AMT FÜR KOMMUNIKATION
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

VERFÜGUNG

Das Amt für Kommunikation hat amtswegig in der Verwaltungssache der

Swisscom (Schweiz) AG

mit Sitz in CH-3050 Bern

betreffend Massnahmen der Sonderregulierung auf dem Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung (Terminierung) in das öffentliche Mobiltelefonnetz der Swisscom (Schweiz) AG in Liechtenstein

am 28. Juli 2011

wie folgt entschieden:

LIECHTENSTEIN

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 Mobiltelefonnetz der Swisscom (Schweiz) AG auf dem Staatsgebiet Liechtensteins festgelegt.

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

3. Zur Beseitigung des festgestellten Wettbewerbsmangels werden der Swisscom (Schweiz) AG gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG folgende spezifische Verpflichtungen (Massnahmen der Sonderregulierung) in Bezug auf den gegenständlichen Vorleistungsmarkt auferlegt:

   3.1. Die Swisscom (Schweiz) AG hat gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. h VKND jedem anderen Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Ersuchen die direkte und indirekte Zusammenschaltung zur Anrufzustellung (Terminierung) in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz zu gewähren.

   3.2. Die Swisscom (Schweiz) AG hat gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf die Qualität der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen zu gewähren, wie sich selber, verbundenen oder anderen Unternehmen.

   3.3. Die Swisscom (Schweiz) AG hat gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf den Preis der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen zu gewähren, wie verbundenen oder anderen Unternehmen.

   3.4. Die Swisscom (Schweiz) AG hat gemäss Art. 34 Abs. 3 und Art. 35 VKND bis zum 1. Januar 2012 ein Standardangebot betreffend „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen und laufend auf aktuellem Stand zu halten. Das Standardangebot hat folgende näher auszuführenden Mindestinhalte aufzuweisen:

      - Arten und Kosten der Realisierung von Zusammenschaltungsverbindungen,
      - Informationen über Standorte der Vermittlungsstelle(n),
      - Verkehrsarten und Entgelte,
      - Regelungen betreffend Notrufe,
      - Regelungen betreffend private Netze,
      - Regelungen betreffend personenbezogene Dienste,

- Regelungen betreffend sonstige Dienste (Telefonstörungsannahmestellen, Tonbanddienste, Auskunftsdienste, öffentliche Kurzrufnummern für besondere Dienste).

3.5. Die Swisscom (Schweiz) AG hat gemäss Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ ein Entgelt zu verrechnen, das sich an den Kosten eines effizienten Betreibers, gemessen an einem vom Amt für Kommunikation spezifizierten internationalen Vergleichswert *(Benchmark)* der Terminierungsentgelte, orientiert, wobei folgende maximalen Terminierungsentgelte als Obergrenzen einzuhalten sind:

Ab 1. September 2011	Ab 1. Januar 2012	Ab 1. Juli 2012	Ab 1. Januar 2013
20 Rp. / Min.	12 Rp. / Min.	10 Rp. / Min.	7.65 Rp. / Min.

Die Swisscom (Schweiz) AG weist ihre Zusammenschaltungspartner innerhalb von 14 Tagen ab Datum dieses Entscheides auf die vorstehende Senkung ihrer Terminierungsentgelte hin.

4. 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.

SACHVERHALT

A. Verfahrensablauf

A.1 Vorausgegangenes öffentliches Konsultationsverfahren

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 Amt für Kommunikation von Amtes wegen eine Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse auf den in der *Kundmachung vom 3. April 2007 über die Festlegung der sachlich und räumlich relevanten Kommunikationsmärkte (Marktabgrenzung), LGBl. 2007 Nr. 70,* abgegrenzten Märkten der elektronischen Kommunikation in Liechtenstein ein. Die Marktabgrenzung 2007 wurde durch die *Kundmachung vom 3. Februar 2009 über die Festlegung der sachlich und räumlich relevanten Kommunikationsmärkte (Marktabgrenzung), LGBl. 2009 Nr. 69, ihrerseits zwischenzeitlich aufgehoben durch Kundmachung vom 31. August 2010, LGBl. 2010 Nr. 255,* ersetzt.[1] Zu jedem abgegrenzten Markt, so auch für den verfahrensgegenständlichen, wird ein separates Verfahren geführt.

Am 23. November 2007 publizierte das Amt für Kommunikation seine amtswegige Analyse der betreiberindividuellen Vorleistungsmärkte für „Terminierung in individuellen öffentlichen Mobilfunknetzen“ (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, Stellungnahmen zur Analyse und insbesondere zu den darin vorgesehenen Massnahmen der Sonderregulierung abzugeben. Die Swisscom (Schweiz) AG (nachfolgend „Verfahrenspartei“ oder „Swisscom“ genannt) wurde – da es sich um die erste derartige Konsultation im Rahmen der amtswegig eingeleiteten Marktanalyse handelte – mit Schreiben vom 23. November 2007 auf den einheitlichen elektronischen Publikationsort der Konsultationen auf der Webseite des Amtes für Kommunikation in Übereinstimmung mit Art. 10 und Art. 24 Abs. 3 der *Verordnung vom 3. April 2007 über die Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation (RKV), LGBl. 2007 Nr. 68,* hingewiesen.

Die Swisscom übermittelte fristgerecht am 25. Januar 2008 eine Stellungnahme. Das Amt für Kommunikation hat die eingelangten Stellungnahmen im Dokument „Auswertung Stellungnahmen zur nationalen Konsultation“ vom 27. März 2008[2] ausgewertet und eine überarbeitete Fassung der Marktanalyse erstellt.

Die zweite Fassung[3] der Marktanalyse wurde vom 26. August bis 12. September 2008 in eine neuerliche nationale Konsultation geschickt. Die Swisscom hat fristgerecht am 12. September 2008 (Datum Poststempel) eine Stellungnahme eingereicht. Das Amt für

---

[1] Die Kundmachung entspricht weiterhin der durch das Amt für Kommunikation vorgenommenen Marktabgrenzung, auch wenn mittlerweile das Genehmigungs- und Kundmachungserfordernis durch die Regierung gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG in der Fassung des Gesetzes vom 17. März 2010 über die Abänderung des Kommunikationsgesetzes, LGBl. 2010 Nr. 111, weggefallen ist.

[2] http://www.llv.li/pdf-llv-Amt für Kommunikation-auswertung_stellungnahmen_nationale_konsultation_notifikation.pdf

[3] http://www.llv.li/pdf-llv-Amt für Kommunikation-lie_marktanalyse_mobilterminierungsmaerkte_m16_2_fassung.pdf

Kommunikation hat alle relevanten Stellungnahmen im Dokument „Auswertung der Stellungnahmen zur 2. Konsultation zur Analyse der Mobilterminierungsmärkte (M7)“, publiziert am 28. September 2008, ausgewertet.[4] Die Sonderfrage der korrekten räumlichen Abgrenzung der Mobilterminierungsmärkte, die von einer betroffenen Interessentin ausführlich kritisiert worden war, hat das Amt für Kommunikation für Kommunikation separat im Dokument „Zur geographischen Marktabgrenzung der Mobilterminierungsmärkte (M7)“ vom 27. März 2009 erörtert.[5]

Aufgrund des Zeitablaufs, der eingelangten Stellungnahmen im Rahmen der zweiten Vernehmlassung sowie der zwischenzeitlich erforderlichen Aktualisierung der Analyse bzw. der geplanten Sondermassnahmen hat das Amt für Kommunikation eine dritte überarbeitete Fassung der Marktanalyse erstellt und hierzu vom 28. September bis 3. November 2010 eine neuerliche nationale Konsultation durchgeführt. Innert offener Frist langte eine Stellungnahme der Swisscom (Schweiz) AG ein. Das Amt für Kommunikation hat alle eingelangten Stellungnahmen im Dokument „Auswertung Stellungnahmen zur 3. Konsultation zur Analyse der Mobilterminierungsmärkte (M7)“ vom 31. Dezember 2010 ausgewertet.

Vom 5. bis 20. Mai 2011 hat das Amt für Kommunikation eine beschränkte zusätzliche nationale Konsultation zur Frage der korrekten Berechnung der verwendeten Benchmarking-Werte durchgeführt. Es ging keine Stellungnahme der Swisscom ein.

Alle Stellungnahmen sind, soweit sie nicht einer Geheimhaltungspflicht unterliegen, auf der Webseite des Amtes für Kommunikation publiziert.[6]

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“.*

Bei dem dem gegenständlichen formellen Verfügungsverfahren vorangestellten öffentlichen Konsultationsverfahren nach Art. 24 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 KomG handelte es sich um ein formloses, nicht-streitiges Verwaltungsverfahren eigener Art. Das Konsultationsverfahren wurde mit der Veröffentlichung der Endfassung der Marktanalyse gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. b KomG auf der Internet-Seite des Amtes für Kommunikation abgeschlossen.

---

4 http://www.llv.li/pdf-llv-Amt für Kommunikation-auswertung_stellungnahmen_2._konsultation_m7.pdf

5 http://www.llv.li/pdf-llv-Amt für Kommunikation-geogr_marktabgrenzung_m7_Amt für Kommunikation_stellungnahme.pdf

6 http://www.llv.li/amtsstellen/llv-Amt für Kommunikation-marktanalysen/llv-Amt für Kommunikation-marktanalysen-konsultationen.htm

A.2 Vorlageverfahren vor der EFTA-Überwachungsbehörde

Vom 26. April bis 26. Mai 2011 fand durch Vorlage der geplanten Massnahmen der Sonderregulierung an die EFTA-Überwachungsbehörde und die Weiterleitung an die EWR-Regulierungsbehörden durch diese eine EWR-weite Konsultation in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 KomG statt.[7] Grundlage dieser Konsultation bildete die Endfassung der „Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Liechtenstein“ vom Januar 2011.

Mit Schreiben vom 26. Mai 2011 stellte die EFTA-Überwachungsbehörde mit Kommentaren fest, dass sie nach Prüfung der vom Amt für Kommunikation vorgelegten Massnahmen keine Einwände gegen deren Inkraftsetzung hat.

Die EFTA-Überwachungsbehörde publizierte die Vorlagedokumente auf ihrer Internet-Seite in englischer Sprache und war für deren Weiterleitungen an die EU-Seite des EWR-Abkommens besorgt.

A.3 Gegenständliches Sonderregulierungsverfahren

Das gegenständliche Verfahren der *„Sonderregulierung“* im Sinne von Art. 23 Abs. 1 KomG, in dessen Rahmen das Amt für Kommunikation der Verfahrenspartei als marktmächtigem Unternehmen in einem streitigen Verwaltungsverfahren mit Parteirechten *„Pflichten mit Verfügung (Massnahmen der Sonderregulierung)“* auferlegt, ist vom vorausgegangenen formlosen, öffentlichen Konsultationsverfahren klar abzugrenzen.

Zur formellen Einleitung des gegenständlichen streitigen Sonderregulierungsverfahrens und zur Wahrung des rechtlichen Gehörs hat das Amt für Kommunikation der Verfahrenspartei die geplanten Massnahmen der Sonderregulierung im verfahrensgegenständlichen Markt mit Schreiben vom 23. Mai 2011 zur formellen Gegenäusserung mit Frist bis zum 8. Juni 2011 zugestellt.

Mit Schreiben vom 8. Juni 2011 äussert sich die Swisscom innert offener Frist zu den vom Amt für Kommunikation mit Schreiben vom 23. Mai 2011 unter Einladung zur Gegenäusserung angekündigten Sonderregulierungsmassnahmen im betreiberindividuellen Vorleistungsmarkt für die Zustellung von Anrufen im öffentlichen Mobiltelefonnetz der Verfahrenspartei. Die Verfahrenspartei erklärt unter Pauschalverweis auf ihre vorausgehenden Stellungnahmen im Rahmen des Konsultationsverfahrens an den dort geäusserten Vorbringen festzuhalten.

Darüber hinaus erklärt die Swisscom, dass der Vorwurf der Vermischung der Diskussion der Abgrenzung der Mobilterminierungsmärkte auf Vorleistungsebene und auf Mobilfunk-Endkundenebene – so er denn zutreffe – nicht nur die Swisscom sondern auch das Amt für Kommunikation träfe, da „auf die Wettbewerbsverhältnisse in den Endkundenmärkten

---

[7] Die EFTA-Überwachungsbehörde veröffentlicht die Verfahrensdokumente an folgender Stelle: https://eea.eftasurv.int/portal/

[...] im Kapitel zur Festlegung der Referenz-Werte für das Benchmarking der Mobilterminierungspreise hingewiesen [wird].“ Hieraus ergebe sich in „ohne Weiteres – wie Swisscom bereits in ihrer Stellungnahme vom 3. November 2011 *[sic]* festgehalten hat –, dass die gesamte Marktanalyse und die vom AK ausgemachten – und von Swisscom bestrittenen – Wettbewerbsprobleme auf einer Marktdefinition fussen, welche nicht die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse widerspiegeln.“

B. Entscheiderheblicher Sachverhalt

B.1 Marktanalyseverfahren

Das vom Amt für Kommunikation auf dem Wege der öffentlichen Konsultation amtswegig geführte 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 und stellt öffentlich die Wettbewerbsverhältnisse auf den Mobilterminierungsmärkten in Liechtenstein dar, beinhaltet jedoch keine individuell-konkreten Verwaltungsmassnahmen. Dieses Marktanalyseverfahren ist identisch mit dem Konsultationsverfahren.

