaben des Art. 14 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie.

Bei der Beurteilung, ob ein Unternehmen allein über beträchtliche Marktmacht verfügt, hat das AK „insbesondere“ die in Art. 31 Abs. 1 VKND niedergelegten Marktmacht-Indikatoren zu berücksichtigen.

Der nationale wie auch der EWR-Rechtsrahmen lösen den Zusammenhang zwischen „beträchtlicher Marktmacht“ im Sinne des Art. 3 Abs. 1 und 3 KomG und „wirksamem Wettbewerb“ im Sinne des Art. 20 Abs. 1 KomG mit der so genannten „Gleichsetzungsthese“ auf, derzufolge bei Vorhandensein zumindest eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht kein wirksamer Wettbewerb vorliegt. So hält die ESA in ihren SMP-Leitlinien in §§19 und 113 fest, dass der Schlussfolgerung, dass auf einem relevanten Markt echter Wettbewerb herrscht, die Feststellung gleich kommt, dass auf diesem Markt kein Betreiber allein oder gemeinsam mit anderen eine beherrschende Stellung einnimmt. „Wirksamer Wettbewerb“ wird dahingehend definiert, dass es auf dem relevanten Markt kein Unternehmen gibt, das allein oder zusammen mit anderen eine individuelle oder gemeinsame beherrschende Stellung einnimmt (vgl. Erwägungsgrund 27 der Rahmenrichtlinie).

Für die Durchführung der Prüfung von Marktmacht sind die SMP-Leitlinien einschlägig. Im Gegensatz zum allgemeinen Wettbewerbsrecht verfolgt die sektorspezifische Regulierung eine ex-ante Betrachtung. Bei der Beurteilung wettbewerblicher Verhältnisse ist von der Prämisse auszugehen, dass keine Regulierung gegeben ist.

Verfügt ein Unternehmen auf einem bestimmten Markt über beträchtliche Marktmacht, so kann es auch auf horizontal und vertikal bzw. geographisch benachbarten Märkten als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angesehen werden, wenn die Verbindungen zwischen beiden Märkten es gestatten, diese von dem einen auf den anderen Markt zu

übertragen und damit die gesamte Marktmacht des Unternehmens zu verstärken (Art. 22 Abs. 2 KomG).

D.6.2 **Zur Beurteilung der Marktmacht-Indikatoren**

Die Märkte für die Anrufzustellung in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen sind per (Markt-) Definition Monopolmärkte. Dies hat eine Reihe von Konsequenzen für das vorliegende Verfahren: Zunächst sind die betreiberindividuellen Märkte nur auf das Vorliegen einer alleinigen marktbeherrschenden Stellung zu prüfen. Da jeder neu in den Mobilfunksektor einsteigende Mobilbetreiber für sich einen neuen betreiberindividuellen Terminierungsmarkt konstituiert, ist das Vorliegen einer gemeinsamen marktbeherrschenden Stellung auf den Terminierungsmärkten denkunmöglich. Zum anderen wird die Untersuchung einer alleinmarktbeherrschenden Stellung der Verfahrenspartei durch die Marktdefinition auf sehr wenige Indikatoren beträchtlicher Marktmacht gemäss Art. 31 Abs. 1 VKND reduziert:

- Markteintrittsbarrieren (Art. 31 Abs. 1 Bst. b VKND) sind im Falle der Terminierung per (Markt-) Definition unendlich hoch und potenzieller Wettbewerb nicht vorhanden bzw. ausgeschlossen. Die Terminierungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Auswirkungen für die Struktur der bestehenden (Monopol-) Terminierungsmärkte und konstituiert wiederum einen eigenen Markt. Aus diesen Gründen erübrigt sich für die Terminierungsmärkte eine weiterführende Analyse der Markteintrittsbarrieren.
- Die Märkte für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen sind per Definition Monopolmärkte, die unabhängig von der Grösse des Betreibers und auch unabhängig von der Marktphase bestehen. Der Betreiber verfügt in seinem individuellen Terminierungsmarkt deshalb über einen konstanten Marktanteil von 100%. Auch hier erübrigt sich eine weitergehende Analyse der absoluten Grösse, die hier als Grösse der jeweiligen betreiberindividuellen Terminierungsmärkte zu messen ist (Art. 31 Abs. 1 Bst. a VKND). Ebenso erübrigt sich eine Untersuchung des Kriteriums der Marktphase (Art. 31 Abs. 1 Bst. e VKND).
- Ebenso wenig relevant sind SMP-Indikatoren, die auf das Grössenverhältnis des potenziell alleinmarktmächtigen Unternehmens zu seinen (stärksten) Mitkonkurrenten auf dem betroffenen Markt abstellen. Dies betrifft folgende SMP-Indikatoren (Art. 31 Abs. 1 Bst. f, g, h, l, i, m VKND): Technologiebedingter Vorsprung, Vorteile in der Verkaufs- und Vertriebsorganisation, Existenz von Skalenerträgen sowie Verbund- und Dichtevorteilen, Zugang zu Finanzmitteln, Ausmass vertikaler Integration und die Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Auch diese Kriterien werden in der Folge nicht weiter analysiert.
- Weil die Leistung Terminierung eine Monopolleistung ist und es keine hinreichenden Substitute für die (betreiberindividuelle) Terminierungsleistung gibt, sind auch die Indikatoren Nachfrage- und Angebotselastizitäten sowie Ausmass an Produktdifferenzierung nicht relevant (Art. 31 Abs. 1 Bst. d, k VKND).

Auf resistenten Monopolmärkten ist die Marktgegenseite (die Nachfrager) letztlich die einzig verbleibende Kraft, die die mit Monopolmärkten einhergehende Marktmacht (des einzigen Anbieters) disziplinieren könnte. Aus diesem Grund ist die nachfrageseitige Verhandlungsmacht (Art. 31 Abs. 1 Bst. c VKND) letztlich das Schlüsselkriterium für die Beurteilung von Marktmacht auf den betreiberindividuellen Terminierungsmärkten.

D.6.3 **Nachfrageseitige Gegenmacht**

Unter nachfrageseitiger Gegenmacht ist allgemein die Verhandlungsmacht von Kunden gegenüber dem Anbieter eines Produktes/Dienstes zu verstehen. Diese manifestiert sich gegebenenfalls darin, dass Kunden einen signifikanten Einfluss auf das Entgeltsetzungsverhalten des Anbieters haben, so dass es diesem nicht möglich ist, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von seinen Kunden zu verhalten.[35]

Nachfrageseitige Gegenmacht könnte gegebenenfalls auf der Vorleistungsebene oder auf der Endkundenebene wirken. Notwendig für die Bildung nachfrageseitiger Gegenmacht ist, dass der Nachfrager über ein effektives und glaubwürdiges Drohpotenzial verfügt, d.h. eine hinreichend grosse Nachfragemenge auf sich vereint und glaubwürdige Alternativen zur Hand hat, um seine Nachfrageinteressen durchzusetzen. Eine Drohung ist nur dann glaubwürdig, wenn es für den Nachfrager rational ist, diese auch umzusetzen, sollte der Anbieter den Forderungen nicht nachgeben. Ein zentrales Element der nachfrageseitigen Gegenmacht (da es die Glaubwürdigkeit erheblich unterstreicht) ist die Existenz von Alternativen: Durch die glaubwürdige Drohung, das Produkt von einem anderen Anbieter zu beziehen, es selbst herzustellen oder auf den Konsum zu verzichten, kann erheblicher Druck auf den Anbieter ausgeübt werden.[36]

Nachfrageseitige Gegenmacht anrufender Endkunden anderer Anbieter

In diesem Fall steht der rufende Kunde in keinem direkten Vertragsverhältnis mit dem terminierenden Mobilbetreiber. Ein Endkunde wird – auch wenn er ein sehr grosses Gesprächsvolumen auf sich vereinigt – wohl kaum die Möglichkeit haben, direkt nachfrageseitige Verhandlungsmacht gegenüber dem terminierenden Mobilbetreiber auszuüben. Abgesehen davon, dass letzterer mit ihm über Terminierungsentgelte nicht verhandeln kann und wird und es immer der Mitwirkung des eigenen Anbieters (der ja die Endkundenpreise festlegt) bedarf, verfügt der Anrufer *de facto* auch über keine nennenswerte Verhandlungsmacht, da er keine Alternative zu dem Anruf ins Netz des Mobilbetreibers hat.

---

[35] Vgl. Rechtssache 27/76, United Brands/Kommission, Slg. 1978, 207.

[36] Inwieweit diese Drohung als realistisch einzustufen ist, muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Der Markteintritt kann mit erheblichen Kosten und hohem Zeitaufwand verbunden sein, die Stückkosten können höher liegen als die des ehemaligen Monopolisten (*Minimum efficient scale*), die Eigenmarke müsste erst aufgebaut werden. Für den Bereich der Mobilterminierung sind die Markteintrittsbarrieren freilich absolut, so dass es keine Alternativen zur nachgefragten Terminierungsleistung gibt: sie kann weder von einem anderen Anbieter bezogen noch selbst hergestellt werden.

Nachfrageseitige Gegenmacht von Betreibern

Potenziell mehr Verhandlungsmacht haben die Nachfrager auf der Vorleistungsebene, da sie die Nachfrage (der Endkunden) nach Mobilterminierungsleistungen bündeln und mit den Anbietern über Konditionen der Zusammenschaltung verhandeln. Die Drohung, die Leistung von einem anderen Anbieter zu beziehen oder sie selbst zu produzieren, steht einem Nachfrager von Terminierungsleistungen auf der Vorleistungsebene aufgrund des faktischen Terminierungsmonopols nicht zur Verfügung, was seine Verhandlungsmacht ganz erheblich einschränkt. Potenziell verfügen lediglich grosse Betreiber mit eigenen Teilnehmern (und auch Betreiber mit Zusammenschaltungen zu weiteren Netzbetreibern) gegenüber sehr kleinen Betreibern bzw. Neueinsteigern über ein Drohpotenzial zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen. Dies begründet sich auf der Drohung, die Zusammenschaltung zu verweigern, zu verzögern oder prohibitiv hohe Entgelte zu verrechnen. Allerdings beschränkt sich das Potenzial für Nachfragemacht auf den sehr kurzen Zeitraum des Markteintritts. Sobald ein Betreiber über eine entsprechende Teilnehmerbasis verfügt, ist die Verweigerung der Zusammenschaltung mit diesem nicht mehr rational und damit die Androhung unglaubwürdig, aufgrund der hierdurch entstehenden Unannehmlichkeiten bzw. Schäden für die betroffenen eigenen Teilnehmer, deren Anrufe hierdurch verunmöglicht würden.

Zudem ist die Drohung, die Zusammenschaltung zu verweigern, vor allem auch aufgrund der Zusammenschaltungspflicht nach Art. 18 Abs. 1 KomG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 VKND unglaubwürdig, wonach jeder Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes verpflichtet ist, anderen Betreibern solcher Netze ein Angebot auf Zusammenschaltung[37] zu unterbreiten und dabei das Ziel anzustreben, die Kommunikation der Nutzer verschiedener Netze zu ermöglichen und zu verbessern. Kommt keine Einigung zustande, kann die Regulierungsbehörde angerufen werden (Art. 46 VKND i.V.m. Art. 27 KomG), die eine Zusammenschaltung (subsidiär) anordnen kann. Diese Verpflichtung leitet sich aus dem volkswirtschaftlichen Interesse ab, die Erreichbarkeit zwischen allen Netzen sicherzustellen und Wettbewerb strukturell abzusichern. Damit werden die Betreiber in ihren Möglichkeiten, die Zusammenschaltung als Instrument zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen zu verwenden, stark eingeschränkt und Drohungen in Zusammenhang mit der Zusammenschaltung (z.B. Verweigerung) verlieren an Glaubwürdigkeit.

Weiters stellt sich die Frage, ob Mobilbetreiber sich in Verhandlungen über das Terminierungsentgelt auf ein effizientes Entgeltniveau einigen könnten. Setzt ein Betreiber seine Entgelte unter Missbrauch seiner marktbeherrschenden Stellung auf Monopolniveau, so kann der andere Betreiber ebenfalls nur mit der Setzung eines überhöhten Entgeltes reagieren, um keine Verluste zu erleiden. Somit kann nicht von einem Verhandlungsergebnis in gesamtwirtschaftlich effizienter Höhe ausgegangen werden.

Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass die nachfrageseitige Verhandlungsmacht keine hinreichend disziplinierende Wirkung auf den mit Terminierungsmonopol verbundenen Preissetzungsspielraum auszuüben vermag.

---

[37] Für eine Legaldefinition von „Zusammenschaltung“ siehe Art. 3 Abs. 1 Ziff. 27 KomG und Art. 45 VKND.

Gegenmacht des angerufenen Teilnehmers

Die Analyse der Nachfragemacht auf der Endkundenebene zeigt, dass der Angerufene die – im Zusammenhang mit Nachfragemacht – wohl wesentlichste Option zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen zur Hand hätte, nämlich zu einem anderen Netzbetreiber mit niedrigeren Terminierungsentgelten zu wechseln. Die Analyse macht deutlich, dass es aber selbst sehr grossen Unternehmen bzw. Organisationen (die potenziell über Verhandlungsmacht gegenüber dem Mobilbetreiber verfügen) nicht möglich sein wird, niedrigere Terminierungsentgelte durchzusetzen, da für den Mobilbetreiber die Nettobilanz einer solchen Absenkung jedenfalls negativ sein wird, die Weitergabe einer Absenkung der Terminierungskosten durch die Originierungsnetzbetreiber nicht hinreichend sichergestellt werden kann und es für den Teilnehmer wie auch für den betreffenden Mobilbetreiber günstiger, rationaler und effektiver ist, alternative Lösungen zur Umgehung zu finden (On-Net-Tarife, tariffreie Rufnummer, etc.).

Inelastizität der Nachfrage

Ein Unternehmen ist umso eher imstande sein Entgelt über (Grenz-)kosten zu heben (und verfügt damit über Marktmacht im ökonomischen Sinne), umso inelastischer die individuelle Nachfragefunktion (die Residualnachfrage) ist. Im Falle eines Monopolmarktes deckt sich die individuelle Nachfragefunktion mit der Gesamtmarktnachfrage. In diesem Fall hängt der Preissetzungsspielraum – mangels Konkurrenzprodukten – ausschliesslich von der Elastizität der Gesamtmarktnachfrage ab und nur im Extremfall einer sehr elastischen Marktnachfrage verfügt das in Frage stehende Unternehmen über keinen nennenswerten Preissetzungsspielraum (und damit keine Marktmacht). Bei der Nachfrage nach Mobilterminierung auf der Vorleistungsebene handelt es sich um eine direkt von der Endkundennachfrage nach Gesprächen in Mobilnetze abgeleitete Nachfrage und die Elastizität auf der Vorleistungsebene ist geringer, jedenfalls aber nicht höher als die Elastizität der Endkundennachfrage nach Anrufen in Mobilnetze. Bei einer für Telekommunikationsmärkte üblichen Elastizität der Endkundennachfrage kann folglich ausgeschlossen werden, dass die Nachfrage nach Mobilterminierung hinreichend elastisch ist, um einen Monopolanbieter von Terminierungsleistungen wie die Verfahrenspartei in seinem Preissetzungsverhalten einzuschränken.

D.6.4 **Die Verfahrenspartei als marktmächtiges Unternehmen**

Das AK stellt aus den vorstehenden Gründen fest, dass auf dem betreiberindividuellen Markt der Terminierung in das öffentliche Mobilfunknetz der Verfahrenspartei kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 Bst. a KomG herrscht und die Verfahrenspartei ein marktmächtiges Unternehmen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Bst. b KomG ist.

Auch die ESA hat in ihrem Schreiben vom 28. Oktober 2020 die vorgesehene Bezeichnung der Verfahrenspartei als marktbeherrschendes Unternehmen zustimmend zur Kenntnis genommen.

D.7 Wettbewerbsprobleme

Die Terminierungsleistung ist durch folgende strukturellen Besonderheiten der charakterisiert:

- Die Terminierungsleistung zu einem bestimmten Endgerät (Teilnehmer) ist eine Monopolleistung und kann durch keinen anderen Betreiber als denjenigen, der die SIM-Karte ausgibt/aktiviert (bei dem der Teilnehmer subskribiert ist), erbracht werden.[38]
- Fehlen eines disziplinierenden Regelmechanismus: Aufgrund des oben beschriebenen *Calling-Party-Pays-Prinzip* (CPP) trägt der rufende Teilnehmer die gesamten Kosten eines Gesprächs (Originierung, Transit und Terminierung). Dem gerufenen Teilnehmer fallen keine Kosten an. Der Terminierungsanbieter kann das Terminierungsentgelt erhöhen, ohne disziplinierende Massnahmen seiner Teilnehmer befürchten zu müssen.[39]

Auf Grund dieser strukturellen Besonderheiten wird ein Anbieter von Mobilterminierungsleistungen weder durch den Anrufer noch durch den Angerufenen in seinem Preissetzungsverhalten hinreichend eingeschränkt und hat einen (Monopol-) Preissetzungsspielraum.

Der Angerufene könnte zwar potenziell mehr Preisdruck ausüben, weil er im Rahmen der Subskriptionsentscheidung die Wahl zwischen Betreibern mit unterschiedlich hohen Terminierungsentgelten hätte. Allerdings spielt das Kriterium der günstigen Erreichbarkeit im Vergleich zu anderen Kriterien, insbesondere zu den aktiv zu tragenden Kosten, nur eine sehr untergeordnete Rolle. Dies vor allem auch deswegen, weil eine Senkung der Terminierungsentgelte zumindest teilweise durch eine Erhöhung von vom Teilnehmer selbst zu tragenden Preisen kompensiert werden muss. Damit schlägt sich dieses Entscheidungskriterium auf Endkundenebene nicht in einer hohen betreiberspezifischen Elastizität der Nachfrage nach Subskriptionen nieder.

D.7.1 **Fest-Mobil-Zusammenschaltung**

Die Rahmenbedingungen für die Preisbildung im Zusammenhang mit der *Fixed-to-Mobile*-Terminierungsleistung lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Es existieren nur eingeschränkt Substitutionsbeziehungen zwischen (nationaler) Festnetz- und Mobilnetztelefonie. Folglich gibt es nur eingeschränkten direkten Wettbewerb zwischen reinen Mobil- und reinen Festnetzbetreibern.

Damit treten Ausschluss- oder Kollusions-Strategien in den Hintergrund und der wesentlichste Anreiz für die Preissetzung resultiert aus dem Kalkül, die Margen der Terminierungsleistung zu

---

[38] Auf die Effektivität möglicher Substitute (SMS, Email, Festnetzanrufe, etc.) ist hier nicht näher einzugehen, da die mittels Substitutionsüberlegungen gemäss Empfehlung der ESA bereits abgegrenzten relevanten Märkte als Ausgangsbasis für die Untersuchung herangezogen werden. Es gibt keine Gründe anzunehmen, dass dieselben Substitutionsuntersuchungen im nationalen Kontext zu unterschiedlichen Ergebnissen führen sollten.

[39] Nicht näher untersucht wird hier, inwieweit die Angerufenen bei der Netzwahl diese externen Effekte internalisieren (z.B. innerhalb von Familien). Die Frage wird durch die Marktabgrenzung bereits beantwortet.

maximieren. Ein Profit maximierender Mobilbetreiber wird die Terminierungsentgelte auf Höhe des Monopolpreises setzen und zwar unabhängig davon, wie kompetitiv der Mobilfunkendkundenmarkt ist.[40]

Allokative Verzerrungen / Wohlfahrtsverluste für Festnetz-Teilnehmer und insgesamt

Da die Mobilterminierungsentgelte einen direkten Einfluss auf die Kostenstruktur eines Festnetzbetreibers haben, führen überhöhte Terminierungsentgelte eines Profit maximierenden Mobilbetreibers zu überhöhten Entgelten für Gespräche von Festnetzen in Mobilfunknetze. Wesentlich dabei ist, dass die damit verbundenen allokativen Verzerrungen (Wohlfahrtsverluste auf Grund zu geringer Menge und zu hoher Entgelte) auch auftreten, wenn der Wettbewerb am Mobilfunkendkundenmarkt intensiv ist und die Margen im Wettbewerb um Endkunden verzehrt werden. Auch wenn die Mobilfunkteilnehmer von diesen Subventionen (von Festnetzteilnehmern) profitieren, ist der damit verbundene positive Effekt geringer als die negativen Wohlfahrtseffekte, bedingt durch die allokativen Verzerrungen von Anrufen aus dem Festnetz ins Mobilfunknetz. Es ist also zu erwarten, dass das unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten optimale Entgelt für Mobilterminierung (auch bei Berücksichtigung von Netzwerkexternalitäten und *Ramsey-Pricing*[41]) niedriger ist, als das Terminierungsentgelt, das ein (Profit maximierender) Mobilbetreiber setzen würde.[42]

Fazit: Das zentrale Wettbewerbsproblem sind also nicht nur die (insgesamt erwirtschafteten) Übergewinne von Mobilbetreibern, sondern auch die Marktverzerrungen (Wohlfahrtsverluste) im Zusammenhang mit Gesprächen von Fest- in Mobilfunknetze bzw. die Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzteilnehmer.

D.7.2 **Mobil-Mobil-Zusammenschaltung**

Im Gegensatz zur Fest-Mobil-Zusammenschaltung sind die Zusammenschaltungspartner der Mobil-Mobil-Zusammenschaltung unmittelbare Konkurrenten am (Mobilfunk-) Endkundenmarkt. Das verändert die Anreizstruktur der Unternehmen insofern, als Terminierungsentgelte als Instrument für Ausschluss-Strategien gegenüber kleineren und neu in den Markt eintretenden Mobilbetreibern eingesetzt werden könnten.

---

[40] Der Monopolpreis bestimmt sich durch den üblichen *trade-off* einer Preiserhöhung: Zunahme des Deckungsbeitrags (Erlös minus Kosten) und Abnahme der abgesetzten Menge. Der *trade-off* wird letztlich bestimmt durch die Elastizität der abgeleiteten Endkundennachfrage.

[41] *Ramsey-Pricing* heisst, dass die Gemeinkosten im Mehrproduktfall umgekehrt proportional zu den jeweiligen Elastizitäten der Produkte aufgeschlagen werden. Solche Tarife werden als *„2nd best"* bezeichnet, da Preise zu Grenzkosten *(„1st best")* bei Vorliegen von erheblichen Gemein- bzw. Fixkosten unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit (Erlöse decken alle Kosten) nicht möglich sind.