Die Endfassung der Marktanalyse „Analyse der Mobilterminierungsmärkte in Liechtenstein - Vorleistungsmärkte der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen (M7)“ vom Januar 2011 sowie die Unterlagen der hierzu geführten öffentlichen Konsultation sind auf der Internet-Seite des Amtes für Kommunikation publiziert.

Im Rahmen der vorstehenden Marktanalyse wurden ebenfalls die Anrufzustellung in das Mobilfunknetz der Verfahrenspartei und die darin herrschenden Wettbewerbsverhältnisse untersucht.

Die im vorstehenden Verfahren erhoben und wiedergegebenen Sachverhalte werden im gegenständlichen Verfahren als amtsbekannt vorausgesetzt. Sie ergeben sich aus den diesbezüglichen publizierten Verfahrensunterlagen sowie aus dem Vorakt.

B.2 Zur Verfahrenspartei

Die Verfahrenspartei Swisscom betreibt seit dem Jahr 2000 ein landesweites digitales zellulares Mobilfunknetz nach dem GSM-Standard und seit 2010 zusätzlich nach dem UMTS-Standard (Konzessionen vom 22. Februar 2000 zu RA 00/552 und vom 8. November 2005 zu RA 05/2637, Meldung der Erbringung von UMTS-Diensten gemäss Art. 43 KomG vom 18. Mai 2010 und UMTS-Frequenzzuteilungsverfügung vom 23. Juni 2010). Bereits vor diesem Zeitpunkt hatte sie als Monopolanbieterin auf dem liechtensteinischen Staatsgebiet Mobilfunkdienste gestützt auf den PTT-Vertrag, LGBl. 1978 Nr. 37, aufgehoben seit 31. März 1999, erbracht. Sie ist eine vertikal integrierte Mobilfunknetzbetreiberin und bie-

tet derzeit neben eigenen Endkundenprodukten ebenfalls Vorleistungen für andere Mobildienstanbieter an.

Die Diensterbringung erfolgt gestützt auf die der Verfahrenspartei am 8. November 2005 zu RA 05/2637-3817 erteilte Mobilkommunikationskonzession. Die Konzession wurde ursprünglich der Swisscom Mobile AG erteilt, ging aber mit Wirkung vom 1. Januar 2008 auf die Swisscom (Schweiz) AG (vormals Swisscom Fixnet AG) über, die die vormalige Konzessionsinhaberin in Gesamtrechtsnachfolge durch Fusion übernommen hat.

Das gegenständliche Verfahren und die verfügten Massnahmen der Sonderregulierung betreffen ausschliesslich die Erbringung von Mobilkommunikationsdiensten der Verfahrenspartei Swisscom gemäss der ihr für die Tätigkeit in Liechtenstein erteilten, vorstehend referenzierten inländischen Mobilfunkkonzession und unter Nutzung liechtensteinischer Nummernressourcen. Tätigkeiten der Swisscom in der Schweiz 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 „Swisscom“ ausschliesslich auf die Tätigkeit dieses Unternehmens gemäss der ihr erteilten liechtensteinischen Mobilfunkkonzession.

Swisscom bietet Dritten Zusammenschaltung zur Terminierung von Anrufen auf die in ihren Systemen provisionierten eigenen Mobilrufnummern sowie – gegebenenfalls – diejenigen Dritter an. Terminierungsleistungen für Dritte und der entsprechende Verkehr ist dem Terminierungsmarkt der Swisscom zuzurechnen, da sie über das faktische Terminierungsmonopol für Anrufe auf diese Nummern verfügt, Zusammenschaltungsvereinbarungen abschliesst und gegenüber anderen Netzbetreibern die Terminierungsentgelte festsetzt.

Gemäss Betreiberabfrage hat die Swisscom im Jahr 2009 2'689’456 Minuten Verkehr in ihrem Mobilfunknetz zugestellt (terminiert). Dieser Verkehr umfasst *On-Net*-Verkehr, d.h. Terminierungsleistungen die sich die Verfahrenspartei in ihrem eigenen Netz selbst erbringt.

B.3 Zur Definition des relevanten Marktes

Terminierung ist eine Vorleistung und besteht darin, dass Anrufe über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle zum angewählten Mobiltelefonanschluss zugestellt werden.

Die relevanten Leistungen des Marktes umfassen den von anderen Betreibern zur Terminierung übergebenen, netzextern originierten Verkehr, inklusive den für Dritte – wie insbesondere Mobildienstanbieter *(Service Provider)* – zur Terminierung angenommenen Verkehr sowie die erbrachten Eigenleistungen *(self supply)* im Rahmen der Terminierung von netzinternen Gesprächen. Der Markt umfasst nicht die Zustellung von SMS.

Die Leistung der Terminierung ist eine Zusammenschaltungsleistung und spannt einen betreiberindividuellen Terminierungsmarkt auf. Für die Leistung der Terminierung hat der

nachfragende Netzbetreiber ein Entgelt (Terminierungsentgelt) an den Anbieter zu entrichten. Die Nachfrage nach Terminierung auf der Vorleistungsebene ist von der Nachfrage des Teilnehmers auf der Endkundenebene abgeleitet: Jeder Teilnehmer eines Netzbetreibers benötigt zur Durchführung eines Anrufes zu einem anderen Teilnehmer – gleichgültig, ob dieser beim selben oder bei einem anderen Kommunikationsnetzbetreiber angeschlossen ist – Anrufzustellung als Vorleistung.

Der die Leistung – direkt oder indirekt – nachfragende Quellnetzbetreiber stellt das Terminierungsentgelt wiederum 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 Anrufs; der Angerufene trägt keine Kosten. In Liechtenstein wird dieses Prinzip – wie auch in anderen europäischen Ländern – von allen Betreibern angewandt.

Nachfrager nach Mobilterminierungsleistungen sind inländische sowohl als ausländische Festnetz- wie auch andere Mobilbetreiber. In Liechtenstein verfügt keiner der Mobilbetreiber über eine direkte Zusammenschaltung mit einem anderen Mobilbetreiber. Sämtlicher Zusammenschaltungsverkehr wird über die Telecom Liechtenstein AG als Transitnetzbetreiber oder über andere Transitnetzbetreiber im Ausland (z.B. über den Konzern/das Mutterunternehmen) terminiert.

Die Verfahrenspartei Swisscom betreibt ein öffentliches Mobiltelefonnetz, in welches terminiert wird.

Das räumlich relevante Ausdehnungsgebiet des Terminierungsmarktes ist das Staatsgebiet Liechtensteins.

B.4 Zur Analyse des Marktes

Im Fall der Terminierung sind die Markteintrittsbarrieren unendlich hoch und potenzieller Wettbewerb ist nicht vorhanden: Niemand anders als der Mobilbetreiber, an dessen Netz der gerufene Teilnehmer angeschlossen ist, kann einen Anruf zustellen. Die Terminierungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden individuellen (Monopol-)Terminierungsmärkte und konstituiert wiederum einen eigenen Markt.

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

B.5 Strukturelle Besonderheiten und Wettbewerbsprobleme

Die Terminierung in öffentlichen Mobilfunknetzen unterliegt derzeit keinen Massnahmen der Sonderregulierung.

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

(2) 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. Aus diesem Grund wird ein rationaler Anbieter von Terminierungsleistungen den Preis zumindest in der Höhe des „Monopolpreises" für Anrufe in Mobilnetze setzen. Die überhöhten Preise haben Wohlfahrtsverluste in Form allokativer Verzerrungen – ein Marktergebnis mit zu geringen Mengen bei zu hohen Preisen – zur Folge. Insofern die überhöhten Margen im Mobilfunkendkundenwettbewerb verzehrt werden, findet eine Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzkunden statt.

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

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

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

(3) *Foreclosure*-Strategien 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 wie 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 *(Foreclosure)* gegenüber Festnetzbetreibern.

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

B.6 Nachfrageseitige Gegenmacht

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 der gerufene Teilnehmer angeschaltet ist, einen Anruf zustellen kann – nicht zur Verfügung. Die nachfrageseitige Verhandlungsmacht ist daher ganz erheblich einschränkt.

Lediglich grosse Betreiber mit eigenen Teilnehmern (insbesondere grosse Mobilfunkbetreiber) können theoretisch gegenüber sehr kleinen Mobilbetreibern bzw. insbesondere Neueinsteigern über ein glaubwürdiges Drohpotenzial zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen verfügen, nämlich die Zusammenschaltung zu verweigern, zu verzögern oder prohibitiv hohe Preise zu verrechnen. Diese Feststellung abstrahiert allerdings von den geltenden regulatorischen Verpflichtungen zur Zusammenschaltung und *End-to-End*-Konnektivität. Daneben sprechen aber auch die tatsächlichen Marktgegebenheiten gegen das Vorliegen nachfrageseitiger Gegenmacht: Keiner der liechtensteinischen Mobilfunkbetreiber verfügt über eine direkte Zusammenschaltungsvereinbarung mit einem anderen inländischen Mobilfunkbetreiber.

Was die Nachfragemacht auf der Endkundenebene anbelangt, so ist es selbst sehr grossen Unternehmen bzw. Organisationen (die potenziell über Verhandlungsmacht gegenüber dem Mobilbetreiber verfügen könnten) 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. Der Anrufer auf der Endkundenebene wiederum hat weder Alternativen (er kann das Gespräch zu einem bestimmten Teilnehmer nicht durch einen anderen Anruf in ein anderes Netz substituieren), noch kann und wird der Terminierungsnetzbetreiber mit ihm über Terminierungsentgelte verhandeln. Im Ergebnis heisst das, dass auch die Endkunden über keine Nachfragemacht verfügen.

B.7 Die geltenden Mobilterminierungspreise (im EWR-Vergleich)

Die liechtensteinischen Mobilfunkbetreiber verlangen derzeit die folgenden Mobilterminierungsentgelte: Alpcom AG 0.35 CHF/Min; Mobilkom (Liechtenstein) AG 0.35 CHF/Min; Orange (Liechtenstein) AG 0.20 CHF/Min; Swisscom (Schweiz) AG 0.07 CHF/Min.

Der mit dem jeweiligen Marktanteil gewichtete durchschnittliche Terminierungspreis aller Mobilbetreiber beträgt 0.28 CHF/Min (0.20 EUR/Min).[8] Die unregulierten Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein betragen daher derzeit mehr als das Dreieinhalb-fache des europäischen Durchschnitts von 5.65 Euro Cent zur Mitte 2010 sowie des in der benachbarten Schweiz geltenden durchschnittlichen Mobilterminierungsentgelte von 7.65 Rp./Min (5.45 Euro Cent).

Das von der Verfahrenspartei Swisscom angewandte Terminierungsentgelt beträgt 0.07 CHF/Min. Es kommen keine *Peak /Off-peak*-Unterscheidung, Wochenend-Tarife oder Verbindungsaufbau-Entgelte zur Anwendung.

Seit Mitte 2005 hat die Swisscom ihre Terminierungsentgelte einseitig und im Gleichschritt mit den von ihr in der Schweiz zur Anwendung gebrachten Entgelten in mehreren Schritten auf das heutige Niveau gesenkt. Obwohl das Wettbewerbsproblem überhöhter Terminierungspreise auf dem vorliegenden Markt somit im Bezug auf die Swisscom im Vergleich zu ihren Mitbewerbern gemindert ist, bleibt es dennoch vom Grundsatz her weiter bestehen. Im Falle unregulierter Terminierungspreise hätte die Swisscom zudem weiterhin die grundsätzliche Möglichkeit, ihre Entgelte aus eigener Initiative wieder zu erhöhen, zwischen den in Liechtenstein und in der Schweiz zu Anwendung gebrachten Entgelten zu differenzieren oder allfällige zukünftige weitere Senkungen nicht nachzuvollziehen.

[8] Sämtlichen Berechnungen und Vergleichsdaten liegt ein Wechselkurs von 1.4086 CHF / 1 EUR zugrunde.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

A. Allgemeines und Verfahren

A.1 Zur den rechtlichen Grundlagen des Verfahrens

Gemäss Art. 20 Abs. 1 KomG hat das Amt für Kommunikation 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 zu treffen, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen oder zu vermindern.

Der Umfang der im Rahmen dieser Prüfung zu untersuchenden Dienst- bzw. Produkt-Märkte ist vom Amt für Kommunikation nach Art. 21 Abs. 1 KomG unter Bedachtnahme auf die Empfehlungen der EFTA-Überwachungsbehörde abzugrenzen.