[42] Auch wenn der Betreiber selbst seine Gemeinkosten nach dem „Ramsey-Prinzip" aufteilt, entspricht das Ergebnis nicht (notwendigerweise) dem *„2nd best"*-Ergebnis. Der Grund liegt darin, dass sich die Elastizitäten der unternehmensindividuellen Nachfragefunktionen nicht mit den Elastizitäten der Gesamtmarktnachfrage der relevanten Produkte decken (müssen). Gerade in dem hier relevanten Zusammenhang ist dies nicht der Fall.

Besonders zu bewerten ist die Zusammenschaltung von grossen etablierten Betreibern mit „kleinen“ Betreibern insbesondere aber Marktneueinsteigern (z.B. MVNO).[43] Es liegt auf der Hand, dass für grosse Betreiber bzw. gegenüber Marktneueinsteigern die Vorteile einer Nichtkooperation (geringerer Wettbewerb auf der Endkundenebene) deren allfällige Nachteile (einige wenige Teilnehmer sind nicht erreichbar) überwiegen. Neben nichtpreislichen Mechanismen (Verweigerungs- bzw. Verzögerungsstrategien bei der Zusammenschaltung, ungerechtfertigte Konditionen, inferiore Produktqualität, etc.) können – insbesondere wenn es eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung gibt, die Entgelte allerdings frei gesetzt werden können – dabei (prohibitiv) hohe Zugangsentgelte bzw. die Praktizierung von *Margin Squeeze* eine zentrale Rolle spielen:

Hoher Off-Net Verbindungsanteil kleiner Mobilbetreiber

Terminierungsentgelte determinieren die Kosten für *Off-Net-Calls*, was einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für einen kleinen Betreiber bzw. Marktneueinsteiger darstellt, der fast 100% der Anrufe als *Off-Net-Calls* abwickeln muss. Dieser Effekt führt dazu, dass ein kleiner Betreiber – im Falle überhöhter Terminierungsentgelte – wesentlich höhere durchschnittliche Grenzkosten zu gewärtigen hat, als grosse etablierte Betreiber mit einem hohen Anteil an netzinternen Anrufen (*On-Net-Calls*).

Tiefere Tarife zur Kompensation des Nachteils kleiner Netze (Netzwerkexternalität)

Ein Marktneuling ist in der Eintrittsphase (nicht zuletzt auf Grund der ausgeprägten Grössenvorteile etablierter Betreiber[44]) gezwungen, attraktivere Tarife anzubieten, um seine Marktanteile auszubauen.

Nicht reziproke Terminierungsentgelte zwischen verschieden grossen Betreibern

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich in einem regulierungsfreien Umfeld reziproke (symmetrische) Terminierungsentgelte einstellen würden. Grundsätzlich hat jedes Unternehmen einen Anreiz, die eigenen Terminierungsentgelte möglichst hoch zu setzen, gleichzeitig aber Terminierung zu möglichst geringen Entgelten einzukaufen. In einem unregulierten Umfeld würde ein grosser Betreiber gegenüber einem kleinen Betreiber bzw. Neueinsteiger auf Grund seiner Verhandlungsmacht höhere Entgelte durchsetzen können.

Fazit: Es können überhöhte Terminierungsentgelte als Ausschlussinstrument (durch Praktizierung eines *Margin Squeeze*) gegen kleine Betreiber insbesondere aber

---

[43] Der überwiegende Teil der theoretischen Arbeiten zu *Two-Way-Access* fusst (neben anderen) auf zwei Annahmen: (1) es wird von einem Markt mit entwickeltem Wettbewerb ausgegangen (Markteintritt und Marktabschottungsstrategien werden generell ausgeblendet. (2) es wird (fast immer) unterstellt, dass die Terminierungsentgelte (regulatorisch angeordnet) reziprok sind. Damit ist ein wesentliches Wettbewerbsproblem und Grund für regulatorische Intervention von Zusammenschaltungsentgelten nicht erfasst, nämlich *Foreclosure*-Strategien gegenüber Marktneueinsteigern.

[44] Telekommunikationsnetze sind durch ausgeprägte Netzwerkexternalitäten gekennzeichnet. Je mehr Teilnehmer ein Netzwerk hat, desto interessanter ist es für die Nutzer. Durch Preisdiskriminierung, d.h. günstigere On-net- als Off-net-Tarife entstehen „preisinduzierte“ Netzwerkexternalitäten (tariff-mediated network externalities), die das Netzwerk eines kleineren Betreibers unattraktiver machen, weil es für Endkunden preislich attraktiver ist, Teilnehmer eines grossen Netzes zu sein. Die Preisdiskriminierung zwischen On-Net- und Off-Net-Anrufen ist primär ein Wettbewerbsinstrument, Preisunterschiede (in dem beobachtbaren Ausmass) lassen sich weder durch Kostenunterschiede noch durch Ramsey Pricing erklären.

Markteinsteiger eingesetzt werden. Bezüglich der kleinen Betreiber, die bereits am Markt aktiv sind, verliert dieses Problem mit zunehmender Marktanteilsgewinnung an Bedeutung, bleibt aber relevant für mögliche zukünftige Markteinsteiger (z.B. MVNO).

D.7.3 **Internationale Zusammenschaltung**

Die Rahmenbedingungen für die Preisbildung im Zusammenhang mit der Terminierungsleistung für internationale Zusammenschaltungspartner lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Es existiert kein direkter Wettbewerb zwischen dem nationalen Mobilbetreiber und dem internationalen Betreiber (Fest- oder Mobilbetreiber).

Fazit: Damit resultiert der wesentlichste Anreiz für die Preissetzung aus dem Kalkül, die Margen der Terminierungsleistung zu maximieren. Ein Profit maximierender Mobilbetreiber wird die Terminierungsentgelte auf Höhe des Monopolpreises setzen und zwar unabhängig davon, wie kompetitiv der nationale Mobilfunkendkundenmarkt ist.

D.7.4 **Aktuelle und potenzielle Wettbewerbsprobleme**

Im Falle einer Nichtregulierung der Terminierungsentgelte sind daher folgende aktuelle bzw. potenzielle Wettbewerbsprobleme zu erwarten:

- Allokative Marktverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe von Festnetzen ins Mobilfunknetz. Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzanrufer **(Wettbewerbsproblem W1)**.
- Allokative Marktverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe zwischen Mobilfunknetzen sowie der Preisdiskriminierung von *On-Net*- und *Off-Net*-Anrufen (verzerrte Preisstrukturen) **(Wettbewerbsproblem W2)**.
- Ausschlussstrategien gegenüber kleinen Mobilbetreibern, insbesondere aber Marktneueinsteigern (z.B. MVNO). Diese können sowohl durch nichtpreisliche Taktiken (Verweigerungs- bzw. Verzögerungsstrategien bei der Zusammenschaltung, ungerechtfertigte Konditionen oder inferiore Qualität) erfolgen als auch durch preisliche Taktiken, nämlich überhöhte Terminierungsentgelte und starke Preisdiskriminierung von *On-Net*- und *Off-Net*-Anrufen (Praktizierung von *Margin Squeeze*). Damit in Zusammenhang steht die Gefahr der Übertragung von Marktmacht auf die Endkundenebene. Dieses Wettbewerbsproblem ist vor allem im Zusammenhang mit dem Markeintritt neuer Anbieter relevant **(Wettbewerbsproblem W3)**.
- *Wettbewerbsverzerrungen* zu Gunsten von Mobilbetreibern und zum Nachteil von Festnetzbetreibern, dort wo sich Geschäftsfelder überschneiden (Fest-Mobil-Konvergenz, Erhöhung der Substitution zwischen Fest- und Mobilfunknetzen). Daraus resultierend, die Gefahr der Marktmachtübertragung auf Mobilnetzmärkte und konvergente Märkte bzw. die Gefahr von Ausschlussstrategien gegenüber Festnetzbetreibern **(Wettbewerbsproblem W4)**.

Fazit: Die allokativen Wettbewerbsverzerrungen auf Grund zu hoher Terminierungsentgelte für Anrufe von (in- und ausländischen) Fest- und Mobilfunknetzen in die inländischen

Mobilfunknetze stellen in der Auffassung des AK die bedeutendsten Wettbewerbsprobleme dar.

D.8 Zu den auferlegten Massnahmen der Sonderregulierung

Art. 20 Abs. 1 KomG verpflichtet das AK dazu, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um die negativen Folgen fehlenden wirksamen Wettbewerbs in den elektronischen Kommunikationsmärkten zu beseitigen oder zu vermindern. Das Amt erlegt marktmächtigen Betreibern zu diesem Zweck gestützt auf Art. 20 Abs. 2 und Art. 23 KomG eine oder mehrere der in Art. 34 bis 42 VKND vorgesehenen Massnahmen der Son-derregulierung auf.

Bei Abwesenheit von Regulierung erwartet das Amt die in Kap. D.7 identifizierten Wettbewerbsprobleme in Zusammenhang mit der Mobilterminierungsleistung in das Netz der Verfahrenspartei, wobei das Problem zu hoher Terminierungsentgelte das wesentlichste Problem darstellt.

Die betreiberindividuellen Terminierungsmärkte sind – und bleiben auch bei Markteintritt eines weiteren Mobilfunkanbieters – resistente Monopolmärkte, so dass das primäre Ziel der Auferlegung von Regulierungsinstrumenten nicht die Förderung von Wettbewerb auf den Terminierungsmärkten selbst sein kann, sondern die Beseitigung der identifizierten Wettbewerbsprobleme mit ihren nachteiligen Auswirkungen für den Wettbewerb auf den nachgelagerten Märkten, insbesondere aber für die Endnutzer.

Ein Regulierungsinstrument ist daher primär dann „effektiv“, wenn es den Preis hinreichend beeinflussen kann. Nur wenn sichergestellt werden kann, dass das Terminierungsentgelt nahe an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegt, treten keine allokativen Verzerrungen mehr auf und die Wettbewerbsprobleme W1 und W2 können als beseitigt gelten. Die Wettbewerbsprobleme W3 und W4 (Ausschluss-Strategien bzw. Marktmachtübertragung) haben sowohl eine „preisliche“ wie eine „nicht preisliche“ Komponente. Marktmachtübertragung kann beispielsweise durch die Praktizierung eines Margin Squeeze erfolgen.

Dem marktbeherrschenden Unternehmen stehen neben dem Entgelt auch eine Reihe anderer Instrumente zur Verfügung, um den Wettbewerb einzuschränken und Marktmacht zu übertragen. So könnte es seinen Mitbewerbern am nachgelagerten Markt das Produkt Terminierung in einer schlechteren Qualität zur Verfügung stellen, den Zugang zu bestimmten notwendigen Informationen verwehren, die Zusammenschaltung verweigern bzw. verzögern oder unangemessene Vertragsbedingungen festlegen und damit die Kosten des Mitbewerbers erhöhen. Insbesondere dann, wenn ein kostenorientierter Zugangspreis festgelegt wird, ist davon auszugehen, dass das marktmächtige Unternehmen versuchen wird, seine Gewinne bzw. Wettbewerbsvorteile durch solche „nichtpreisliche“ Verhaltensweisen zu erhöhen. Dies ist relevant in Zusammenhang mit dem Ausschlussproblem W3.

Im Folgenden wird die Auswahl und die Ausgestaltung der Massnahmen der Sonderregulierung erörtert, die der marktmächtigen Verfahrenspartei zur Begegnung der festgestellten Wettbewerbsmängel auferlegt werden. Bei der Beurteilung der

Regulierungsinstrumente wird zwischen „preislichen“ und „nichtpreislichen“ Aspekten der identifizierten Wettbewerbsprobleme differenziert.

D.8.1 **Zugangsverpflichtung**

Grundsätzlicher Zweck einer Zugangsverpflichtung (Art. 37 VKND) ist es, die Verweigerung des Zugangs / der Zusammenschaltung zu verhindern und – wenn eine bestimmte Zugangsvariante noch nicht existiert – die Bedingungen des Zugangs / der Zusammenschaltung (das Vorleistungsprodukt) zu spezifizieren. Zu diesem Zweck enthält Art. 37 VKND detaillierte Bestimmungen darüber, welche Verpflichtungen einem Unternehmen auferlegt werden können (technische Schnittstellen, Kollokation, etc.), um den Zugang sicherzustellen. Die Zugangsverpflichtung ist ein wirksames Instrument, um die generelle Verweigerung der Zusammenschaltung abzustellen bzw. um nichtpreisliche wettbewerbswidrige Praktiken zu verhindern, und sollte daher (vor dem Hintergrund des Ausschlussproblems W3 und ggf. W4) auferlegt werden.

Vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Zusammenschaltung (Effizienzgewinne durch die Erreichbarkeit zwischen allen Netzen) und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass etablierte Betreiber einen Anreiz haben, Ausschlussstrategien (Verweigerung, Verzögerung, etc.) gegenüber Neueinsteigern zu betreiben, ist eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung jedenfalls als verhältnismässig zu betrachten.

Da die allgemeine Zusammenschaltungsverpflichtung der Art. 26 KomG und Art. 44 ff. VKND grundsätzlich jeden Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes trifft, kann die weitere Abwägung der Verhältnismässigkeit dieser Verpflichtung jedoch in den Hintergrund treten: Es ist davon auszugehen, dass eine allgemeine rechtliche Bestimmung, die sich auf einen weiten Adressatenkreis richtet, grundsätzlich verhältnismässig ist und im öffentlichen Interesse steht.

Aus diesen Gründen wird der Verfahrenspartei gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 37 Abs. 1 Bst. h VKND die Verpflichtung auferlegt, jedem anderen Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Ersuchen die direkte und indirekte Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Mobilfunknetz im Hinblick auf die Bereitstellung der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobilfunknetz“ zu gewähren. Die konkrete Form richtet sich nach der Nachfrage des Zusammenschaltungspartners.

D.8.2 **Gleichbehandlungsverpflichtung**

Die Gleichbehandlungsverpflichtung gemäss Art. 34 VKND dient dazu, die Diskriminierung zwischen unterschiedlichen Abnehmern einer Leistung in Bezug auf den Parameter Preis (Preisdiskriminierung) und auf andere Parameter als den Preis (Qualitätsdiskriminierung) zu verhindern (Wettbewerbsprobleme 3 und 4).

Mit der internen wie auch externen Gleichbehandlungsverpflichtung in Bezug auf Qualitätsparameter kann sichergestellt werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen

das Vorleistungsprodukt allen Abnehmern mit derselben Qualität anbietet wie sich selbst. Um mögliche wettbewerbsverzerrende Effekte durch externe Preisdiskriminierung und Marktmachtübertragung zu verhindern ist zusätzlich ein Preisdiskriminierungsverbot aufzuerlegen.

Das externe (Preis-) Diskriminierungsverbot alleine bzw. in Zusammenspiel mit den vorher untersuchten Massnahmen ist allerdings nicht geeignet, die allokativen Verzerrungen (vgl. Wettbewerbsprobleme W1 und W2) zu beseitigen, da durch eine solche Verpflichtung der Preissetzungsspielraum des marktbeherrschenden Unternehmens nicht eingeschränkt wird. Eine solche Verpflichtung gewährleistet lediglich, dass alle Abnehmer die Leistung zum selben (u.U. überhöhten) Preis beziehen und damit unter diesen die Chancengleichheit für den Wettbewerb auf den jeweiligen Endkundenmärkten garantiert ist.

Darüber hinaus dient die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes gemäss Art. 34 Abs. 3 VKND zur Konkretisierung bzw. Operationalisierung der Gleichbehandlungsverpflichtung. Aus Sicht des Amtes für Kommunikation stellt die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes, das die wesentlichen rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Bedingungen der Zusammenschaltung enthält, keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Sphäre des Betreibers dar, da diese Verträge – vor dem Hintergrund der Verpflichtungen zur Zusammenschaltung und zur Interoperabilität – bereits vorhanden sind und eine Praxis im Umgang mit Zusammenschaltungsverträgen und -verhandlungen seit Jahren gegeben ist.

Der Verfahrenspartei wird demzufolge zur Sicherstellung der Effektivität der Regulierung eine Gleichbehandlungsverpflichtung (sowohl internes wie externes Diskriminierungsverbot) in Bezug auf die Qualität der Terminierungsleistung, ein externes Diskriminierungsverbot in Bezug auf das Entgelt der Terminierungsleistung sowie eine Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes auf der Homepage (Transparenzverpflichtung) auferlegt. Der Vorteil einer solchen Verpflichtung liegt neben der effektiven Beseitigung von Diskriminierungspraktiken auch in der Reduktion von Transaktionskosten (insbesondere für kleinere Nachfrager).

Das AK ist ermächtigt, auf die Ausgestaltung eines Standardangebotes Einfluss zu nehmen und Vorgaben zu machen. Das AK kann gemäss Art. 34 Abs. 4 Änderungen des Standardangebots zur Sicherstellung der Ziele der Sonderregulierung anordnen. Art. 35 Abs. 2 VKND ermächtigt das AK, festzulegen, welche konkreten Informationen durch das der Sonderregulierung unterworfene Unternehmen zu veröffentlichen sind. Dies beinhaltet auch den Detaillierungsgrad und die Form, in der die Veröffentlichungen vorzunehmen sind.

Zur Klarstellung, welche Regelungen ein Standardangebot zur Wahrung der Gleichbehandlung und Erfüllung der Zugangsverpflichtung zu enthalten hat, veröffentlicht das AK auf der Webseite des AK eine Mustervorlage „Standardangebot zur Netzzusammenschaltung“, an der sich das Standardangebot inhaltlich zu orientieren hat. Diese Mustervorlage soll den Betreibern dazu dienen, ihre Standardangebote entsprechend auszurichten und somit Eingriffe des AK aufgrund von Art. 34 Abs. 4 und Art. 35 Abs. 2 VKND in Standardangebote, die die Betreiber veröffentlichen, zu vermeiden bzw. zu minimieren.

Das AK wird im Anlassfall bei einer allfälligen Überprüfung des Standardangebotes – etwa im Falle von Streitigkeiten zwischen den Parteien zu Regelungen des Standardangebots, bei denen die Regulierungsbehörde nach Art. 59 KomG zur Streitschlichtung angerufen wird – die Mustervorlage beiziehen.

Von der Auferlegung einer Verpflichtung eines internen Diskriminierungsverbotes betreffend Entgelt, d.h. einer Verpflichtung, allen externen Abnehmern die Terminierungsleistung zum selben Entgelt anzubieten wie sich selbst bzw. dem eigenen Retail-Arm (vgl. On-Net-Terminierung), wird abgesehen, da sie nicht geeignet ist, die Wettbewerbsprobleme in Zusammenhang mit überhöhten Entgelten zu beseitigen.

Aus all diesen Gründen werden der Verfahrenspartei gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KomG die in den Spruchpunkten 3.a., 3.b., 3.c., und 3.d. ersichtlichen Verpflichtungen auferlegt.

D.8.3 **Transparenzverpflichtung**

Grundsätzlicher Zweck einer Transparenzverpflichtung gemäss Art. 35 VKND ist es, die vertikale Markttransparenz (zwischen Anbietern und Nachfragern) zu gewährleisten und damit Transaktionskosten zu senken bzw. den (Preis-)Wettbewerb zu intensivieren. Wenn eine Zugangspreisregulierung existiert und Unternehmen einen Anreiz haben, auf nichtpreisliche Aktionsparameter auszuweichen, kann die Transparenzverpflichtung in Zusammenhang mit anderen Verpflichtungen wie z.B. der Gleichbehandlungsverpflichtung (in Form eines Standardangebots für Netzzusammenschaltung) ein wirkungsvolles Instrument sein, um solche nichtpreislichen Taktiken zu erschweren. Darüber hinaus unterstützt eine Transparenzverpflichtung das AK beim Monitoring von (möglichem) wettbewerbswidrigem Verhalten.

Da es sich bei der Mobilterminierung um eine Monopolleistung handelt und auf der Vorleistungsebene kein Substitut existiert, ist eine Transparenzverpflichtung alleine nicht geeignet um den identifizierten Wettbewerbsproblemen, insbesondere dem Problem überhöhter Entgelte, zu begegnen. Da die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardzusammenschaltungsangebotes vom Verordnungsgeber als Teil der Gleichbehandlungsverpflichtung gemäss Art. 34 Abs. 3 VKND und nicht der Transparenzverpflichtung gemäss Art. 35 VKND behandelt wird, wird auf die diesbezüglichen Ausführungen in Punkt D.8.2 unten verwiesen.

D.8.4 **Entgeltkontrolle und Kostenrechnung**

Die Anordnung kostenorientierter Entgelte begegnet dem identifizierten Wettbewerbsproblem der überhöhten Entgelte direkt: In Situationen, in denen das marktmächtige Unternehmen überhöhte Entgelte verrechnen kann und die Marktmacht nicht längerfristig durch Wettbewerbskräfte eingeschränkt wird, wie im vorliegenden Fall resistenter, betreiberindividueller Terminierungsmonopole, ist kein anderes Instrument geeignet. Da, wie vorstehend gezeigt wurde, kein anderes Instrument als die Festsetzung

kostenorientierter Terminierungsentgelte geeignet ist, die festgestellten allokativen Ineffizienzen (überhöhte Entgelte), die insbesondere den Endnutzern zum Nachteil gereichen, zu beseitigen und die Massnahme konkret in der Terminierungsempfehlung 2011 vorgesehen ist, ist auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit erfüllt.

Art. 38 VKND sieht vor, dass das AK marktmächtigen Betreibern Verpflichtungen bezüglich Entgeltkontrolle und Kostenrechnung auferlegen kann. Auf Basis dieser Verpflichtungen kann das Amt das effiziente Zugangsentgelt für die Terminierungsleistung festsetzen. Das AK kann dem Betreiber ein von dessen Kostenrechnung unabhängiges Kostenrechnungssystem auferlegen.

Art. 13 der Zugangsrichtlinie hält die Regulierungsbehörden an, Massnahmen betreffend Kostenrechnung und Entgeltkontrolle so zu gestalten, dass diese der Förderung von Effizienz und nachhaltigem Wettbewerb dienen und die Interessen der Endverbraucher maximieren.