Das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht – dies entspricht einer marktbeherrschenden Stellung im allgemeinen EWR-Wettbewerbsrecht – ist insbesondere an Hand der in Art. 31 der *Verordnung vom 3. April 2007 über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (VKND), LGBl. 2007 Nr. 67,* festgelegten Kriterien zu ermitteln. Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich die beträchtliche Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Preise zu erhöhen, ohne signifikante Umsatzverluste erleiden zu müssen. Nach der Gleichsetzungsthese der EFTA-Überwachungsbehörde und der Europäischen Kommission herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb, wenn kein Unternehmen am Markt über signifikante Marktmacht verfügt.

Ermittelt das Amt für Kommunikation in einem abgegrenzten Markt ein oder mehrere marktmächtige Unternehmen, so verfügt es die erforderlichen verhältnismässigen Massnahmen der Sonderregulierung gemäss Art. 23 Abs. 1 KomG i.V.m. Art. 34 bis 43 VKND, die dazu geeignet sind, die auf dem betroffenen Markt herrschenden Wettbewerbsprobleme zu beseitigen.

A.2 Zeithorizont

Gemäss Art. 21 Abs. 2 KomG hat das Amt für Kommunikation die Wettbewerbsverhältnisse in den abgegrenzten Märkten regelmässig zu prüfen. Der vorausschauende Zeithorizont der vorliegenden Prüfung beträgt daher 2-3 Jahre, wobei das Amt für Kommunikation die zugrunde liegenden Märkte während dieser Zeit weiter unter Beobachtung halten und, falls erforderlich, eine neuerliche Prüfung einleiten wird. Dies gilt insbesondere für die zur Entgeltregulierung verwendeten Vergleichswerte, die im Falle signifikanter Veränderungen – spätestens jedoch im Jahr 2012 – eine neuerliche Prüfung bzw. gegebenenfalls eine Anpassung der Terminierungsentgelte erforderlich machen.

A.3 Datengrundlage

Die wesentlichsten Daten, die die Grundlage für die vorliegende Entscheidung bilden, wurden in den jährlichen Betreiberabfragen für die Jahre 2004-2009 erhoben. Weitere aktuelle, amtsbekannte Informationen und Daten finden Verwendung, soweit sich solche aus der fortlaufenden Marktbeobachtung ergeben.

A.4 Zum Begriff des virtuellen Mobilnetzbetreibers (MVNO)

Virtuelle Mobilnetzbetreiber *(Mobile Virtual Network Operator – MVNO)* sind Kommunikationsnetzbetreiber, die, ohne selbst über eine Zuteilung von Frequenzspektrum oder ein Funkzugangsnetz zu verfügen, Mobilfunkdienste anbieten und zumindest ein eigenes Mobilfunkkernnetz betreiben, das es ihnen erlaubt, die vollständige Kontrolle über die Kundenbeziehung auszuüben und die eigenen Leistungen und deren Preise frei zu gestalten. Dies schliesst insbesondere die Möglichkeit der Gestaltung der Terminierungspreise in ihr Netz mit ein. Hierzu bedarf es unter anderem der Kontrolle über die Vermittlungseinrichtung, in der die entsprechenden mobilen Rufnummernbereiche eingerichtet sind.

Nur MVNOs, die die vorstehenden Kriterien erfüllen, werden für die Zwecke dieses Verfahrens als relevante Anbieter von Mobilterminierungsleistungen behandelt, zumal sie – gleich wie Mobilfunknetzbetreiber – über ein Monopol für die Terminierung von Anrufen zu ihren Kunden verfügen und die Terminierungsentgelte autonom festlegen.

A.5 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 Amt für Kommunikation 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.

A.6 Zur nationalen und EWR-weiten Konsultation

Beabsichtigt das Amt für Kommunikation 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.

Weil die vorgesehenen Massnahmen voraussichtlich beträchtliche Auswirkungen auf den gegenständlichen Markt haben werden, hat das Amt für Kommunikation in mehreren Konsultationsrunden – vom 23. November 2007 bis 25. Januar 2008, vom 26. August bis 12. September 2008, vom 28. September bis 3. November 2010 und zuletzt vom 5. bis

20. Mai 2011 – seine amtswegige Analyse der betreiberindividuellen Mobilterminierungsmärkte gestützt auf Art. 40 KomG veröffentlicht und betroffene Interessenten im Rahmen einer öffentlichen Konsultation gemäss Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 KomG und Art. 24 Abs. 1 RKV dazu eingeladen, Stellungnahmen zur Analyse und den darin vorgeschlagenen Massnahmen der Sonderregulierung abzugeben.

Die Swisscom hat als betroffene Interessentin mit Ausnahme der beschränkten Konsultation vom 5. bis 20. Mai 2011 in allen Konsultationsrunden fristgerecht eine Stellungnahme eingereicht. Die Stellungnahmen wurden im Rahmen der Erstellung der Endfassung der Analyse der Mobilterminierungsmärkte vom Januar 2011 berücksichtigt soweit ihnen in der Auffassung des Amtes Folge zu leisten waren. Zur Wahrung der Transparenz hat das Amt für Kommunikation zu jeder der Konsultationsrunden ein Auswertungsdokument der eingelangten Stellungnahmen verfasst und veröffentlicht.

Beabsichtigt das Amt für Kommunikation – 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 EFTA-Überwachungsbehörde und die anderen nationalen Regulierungsbehörden im EWR zu konsultieren. Das Amt hat zu diesem Zweck die in der gegenständlichen Verfügung vorgesehenen Massnahmen der Sonderregulierung der EFTA-Überwachungsbehörde in Entwurfsform am 26. April 2011 vorgelegt. Am 26. Mai 2011 langte eine kommentierte Stellungnahme der EFTA-Überwachungsbehörde ein, in der die Behörde der Inkraftsetzung der vorgelegten Massnahmen zustimmt.

Die einschlägigen Verfahrensbestimmungen wurden befolgt.

A.7 Zur Stellungnahme der EFTA-Überwachungsbehörde

Die EFTA-Überwachungsbehörde weist in ihrem Schreiben vom 26. Mai 2011 darauf hin, dass der EWR-Regulierungsrahmen *Benchmarking* mit anderen Ländern als Preisfestsetzungsmethode grundsätzlich gestattet, solange dadurch die Förderung der Effizienz und des nachhaltigen Wettbewerbs im Interesse der Endverbraucher gewährleistet ist. Sie ruft weiters in Erinnerung, dass die Terminierungspreise symmetrisch festzusetzen und an den Kosten eines effizienten Betreibers auszurichten sind, wobei ein LRIC-Kostenrechnungsmodell und keines basierend auf historischen Kosten zum Einsatz gelangen sollte.

Die Behörde hebt weiter hervor, dass in einer Reihe von EWR-Staaten, die die empfohlene Preissetzungsmethode verwenden, Terminierungspreise zur Anwendung gelangen, die deutlich unter den vom Amt für Kommunikation im Gleitpfad vorgesehen liegen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten die Terminierungspreise so rasch wie möglich auf das kosteneffiziente Niveau gesenkt werden. Sie lädt das Amt aus den vorstehenden Gründen dazu ein, bereits im laufenden Jahr stärkere Senkungen der Terminierungspreise vorzusehen. Zu diesem Zweck schlägt die Behörde weiter vor, die Terminie-

rungspreise an denen derjenigen EWR-Staaten auszurichten, die bereits Kostenrechungsmethoden verwenden, die zu effizienten Terminierungspreisen führen.

In diesem Zusammenhang weist die EFTA-Überwachungsbehörde auf ihre *Empfehlung vom 13. April 2011 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht)* und insbesondere deren Empfehlungspunkt Nr. 12 hin. Sie lädt das Amt für Kommunikation dazu ein, der Empfehlung im Rahmen der für 2012 vorgesehenen Wiederbegutachtung des vorliegenden Marktes im Hinblick auf die schnellstmögliche Setzung effizienter Terminierungspreise weitestgehende Beachtung zu schenken.

Zwischenzeitlich hält die Behörde das Amt an, in Anbetracht der grossen Zahl gemeldeter Mobildienstleister und MVNOs den vorliegenden Markt weiter unter Beobachtung zu halten und ohne Verzug gegebenenfalls neu einen eigenen Terminierungsmarkt aufspannende Anbieter von Terminierungsleistungen der Sonderregulierung zu unterwerfen.

Schliesslich äussert die EFTA-Überwachungsbehörde ihren Unmut über die bisherige Verfahrenslänge und lädt das Amt für Kommunikation dazu ein, die vorliegenden Märkte inskünftig regelmässig – jedenfalls mindestens alle drei Jahre – zu untersuchen.

Die EFTA-Überwachungsbehörde nimmt die Berufung des Amtes für Kommunikation auf die Anpassungen Liechtensteins zur Übernahme der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG in das EWRA zur Kenntnis.

Mit den vorstehenden Bemerkungen stimmt die EFTA-Überwachungsbehörde der Inkraftsetzung der gegenständlich vorgelegten Regulierungsmassnahmen zu.

B. Rechtliche Beurteilung

B.1 Der zu untersuchende Markt

B.1.1 Zur Marktabgrenzung

Der Definition des sachlich relevanten Marktes gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG ist 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 allgemein anerkanntes Verfahren stellt der sog. SSNIP-Test *(small but significant non-transitory increase in price – SSNIP)* bzw. der Hypothetische-Monopolisten-Test dar.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat in ihrer *Empfehlung vom 5. November 2008 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, ABl. C 156 vom 9.7.2009, S. 18,* (nachfolgend „Märkteempfehlung“ genannt), diejenigen sachlich relevanten Produkt- und Dienstmärkte in Übereinstimmung mit Art. 15 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG identifiziert, die für eine Vorabregulierung *(ex ante)* in Betracht kommen. Für diese Märkte ist anzunehmen – da die EFTA-Überwachungsbehörde diesbezüglich die Erfüllung der einschlägigen Kriterien bereits geprüft hat –, dass sie für eine Vorabregulierung

in Liechtenstein ebenfalls in Betracht kommen. Das Amt für Kommunikation 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.

B.1.2 Definition des sachlich relevanten Marktes

In Übereinstimmung mit der Märkteempfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde definiert das Amt für Kommunikation 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).

Der Markt umfasst die Zustellung von Sprachanrufen in das individuelle Mobilnetz der Verfahrenspartei. Die Zustellung von SMS-Kurznachrichten ist nicht Teil des Marktes.

Mobilterminierung stellt eine Vorleistung dar, die darin besteht, dass Anrufe über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle (Gateway-MSC) zum angewählten Mobiltelefonanschluss zugestellt werden. Die Anrufzustellung kann dabei im eigenen Funkzugangsnetz, im Sprachnachrichtencenter, auf einem IP-basierten Anschluss oder im (ausländischen) Netz eines anderen Betreibers, in dem der gerufene Teilnehmer gerade eingebucht ist *(Roaming),* zugestellt werden.

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

Mobiltelefonnetzbetreiber erbringen innerhalb jeder netzinternen Verbindung eine Terminierungsleistung an sich selbst (Selbsterbringung; *self supply*), 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 diese Vorleistung durch keinen anderen Anbieter erbracht werden kann als durch den, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer angeschaltet ist und die Terminierungsentgelte bereits auf Grund des *Calling-Party-Pays*-Prinzips (CPP) keine hinreichende Berücksichtigung bei der Auswahl des Netzes finden, handelt es sich um betreiberindividuelle Terminierungsmärkte. Mit andern Worten hat der jeweilige Netzbetreiber – nach dem derzeitigen Stand der Technik – ein Terminierungsmonopol in seinem Netz.

Richtig betrachtet lässt sich ein Anruf zu einem bestimmten, per Rufnummer identifizierten Teilnehmer in aller Regel nicht durch einen Anruf zu einem anderen Teilnehmer substituieren, weshalb streng genommen die Zustellung eines Anrufes zu jedem einzelnen Teilnehmer einen eigenen Markt darstellt. Da einerseits aber ein Betreiber im Rahmen der Zusammenschaltung nicht zwischen einzelnen Teilnehmern unterscheidet bzw. unterscheiden kann und andererseits eine Prüfung der Wettbewerbsverhältnisse auf dieser Basis undurchführbar wäre, sind schon aus Praktikabilitätsgründen – und weil die gemachten Feststellung in gleicher Weise auf alle Teilnehmer zutreffen (aufgrund der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen) – zu einem schlüssigen Aggregat, das heisst einem einzigen Terminierungsmarkt pro konzessioniertem Mobilfunkbetreiber, zusammenzufassen. Dieses Aggregat wird durch die einheitliche Zulassung (Konzession) zur Bereitstellung der Dienste an diese Teilnehmer sowie die Einheit des verwendeten Rufnummernbereiches (vgl. Homogenitätskriterien), unter denen die Zustellung von Anrufen zu diesen Teilnehmern erfolgt und die Terminierungsleistung anderen nachfragenden Betreibern auf dem Vorleistungsmarkt angeboten wird, definiert.