Wird einem marktmächtigen Unternehmen in Übereinstimmung mit Art. 38 VKND eine Verpflichtung zur Orientierung seiner Terminierungsentgelte an den Kosten einer effizienten Leistungserbringung unter Einschluss einer angemessenen Investitionsrendite auferlegt, so stellt sich die Frage, nach welchem Verfahren die Kostenorientierung der Entgelte festgelegt bzw. überprüft werden soll. Eine Reihe von Regulierungsbehörden im EWR verwenden von den Betreibern unabhängige Kostenrechnungssysteme nach dem Prinzip des pure BU LRIC Kostenstandards. Dieses Kostenrechnungsverfahren wird von der ESA (wie auch von der Europäischen Kommission) in ihrer Empfehlung über die Berechnung von Terminierungsentgelten vorgeschrieben.

Obwohl pure BU LRIC basierte Kostenrechnungssysteme eine Reihe von Vorzügen aufweisen, sind sie auch mit zahlreichen Nachteilen behaftet. Der grösste Nachteil ist insbesondere der mit der Ausführung eines solchen Kostenrechnungsmodells einhergehende, sehr hohe zeitliche, personelle wie auch kostenmässige Aufwand, sowohl für den betroffenen Betreiber wie auch für die Regulierungsbehörde. Überdies muss bei deren Anwendung mit einem beträchtlichen Zeitablauf vor Festlegung der Terminierungsentgelte gerechnet werden. Die vorstehend genannten Nachteile sind im besonderen Kontext der Kleinheit der Verhältnisse in Liechtenstein noch viel ausgeprägter und stehen nach Auffassung des AK in einem klaren Missverhältnis zur Grösse des Marktes, der Betreiber und der Regulierungsbehörde. In diesem Kontext zeichnen sich andere Methoden der Festsetzung kostenorientierter Entgelte und namentlich das Benchmarking mit grossen Vorteilen aus.

Art. 38 Abs. 2, letzter Satz, VKND sieht vor, dass das AK für die Festlegung kostenorientierter Entgelte auch Entgelte berücksichtigen kann, die auf vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten gelten. Diese vergleichende, internationale Methodik der Festlegung von Entgelten ist das Benchmarking. Als grösste Vorteile der Anwendung dieser Methodik sind die geringe Eingriffsintensivität für die betroffenen Unternehmen, der geringe damit verbundene Ressourceneinsatz, die zeitliche schnelle Festlegung der Terminierungsentgelte sowie deren Transparenz und Verlässlichkeit zu nennen.

In der Terminierungsempfehlung 2011 empfiehlt die ESA insbesondere, dass die nationalen Regulierungsbehörden bis zum 31. Dezember 2012 kosteneffiziente Terminierungsentgelte

anordnen und zu diesem Zweck ein pure BU LRIC Kostenrechnungsmodell einführen. In Fällen, in denen es für eine knapp ausgestattete nationale Regulierungsbehörde objektiv unverhältnismässig wäre, die empfohlene Kostenrechnungsmethode nach diesem Zeitpunkt anzuwenden, kann sie eine alternative Methode bis zum Zeitpunkt der Überprüfung der Empfehlung weiter anwenden. Dies unter der Voraussetzung, dass das Ergebnis der alternativen Methode die durchschnittlichen Entgelte nicht übersteigt, die von den nationalen Regulierungsbehörden, die die von der ESA empfohlene Kostenrechnungsmethode anwenden, festgelegt wurden.

Das AK ist der Ansicht, dass die Einführung eines pure BU LRIC Kostenrechnungsmodells für die Marktteilnehmer und das AK unverhältnismässig wäre. Das AK beabsichtigt daher, von der in der Empfehlung für eben diese Fälle vorgesehenen Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen und bis auf weiteres internationales Benchmarking als alternative Methode zur Anwendung zu bringen.

Aus den vorstehenden Gründen ist es in der Auffassung des AK angezeigt, internationales Benchmarking als bevorzugte Methodik zur Festsetzung kostenorientierter Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein zu verwenden, unter Berücksichtigung der in der Terminierungsempfehlung 2011 der ESA gegebenen Vorschrift für alternative Methoden. Daher erfolgt für die Verfahrenspartei keine Verpflichtung zu einem kostenorientierten Terminierungsentgelt auf Grundlage eines pure BU LRIC Kostenrechnungsmodells.

Der Verfahrenspartei wird gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KomG die Verpflichtung auferlegt, für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobilfunknetz“ gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND ein Entgelt zu verrechnen, das sich an den Kosten eines effizienten Betreibers, gemessen an einem vom AK spezifizierten internationalen Vergleichswert (Benchmark) der Terminierungsentgelte, orientiert.

D.8.5 **Zur Verhältnismässigkeit der Regulierungsmassnahmen**

Art. 33 VKND bestimmt in expliziter Ausgestaltung des allgemeinen verwaltungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips, dass Massnahmen der Sonderregulierung der Art des auftretenden Problems entsprechen und unter Berücksichtigung der Regulierungsgrundsätze nach Art. 5 Abs. 2 KomG angemessen und gerechtfertigt sein müssen.

Die Geeignetheit der zu setzenden Massnahmen der Sonderregulierung, die identifizierten Wettbewerbsprobleme im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Bst. c KomG voraussichtlich zu beheben, wurde ausführlich und schlüssig in der vom AK vorgängig durchgeführten Marktanalyse untersucht und weiter vorne in diesem Kapitel dargestellt. Die verschiedenen zur Verfügung stehenden Massnahmen der Sonderregulierung wurden dort dahingehend untersucht, ob sie die gelindesten Eingriffsmittel darstellen, die noch vermögen, die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beheben.

Bei der Beurteilung der Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahmen im engeren Sinne schliesslich ist deren Zumutbarkeit bzw. Eingriffsintensität zu erörtern. Insbesondere die Wahl von Benchmarking als Preissetzungsmechanismus stellt dies sicher. Die übrigen zu treffenden

Massnahmen, namentlich die Auferlegung von Verpflichtungen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung, der Transparenz und dem Zugang zu den Mobilnetzen zum Zwecke der Terminierung von Anrufen als solche stellen entweder per se geringe Eingriffe in die Privatautonomie der Verfahrenspartei dar oder sind eine konkrete Ausgestaltung unabhängig bestehender, gesetzlicher Verpflichtungen, wie etwa derjenigen zur Sicherstellung der End-zu-End-Konnektivität.

Die Entscheidung des AK, der Verfahrenspartei die im Verfügungsspruch genannten Massnahmen der Sonderregulierung aufzuerlegen, beruht daher auf einer pflichtgemässen Ermessensausübung. Das ausgeübte Ermessen orientiert sich am Zweck der Ermächtigung und überschreitet die gesetzlichen Grenzen, die für die Ausübung des Ermessens gelten, nicht.

D.8.6 **Weitergehende Verpflichtungen gemäss Art. 43 VKND**

Die Regulierungsbehörde kann gestützt auf Art. 43 VKND auch andere als die in den Art. 34 bis 42 VKND festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf Zugang auferlegen. Das sind entweder Verpflichtungen auf der Endkundenebene oder bei Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände Verpflichtungen, die nicht im KomG genannt sind. Bei den im gegenständlichen Verfahren identifizierten Wettbewerbsproblemen handelt es sich der Ursache nach eindeutig um Probleme der Vorleistungsebene. Die Anwendung von Massnahmen auf der Endkundenebene wäre daher weder ökonomisch sinnvoll noch – im Lichte der Prämisse des Rechtsrahmens „Vorleistungsregulierung vor Endkundenregulierung“ – verhältnismässig.

Im gegenständlichen Verfahren werden somit keine anderen als die im KomG genannten Verpflichtungen untersucht, da nach Einschätzung des AK weder aussergewöhnliche Umstände vorliegen, die den Einsatz solcher Verpflichtungen rechtfertigen würden, noch andere Instrumente zur Verfügung stehen, die geeignet sind, die identifizierten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen und die angemessener wären.

D.9 Die Festlegung der Terminierungsentgelte

D.9.1 Die geltenden Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein

Die aktuelle Entwicklung der Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung der Terminierungsentgelte in Liechtenstein für alle Mobilfunknetzbetreiber	Rappen pro Minute
Regulierung M7, Entscheidung vom 28. Juli 2011	
ab 1. September 2011	20.00
ab 1. Januar 2012	12.00
ab 1. Juli 2012	10.00
ab 1. Januar 2013	7.65
Freiwillige betreiberseitige Anpassungen[45] aufgrund der Roam-like-at-Home Regulierung[46]	
ab 1. Mai 2016	3.90
ab 1. Juni 2017	2.90

Tabelle 1: Die in Liechtenstein geltenden Mobilterminierungsentgelte in Rappen pro Minute [Quelle: AK]

In Liechtenstein kommen im Zusammenhang mit der Terminierung von Sprachanrufen keine *Peak/Off-peak*-Unterscheidung, *Weekend*-Tarife, *Call-Set-up-Entgelte* oder andersartige Entgelte oder Aufschläge zur Anwendung. Die Entgelte sind einheitlich, unabhängig davon, ob der Anruf innerhalb oder ausserhalb des EWR originiert.

D.9.2 Mobilterminierungsentgelte im europäischen Vergleich

BEREC erhebt halbjährlich detaillierte Daten über die Terminierungsentgelte in Europa. Die nachfolgenden Analysen und Darstellungen basieren auf dem jüngsten von BEREC publizierten Bericht zu Terminierungsentgelten in Europa[47].

---

[45] Die zweimalige betreiberseitige Absenkung der Terminierungspreise der drei Mobilfunknetzbetreiber (per 1. Mai 2016 und 1. Juni 2017) wurde von den Betreibern in erster Linie durch die Einführung der europäischen Roam-like-at-Home Regulierung (RLAH) getrieben, um keine Netzsperren durch ausländische Mobilfunknetzbetreiber auf ihre Mobilfunknummern zu riskieren. Ohne diese Absenkung der Liechtensteiner Terminierungspreise hätte dies zu einer stark negativen Bilanz bei der Interkonnektionsabrechnung für die ausländischen Netzbetreiber geführt, die Roaminganrufe nach Liechtenstein zu ihren eigenen Kunden zuzustellen hatten und dafür keine zusätzlichen Entgelte an ihre Kunden wegen RLAH mehr verrechnen dürfen.

[46] Aufgrund der Verordnung (EU) 2017/920 vom 17. Mai 2017 durfte mit Wirkung vom 15. Juni 2017 das durchschnittliche Grosskundenentgelt, das der Betreiber eines besuchten Netzes dem Roaminganbieter für die Abwicklung eines regulierten Roaminganrufs aus dem jeweiligen besuchten Netz berechnet, einschliesslich unter anderem der Kosten für Verbindungsaufbau, Transit und Terminierung, eine Schutzobergrenze von 0,032 EUR pro Minute nicht übersteigen.

[47] abrufbar unter https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9285-termination-rates-at-the-european-level-january-2020

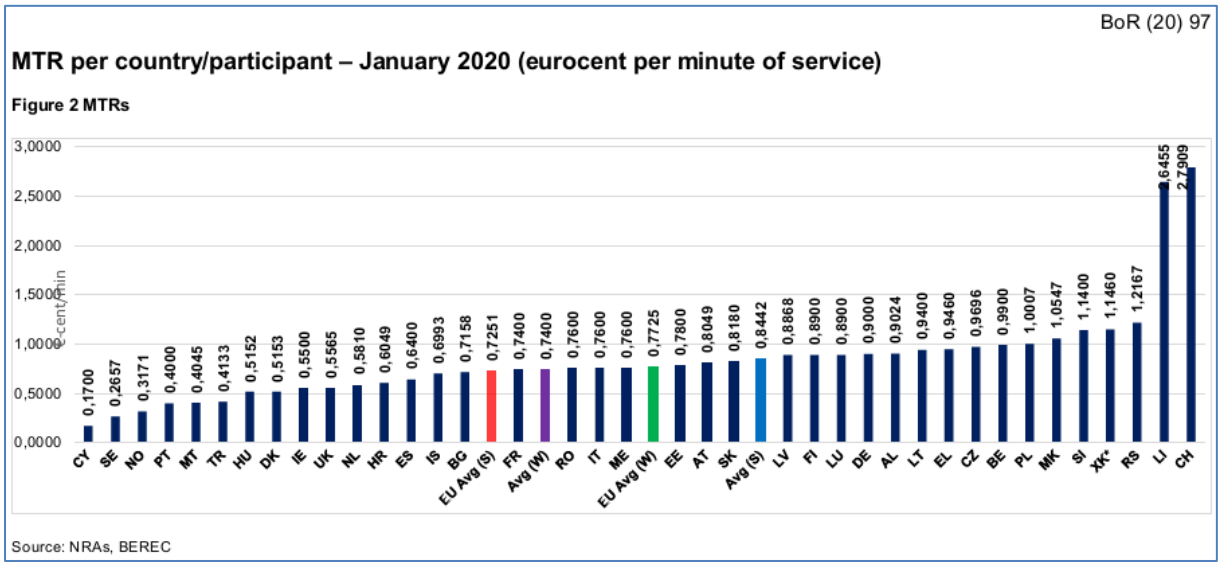

Abbildung 3: Mobilterminierungsentgelte im europäischen Vergleich per 1. Januar 2020 (EURcent pro Minute), [Quelle: BEREC Report vom 11. Juni 2020, BoR (20) 97 „Termination rates at the European level January 2020"]

In Abbildung 3 sind die durchschnittlichen Mobilterminierungsentgelte der Länder bzw. Analysenteilnehmer für den Stichtag 1. Januar 2020 dargestellt. Die Abbildung umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten, Liechtenstein und die 2 anderen EFTA-EWR Staaten Island und Norwegen sowie die Schweiz, Grossbritannien, Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Türkei und Kosovo. Das abgebildete Entgelt ist der Minuten-Durchschnitt eines dreiminütigen Gesprächs.[48] Bei den erhobenen Werten handelt es sich um einen mit den Marktanteilen der Betreiber gewichteten Durchschnittswert. Für Länder bzw. Analysenteilnehmer ausserhalb der Eurozone wurden gemäss BEREC-Vorgaben die durchschnittlichen Wechselkurse des 4. Quartal 2019 verwendet[49] (für Liechtenstein und die Schweiz: 1.0962 CHF/EUR). In der Abbildung sind zusätzlich für die gesamten 38 Länder bzw. Analysenteilnehmer und für die 27 EU-Länder der einfache Mittelwert (S – Simple Average) und der mit der Abonnentenzahl der einzelnen Länder gewichtete Mittelwert (W – Weighted Average) angegeben.

Aus der Analyse der vorliegenden Daten geht hervor, dass das Mobilterminierungsentgelt in Liechtenstein mit 2.6455 EURcent pro Minute bei mehr als dem Dreifachen des einfachen EU-Durchschnitts („EU Avg (S)") von 0.7251 EURcent pro Minute liegt. Aus den dargestellten Werten ergibt sich ein einfacher EWR-Durchschnittswert von 0.7747 EURcent pro Minute unter Einbezug Liechtensteins, oder unter Ausschluss des Liechtensteinwertes 0.7102 EURcent pro Minute.

[48] Bei der Berechnung des durchschnittlichen Terminierungspreises pro Betreiber werden allfällige *peak/off-peak- und Weekend*-Tarife im Verhältnis 50%-25%-25% sowie allfällige Verbindungsaufbaugebühren berücksichtigt und der Schnitt eines 3-Minuten Gespräches gebildet.

[49] siehe http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=9691296 oder für CHF-Wechselkurs direkt unter http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.Q.CHF.EUR.SP00.A

D.9.3 **Benchmarking als Methode zur Entgeltfestsetzung**

Wie oben in Kap. D.8.4 ausgeführt, legt das AK das Terminierungsentgelt mit Benchmarking fest. Das Terminierungsentgelt wird als Mittelwert der Entgelte ermittelt, die von den nationalen Regulierungsbehörden des EWR unter Anwendung des pure BU LRIC Kostenstandards bestimmt wurden.

D.9.4 **Referenzwerte und Länder**

Aus der Terminierungsempfehlung 2011 der ESA geht hervor, dass das regulierte Terminierungsentgelt den Durchschnitt der Entgelte derjenigen nationalen Regulierungsbehörden nicht übersteigen darf, die bereits die empfohlenen pure BU LRIC Kostenrechnungssysteme verwenden.

Das AK ist somit gehalten, sich bei einem Benchmarking auf EWR-Länder zu beziehen, die bereits pure BU LRIC anwenden, und in Liechtenstein keine Mobilterminierungsentgelte anzuordnen, die diesen Durchschnittswert überschreiten. Benchmarking auf Grundlage von Schweizer Marktpreisen, wie in der M7 Entscheidung 2011 angewendet, ist nicht mehr angezeigt, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass weitere Regulierungen wie Roam-like-at-Home[50] im Jahr 2017 und Intra-EWR Kommunikation[51] im Jahr 2019 eingeführt wurden, die wiederum auf regulierte Terminierung gemäss Terminierungsempfehlung 2011 aufbauen.

Gemäss dem BEREC Bericht „Termination rates at the European level - January 2020" verwenden derzeit die Regulierungsbehörden von 23 EWR-Staaten ein pure BU LRIC Kostenrechnungssystem im Sinne der Empfehlung der ESA zur Bestimmung der Mobilterminierungsentgelte. Das durchschnittliche Terminierungsentgelt der EWR-Länder mit pure BU LRIC Kostenstandard, das aus den ab 1. Januar 2021 gültigen Werten bzw. für Länder, deren Werte ab 1. Januar 2021 im BEREC Bericht nicht vorliegen, aus den im Jahr 2020 geltenden Werten berechnet ist, liegt bei 0.6358 EURcent pro Minute (Abbildung 4).

---

[50] Verordnung (EU) 2017/920 vom 17. Mai 2017 ändert Art. 7 Abs. 1 u. 2: Mit Wirkung vom 15. Juni 2017 darf das durchschnittliche Grosskundenentgelt, das der Betreiber eines besuchten Netzes dem Roaminganbieter für die Abwicklung eines regulierten Roaminganrufs aus dem jeweiligen besuchten Netz berechnet, einschliesslich unter anderem der Kosten für Verbindungsaufbau, Transit und Anrufzustellung, eine Schutzobergrenze von 0,032 EUR pro Minute nicht übersteigen."

[51] Artikel 5a Paragraph 5 Verordnung (EU) 2015/2120 geändert durch (EU) 2018/1971: „Ab dem 15. Mai 2019 dürfen Endkundenpreise (ohne MwSt.), die Verbrauchern für regulierte intra-EU-Kommunikation berechnet werden, 0,19 EUR pro Minute für Anrufe und 0,06 EUR je SMS nicht überschreiten", abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015R2120-20181220&from=EN

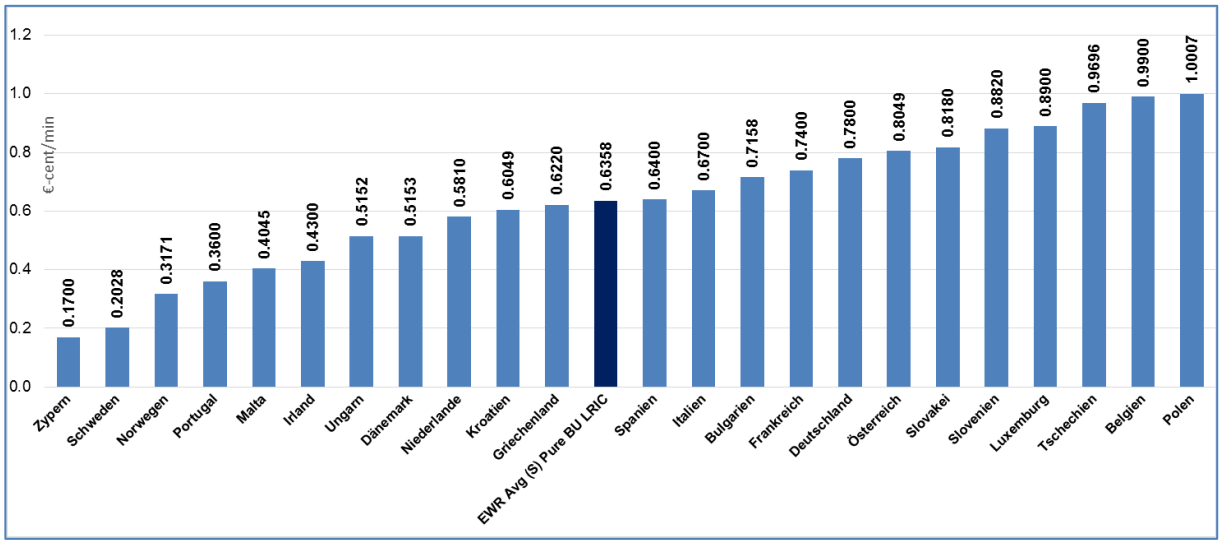

Abbildung 4: Terminierungsentgelte in EWR-Ländern mit pure BU LRIC Kostenrechnungssystemen. [Quelle: BEREC Report vom 11. Juni 2020, BoR (20) 97 „Termination rates at the European level January 2020"]

D.9.5 **Einschränkung des Geltungsbereichs auf Anrufe, die im EWR originieren**

Wie oben in Kap. D.1 ausgeführt, wird die Europäische Kommission gemäss Artikel 75 des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation[52] bis zum 31. Dezember 2020 einen delegierten Rechtsakt erlassen, in dem ein unionsweiter Höchstwert („Eurorate") für das Terminierungsentgelt von Sprachanrufen festgelegt wird. Dies ist eine Regulierung mit Bedeutung für den EWR, das heisst, sie wird nach Abschluss des Übernahmeverfahrens ins EWR-Abkommen auch in Liechtenstein gültig sein.

Im Entwurf des delegierten Rechtsakts, den die Kommission am 25. August bis zum 22. September 2020 auf ihrer Webseite „Have your say" [53] in die öffentliche Konsultation gab, wird ersichtlich, dass die einheitliche Eurorate nur auf Anrufe, die innerhalb des EWR originieren und terminieren anzuwenden ist.

Im begleitenden Staff Working Document führt die Kommission aus, dass per Juni 2020 bereits 26 der 27 Mitgliedstaaten[54] der Union die Zustellung von Anrufen, die ausserhalb der

---

52 Richtlinie 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, Text von Bedeutung für den EWR, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018L1972

53 abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates-

54 Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Estland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei sowie Schweden wenden keine Preisregulierung auf Mobilfunkanrufe an, die außerhalb der Union getätigt werden; Frankreich, Deutschland, Irland, die Niederlande, Portugal, Rumänien und Spanien erlauben es den Betreibern, Zustellungsentgelte festzulegen, wobei bestimmte Bedingungen gelten, in der Regel, dass die Entgelte nicht höher sind als die Entgelte, die von ihrem Nicht-EU-Pendant berechnet werden.