Die Terminierung von Mobilanrufen in GSM- und UMTS-Netze wird in der Folge gleich behandelt. 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. Netz. Die vorstehenden Substitutionsuntersuchungen sowie die Ausführungen zum Terminierungsmonopol treffen gleichermassen auf beide Netze und Technologien zu. In den davon abgeleiteten Vorleistungsmärkten wird die Terminierungsleistung für die Zustellung von Anrufen auf GSM- und UMTS-Netze unterschiedslos zu den gleichen Bedingungen angeboten und nachgefragt.

Der für das vorliegende Verfahren massgebende sachliche Markt stimmt somit mit Markt Nr. 7 der Märkteempfehlung der EFTA Überwachungsbehörde überein. Aus Sicht des Amtes für Kommunikation 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.

Die Verfahrenspartei spannt ihren eigenen Mobilterminierungsmarkt auf, der die Zustellung von Sprachanrufen in ihr Mobilfunknetz umfasst. Sie ist ein Monopolanbieter auf diesem Markt, da niemand anders Anrufe in ihr Netz zustellen und somit die nachgefragte Terminierungsleistung alternativ anbieten kann.

B.1.3 Leistungen und Produkte

Der betreiberindividuelle Markt für Terminierung umfasst die Terminierung von Sprachanrufen in das Netz der Verfahrenspartei, wobei die folgenden Leistungen in den Markt fallen:

- *Zusammenschaltungs-Terminierung:* Zustellung von Anrufen über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle (GMSC) zum angewählten Mobiltelefon;

- *Netzinterne Terminierung:* Terminierungsleistung, die im Rahmen eines netzinternen Gesprächs anfällt (Selbsterbringung);
- *Terminierung für Service Provider und Reseller:* Zusammenschaltungsleistung Terminierung, die für die Zustellung von Anrufen zu Kunden von *Service Providern* oder *Resellern* erbracht wird (die ihrerseits auf der Vorleistungsebene keine Zusammenschaltungspartner sind).

Die Verfahrenspartei spannt einen eigenen, betreiberindividuellen Terminierungsmarkt für die Zustellung von Sprachanrufen in ihr GSM- bzw. UMTS-Netz auf. Sie erbringt Zusammenschaltungs-Terminierungsleistungen für Anrufe zu angeschalteten Kunden in ihrem Netz, sowohl den eigenen wie denjenigen von *Service Providern*, sowie netzinterne Terminierung.

Die Verfahrenspartei verfügt über keine direkte Zusammenschaltung mit einem anderen inländischen Mobilbetreiber. Sämtlicher Interkonnektionsverkehr wird über die Telecom Liechtenstein AG als Transitnetzbetreiber oder über andere Transitnetzbetreiber im Ausland (insbesondere den Konzern/das Mutterunternehmen) abgewickelt.

B.1.4 Definition des räumlich relevanten Marktes

Der räumlich relevante Markt gemäss Art. 21 Abs. 1 KomG ist dasjenige geographische Gebiet, auf dem das relevante Produkt unter hinreichend ähnlichen oder 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. Der Definition der relevanten geographischen Dimension des zu untersuchenden Marktes ist ebenfalls eine Untersuchung der Substitutionsverhältnisse auf der Nachfrage- und der Angebotsseite zu Grund zu legen.

Gemäss Paragraph 60 der *Leitlinien der EFTA-Überwachungsbehörde zur Marktdefinition und zur Ermittlung beträchtlicher Marktmacht*[9] 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 Leitlinien normalerweise dem Gebiet in dem ein Betreiber tätig sein darf. Weiters erfolgt die Bezugnahme auf die Konzession als Ausgangspunkt des Tätig-Werdens-Dürfens. Die Ausdehnung des Netzes ist eine Folge der Konzession, also des Rechtes tätig werden zu dürfen.

Das Recht der Verfahrenspartei in Liechtenstein tätig zu werden fusst auf deren Konzession zur Nutzung von zu Vorzugbedingungen in Liechtenstein zugeteilten Funkfrequenzen sowie liechtensteinischer Rufnummernressourcen. Sie 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 und die verwendeten Rufnummernbereiche zu kontrollieren.

---

[9] *Leitlinien der EFTA-Überwachungsbehörde vom 14. Juli 2004 zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäss Anhang XI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. C 101, 27.04.2006, S. 1.*

Der Untersuchung der räumlichen Dimension sind ferner die folgenden Besonderheiten des gegenständlichen betreiberindividuell definierten Marktes für Anrufzustellung zu Grunde zu legen: Da Terminierung nur von Netzbetreibern untereinander und nicht von Endkunden nachgefragt bzw. angeboten wird, handelt es sich um ein Vorleistungsprodukt bzw. einen Vorleistungsmarkt. Aufgrund des bestehenden faktischen Terminierungsmonopols und der hieraus folgenden betreiberindividuellen Mobilterminierungsmärkte tritt jeweils einzig der Mobilbetreiber, beim dem der Teilnehmer, an den der Anruf zugestellt werden soll, angeschlossen ist, als Anbieter auf.

Aufgrund des bestehenden faktischen Terminierungsmonopols und der hieraus folgenden betreiberindividuellen Mobilterminierungsmärkte gibt es keine angebotsseitigen Substitutionsmöglichkeiten. Es gibt keine alternative Möglichkeit den Anruf zuzustellen als durch direkte oder indirekte Zusammenschaltung mit dem in Frage stehenden Betreiber. Nachfrager nach Mobilterminierungsleistungen auf diesem Vorleistungsmarkt sind inländische und ausländische Betreiber von festen und mobilen elektronischen Kommunikationsnetzen (mit oder ohne eigene angeschlossene Teilnehmer), die mittels direkter oder indirekter Zusammenschaltung Anrufe in das Mobilnetz des gerufenen Teilnehmers zustellen wollen. Die Nachfrage auf diesem Vorleistungsmarkt leitet sich direkt von der Nachfrage auf dem zugrundeliegenden Endkundenmarkt ab.

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 Mobilterminierungsmärkte betreiberindividuell definiert ist und die Konzession bzw. Bewilligung zur Frequenz- und Rufnummernnutzung sich 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 und Rufnummernressourcen auf das liechtensteinische Hoheitsgebiet.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat die im vorliegenden Verfahren vom Amt für Kommunikation vertretene geographische Marktdefinition – in voller Kenntnis der hierzu im Rah-

men der nationalen Konsultationen kontrovers und erschöpfend geführten sachlichen und rechtlichen Diskussion – im Schreiben vom 26. Mai 2011 zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Brüsseler Behörde hatte in diesem Verfahren nach Art. 7 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG von Amtes wegen die vorgelegten Regulierungsmassnahmen auf deren Übereinstimmung mit dem geltenden EWR-Recht zu prüfen und bei Nichteinhaltung der EWR-rechtlichen Bestimmungen – insbesondere betreffend die korrekte Abgrenzung des sachlich und räumlichen relevanten Marktes – das Amt für Kommunikation aufzufordern, den vorgelegten Massnahmenentwurf zurückzuziehen, und zugleich spezifische Vorschläge zu dessen Änderung vorzulegen. Hierzu sah die Behörde jedoch keinen Anlass.

B.2 Die Feststellung marktmächtiger Unternehmen

B.2.1 Zur Marktmacht

Das Amt für Kommunikation hat gemäss Art. 20 Abs. 1 KomG die erforderlichen Massnahmen der Sonderregulierung zu treffen wenn in einem abgegrenzten Markt kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Bst. a KomG herrscht, d.h. wenn – der Gleichsetzungsthese folgend – zumindest ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 3 KomG vorhanden ist.

Nach Art. 3 Abs. 1 Ziff. 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“*. Bei der Beurteilung, ob ein Unternehmen allein über beträchtliche Marktmacht verfügt (*single dominance*), hat das Amt für Kommunikation „*insbesondere*“ die in Art. 31 Abs. 1 VKND niedergelegten Marktmacht-Indikatoren zu berücksichtigen. Bei zwei oder mehreren Unternehmen ist davon auszugehen, dass sie gemeinsam über beträchtliche Marktmacht (*joint dominance* oder *collective dominance*) verfügen, wenn sie – selbst bei Fehlen struktureller oder sonstiger Beziehungen untereinander – in einem Markt tätig sind, dessen Beschaffenheit Anreize für eine Verhaltenskoordinierung aufweist (Art. 31 Abs. 2 VKND).

Für die Durchführung der Prüfung von Marktmacht sind die *Leitlinien der EFTA-Überwachungsbehörde vom 14. Juli 2004 zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäss Anhang XI des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. C 101, 27.04.2006, S. 1*, 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 (*Greenfield*-Ansatz).

B.2.2 Zur Beurteilung der Marktmacht-Indikatoren

Die Märkte für die Anrufzustellung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen 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 VKND reduziert:

Bei dem Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung im Mobiltelefonnetz der Verfahrenspartei handelt es sich um einen resistenten Monopolmarkt, auf dem die Markteintrittsbarrieren unüberwindbar sind, potenzieller Wettbewerb gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. b VKND ausgeschlossen ist und der Marktanteil der Verfahrenspartei gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. a VKND infolgedessen konstant bei 100% liegt.

Die Analyse der Wettbewerbsprobleme weiter vorne hat gezeigt, dass die Verfahrenspartei bei freier Preissetzung klare Anreize hat die Mobilterminierungsentgelte über das (fiktive) Wettbewerbsniveau zu setzen, d.h. überhöhte Entgelte zu verrechnen. Dies gilt insbesondere für die Fest-Mobil-Zusammenschaltung, aber im Allgemeinen auch für die Mobil-Mobil-Zusammenschaltung. Der einzige Faktor, der die Monopolmarktmacht der Verfahrenspartei gegebenenfalls disziplinieren könnte, ist die nachfrageseitige Verhandlungsmacht. Diese könnte gegebenenfalls auf der Vorleistungsebene oder auf der Endkundenebene wirken. Nachfragemacht setzt voraus, dass ein Nachfrager über ein glaubwürdiges Drohpotenzial verfügt, d.h. eine hinreichend grosse Nachfragemenge auf sich vereint und glaubwürdige Alternativen (*outside options*) zur Hand hat, um seine Nachfrageinteressen durchzusetzen. In Ermangelung der Möglichkeit zu einem alternativen Anbieter zu wechseln, verbleibt dem Nachfrager die Verweigerung der Zusammenschaltung als eines der wenigen Instrumente zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen. Diese Drohung ist jedoch in Anbetracht der hierdurch für die betroffenen eigenen Teilnehmer, deren Anrufe hierdurch verunmöglicht werden, entstehenden Unannehmlichkeiten bzw. Schaden grundsätzlich wenig glaubwürdig.

Die Analyse der Nachfragemacht auf der Vorleistungsebene zeigt zudem, dass lediglich grosse Betreiber mit eigenen Teilnehmern (insbesondere grosse Mobilfunkbetreiber) gegenüber sehr kleinen Mobilbetreibern bzw. Neueinsteigern theoretisch über ein glaubwürdiges Drohpotenzial zur Durchsetzung von Nachfrageinteressen verfügen, nämlich die Zusammenschaltung zu verweigern, zu verzögern oder prohibitiv hohe Preise zu verrechnen. Diese Analyse abstrahiert allerdings von den geltenden regulatorischen Verpflichtungen gemäss Art. 18 Abs. 1 KomG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 VKND zur Zusammenschaltung und Sicherstellung der *End-to-End*-Konnektivität. 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 (insbesondere deren Verweigerung) verlieren an Glaubwürdigkeit. Daneben sprechen aber auch die tatsächlichen Marktgegebenheiten gegen das Vorliegen nachfrageseitiger Gegenmacht: Keiner der liechtensteinischen Mobilfunkbetreiber verfügt über eine direkte Zusammenschaltungsvereinbarung mit einem anderen inländischen Mobilfunkbetreiber. Die Nachfrager auf der Vorleistungsebene verfügen somit über keine Nachfragemacht im Sinne von Art. 31 Abs. 1 Bst. c VKND.

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 Nachfrager wie auch für den betreffenden Mobilbetreiber günstiger, rationaler und effektiver ist alternative Lösungen zur Umgehung zu finden (*On-Net*-Tarife, tariffreie Rufnummer, mobile Nebenstellenanlage, etc.). Der Anrufer auf der Endkundenebene wiederum hat weder Alternativen (er kann das Gespräch zu einem bestimmten Teilnehmer nicht durch einen anderen Anruf in ein anderes Netz oder zu einem anderen Teilnehmer substituieren), noch kann und wird der Terminierungsnetzbetreiber mit ihm über Terminierungsentgelte verhandeln. Im Ergebnis heisst das, dass auch die Endkunden über keine Nachfragemacht verfügen.

Der Vergleich der Terminierungsentgelte in Europa zeigt (siehe die Ausführungen hiernach zum *Benchmarking*), dass die Terminierungsentgelte aller Mobilfunkbetreiber einschliesslich derjenigen der Verfahrenspartei, die bei Abwesenheit von Regulierung gesetzt werden, (teilweise deutlich) höher sind als das europäische Durchschnittsniveau. Folglich ist davon auszugehen, dass sie auch höher sind als die langfristigen Kosten der effizienten Bereitstellung der Terminierungsleistung. Hieraus muss geschlossen werden, dass die betroffenen Unternehmen über Marktmacht verfügen und diese auch zur Setzung von überhöhten Terminierungspreisen nutzen, die (teilweise deutlich) über dem kosteneffizienten Niveau liegen, selbst wenn dies im Fall der Verfahrenspartei seit den seit Mitte letzten Jahres erfolgten unilateralen Preissenkungen vergleichsweise nur noch beschränkt der Fall ist.

Auf Grund der Marktstruktur (Monopolmarkt mit unüberwindbaren Eintrittsbarrieren) erübrigt sich sowohl die Analyse weiterer Marktmacht-Indikatoren im Sinne von Art. 31 Abs. 1 VKND, die auf das Grössenverhältnis des potenziell alleinmarktmächtigen Unternehmens zu seinen (stärksten) Mitkonkurrenten auf dem betroffenen Markt, wie technologiebedingter Vorsprung, Vorteile in der Verkaufs- und Vertriebsorganisation, Existenz von Skalenerträgen, Verbund- und Dichtevorteilen, Zugang zu Finanzmitteln oder die Kon-

trolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur wie auch jener, die auf (potenzielle) Substitute von (potenziellen) Konkurrenten wie Nachfrage- und Angebotselastizitäten sowie das Ausmass an Produktdifferenzierung abstellen.

Ein Unternehmen ist umso eher imstande seinen Preis 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.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat in ihrem Schreiben vom 26. Mai 2011 die vorgesehene Bezeichnung der Verfahrenspartei als marktbeherrschendes Unternehmen zustimmend zur Kenntnis genommen.

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

B.3 Zur Auferlegung von Massnahmen der Sonderregulierung

Art. 20 Abs. 1 KomG verpflichtet das Amt für Kommunikation 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 Sonderregulierung auf.

Bei Abwesenheit von Regulierung erwartet das Amt die in Abschnitt B.5 der Sachverhaltsfeststellung identifizierten Wettbewerbsprobleme in Zusammenhang mit der Mobilterminierungsleistung in das Netz der Verfahrenspartei, wobei das Problem zu hoher Terminierungsentgelte das wesentlichste Problem darstellt. Die identifizierten Wettbewerbsprobleme sind derart, dass die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens

nicht repliziert werden kann und deshalb die Ausübung von Markmacht gegenüber den Endkunden verhindert werden muss. 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.

Im Folgenden wird die Auswahl und Ausgestaltung der der marktmächtigen Verfahrenspartei zur Begegnung der festgestellten Wettbewerbsmängel aufzuerlegenden Massnahmen der Sonderregulierung erörtert.

B.3.1 Transparenzverpflichtung

Grundsätzlicher Zweck einer Transparenzverpflichtung gemäss Art. 35 VKND ist es, die vertikale Markttransparenz (zwischen Anbietern und Nachfragern) zu verbessern 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 Nichtdiskriminierungsverpflichtung (in Form eines Standardzusammenschaltungsangebots) ein wirkungsvolles Instrument sein, um solche nichtpreislichen Taktiken zu erschweren. Darüber hinaus unterstützt eine Transparenzverpflichtung das Amt für Kommunikation 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 Preise, 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, sei auf die Ausführungen diesbezüglich hiernach verwiesen.

B.3.2 Getrennte Buchführung

Das Instrument der getrennten Buchführung gemäss Art. 36 VKND dient dazu, innerbetriebliche Aufwendungen, Kosten und Erlöse zwischen unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen für die Regulierungsbehörde transparent zu machen, um so gegebenenfalls Quersubventionierung und Diskriminierung zwischen interner Bereitstellung (interner Transferpreis) und externem Verkauf erkennbar zu machen. Das Instrument der getrennten Buchführung alleine bzw. in Zusammenspiel mit der Transparenzverpflichtung ist jedoch nicht geeignet die identifizierten Wettbewerbsprobleme zu beseitigen.

In Anbetracht der Tatsache, dass im Weiteren eine Verpflichtung zur Kostenorientierung der Mobilterminierungsentgelte gestützt auf ein *Benchmarking*-Verfahren zur Anwendung

gelangt und nicht etwa gestützt auf die Erstellung eines separaten Kostenrechnungssystems, ist die Auferlegung einer Verpflichtung zur getrennten Buchführung (zur Erhebung von Kostendaten) nicht erforderlich.

B.3.3 Zugangsverpflichtung

Eine Zugangsverpflichtung gemäss Art. 37 VKND dient dazu, die Verweigerung des Zugangs/der Zusammenschaltung (*denial of access*) zu verhindern und die Bedingungen des Zugangs/der Zusammenschaltung (das Vorleistungsprodukt) zu spezifizieren. Die Zugangsverpflichtung ist ein wirksames Instrument, um die generelle Verweigerung der Zusammenschaltung abzustellen bzw. um nichtpreisliche wettbewerbswidrige Praktiken zu verhindern, ist allerdings nicht dazu geeignet die identifizierten preislichen Wettbewerbsprobleme zu beheben.

Vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Zusammenschaltung (Effizienzgewinne durch die *Any-to-any*-Erreichbarkeit) und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass etablierte Betreiber einen Anreiz haben, *Foreclosure*-Strategien (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 ist der Verfahrenspartei gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 37 Abs. 1 Bst. h VKND die Verpflichtung aufzuerlegen, jedem anderen Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Ersuchen die direkte und indirekte Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Mobiltelefonnetz im Hinblick auf die Bereitstellung der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ zu gewähren. Die konkrete Form richtet sich nach der Nachfrage des Zusammenschaltungspartners.

B.3.4 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. Mit dieser Verpflichtung kann sichergestellt werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen das Vorleistungsprodukt allen Abnehmern mit derselben Qualität bzw. Preis anbietet wie sich selbst. Um mögliche wettbewerbsverzerrende Effekte durch externe Preisdiskriminierung und Marktmachtübertragung auf Fest-Mobil-Konvergenz-Leistungen zu verhindern ist zusätzlich ein Preisdiskriminierungsverbot aufzuerlegen.

Darüber hinaus dient die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes gemäss Art. 34 Abs. 3 VKND zur Konkretisierung bzw. Operationalisierung der Zugangsverpflichtung. Aus Sicht des Amtes für Kommunikation stellt die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardzusammenschaltungsangebotes, das die wesentlichen rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Bedingungen 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 den Preis der Terminierungsleistung sowie eine Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes auferlegt.

Von der Auferlegung einer Verpflichtung eines internen Diskriminierungsverbotes betreffend Preis, d.h. einer Verpflichtung, allen externen Abnehmern die Terminierungsleistung zum selben Preis 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 Preisen zu beseitigen.

Aus diesen Gründen ist der Verfahrenspartei gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KomG die Verpflichtung aufzuerlegen,

- gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf die Qualität der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen zu gewähren, wie sich selber, verbundenen oder anderen Unternehmen;
- gemäss Art. 34 Abs. 2 VKND in Bezug auf den Preis der Leistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ jedem ersuchenden Betreiber dieselben Bedingungen zu gewähren, wie verbundenen oder anderen Unternehmen;
- gemäss Art. 34 Abs. 3 und Art. 35 VKND bis zum 1. Januar 2012 ein Standardangebot betreffend „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ auf ihrer Unternehmens-Webseite zu veröffentlichen und laufend auf aktuellem Stand zu halten. Dieses Standardangebot hat folgende näher auszuführenden Mindestinhalte aufzuweisen:
    - Arten und Kosten der Realisierung von Zusammenschaltungsverbindungen,
    - Informationen über Standorte der Vermittlungsstelle(n),
    - Verkehrsarten und Entgelte,
    - Regelungen betreffend Notrufe,
    - Regelungen betreffend private Netze,
    - Regelungen betreffend personenbezogene Dienste,

- Regelungen betreffend sonstige Dienste (Telefonstörungsannahmestellen, Tonbanddienste, Auskunftsdienste, öffentliche Kurzrufnummern für besondere Dienste).

B.3.5 Entgeltkontrolle und Kostenrechnung

Art. 38 Abs. 1 VKND sieht vor, dass das Amt für Kommunikation marktmächtigen Betreibern zum Schutz der Endnutzer vor exzessiver Preissetzung Verpflichtungen bezüglich Entgeltkontrolle und Kostenrechnung auferlegen kann. Auf Basis dieser Verpflichtungen kann das Amt das effiziente Zugangsentgelt für die Terminierungsleistung festsetzen.

Die Anordnung kostenorientierter Entgelte ist am verhältnismässigsten in Situationen, in denen das marktmächtige Unternehmen überhöhte Preise verrechnen kann und die Marktmacht nicht längerfristig durch Wettbewerbskräfte eingeschränkt wird, wie im vorliegenden Fall resistenter, betreiberindividueller Terminierungsmonopole. Da wie vorstehend gezeigt kein anderes Instrument als die Festsetzung kostenorientierter Terminierungsentgelte geeignet ist, die festgestellten allokativen Ineffizienzen (überhöhte Preise), die insbesondere den Endnutzern zum Nachteil gereichen, zu beseitigen, erfüllt es das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Der aus ökonomischer Sicht „korrekte Preis“ liegt in der Höhe der langfristigen Grenzkosten der Leistungserstellung eines effizienten Betreibers zuzüglich eines Aufschlags für gemeinsame Kosten und Gemeinkosten. Obwohl solche Kostenrechnungssysteme eine Reihe von Vorzügen aufweisen, sind sie auch mit zahlreichen Nachteilen behaftet. Die grössten Nachteile sind der mit der Entwicklung eines solchen Kostenrechnungsmodels einhergehende, sehr hohe zeitliche, personelle wie auch kostenmässige Aufwand, sowohl für den betroffenen Betreiber wie auch für die Regulierungsbehörde. Die Methode ist darüber hinaus für die betroffenen Unternehmen überaus intrusiv. 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 und dem Ressourcenmangel in Liechtenstein noch viel ausgeprägter und stehen nach Auffassung des Amtes für Kommunikation in einem klaren Missverhältnis zur Grösse des Marktes und der Betreiber und den Vorteilen gegenüber anderen Methoden der Festsetzung kostorientierter Preise, namentlich dem *Benchmarking*.

Art. 38 Abs. 2, letzter Satz, VKND sieht deshalb vor, dass das Amt für Kommunikation für die Festlegung kostenorientierter Preise auch solche berücksichtigen kann, die auf vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten gelten (sog. *Benchmarking*). Als grösste Vorteile der Anwendung dieser Methode 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.

Obwohl im Prinzip die Unternehmen nach Treu und Glauben auf privatwirtschaftlicher Basis über Zugangs- und Zusammenschaltungsbedingungen verhandeln sollten, müssen

trotzdem die im Rahmen des vorliegenden Verfahrens identifizierten Wettbewerbsprobleme so rasch und effektiv wie möglich behoben werden. Insbesondere was das Problem der überhöhten Terminierungsentgelte anbelangt, wurde bereits ausgeführt, dass die beteiligten Unternehmen keine (hinreichenden) Anreize haben niedrigere Terminierungsentgelte zu vereinbaren. Dies bestätigt auch die langjährige Stagnation der Mobilterminierungsentgelte selbst. Selbstregulierung durch den Markt im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 Bst. h KomG ist daher im vorliegenden Fall weder angezeigt noch effektiv und ein externer Eingriff in Form der Sonderregulierung stattdessen erforderlich.

Eine reine Verpflichtung zur Einführung kostenorientierter Entgelte, ohne diese gleichzeitig ebenfalls festzulegen, würde zu kurz greifen. Auch die Androhung eines allfälligen späteren Eingreifens des Amtes für Kommunikation, falls keine privatwirtschaftliche Einigung zustande kommt, würde die Behebung des Problems der exzessiven Preise über Gebühr in die Länge ziehen und nicht die erforderliche Transparenz und Rechtssicherheit schaffen. Die Festlegung kostenorientierter Entgelte ist somit das einzige geeignete Mittel zur Behebung der exzessiven Preise auf den betreiberindividuellen Mobilterminierungsmärkten.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat am 13. April 2011 eine Empfehlung über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte an die EWR EFTA Vertragsstaaten gerichtet (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).[10] Sie empfiehlt, dass die nationalen Regulierungsbehörden bis zum 31. Dezember 2012 kosteneffiziente Zustellungsentgelte anordnen und zu diesem Zweck ein LRIC-Kostenrechnungsmodell einführen. Jedoch kann beim Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände, insbesondere bei Mittelknappheit seitens der betroffenen Behörde, diese die Einführung eines solchen Kostenrechnungsmodells in Übereinstimmung mit Empfehlungspunkt Nr. 12 bis zum 1. Juli 2014 aufschieben bzw. in Fällen, in denen es für diese knapp ausgestatteten nationalen Regulierungsbehörden objektiv unverhältnismässig wäre, die empfohlene Kostenrechnungsmethode nach diesem Zeitpunkt anzuwenden, eine alternative Methode bis zum Zeitpunkt der Überprüfung der Empfehlung weiter anwenden.

Das Amt für Kommunikation ist der Ansicht, dass die für die Einführung eines LRIC-Kostenrechnungsmodells erforderlichen Mittel beim sehr kleinen Amt derzeit und in absehbarer Zukunft nicht zur Verfügung stehen und die Anwendung der empfohlenen Methode daher objektiv unverhältnismässig wäre. Es beabsichtigt daher von der in der Empfehlung für eben diese Fälle vorgesehenen Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen und wie bereits ausgeführt bis auf weiteres *Benchmarking* als alternative Methode zur Anwendung zu bringen.

Aus den vorstehenden Gründen ist es angezeigt, internationales *Benchmarking* als Methode zur Festsetzung kostenorientierter Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein zu verwenden. Der Verfahrenspartei wird gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KomG die Verpflichtung auferlegt für die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltele-

---

[10] Die Empfehlung ist in englischer Sprache auf der Internet-Seite der EFTA-Überwachungsbehörde einsehbar: http://www.eftasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf

fonnetz“ 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 Amt für Kommunikation spezifizierten internationalen Vergleichswert *(Benchmark)* der Terminierungsentgelte, orientiert.

B.3.6 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 Amt für Kommunikation 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 und die Berücksichtigung der spezifischen liechtensteinischen Gegebenheiten stellen 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 Amtes für Kommunikation 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.

B.3.7 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 neuen Rechtsrahmens „Vorleistungsregulierung vor Endkundenregulierung“ – verhältnismässig.

Im gegenständlichen Verfahren werden somit keine anderen als die im KomG genannten Verpflichtungen untersucht, da nach Einschätzung des Amtes für Kommunikation 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.

B.4 Die Festlegung der Terminierungsentgelte

B.4.1 Zum Benchmarking als Methode

Art. 38 Abs. 1 VKND sieht vor, dass die Regulierungsbehörde zur Förderung von Effizienz und nachhaltigem Wettbewerb und der Maximierung der Interessen der Endverbraucher kostenorientierte Zugangsentgelte festlegen kann. Dem Amt für Kommunikation ist es gemäss Art. 38 Abs. 2 VKND ausdrücklich erlaubt, bei der Festlegung der Entgelte solche zu berücksichtigen, die auf vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten, gelten *(Benchmarking)*.

Beim *Benchmarking* erfolgt die Festsetzung der Mobilterminierungsentgelte basierend auf den Entgelten ausländischer Betreiber, die als Vergleichsmassstab herangezogen werden. Grundsätzlich ist beim Vergleich darauf zu achten, dass die Vergleichbarkeit der herangezogenen Märkte gegeben ist. Die zum Vergleich verwendeten Märkte müssen dabei aber nicht völlig identisch sein. Dies wäre in der Wirklichkeit auch nicht zu bewerkstelligen und würde dem *Benchmarking* als zulässige Preissetzungsmethode von vorneherein seine Anwendbarkeit verschliessen.

Entgegen der oft geäusserten Meinung von Mobilfunkbetreibern verhält es sich so, dass die zum Vergleich herangezogen ausländischen Betreiber in ihrer Struktur und Kosten nicht unbedingt gleichartig sein müssen: Ähnlich wie bei einem sog. *Bottom-Up*- oder *Greenfield-LRAIC*-Modell soll gerade ermittelt werden, welches die Produktionskosten des Dienstes „Mobilterminierung“ eines effizienten Betreibers sind. Mit anderen Worten wird ein hypothetischer, effizienter Betreiber als Vergleichsmassstab herangezogen und gerade nicht auf die tatsächlichen Kosten- und sonstigen Strukturen des in Frage stehenden Betreibers abgestellt.

B.4.2 Symmetrie der Terminierungsentgelte

Das Amt für Kommunikation vertritt im Einklang mit dem 1. Punkt der Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde zur Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte und der gemeinsamen Position der European Regulators Group (ERG) zu diesem Punkt die Auffassung, dass die Terminierungsentgelte in die Netze verschiedener Mobilbetreiber in einem Land grundsätzlich symmetrisch, d.h. für alle einheitlich sein müssen. Zeitlich befristete, asymmetrische Terminierungspreise können lediglich in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, in denen aufgrund exogener, nicht vom betroffenen Un-

ternehmen beeinflussbarer Faktoren, objektiv unterschiedliche Kosten bestehen. Darüber hinaus können zur Vermeidung ungebührlich disruptiver Eingriffe temporäre Asymmetrien bei der Ausgestaltung der Gleitpfade angezeigt sein, die das unterschiedliche Ausgangsniveau der Terminierungspreise der einzelnen Betreiber berücksichtigen.

In der Auffassung des Amtes für Kommunikation liegen aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten in Liechtenstein keine der anerkannten exogenen Faktoren wie insbesondere späterer Markteintritt, unterschiedliche Konzessionierungsverfahren bzw. Konzessionsverpflichtungen oder die Zuteilung unterschiedlichen Frequenzspektrums vor, die für eine asymmetrische Festlegung sprechen würden. Die Terminierungsentgelte aller Mobilbetreiber, einschliesslich desjenigen der Verfahrenspartei, sind folglich symmetrisch festzulegen.

B.4.3 Zur Wahl der Referenzwerte für das Benchmarking

Die EFTA-Überwachungsbehörde empfiehlt den nationalen Regulierungsbehörden Zustellungsentgelte auf der Basis eines LRIC-Kostenrechnungsmodells einzuführen. Bei Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände, insbesondere bei Ressourcenknappheit seitens der betroffenen Regulierungsbehörde, kann diese die Einführung eines solchen Kostenrechnungsmodells jedoch aufschieben bzw. bis zur Revision der Empfehlung ganz davon absehen, wenn dies objektiv unverhältnismässig wäre.

Das Amt für Kommunikation erachtet die Einführung eines LRIC-Kostenrechnungsmodells für Mobilterminierungsentgelte in Liechtenstein aufgrund des gegebenen Mangels an Ressourcen und den Grössenverhältnissen für dauerhaft objektiv unverhältnismässig im Sinne des Punktes Nr. 12 der *Empfehlung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 13. April 2011 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte*. Es hält statt dessen die Anwendung eines internationalen *Benchmarking* für angemessener, wie dies die Empfehlung selbst an zitierter Stelle implizit vorsieht und von der EFTA-Überwachungsbehörde in ihrem Kommentarschreiben vom 26. Mai 2011 zur Vorlage der gegenständlichen Märkte gutgeheissen wird.

Die Empfehlung sieht an zitierter Stelle weiter vor, dass bei Verwendung einer alternativen Preissetzungsmethode – im vorliegenden Fall internationales *Benchmarking* – die regulierten Terminierungsentgelte den Durchschnitt der Entgelte derjenigen nationalen Regulierungsbehörden im EWR nicht übersteigen dürfen, die bereits das empfohlene LRIC-Kostenrechnungssystem verwenden. Das Amt für Kommunikation ist somit grundsätzlich gehalten, in Liechtenstein keine Mobilterminierungspreise anzuordnen, die diesen Durchschnittspreis überschreiten. Aus diesem Grund wäre es naheliegend – wie dies die EFTA-Überwachungsbehörde in ihrem Kommentarschreiben fordert – gerade jene Länder zum Vergleich im Rahmen des *Benchmarking* in Liechtenstein heranzuziehen, die ein der Empfehlung entsprechendes LRIC-Kostenrechnungsmodell verwenden. Ohnehin stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage – in Anbetracht der Tatsache, dass die LRIC-Länder sich im EWR-weiten Vergleich in aller Regel durch die niedrigsten Terminierungspreise auszeichnen –, ob eine anderweitige Auswahl der Länder überhaupt zu einem Ergebnis führen

kann, das nicht höher liegt, als der Durchschnitt der LRIC-verwendenden Länder. Mit anderen Worten ist es in der Auffassung des Amtes für Kommunikation bei Befolgung der Empfehlung ohnehin auszuschliessen, dass eine anderweitige Selektion der zum Vergleich heranzuziehenden Länder zu einem über diesem Durchschnittswert liegenden Ergebnis führen würde; sehr wohl könnte es aber darunter liegen.

Gemäss den dem Amt für Kommunikation verfügbaren Informationen verwenden derzeit die Regulierungsbehörden von 17 EWR-Staaten ein LRIC-Kostenrechnungssystem im Sinne der Empfehlung. Per 1. Juli 2010 betrug der Durchschnitt der Kaufkraft-berichtigten Terminierungspreise dieser Länder 7.07 Euro Cent pro Minute (9.96 Rp./Min.) Die Berücksichtigung der publizierten Gleitpfadendwerte der zum Vergleich herangezogenen Länder legt einen Kaufkraft-berichtigten *Benchmark*-Wert von 5.12 Euro-Cent (7.21 Rp./Min.) zum Juli 2012 nahe. Dies bedeutet, dass der basierend auf den vorstehend per 1. Juli 2010 errechnete Durchschnittswert bis im Jahr 2012 aller Voraussicht nach um mindestens weitere 27.5% sinken wird.

Im Gegensatz zu der vorstehenden, in der Empfehlung über Zustellungsentgelte geforderten Mindesteinhaltung des Durchschnittswertes aller LRIC-anwendenden Regulierungsbehörden, hat die Europäische Kommission wiederholt[11] im Rahmen des Vorlageverfahrens gemäss Art. 7 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG die Regulierungsbehörden dazu angehalten, beim *Benchmarking* die zum Vergleich herangezogenen Länder nach sorgfältig ausgewählten objektiven Kriterien zu selektieren und klar zu rechtfertigen, aus welchen Gründen die gewählten Märkte die am Besten geeigneten für den Vergleich sind. Hierbei seien insbesondere Unterschiede in den herrschenden Bedingungen in diesen Ländern im Vergleich zum eigenen Markt in Betracht zu ziehen. Aus diesen Anforderungen ergibt sich ein inhärenter Widerspruch zur von der Kommission bzw. der EFTA-Überwachungsbehörde in ihrer Empfehlung gestellten Anforderung, dass die von der Regulierungsbehörde gewählte alternative Preissetzungsmethode nicht zu Terminierungspreisen führen darf, die über dem Durchschnitt der LRIC-verwendenden Länder liegen. Der Widerspruch tritt dann auf, wenn die vom der Regulierungsbehörde aufgrund der vorstehend genannten Vorgaben zum Vergleich ausgewählten Länder zu einem höheren *Benchmarking*-Wert führen als der von der Kommission in der Empfehlung genannte Durchschnitt der LRIC-Anwendenden. Wie vorstehend bereits beschrieben ist dies aufgrund der Tatsache, dass die Verwendung von LRIC in aller Regel zu vergleichsweise niedrigeren Terminierungsentgelten führt, als sehr wahrscheinlich anzunehmen. Aus diesem Grund müsste zur Erfüllung der Anforderungen der Empfehlung und unter Ausserachtlassung anderer objektiver Auswahlkriterien ohnehin auf den Durschnitt der LRIC-Länder abgestellt werden.

Davon abgesehen kann das Amt für Kommunikation keine Gründe erkennen, die in Anbetracht der Kleinheit der Gegebenheiten und der Entwicklung des Marktes in Liechtenstein oder aufgrund anderer sachlicher Kriterien dafür sprechen würden, die zum *Benchmarking*

---

[11] Vgl. etwa das Kommentar-Schreiben der Kommission vom 13.03.2009 in der Sache EE/2009/0883, S. 4.

herangezogenen Länder weiter zu selektieren, mit dem Ergebnis bzw. Ziel, den gemäss Empfehlung einzuhaltenden Durchschnittswert noch zu unterschreiten.

Im Rahmen der Regulierung der Mobilterminierungspreise in Liechtenstein ist sodann weiterhin der *Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 11/2004 vom 6. Februar 2004 zur Übernahme der 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)* zu berücksichtigen. Der Beschluss – von dessen Anrufung die EFTA-Überwachungsbehörde in ihrem Kommentarschreiben vom 26. Mai 2011 Kenntnis nimmt – bestimmt, dass die Zugangsrichtlinie 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 Amt für Kommunikation kann gestützt hierauf im Rahmen der Zugangsregulierung gemäss Zugangsrichtlinie – und hierzu gehört die Regulierung von Zugangsentgelten in Form der Terminierungsentgelte in Mobilfunknetze – *„die besondere Situation Liechtensteins"* und *„die besonderen Umstände seines sehr kleinen Telekommunikationsnetzes, seiner Marktstruktur, seiner geringen Kundenzahl, seines Marktpotentials und die Möglichkeit, dass der Markt versagt,"* berücksichtigen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen es trotz angemessener Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie die folgenden Probleme zu vergewärtigen hat:

Die liechtensteinischen Mobilfunkanbieter stehen mit den schweizerischen Anbietern in direktem Wettbewerb um Endkunden. Der Trend, dass liechtensteinische Kunden öfter von schweizerischen Mobilfunkanbietern Mobilanschlüsse beziehen als von inländischen, setzt sich ungebrochen fort. Bezeichnend in dieser Hinsicht ist insbesondere der Umstand, dass die Gesamtzahl der Kunden der liechtensteinischen Mobilfunkanbieter seit dem Jahr 2004 – vor dem Hintergrund des allerorts rasanten Wachstums der Mobilfunkteilnehmerzahlen in diesem Zeitraum – nur gerade um 9.5% angestiegen ist. Im selben Zeitraum wuchsen die liechtensteinischen Teilnehmerzahlen bei den schweizerischen Mobilfunkanbietern aber um 68% an. Aufgrund der gegebenen geringen Einwohnerzahl ist das Marktpotenzial im Inland stark beschränkt und der Markt hat mittlerweile einen Sättigungsgrad von 100% erreicht. Durch die Abwanderung zu schweizerischen Anbietern bzw. dem nur sehr geringen Teilnehmerwachstum bei den inländischen Anbietern entwickeln sich die Kostenstrukturen kontinuierlich zu deren Nachteil. Ohnehin befinden sich die liechtensteinischen Mobilfunkanbieter im Vergleich zu ihren grössten Konkurrenten in der Schweiz aufgrund von Skalennachteilen im Hintertreffen.

Der Mobilfunkmarkt in Liechtenstein ist in der Auffassung des Amtes für Kommunikation folglich – insbesondere vor dem Hintergrund markant sinkender Teilnehmerzahlen einzel-

ner Betreiber und der akuten Möglichkeit von Marktaustritten – weiterhin als fragil einzustufen. Damit ist die Möglichkeit, dass der liechtensteinische Mobilfunkmarkt versagt, eine nicht von der Hand zu weisende Realität. Dies ist vom Amt für Kommunikation im Rahmen der Regulierung der Mobilterminierungsentgelte im vorliegenden Verfahren zu berücksichtigen, zumal sowohl Art. 8 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG wie auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 5 Abs. 2 Bst. a KomG von der Prämisse bzw. dem Ziel ausgehen, dass funktionierender Wettbewerb das beste Mittel zur Förderung der Nutzerinteressen darstellt.

Gleichzeitig hat das Amt für Kommunikation aber dafür Sorge zu tragen, dass durch die Regulierung keine ineffizienten[12] Marktstrukturen gefördert bzw. geschützt werden. Den erforderlichen Ausgleich beabsichtigt das Amt für Kommunikation durch eine Konzentration auf die Schaffung vergleichbarer Rahmenbedingungen für den Wettbewerb um Endkunden im Sinne von Art. 1 Abs. 2 KomG zu schaffen. Dies bedeutet, dass die liechtensteinischen Betreiber im Rahmen der Regulierung ihrer Mobilterminierungsentgelte zumindest nicht schlechter gestellt werden dürfen als ihre direkten Wettbewerber auf dem Endkundenmarkt. Darüber hinaus soll es dem Markt überlassen bleiben, zu entscheiden, welche Betreiber vor dem Hintergrund ihrer individuellen Kostenstrukturen langfristig wettbewerbsfähig sind.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der beschriebenen direkten Wettbewerbssituation mit den schweizerischen Mobilfunkanbietern auf der Endkundenebene ist es in der Auffassung des Amtes für Kommunikation zur Abwendung eines regulierungsinduzierten Marktversagens unabdingbar, die in der Schweiz herrschenden Mobilterminierungspreise im Rahmen des *Benchmarking* mit zu berücksichtigen. Die liechtensteinischen Mobilfunkanbieter sollen zumindest nicht schlechter gestellt werden als ihre direkten in der Schweiz zugelassenen Mitbewerber, die weder dem im EWR geltenden Regulierungsrahmen noch der Regulierungshoheit des Amtes für Kommunikation unterstehen.

Aus all diesen Gründen ist das Amt für Kommunikation der Auffassung, dass die zu regulierenden Mobilterminierungspreise in Liechtenstein nicht tiefer liegen sollen als der Durchschnitt der in der Schweiz anwendbaren. Sie dürfen aber, um Ineffizienzen im Interesse der Gesamtwohlfahrt bzw. der Endnutzer keinen Vortrieb zu leisten, auch nicht höher angesetzt sein. Insofern hierdurch der Zugangsrichtlinie bzw. hierzu ergangenen Empfehlungen nicht vollumfänglich Folge geleistet werden sollte, beruft sich das Amt für Kommunikation auf die gemäss dem Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Übernahme der Zugangsrichtlinie gemachte Anpassung, die die Berücksichtigung der besonderen Umstände Liechtensteins und insbesondere die Verhinderung der Möglichkeit eines regulierungsindizierten Marktversagens erlaubt. Dies wäre bei Verwendung der von der EFTA-Überwachungsbehörde empfohlenen bzw. in deren Kommentarschreiben vom 26. Mai 2011 verlangten Methode, nicht sichergestellt gewesen, weshalb hiervon abzusehen war.

---

[12] Zu fördern sind gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. e KomG *„effiziente Infrastrukturinvestitionen“*.

B.4.4 Feststellung der Referenzpreise für das Benchmarking

Aus den im vorausgehenden Abschnitt genannten Gründen erachtet es das Amt für Kommunikation für angezeigt, die Terminierungsentgelte der liechtensteinischen Mobilfunkanbieter an den in der Schweiz geltenden Terminierungsentgelten zu orientieren. Diese Festlegung ist im Lichte der vorwärtsgerichteten Perspektive der Prüfung der Wettbewerbsverhältnisse und der hierauf gestützten gegenständlichen Massnahmen der Sonderregulierung nicht statisch, sondern berücksichtigt auch deren zukünftige Entwicklung. Das Amt für Kommunikation wird die Entwicklung der Terminierungspreise in der Schweiz zu diesem Zweck weiter unter Beobachtung halten und beim Eintreten signifikanter Veränderungen, spätestens jedoch im Jahr 2012, eine neuerliche Prüfung des gegenständlichen Marktes einleiten bzw. eine Anpassung der regulierten Terminierungsentgelte vornehmen.

Derzeit finden in der Schweiz die folgenden Terminierungsentgelte Anwendung: 8.75 Rp./Min. für die Orange Communications AG und die Sunrise Communications AG; 7 Rp./Min. für die Swisscom (Schweiz) AG.[13] Gewichtet[14] man die Terminierungsentgelte mit dem Marktanteil des jeweiligen Betreibers ergibt sich ein Durchschnitt von 7.65 Rp./Min. (5.45 Euro-Cents).

Vergleicht man die schweizerischen Terminierungsentgelte mit den weiter vor dargestellten Durchschnittswerten derjenigen EWR-Regulierungsbehörden, die derzeit in Übereinstimmung mit der Empfehlung über Zustellungsentgelte ein LRIC-Kostenrechnungssystem zur Anwendung bringen, so zeigt sich, dass der gewichtete Durchschnitt in der Schweiz zum 1. Januar 2011 21.5% höher liegt. Die derzeit unregulierten durchschnittlichen Terminierungsentgelte in Liechtenstein sind im Vergleich zur Schweiz mehr als drei Mal so hoch.

B.4.5 Reguliertes Terminierungsentgelt

Die Regulierung des Terminierungsentgeltes erfolgt unter Verwendung eines Gleitpfades, der ausgehend vom derzeitigen Terminierungsentgelt zu einem Zielwert in der Zukunft führt. Eine schrittweise Heranführung an das Zielniveau fördert die Planungssicherheit und ist weniger disruptiv als eine sofortige Senkung des Entgeltes. Der Gleitpfad ist als Preisobergrenze anzusehen und kann vom betroffenen Betreiber unterschritten werden.

Gemäss Praxis der EFTA-Überwachungsbehörde und der Europäischen Kommission sind Gleitpfade möglichst kurz, jedenfalls nicht länger als 1-2 Jahre anzusetzen. Eine längere Frist wäre vor dem Hintergrund der derzeitigen exzessiven Höhe der liechtensteinischen Terminierungsentgelte im Interesse der Endverbraucher auch nicht vertretbar.

---

[13] Gemäss aktueller Preisliste der Swisscom AG (http://www.swisscom.ch/FxRes/NR/rdonlyres/22872D62-7A3C-4B47-A8B9-EA0C10D127E4/0/HandbuchPreise_V100.pdf, S. 12) und übereinstimmenden Pressemitteilungen der Orange Communications AG und der Sunrise Communications AG vom 9. September 2010.

[14] Der gewichtete Durchschnitt berechnet unter Verwendung des Marktanteils des jeweiligen Betreibers per 1.7.2010 gemäss internem MTR-Snapshot BoR(10)45b des BEREC (vertraulich, nicht publiziert).

Bei der konkreten Ausgestaltung des Gleitpfades hat das Amt für Kommunikation insbesondere die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigt: Aufgrund des sehr hohen gegenwärtigen absoluten Niveaus der Mobilterminierungspreise (und deren unverändert hoher Beibehaltung durch die Mehrzahl der Anbieter über Jahre hinweg) sind zu Beginn des Gleitpfades einschneidende Senkungsschritte zu setzen. Das Amt für Kommunikation hat weiterhin die Auswirkungen der Terminierungspreissenkungen auf die Bruttoeinnahmen der Betreiber und das Erfordernis berücksichtigt, dass diese trotz der Dringlichkeit der Preissenkungen über angemessene Zeit verfügen, um ihre Geschäfts-, Budget- und Produktplanung den geänderten Voraussetzungen anzupassen.

Am Ende des Gleitpfades kommen einheitliche maximale Mobilterminierungspreise (d.h. symmetrische Tarifobergrenzen) für alle liechtensteinischen Mobilbetreiber zur Anwendung.

Dem Amt für Kommunikation ist bewusst, dass der vorgesehene Gleitpfad für die Swisscom insofern von theoretischer Natur ist, als sich ihr tatsächliches Terminierungsentgelt bereits derzeit unter demjenigen befindet, das am Ende des Gleitpfades zur Anwendung kommt. Wie bereits ausgeführt bildet der Gleitpfad einerseits eine Obergrenze und andererseits soll dadurch sichergestellt werden, dass alle Mobilfunkbetreiber symmetrisch reguliert werden.

Der gewichtete Mittelwert der Terminierungspreise in der Schweiz von 7.65 Rp./Min. zum 1. Januar 2011 dient als Referenzwert für die Festlegung der Terminierungsentgelte.

Die Verfahrenspartei wird gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Bst. d KomG und Art. 38 Abs. 1 und 2 VKND dazu verpflichtet, die Zusammenschaltungsleistung „Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz“ ein Entgelt zu verrechnen, das sich an den Kosten eines effizienten Betreibers, gemessen an dem vom Amt für Kommunikation vorstehend spezifizierten Vergleichswert *(Benchmark)* der Terminierungsentgelte, orientiert, wobei folgende maximalen Terminierungsentgelte als Obergrenzen gelten: 20 Rp./Min. ab 1. September 2011; 12 Rp./Min. ab 1. Januar 2012; 10 Rp./Min. ab 1. Juli 2012 und 7.65 Rp./Min. ab 1. Januar 2013.

Die Entgelte verstehen sich vor gegebenenfalls anwendbarer Mehrwertsteuer, aber ohne weitere Aufschläge, wie z.B. *Call-Set-up*-Kosten oder ähnliche. Werden Terminierungsentgelte nach *Peak*- und *Off-Peak*-Zeiten oder anderen Kriterien unterschieden bzw. *Call-Set-up*-Gebühren verrechnet, so ist nachzuweisen, dass die Terminierungsentgelt-Obergrenze im Durchschnitt tatsächlich eingehalten wird. Das konkret zu entrichtende Entgelt bemisst sich auf Grundlage einer sekundengenauen Abrechnung der zustandegekommenen Verbindung.

B.5 Zur Stellungnahme der Verfahrenspartei vom 8. Juni 2011

B.5.1 Zum Pauschalverweis auf frühere Stellungnahmen

Die Verfahrenspartei erklärt in ihrem Schreiben vom 8. Juni 2011 „weiterhin vollumfänglich an ihren Stellungnahmen vom 24. Januar 2008, 12. September 2008 sowie vom 3. November 2010 fest[zuhalten]". Der Pauschalverweis bezieht sich offenkundig auf die Stellungnahmen bzw. Unterlagen, die die Verfahrenspartei im vorausgegangenen öffentlichen Konsultationsverfahren nach Art. 24 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 KomG beigebracht hatte.

Die Verfahrenspartei unterlässt es über diesen Pauschalverweis hinaus die fraglichen Stellungnahmen in gehöriger Form und im Sinne einer geordneten Verfahrensführung im vorliegenden separaten Sonderregulierungsverfahren nach Art. 23 Abs.1 KomG inhaltlich auszuführen und zu begründen und die tatsächlichen Vorbringen und Beweismittel, durch welche diese gestützt und bewiesen werden können, anzugeben.

Das Amt für Kommunikation hat in Abschnitt 3.1.2 des Auswertungsdokumentes vom 31. Dezember 2010 ausführlich und schlüssig die eigenständige Natur des öffentlichen Konsultationsverfahrens nach Art. 24 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 KomG und dessen Abgrenzung zum vorliegenden streitigen Verfügungsverfahren gemäss Art. 23 Abs. 1 KomG zur Auferlegung von Massnahmen der Sonderregulierung dargelegt. Dieses Dokument wurde der Verfahrenspartei übermittelt und es wird daher als bekannt vorausgesetzt. Es handelt sich somit um zwei getrennte Verfahren, wobei das erste formlose öffentliche Konsultationsverfahren bereits abgeschlossen ist und das gegenständliche streitige Parteienverfahren mittels Anzeige der vorgesehenen individuell-konkreten Regulierungsmassnahmen mit Schreiben vom 23. Mai 2011 eingeleitet und der Verfahrenspartei Gelegenheit zur Verschaffung des rechtlichen Gehörs gegeben wurde.

Nachdem es sich beim vorausgegangenen öffentlichen Konsultationsverfahren nicht um ein streitiges Parteienverfahren handelt und daher rechtlich gesehen in Ermangelung einer Parteistellung auch keine formellen Antragsrechte bestehen, sind die im dortigen Verfahren als „Anträge" bezeichneten Vorbringen verwaltungsrechtlich lediglich als Anregungen zu qualifizieren.

Das Amt für Kommunikation hat von den verwiesenen Stellungnahmen der damaligen betroffenen Interessentin und nunmehrigen Verfahrenspartei und den darin enthaltenen Vorbringen und Anregungen im Rahmen des Konsultationsverfahrens in den Dokumenten „Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation zur Analyse der Mobilterminierungsmärkte (M16)" vom 27. März 2008, der „Auswertung der Stellungnahmen zur 2. Konsultation zur Analyse der Mobilterminierungsmärkte (M7)", publiziert am 28. September 2008 und der „Auswertung der Stellungnahmen zur 3. Konsultation zur Analyse der Mobilterminierungsmärkte (M7)" vom 31. Dezember 2010, Kenntnis genommen und hat diese – soweit ihnen in der Sache zu folgen war – in den referenzierten Auswertungsdokumenten und in weiterer Folge in den sukzessive revidierten Fassungen der

Marktanalyse berücksichtigt. Die Auswertungsdokumente wurden der damaligen betroffenen Interessentin und nunmehrigen Verfahrenspartei jeweils zugestellt und/oder auf der Internet-Seite des Amtes für Kommunikation publiziert. Es sei hierauf als erschöpfende Kenntnisnahme und Berücksichtigung seitens des Amtes für Kommunikation im Rahmen des Konsultationsverfahrens verwiesen.

Gemäss ständiger Rechtsprechung sind Anträge der Parteien in einem Verwaltungsverfahren klar als solche zu bezeichnen und in hinreichender Form inhaltlich auszuführen und zu begründen und die tatsächlichen Vorbringen und Beweismittel, durch welche diese gestützt und bewiesen werden können, anzugeben. *„Soweit der Beschwerdeführer völlig pauschal ausführt, dass er im Übrigen darauf hinweist, auch alles bisher vorgebrachte aufrecht zu erhalten, genügt die Beschwerde nicht den in Art. 93 LVG statuierten Formerfordernissen. [...] Sofern lediglich pauschal auf eine frühere Beschwerdeschrift verwiesen wird, wird diesen Formerfordernissen nach ständiger Rechtsprechung nicht genüge getan“* (VGH 2004/033).

Deshalb genügt der pauschale Verweis der nunmehrigen Verfahrenspartei im Schreiben vom 8. Juni 2011 auf ihre bisherigen Stellungnahmen diesen Formerfordernissen ebenfalls nicht, weshalb sich das Amt für Kommunikation im vorliegenden Verfahren auch nicht damit zu befassen hat.

Gemäss ständiger Rechtsprechung sind somit innerhalb ein und desselben Verfahrens pauschale Verweise ungenügend und unbeachtlich. Dies gilt im vorliegenden Fall daher umso mehr, als es sich beim verwiesenen Vorbringen um ein solches in einem unterschiedlichen selbständigen und bereits abgeschlossenen Konsultationsverfahren handelt, in welchem die nunmehrige Verfahrenspartei zudem weder Parteistellung noch Antragsrechte hatte. Solche pauschalen verfahrensübergreifenden Verweise auf „Anträge“ denen rechtlich gesehen in Ermangelung einer Parteistellung lediglich der Charakter von "Anregungen" zukommt, sind im liechtensteinischen Verfahrensrecht unzulässig und somit unbeachtlich.

B.5.2 Zum Abgrenzung der Vorleistungs- und Endkundenmärkte

Was das Vorbringen der Verfahrenspartei im Schreiben vom 8. Juni 2011 anbelangt, das Amt für Kommunikation vermische (ebenfalls) die Diskussion um Vorleistungs- und Endkundenmärkte und stütze sich daher auf eine Marktdefinition, die nicht die tatsächlichen Marktverhältnisse widerspiegle, sei wie folgt erwidert:

Das Amt für Kommunikation hat sich bereits ausführlich im Rahmen des öffentlichen Konsultationsverfahrens in Abschnitt 4.2 des Auswertungsdokumentes vom 31. Dezember 2010, S. 38-40, zur Frage der korrekten Definition des dem gegenständlichen Verfahren zugrunde liegenden, sachlich relevanten Marktes geäussert. In diesem Zusammenhang hat das Amt ausführlich und schlüssig die Frage betreiberindividueller Terminierungsmärkte sowie der Abgrenzung der Vorleistungs- und der Endkundenebene erörtert.

Der für das vorliegende Verfahren massgebende Sachmarkt wird in Entscheidungsgrund B.2 schlüssig definiert. Die verwendete betreiberindividuelle Marktdefinition befindet sich in Übereinstimmung mit der diesbezüglichen einhelligen Praxis im EWR und wurde von der EFTA-Überwachungsbehörde im Vorlageverfahren (Schreiben der Behörde vom 26. Mai 2011) geschützt.

Was den Vorhalt des Hinweises des Amtes für Kommunikation auf die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunk-Endkundenmarkt (Markt M16-alt) im Zusammenhang mit der Festlegung der Referenz-Werte für das Benchmarking der Mobilterminierungspreise anbelangt, so sei unter Verweis auf Entscheidungsrund B.4.3 wie folgt erwidert:

Das Amt für Kommunikation erhält auch in diesem Zusammenhang in konsistenter Weise die Unterscheidung der beiden Sachmärkte bzw. Marktebenen aufrecht. Die Tatsache, dass Endkunden-Mobilfunkangebote und Mobilfunk-Vorleistungsprodukte wie die Terminierung, die Anbieter ausschliesslich unter ihres gleichen nachfragen und anbieten, zwei unterschiedlichen Märkten angehören, schliesst nicht aus, dass Beziehungen zwischen diesen Märkten bestehen. In der Tat verhält es sich so, dass die Vorleistung „Terminierung“ für das Anbieten von Endkunden-Produkten – im Speziellen der Anrufzustellung in andere Netze – unabdingbar ist. Der Mobilfunk-Endkundenmarkt befindet sich somit im Verhältnis zu den Terminierungsmärkten auf einer nachgelagerten Wertschöpfungsstufe. Es besteht somit – wie die Swisscom dies unzutreffender Weise vermeint – nicht ein Widerspruch, sondern handelt es sich vielmehr gerade um die sachlogische und konsistente Darstellung des Verhältnisses der beiden Märkte zueinander.

Die Bezugnahme des Amtes für Kommunikation auf den Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern auf der Endkundenebene (Markt M16-alt) im Rahmen der Festlegung der *Benchmarking*-Werte erfolgt in Anerkennung der Tatsache, dass die Regulierung der Terminierungsentgelte auf der Vorleistungsstufe (und somit die dort erzielten Einkünfte aus Terminierung) die Möglichkeiten des betroffenen Unternehmens im Wettbewerb auf der Endkundenebene beeinflussen können. Regulierungsinduzierte Ungleichbehandlungen der Mobilfunkanbieter sollen durch die Berücksichtigung dieser Zusammenhänge vermieden werden.

B.6 Entzug der aufschiebenden Wirkung

Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung wird gestützt auf Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 116 Abs. 3 Bst. a und Abs. 8 des *Gesetzes vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege, LGBl. 1922 Nr. 24, i.d.g.F.,* die aufschiebende Wirkung im übergeordneten Interesse des Schutzes der Endnutzer sowie anderer Anbieter auf dem Vorleistungsmarkt vor missbräuchlich überhöhten Preisen, Diskriminierung und Zugangsverweigerung entzogen.

Der Entzug der aufschiebenden Wirkung befindet sich in Übereinstimmung mit dem in Art. 4 Abs. 1, letzter Satz, der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG stipulierten Grundsatz, dass *„[b]is*

zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens […] der Beschluss der nationalen Regulierungsbehörde in Kraft [bleibt], sofern nicht die Beschwerdeinstanz anders entscheidet."

Nach Abwägung der involvierten Interessen und in Anbetracht der aufgelaufenen Verzögerung bei der Senkung der Mobilterminierungspreise sowie der Notwendigkeit einer koordinierten und symmetrischen Reduzierung der Terminierungspreise aller betroffenen Mobilfunkanbieter ist einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Weiterhin dient der Entzug der aufschiebenden Wirkung – aufgrund des kausalen Zusammenhangs zwischen hohen Terminierungsentgelten und dem Auftreten von bzw. den hierdurch verursachten Schäden – dem öffentlichen Interesse an der effektiven und raschen Bekämpfung von Missbräuchen im Zusammenhang mit der Terminierung bzw. der Zusammenschaltung, von denen insbesondere die mobilen Rufnummernbereiche des liechtensteinischen Nummerierungsplans nach wie vor geplagt werden. Mit anderen Worten sind die überhöhten Terminierungspreise in bestimmten Rufnummerngassen eine der Ursachen bzw. eine Voraussetzung für das Auftreten solcher Missbräuche.

Daneben kommt es bei weiterem Fortdauern überhöhter Terminierungspreise zu indirekten Schäden sowie zu Imageschäden Liechtensteins als wettbewerbsfähigem Wirtschaftsstandort und für die weitgehend exportorientierte inländische Wirtschaft als solche, etwa in Form der Verteuerung von Anrufen nach Liechtenstein oder von Reputationsschäden (etwa durch die Einordnung von Anrufen nach Liechtenstein in eine insbesondere im europäischen Vergleich preislich sehr hohe Tarifzone, in der sich ansonsten üblicher Weise nur Entwicklungs- und Schwellenländer befinden). Zudem sind oft aufgrund vereinfachter Tarifstrukturen der ausländischen Betreiber nicht nur die Mobilnummerngassen selbst betroffen, sondern alle Anrufe unter Verwendung der liechtensteinischen Landesvorwahl +423 aus dem Ausland.

Insofern die angeordnete Höhe des Terminierungsentgeltes Gegenstand einer Beschwerde sein sollte, verweist das Amt für Kommunikation darauf, dass es die erste Senkung der Terminierungsentgelte zum 1. September 2011 so hinreichend konservativ angesetzt hat, dass eine spätere Überschreitung des angesetzten Terminierungsentgeltes in Folge einer allfälligen positiven Beschwerdeerledigung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu erwarten ist. Diese Einschätzung stützt sich auf den Vergleich der inländischen Terminierungspreise mit den im EWR-Raum und der Schweiz herrschenden.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Risiko, dass es bei den betroffenen Betreibern gegebenenfalls ein nicht wieder gut zu machender Schaden entstehen könnte, einerseits als gering einzuschätzen und andererseits klarzustellen, dass die Terminierungsdienste kaufenden in- und ausländischen Betreiber bzw. letztlich insbesondere deren Endnutzern ebenfalls ein nicht wieder gut zu machender Schaden durch exzessive Terminierungspreise droht. In einer Abwägung der involvierten Interessen ist das Schutzinteresse der Endnutzer, im Sinne eines vom Amt für Kommunikation von Amts wegen nach Art. 1 Abs. 2 Bst. c

KomG i.V.m. Art. 116 Abs. 3 Bst. a LVG als öffentliches Interesse zu verfolgen ist, höher zu bewerten.

Sollte einer allfälligen Beschwerde von der Rechtsmittelinstanz dennoch die aufschiebende Wirkung zuerkannt werden, so wird das Amt für Kommunikation im Rahmen einer gegebenenfalls zu fällenden neuerlichen Entscheidung in der verfahrensgegenständlichen Sache den Zeitablauf und hieraus entstandenen Schaden für die Endnutzer bei der neuerlichen Festlegung des Gleitpfades zur Wahrung der vorstehend genannten öffentlichen Interessen zu berücksichtigen haben.

B.7 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, 28. Juli 2011

Amt für Kommunikation

Kurt Bühler
Amtsleiter

LANDESVERWALTUNG
FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

Das Dokument wurde signiert von
Kurt Bühler
Liechtensteinische Landesverwaltung
Amt für Kommunikation
am 28.07.2011 18:48:25.
Das verwendete Zertifikat ist qualifiziert.
Prüfinformation: www.llv.li/signaturpruefung

Ergeht an:

- Swisscom (Schweiz) AG, Herrn Stephan Mignot, CH-3050 Bern *(per Einschreiben mit Rückschein)*.