Union originieren, von der Entgeltregulierung entweder explizit ausnehmen (19 Länder) oder es den Betreibern erlauben (7 Länder), Zustellungsentgelte – unter Bedingungen - festzulegen.

In der dem AK vorliegenden Stellungnahme des BEREC zum Entwurf des delegierten Rechtsaktes ist zu entnehmen, dass die Entgeltregelungen über Anrufe mit Originierungsort ausserhalb der EU mit den von BEREC formulierten Grundsätzen übereinstimmen.

In den Erwägungspunkten 8 und 9 des Entwurfs des delegierten Rechtsakts legt die Kommission ihre Überlegungen, die zu dieser ausschliesslich für EU/EWR-interne Anrufe gültige Regulierung führt, wie folgt dar:

- Die regulierten Entgelte für Sprach-Zustellungsdienste sollten für Anrufe gelten, die in der Union originieren und terminieren, da bei Einbezug von Anrufen, die in Drittländern abgehen und in der Union terminieren, in Fällen wo Betreiber aus Drittländern Zustellungsentgelte berechnen, die höher sind als die Eurorate oder wo solche Zustellungsentgelte nicht nach kosteneffizienten Grundsätzen reguliert werden, die Gefahr besteht, dass die Ziele dieser Verordnung, insbesondere die Ziele der Integration des Binnenmarktes, untergraben werden.
- Die Kombination aus niedrigen regulierten Zustellungsentgelten für Anrufe, die in der Union zugestellt werden, und hohen und nicht kosteneffizienten Zustellungsentgelten für Anrufe an Betreiber in Drittländern würde wahrscheinlich zu höheren Zustellungsentgelten für Anrufe führen, die aus der Union ausgehen und in Drittländer zugestellt werden, was sich negativ auf die Endkundentarife in der Union und auf die Kostenstruktur der Betreiber in der Union auswirken würde.
- Der unterschiedliche Grad der Exposition von Betreibern aus der Union gegenüber Anrufen, die von solchen Betreibern aus Drittländern zugestellt werden, die hohe und nicht kosteneffiziente Zustellungsentgelte berechnen, würde zu Ungleichgewichten in der Kostenstruktur von Betreibern aus der Union führen, die auf Faktoren zurückzuführen sind, die sich der Kontrolle der Betreiber selbst entziehen.
- Dies würde wahrscheinlich das Entstehen gesamteuropäischer Endkundenangebote verhindern, die Anrufe in bestimmte Länder außerhalb der Union einschließen, da für Anrufe in diese Länder höhere Zustellungsentgelte erhoben werden, was sich negativ auf die Verbraucher und insbesondere die Unternehmen in der Union auswirken könnte.
- Darüber hinaus würde es den Wettbewerb verzerren, da die asymmetrischen Auswirkungen der hohen Zustellungsentgelte für Anrufe, die in Länder außerhalb der Union zugestellt werden, zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Betreiber in der Union führen würden, was letztlich auch die Investitionsfähigkeit und die Investitionsanreize in der gesamten Union verzerren würde (sowohl die Investitionen in die Betreiber als auch die der Betreiber).
- All diese Auswirkungen würden eindeutig den Zielen der Verordnung zuwiderlaufen, die darin bestehen, die Integration des Binnenmarktes zu fördern, indem Verzerrungen zwischen den Betreibern aufgrund von Zustellungsentgelten, die deutlich über den Kosten liegen, beseitigt werden.

Die Kommission legt in ihrer Argumentation die Zweiseitigkeit der Terminierungsbeziehung zusammengeschalteter Netzbetreiber in den Vordergrund und untersucht die (negativen) Folgen für EU-Betreiber, wenn die Drittland-Gegenseite nicht nach den gleichen,

kostenorientierten Grundsätzen regulierte Entgelte verrechnet. Die Kommission stellte nicht nur Verzerrungen zulasten der betroffenen Betreiber fest, sondern auch Nachteile für die Entwicklung des Binnenmarktes.

Ein klares regulatorisches Grundprinzip ist, dass Regulierungsentscheidungen in die Zukunft gerichtet sein müssen. Dies vermeidet Ineffizienzen sowohl auf Betreiber-, als auch auf Behördenseite.

Angesichts der fast von allen EU-Regulierungsbehörden bereits umgesetzten Praxis, dass nur auf innerhalb der EU originierende Anrufe regulierte Entgelte anzuwenden sind, und aufgrund der Tatsache, dass der delegierte Rechtsakt ins EWR-Abkommen zu übernehmen ist und somit die Terminierungsentgelt-Regulierung in Liechtenstein entsprechend dem delegierten Rechtsakt anwendbar sein wird, richtet das AK die Liechtensteiner Terminierungsregulierung vorausschauend gleich aus. D.h. das Terminierungsentgelt wird nur für Anrufe, die innerhalb des EWRs originieren, reguliert und im Falle von Anrufen, die ausserhalb des EWRs originieren, sind die Betreiber frei im Verhandeln und Setzen des Terminierungsentgelts. Nur so ist sichergestellt, dass Marktunsicherheiten vermieden werden, die Aufwände sowohl auf Betreiber- als auch auf AK-Seite so tief wie möglich bleiben und der Übergang von der ab 1. Januar 2021 vorgesehenen Terminierungsentgelt-Regulierung in das Folgeregime des delegierten Rechtsaktes einfach und ohne grosse Umstellungsaufwände bei den Betreibern vollzogen werden kann.

D.9.6 **Berücksichtigung besonderer Umstände**

Im Rahmen der Regulierung der Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein ist weiterhin der *Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 11/2004 vom 6. Februar 2004 zur Übernahme der Zugangsrichtlinie 2002* zu berücksichtigen. Der Beschluss bestimmt, dass die Zugangsrichtlinie 2002 für die Zwecke des EWR-Abkommens mit der folgenden Anpassung gilt: *„Liechtenstein und seine nationale Regulierungsbehörde werden alle angemessenen Anstrengungen unternehmen, um die Bestimmungen dieser Richtlinie umzusetzen, jedoch sind bei der Bewertung der Umsetzung die **besondere Situation** Liechtensteins und die besonderen Umstände seines sehr kleinen Telekommunikationsnetzes, seiner Marktstruktur, seiner geringen Kundenzahl, seines Marktpotenzials und die Möglichkeit, dass der Markt versagt, zu berücksichtigen.“*

Das AK kann somit im Rahmen der Zugangsregulierung gemäss Zugangsrichtlinie 2002 – und hierzu gehört die Regulierung von Terminierungsentgelten – „die besondere Situation Liechtensteins“ berücksichtigen.

Ausmass der Absenkung

Die Regulierung des liechtensteinischen Terminierungsentgeltes führt zu einer ausserordentlich hohen Absenkung vom aktuell verrechneten Terminierungsentgelt von 2.9 Rappen pro Minute auf das europäische, vom pure BU LRIC Kostenstandard bestimmte Niveau von ca. 0.6 bis 0.7 EURcent pro Minute (Abbildung 4). Angesichts dieser besonderen Situation ist die Regulierung im Ausmass so konservativ wie möglich zu halten.

Der mit Benchmarking festgelegte Wert darf gemäss Terminierungsempfehlung 2011 den Durchschnittswert der Entgelte nicht übersteigen, die von den nationalen Regulierungsbehörden gemäss der von der ESA empfohlenen Kostenrechnungsmethode,

festgelegt wurden. In Bezug auf die Durchschnittsberechnungsmethode kann sowohl ein einfacher Durchschnitt oder ein mit den nationalen Teilnehmerzahlen gewichteter Durchschnitt berechnet werden. BEREC verwendet im Bericht über Terminierungsentgelte in Europa beide Durchschnittsberechnungsmethoden in der Untersuchung der europäischen Mobilterminierungsentgelte. Die Terminierungsempfehlung 2011 der ESA spezifiziert nicht weiter, welche Art von Durchschnittsberechnungsmethode zu verwenden sei. Das AK wird somit im Rahmen der Mittelwertberechnung beide Methoden verwenden und das weniger eingriffsintensive, konservativere Ergebnis verwenden, um die Obergrenze des Terminierungsentgeltes festzulegen.

Kaufkraftparitäten

Zwischen Liechtenstein und den EWR-Ländern bestehen beträchtliche und anhaltende Kaufkraftunterschiede, die sich einerseits aus der Nutzung des Schweizer Frankens (CHF) als Landeswährung und der Einbindung Liechtensteins in das Schweizer Zollgebiet ergeben und andererseits aus der Stellung der schweizerischen Volkswirtschaft im internationalen Wirtschaftsgefüge, die sich durch vergleichsweise hohe Preise und Löhne sowie tiefe Steuern und Zinsen auszeichnet. In Kaufkraftwerten der Eurostat[55] ergibt sich für die Schweiz in der analytischen Kategorie „GDP – Bruttoinlandsprodukt“ im Zeitraum 2011 – 2018 einen Wertebereich von 1.87 (2011) bis 1.72 (2018) gegenüber der Referenz EU27-2020 mit Wert 1.00. Der pure BU LRIC Kostenstandard, der den Benchmarkingwerten des AK zugrunde liegt, erfasst neben den variablen Kosten vor allem die inkrementellen Beschaffungskosten von Netzelementen, die für Terminierung notwendig sind. In Bezug auf kaufkraftbedingte Unterschiede in Terminierungskosten sind somit ausrüstungsspezifische Kaufkraftwerte zu berücksichtigen. Eurostat führt mit der analytischen Kategorie „A050102 Electrical and optical equipment“, die sich aus „Information and Communication equipment“, „Other electronic and optical products“ und „Electrical Equipment“ zusammensetzt, eine zum Terminierungskontext passende Kaufkrafttabelle[56]. Für den Zeitraum 2011 bis 2018 zeigt diese für den CHF-Raum und somit für Liechtenstein einen Wertebereich von 1.50 (2011) bis 1.16 (2018) gegenüber der Referenz EU27-2020 mit Wert 1.00. Es liegen auch hier nicht vernachlässigbare, von den Mobilbetreibern nicht beeinflussbare Unterschiede gegenüber EU-Ländern vor.

Da in der Terminierungsempfehlung 2011 der ESA ein Benchmarking unter Berücksichtigung von Kaufkraftunterschieden, die sich in unterschiedlichen Kosten für die Betreiber niederschlagen, jedoch nicht vorgesehen ist, was von ESA gegenüber dem AK bestätigt wurde, können im Benchmarking Kaufkraftunterschiede nicht in die Berechnung einfliessen, sondern das AK hat die nominalen Terminierungsentgelte (in EURcent) in die Durchschnittsberechnung aufzunehmen.

---

[56] Werte der Eurostat Datenbank Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauindizes für die Aggregate des ESVG 2010 (prc_ppp_ind), abgerufen im April 2020 unter https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/purchasing-power-parities/data/database . Die jüngsten Werte sind für das Jahr 2018 ausgewiesen.

Marktgrösse

Grössenbedingte Adaptionen des Benchmarks sind trotz der Kleinheit des Liechtensteiner Marktes nicht vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist die ESA Empfehlung mit dem pure BU LRIC Ansatz explizit, d.h. das effiziente Terminierungsentgelt soll ohne Berücksichtigung individueller Set-ups von Mobilbetreibern festgestellt werden.

D.9.7 **Berechnung des Terminierungsentgeltes**

Vorgehensweise

Für die Berechnung des vorzuschreibenden Terminierungsentgeltes verwendet das AK die halbjährlich von BEREC publizierten Berichte über die Entwicklung der Terminierungsentgelte in Europa (s. Kap. D.9.2). Aus dieser Datenquelle kann das AK zuverlässig alle relevanten Werte für ein Benchmarking auf Basis von EWR-Ländern mit eigenen pure BU LRIC Berechnungen entnehmen.

- Das AK-Benchmarking verwendet Informationen des jüngsten publizierten BEREC Berichts über Terminierungsentgelte in Europa.
- Es werden die Daten jener EWR-Staaten berücksichtigt, deren Regulierungsbehörden Terminierungsentgelte auf Berechnungsgrundlage des pure BU LRIC Kostenstandards mit einer formellen Entscheidung festgelegt haben. Das AK verwendet die für die erste Hälfte des Jahres 2021 festgelegten Werte oder, wenn diese nicht vorliegen, aktuell gültige Werte.
- Für die Festlegung des Terminierungsentgeltes in Liechtenstein werden der einfache und der teilnehmergewichtete Mittelwert der nationalen Terminierungsentgelte berechnet und das höhere Ergebnis verwendet.
- Für die Umrechnung von EURcent in Rappen setzt das AK den CHF/EUR-Wechselkurs des BEREC-Berichts ein, den das AK als Datenquelle für das Benchmarking verwendet.

Berechnung

Die folgende Tabelle 2Tabelle 2 stellt die benchmarkbasierte Berechnung des einfachen und teilnehmergewichteten durchschnittlichen Terminierungsentgeltes dar. Alle Terminierungs-entgelte sind pro Minute angegeben. Der höhere der beiden Durchschnittswerte ist der Benchmarkwert mit einem Betrag von 0.77 Rappen pro Minute.

	Land	regulierte MTR in EURcent pro Minute	Periode	Linientotal
AT	Österreich	0.8049	H2-2020	10'804'165
BE	Belgien	0.9900	H2-2020	11'509'573
BG	Bulgarien	0.7158	H1-2020	Confidential
CY	Zypern	0.1700	H1-2020	1'243'151
CZ	Tschechien	0.9696	H1-2020	Confidential
DE	Deutschland	0.7800	H1-2021	107'200'000
DK	Dänemark	0.5153	H2-2020	7'241'638
EL	Griechenland	0.6220	H1-2021	11'168'585

	Land	regulierte MTR in EURcent pro Minute	Periode	Linientotal
ES	Spanien	0.6400	H1-2021	54'961'112
FR	Frankreich	0.7400	H1-2020	76'800'000
HR	Kroatien	0.6049	H2-2020	4'604'635
HU	Ungarn	0.5152	H1-2020	10'247'842
IE	Irland	0.4300	H1-2021	5'145'256
IT	Italien	0.6700	H1-2021	80'580'548
LU	Luxemburg	0.8900	H1-2020	814'100
MT	Malta	0.4045	H2-2020	634'386
NL	Niederlande	0.5810	H1-2021	21'841'364
NO	Norwegen	0.3171	H2-2020	5'737'455
PL	Polen	1.0007	H1-2021	46'853'711
PT	Portugal	0.3600	H1-2021	11'909'751
SE	Schweden	0.2028	H2-2020	14'302'677
SI	Slovenien	0.8820	H2-2020	Confidential
SK	Slovakei	0.8180	H1-2020	6'163'433
	Wechselkurs 1.0962 CHF/EUR	**[EURcent/min]**	**[Rappen/min]**	
	einfacher Mittelwert:	**0.6358**	**0.6970**	
	gewichteter Mittelwert:	**0.7054**	**0.7733**	
	Benchmarkingwert, regulierte Obergrenze:		**0.77**	

Tabelle 2: Berechnung der MTR für Liechtenstein aus pure BU LRIC regulierten Werten des EWR [Quelle: AK]

D.9.8 **Konkrete Regulierung des Terminierungsentgeltes**

Das maximale Terminierungsentgelt

Basierend auf den Ausführungen zu Vorgehen und Berechnung ordnet das AK eine Terminierungsentgelt-Obergrenze von 0.77 Rappen pro Minute für die Terminierung zu +423 Nummern an.

Dieses maximale Terminierungsentgelt versteht sich exklusive Mehrwertsteuer. Das Entgelt ist verkehrsvolumensunabhängig. Für nicht zustande gekommene Verbindungen sind keine zusätzlichen Entgelte zu verrechnen. Das konkret zu entrichtende Entgelt bemisst sich auf Grundlage einer sekundengenauen Abrechnung der zustande gekommenen Verbindung.

Werden Terminierungsentgelte nach Peak- und Off-Peak-Zeiten oder anderen Kriterien unterschieden bzw. Call-Set-up-Entgelte verrechnet, so ist nachzuweisen, dass die Terminierungsentgelt-Obergrenze im Durchschnitt tatsächlich eingehalten wird.

Das Terminierungsentgelt wird entsprechend den Empfehlungspunkten 1 und 11 der Terminierungsempfehlung 2011 symmetrisch, d.h. für jeden Betreiber gleich festgelegt.

Die Regulierung des Terminierungsentgelts gilt für Anrufe, die innerhalb des EWRs originieren und terminieren.

Zeitpunkt des Inkrafttretens

Die Verfahrenspartei wird gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND dazu verpflichtet, die festgelegte Terminierungsentgelt-Obergrenze ab 1. Januar 2021 einzuhalten.

Überprüfung der Entgelte

Im Sinne einer grössenverträglichen Lösung für den liechtensteinischen Markt und die Regulierungsbehörde wird das AK das Terminierungsentgelt alle 3 Jahre neu berechnen und festlegen, solange der Kodex nicht in das EWR-Abkommen übernommen ist. Davon unbeschadet können die Marktteilnehmer aus wichtigen Gründen bereits vorher eine Überprüfung beantragen.

Sollten sich andere Entgelte für den Zugang zur Terminierungsleistung, die in der gegenständlichen Entscheidung nicht festgelegt werden, wie z.B. für die Errichtung und den Betrieb der Netzzusammenschaltung, als wettbewerbsverzerrend herausstellen, wird das AK die Verfahrenspartei gemäss Art. 38 Abs. 1 VKND verpflichten, die entsprechenden Leistungen basierend auf einem internationalen Vergleichswertverfahren (Benchmarking) zu Entgelten in der Höhe der Kosten eines effizienten Betreibers anzubieten.

Voraussehbarkeit der Entscheidung

Die Verfahrenspartei wird gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 VKND dazu verpflichtet, die festgelegte Terminierungsentgelt-Obergrenze ab 1. Januar 2021 einzuhalten.

Diese Senkung ist vor dem Hintergrund der absoluten Höhe der derzeitigen Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein im EWR-Vergleich dringend und gerechtfertigt.

Das AK informierte die Verfahrenspartei bereits am 21. Oktober 2019 über die von BEREC im Bericht BoR (19) 91 für den 1. Januar 2019 publizierten Vergleichswerte in Europa. BEREC berechnete den einfachen Mittelwert der EU-Mitgliedsländer mit 0.78 EURcent pro Minute.

Die Verfahrenspartei wurde sodann im Rahmen der nationalen Konsultation der Grundlagen und Planung der neuen Marktanalyserunde („Marktanalyse 2019+“) vom 13. Dezember 2019 bis 7. Februar 2020 über die vom AK geplanten Schritte, die zu einer Absenkung der Terminierungsentgelte im Rahmen des gegenständlichen Marktanalyseverfahrens führen würden, in Kenntnis gesetzt. Das AK erhielt u.a. von Telecom Liechtenstein und Swisscom Stellungnahmen und nahm diese in das Abschlussdokument[57] auf.

---

[57] Das Abschlussdokument „Marktanalyse Planung 2019 plus V2.0“ wurde am 3. März 2020 zusammen mit einer Neuigkeiten-Meldung auf der Webseite des AK publiziert und am 5. März mit elektronischem Mailing allen gemeldeten Anbieter und Betreiber angezeigt. Das Dokument ist abrufbar unter https://www.llv.li/inhalt/118681/amtsstellen/grundlagen-und-planung-marktanalyse-2019

Die geplante Senkung kommt somit nicht überraschend, sondern wurde vom AK mehr als ein Jahr im Voraus in Aussicht gestellt. Die Mobilbetreiber hatten somit genügend Zeit, ihre Geschäftsplanung entsprechend auszurichten.

D.10 Zeithorizont

Artikel 21 Abs. 2 KomG bestimmt, dass die Wettbewerbsverhältnisse in den abgegrenzten Märkten regelmässig vom AK zu überprüfen sind. Der Zeithorizont von Marktanalysen wird in Art. 16 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie mit einer Dreijahresfrist festgelegt. Die in der Union ab 21. Dezember 2020 gültige Nachfolgerichtlinie (EU) 2018/1972 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation sieht in Art. 67 Abs. 5 Bst. a einen verlängerten Zeithorizont von fünf Jahren vor und begründet die gegenüber der Rahmenrichtlinie verlängerte Frist mit grösserer Stabilität und verbesserter regulatorischer Vorhersehbarkeit. Das AK hält die zugrunde liegenden Märkte weiter unter Beobachtung und wird das Terminierungsentgelt auf Basis der gegenständlichen Marktanalyse somit in Hinblick auf Stabilität und Vorhersehbarkeit der Regulierung alle 3 Jahre erneut berechnen und festlegen, solange die mit delegiertem Rechtsakt gemäss Art. 75 des Kodex in der EU geltende einheitliche Festlegung des Terminierungsentgeltes[58] noch nicht in das EWR-Abkommen aufgenommen ist. Sollten vor Inkrafttreten des einheitlichen Terminierungsentgeltes im EWR wesentliche Marktveränderungen eintreten, wird das AK die gesamte Marktanalyse erneuern.

D.11 Kostenspruch

Für das amtswegig eingeleitete Verfahren werden keine Gebühren erhoben oder Kosten erstattet.

Aus all diesen Gründen war spruchgemäss zu entscheiden.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen diese Verfügung kann binnen 14 Tagen ab Zustellung Beschwerde bei der Beschwerdekommission für Verwaltungsangelegenheiten erhoben werden.

Die Beschwerde muss enthalten:

- die Bezeichnung der angefochtenen Entscheidung;
- die Erklärung, ob die Entscheidung ihrem ganzen Inhalt nach oder nur in einzelnen Teilen angefochten wird;
- in letzterem Fall die genaue Bezeichnung des angefochtenen Teils;
- die Beschwerdegründe;
- die Anträge;
- die Beweismittel, durch welche die Anfechtungsgründe gestützt und bewiesen werden sollen und
- die Unterschrift des Beschwerdeführers.

Vaduz, den 4. November 2020
Aktenzeichen 731.3/2020-1074 / GISI

Geht an: Swisscom (Schweiz) AG (eingeschrieben mit Rückschein)

Anhang: Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Liechtenstein – Vorleistungsmärkte der Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Mobilfunknetzen (M2-2016)
Das Dokument ist auf der Webseite des AK www.ak.llv.li unter der Rubrik «Marktanalysen und Sonderregulierung» → «aktueller Stand» → «Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen (ESA2016 – M2)» zum Download verfügbar.

AMT FÜR KOMMUNIKATION

Dr. Rainer Schnepfleitner
Amtsleiter

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt.