



- Beschlusskammer 2 -

Az.: BK2c 01/009

B e s c h l u s s

In dem Verwaltungsverfahren

wegen Zusammenfassung von Dienstleistungen und Bildung von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung im Sprachtelefondienst ab 2002

gegenüber der Deutschen Telekom AG, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn, vertreten durch den Vorstand,

- Betroffene -

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redecker, Sellner, Dahs, und Widmaier, Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn,

Beigeladene:

1. MCI WorldCom Deutschland GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung, Solmsstraße 73, 60486 Frankfurt,

- Beigeladene 1 -

- Verfahrensbevollmächtigter: Herr Sabmon Grünberg (MCI WorldCom) -,

2. HanseNet Telefongesellschaft mbH & Co. KG, vertreten durch die Geschäftsführung, Hammerbrookstraße 63, 20097 Hamburg,

- Beigeladene 2 -

- Verfahrensbevollmächtigter: Herr Dr. Fiebig (HanseNet)

3. Tele2 Telecommunications Services GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung, In der Steele 39a, 40599 Düsseldorf,

- Beigeladene 3 -

Behördensitz
Bonn
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
☎ (02 28) 14-0

Telefax
(02 28) 14-88 72

E-Mail
poststelle@regtp.de

Internet
<http://www.regtp.de>

X.400
S=poststelle
P=regtp
A=bund400
C=de

Kontoverbindungen
Bundeskasse Bonn
Landeszentralbank Bonn
(BLZ 380 000 00)
Konto-Nr. 380 010 55

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Velten, Franz, Jakoby, Kaistraße 20, 40221 Düsseldorf,

4. Vartac Telecom Europe Ltd., vertreten durch die Geschäftsführung, In der Steele 39a, 40599 Düsseldorf,

- Beigeladene 4 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Velten, Franz, Jakoby, Kaistraße 20, 40221 Düsseldorf,

5. Bundesverband der regionalen und lokalen Telekommunikationsgesellschaften e.V., Königswinterer Straße 310, 53227 Bonn,

- Beigeladene 5 -

- Verfahrensbevollmächtigter: Herr Rainer Lüddemann ((breko)),

6. Talkline GmbH & Co KG, vertreten durch die Talkline Verwaltungs-GmbH, diese vertreten durch die Geschäftsführung, Talklineplatz 1, 25388 Elmshorn,

- Beigeladene 6 -

Verfahrensbevollmächtigte: Herr Benedikt Kind, Frau Christiane Kolbe und Herr Malte Piekarowitz (Talkline)

7. Ventelo Telesystems Netzwerk GmbH & Co. KG, Am Seestern 3, 40547 Düsseldorf,

- Beigeladene 7 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Herr Dr. Donatus Kaufmann und Herr Ullrich Haeffs (Ventelo),

8. QS Communications AG, vertreten durch den Vorstand, Matthias-Brüggen-Straße 55, 50829 Köln,

- Beigeladene 8 -

Verfahrensbevollmächtigte: Herr Christof Sommerberg und Herr Thomas Bösel (QSC),

9. BT Ignite GmbH & Co., vertreten durch die Geschäftsführung, Elsenheimerstraße 11, 80687 München,

- Beigeladene 9 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Herr Dr. Markus Franke (BT Ignite),

10. NEFkom Telekommunikation GmbH & Co. KG, vertreten durch die Geschäftsführung, Spittel-
torgraben 13, 90429 Nürnberg,

- Beigeladene 10 -

- Verfahrensbevollmächtigter: Herr Jörn Schoof (NEFkom),

11. COLT TELECOM GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung, Bleichstraße 52, 60313 Frankfurt/Main,

- Beigeladene 11 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Frau Uta Gottschalk (Colt),

12. extr@com AG, vertreten durch den Vorstand, Wilhelm-Hale-Straße 50, 80639 München,

- Beigeladene 12 -

- Verfahrensbevollmächtigter: Herr Bernhard Stemmermann (extr@com),

13. debitel AG, vertreten durch den Vorstand, Schelmenwasenstraße 37-39, 70545 Stuttgart,

- Beigeladene 13 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Frau Dr. Ulrike E. Bergler-Kögler (debitel),

14. Arcor AG & Co, vertreten durch die Arcor Verwaltungs-AG, diese vertreten durch den Vorstand, Kölner Straße 3a, 65760 Eschborn,

- Beigeladene 14 -

- Verfahrensbevollmächtigte: Frau Angela Stein, Herr Karsten Popp und Frau Corinna Hötzl (Arcor),

hat die Beschlusskammer 2 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post durch

den Vorsitzenden Dipl.-Ing. Bernhard Kuhmeyer,
den Beisitzer Rainer Busch und
den Beisitzer Gerhard Böhm

aufgrund der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 13.11.2001

am 21.12.2001 entschieden:

1. Zusammensetzung der Dienstleistungskörbe

Die Dienstleistungen der Betroffenen im Sprachtelefondienst werden in folgenden Körben zusammengefasst:

Korb A: Anschlüsse

- Korb B: City-Verbindungen
- Korb C: Fern-Verbindungen Inland
- Korb D: Auslands-Verbindungen

Die entsprechenden Umsatzgewichte und Preise werden anhand der Standardtarife ermittelt. Eine Differenzierung nach Privat- und Geschäftskunden erfolgt nicht.

Die Regulierung von Optionsangeboten der Betroffenen erfolgt im Wege einer Einzelgenehmigung. Dies bedeutet wegen der grundsätzlichen Geltung der Price-Cap-Regulierung im Bereich des Sprachtelefondienstes, dass sich die Prüfung von Optionsangeboten in bezug auf wettbewerbsbeeinträchtigende Abschläge u.a. darauf erstrecken kann, ob ein ausreichender Abstand zu den Interconnection-Tarifen gegeben ist.

2. Aufnahme neuer Angebote in die Price-Cap-Regulierung

Neue Angebote der Betroffenen können in die Price-Cap-Regulierung aufgenommen werden, wenn bei Marktbeherrschung im betrachteten Referenzzeitraum mindestens während des letzten halben Jahres mit dieser Umsätze erzielt wurden. Sofern durch Qualitätsänderungen (Modifizierung der Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und sind wie diese zu behandeln.

3. Herausnahme einzelner Angebote und Leistungen aus der Price-Cap-Regulierung

Die Herausnahme einzelner Angebote der Betroffenen aus der Price-Cap-Regulierung durch die Betroffene ist möglich. Zuvor ist allerdings zu prüfen, ob die festgelegten Price-Cap-Bedingungen weiterhin eingehalten werden. Ist dies der Fall, sind insoweit keine Preismaßnahmen erforderlich. Werden die Bedingungen hingegen nicht mehr erfüllt, müssen zeitgleich mit der Herausnahme der Leistungen kompensierende Preisänderungen bei den noch im Price-Cap verbliebenen Leistungen durchgeführt werden.

Bei Leistungen, die wegen des Wegfalls einer marktbeherrschenden Stellung aus der Entgeltregulierung entlassen, aber weiter am Markt angeboten werden, lässt sich die Einhaltung der Price-Cap-Bedingungen dadurch gewährleisten, dass der Anteil an der Erfüllung der Senkungsvorgabe unabhängig von zukünftigen Preisänderungen für den Rest der Price-Cap-Periode auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Regulierung für Referenzzwecke „eingefroren“ wird.

4. Ausgangsentgeltniveau und Produktivitätsfortschrittsraten

Die mit Datum vom 31. Dezember 2001 von der Betroffenen erhobenen Entgelte bilden das Ausgangsniveau für die ab 1. Januar 2002 einsetzende Price-Cap-Regulierung.

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens wird je Price-Cap-Periode mit insgesamt 1 % (X-Faktor) angesetzt. Für die jeweiligen Warenkörbe ergeben sich folgende X-Faktoren:

Korb A (Anschlüsse)	$X(t) = - 1 \%$
Korb B (City-Verbindungen)	$X(t) = 5 \%$
Korb C (Fern-Verbindungen Inland)	$X(t) = 2 \%$
Korb D (Auslandsverbindungen)	$X(t) = 1 \%$

5. Prüfung der Einhaltung der Maßgrößen

Die Anzahl der Entgeltänderungen pro Price-Cap-Periode ist nicht begrenzt. Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass notwendige Umsatzdaten für die einzelnen Price-Cap-Perioden rechtzeitig vor der Regulierungsentscheidung von Seiten des betroffenen Unternehmens zur Verfügung gestellt werden.

Dieses hat alle relevanten Informationen bezüglich seiner Angebote in einer Weise darzustellen, die es der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) ermöglicht, die Einhaltung der Price-Cap-Bedingungen zu prüfen. Benötigt werden diesbezüglich insbesondere folgende Informationen:

- Angaben zur Menge der Verbindungsminuten und zu den Umsatzzahlen im Referenzzeitraum, jeweils unterteilt nach Anschlussstyp (analog/digital), Tarifentfernung, Tarifzeit sowie Werktagen, bzw. Sonn- und Feiertagen.

- Angaben zur Anzahl der Anschlüsse und zu den Umsatzzahlen, jeweils unterteilt nach der jeweiligen Anschlussart und aufgeschlüsselt nach Art des jeweiligen Entgelts (Bereitstellungs-, Übernahme- und monatliches Überlassungsentgelt).

Unabhängig vom Initiativrecht des regulierten Unternehmens, jederzeit Genehmigungsanträge vorzulegen, wird zum 1. Januar 2002, zum 1. Januar 2003 und zum 1. Januar 2004 geprüft, ob Preisänderungen nach den Price-Cap-Bedingungen erforderlich werden. Sofern sich hierbei die Notwendigkeit von Preisänderungen ergibt, sind diese in der ersten Price-Cap-Periode (2002) bis zum 30. April 2002, in der zweiten Price-Cap-Periode (2003) sowie in der dritten Price-Cap-Periode (2004) jeweils bis zum 31. März des betreffenden Jahres umzusetzen.

6. Übertragung ungenutzter Preisänderungsspielräume

Ungenutzte Preiserhöhungsspielräume im Bereich der Anschlussentgelte können auf die folgenden Price-Cap-Perioden übertragen werden. Übererfüllte Senkungsvorgaben im Bereich der Verbindungsentgelte können auf die folgenden Price-Cap-Perioden übertragen werden. Eine Übertragung ungenutzter Preiserhöhungsspielräume im Bereich der Verbindungsentgelte auf die folgenden Price-Cap-Perioden ist nicht möglich.

7. Referenzindex I – Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate

Als Referenzindex I wird der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte des Statistischen Bundesamts (RPI = Retail Price Index) herangezogen. Die Werte des Refe-

renzindexes werden jeweils zum 30. Juni des der betreffenden Price-Cap-Periode vorhergehenden Jahres erhoben (Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7 „Preisindex für die Lebenshaltung“).

8. Genehmigungsfähigkeit

Die Genehmigungsfähigkeit der Entgelte der in den Warenkörben enthaltenen Sprachtelefondienstleistungen bestimmt sich nach der Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind danach die Entgelte in einem bestimmten Korb nur dann, wenn die nachfolgende Formel erfüllt ist:

$$\sum_{i=1}^n w_{i,t} \left[\frac{p_{i,t} - p_{i,t-1}}{p_{i,t-1}} \right] \leq I_t - X_t + \Delta$$

wobei

t : Zeitperiode, in der ein Tarif genehmigt werden soll;

i : Index für ein bestimmtes Angebot in dem Korb, $i = 1, \dots, n$;

n : Anzahl der Angebote in dem spezifischen Price-Cap-Korb;

$p_{i,t}$: Preis pro Einheit des Angebots in der Periode t ;

$p_{i,t}$: Preis pro Einheit des Angebots i am Ende der Periode unmittelbar vor der Periode t ;

$w_{i,t}$: Gewichte für das Angebot i ermittelt auf der Basis der Umsätze in der Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist;

X_t : Produktivitätsfaktor für die Periode t ;

I_t : Referenzindex I für die Periode t ;

Δ : Faktor, der die nicht ausgenutzten Preissetzungsspielräume im Hinblick auf die maximale Höhe des Preisindex in den als relevant definierten Vorperioden widerspiegelt.

9. Price-Cap-Index (PCI)

Der für die erste Price-Cap-Periode bereits feststehende Wert des Referenzindex beträgt lt. amtlicher Statistik 3,1% (Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7 „Preisindex für die Lebenshaltung“).

Hieraus ergeben sich für die erste Price-Cap-Periode vom 01.01.2002 bis 31.12.2002 für die einzelnen Warenkörbe folgende Price-Cap-Indizes:

Korb A (Anschlüsse)	$PCI_{tA} = I_t - X_{tA} = 3,1\% - (-1\%) = 4,1\%$
Korb B (City-Verbindungen)	$PCI_{tB} = I_t - X_{tB} = 3,1\% - 5\% = -1,9\%$
Korb C (Fern-Verbindungen Inland)	$PCI_{tC} = I_t - X_{tC} = 3,1\% - 2\% = 1,1\%$
Korb D (Auslandsverbindungen)	$PCI_{tD} = I_t - X_{tD} = 3,1\% - 1\% = 2,1\%$

10. Geltungsdauer

Die Price-Cap-Regulierung gilt vom 01. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004. Dieser Zeitraum wird in drei Price-Cap-Perioden mit einer Länge von jeweils einem Jahr unterteilt.

11. Referenzzeiträume für die Gewichtung

Als Referenzzeitraum für die Price-Cap-Periode 2002 wird der Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 festgelegt. Für die Folgeperioden gelten als Referenzzeiträume dementsprechend: 1. Juli 2001 bis 30. Juni 2002 für die Price-Cap-Periode 2003 sowie 1. Juli 2002 bis 30. Juni 2003 für die Price-Cap-Periode 2004.

12. Nebenbedingungen

Der Betroffenen wird aufgegeben, gegenüber der Regulierungsbehörde halbjährlich, jeweils zum 1. April und 1. Oktober des betreffenden Jahres, über die Umsatz- und Mengenentwicklung sowie die durchschnittliche Nutzung der nicht in den Warenkörben erfassten Optionsangebote zu berichten.

G r ü n d e :

I .

Der Entscheidung liegt folgender Sachverhalt zu Grunde:

Gemäß § 25 Abs. 1 TKG unterliegen die Entgelte und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betroffenen als marktbeherrschendem Unternehmen für Sprachtelefondienstleistungen einer Ex-ante-Regulierung. Dabei erfolgt die Genehmigung der Entgelte durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post nach § 27 Abs. 1 TKG entweder auf der Grundlage der auf eine einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (Einzelgenehmigungsverfahren) oder auf der Grundlage vorgegebener Maßgrößen für die

durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (Price-Cap-Verfahren). Da die derzeitige auf einer Entscheidung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation vom 09.12.1997 beruhende „Price-Cap-Regulierung Telefondienst“ am 31.12.2001 ausläuft, hat die Regulierungsbehörde am 23.05.2001 in ihrem Amtsblatt als Mitteilung Nr. 284/2001 ihre Absicht veröffentlicht, im Bereich des Sprachtelefondienstes weiterhin ein Price-Cap-Verfahren anzuwenden. Zur Vorbereitung eines konkreten Ausgestaltungsvorschlags für die zukünftige Price-Cap-Regulierung wurde von der Regulierungsbehörde ein Papier „Eckpunkte Price-Cap-Regulierung 2002“ erstellt und zeitgleich mit der Amtsblattveröffentlichung auf der Homepage der Regulierungsbehörde unter „Aktuelles“ veröffentlicht. Die Möglichkeit zur Kommentierung dieser Eckpunkte wurde von insgesamt 14 Organisationen, Unternehmen, Verbänden und Einzelpersonen wahrgenommen.

Parallel hierzu wurde der Betroffenen von der für die Entscheidung zuständigen Beschlusskammer mit Schreiben vom 10.07.2001 die formelle Einleitung eines diesbezüglichen Verfahrens mitgeteilt.

Nach Auswertung aller zu den veröffentlichten Eckpunkten eingegangenen Kommentare hat die Beschlusskammer der Betroffenen mit Schreiben vom 21.09.2001 die Gelegenheit eingeräumt, sich zur beabsichtigten Entscheidung hinsichtlich der Zusammenfassung von Dienstleistungen und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung zu äußern.

Die beabsichtigte Entscheidung wurde dann am 17.10.2001 als Mitteilung Nr. 580/2001 im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

Wesentlicher Inhalt der beabsichtigten Entscheidung waren

- die Bildung von 4 Körben (Anschlüsse, City-, Fern- und Auslandsverbindungen),
- die Begrenzung der Price-Cap-Regulierung auf Standardangebote,
- die Ansetzung einer Produktivitätsfortschrittsrate von insgesamt 1% (Anschlüsse = - 1 %, City = 5 %, Fern = 2 %, Ausland = 1 %),
- eine Laufzeit von 3 Jahren, unterteilt in 3 Price-Cap-Perioden von jeweils einem Jahr,
- die Festlegung des ersten Quartals der jeweiligen Periode als Umsetzungszeitraum für erforderliche Tarifänderungen,
- die Nichtübertragbarkeit ungenutzter Preisänderungsspielräume bzw. übererfüllter Preisänderungsvorgaben auf die nächste Periode,
- die Festlegung der Referenzzeiträume 1. Juli 2000 – 30.06.2001 für die erste Periode, 1. Juli 2001 – 30.06.2002 für die zweite Periode und 1. Juli 2002 – 30.06.2003 für die dritte Periode sowie
- die Heranziehung des Preisindex des Statistischen Bundesamtes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zum 30. Juni des der betreffenden Periode vorhergehenden Jahres für die Bestimmung der Gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate (RPI).

Die Betroffene und die Beigeladenen 6, 9, 13 und 14 haben sich in Ergänzung zu den von ihnen im Rahmen der Eckpunktediskussion abgegebenen Kommentierungen nochmals schriftlich bzw. in der

öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 13.11.2001 zur beabsichtigten Entscheidung geäußert.

Stellungnahme der Betroffenen:

Die Betroffene ist der Auffassung, dass der Zeitpunkt, zu dem das Entgeltniveau entsprechend den Price-Cap-Vorgaben insgesamt spätestens angepasst sein muss, grundsätzlich erst am Ende der jeweiligen Price-Cap-Periode liegen sollte. Lediglich dann, wenn vorzeitig Erhöhungspotentiale genutzt würden, sollten die neuen Price-Cap-Vorgaben unmittelbar zu Anwendung gebracht werden.

Ferner fordert die Betroffene, dass die Möglichkeit, Übererfüllungen und nicht ausgeschöpfte Spielräume, d.h. auch die Möglichkeit zur Erhöhung der Tarife innerhalb einer Periode auf die nächste Periode anzurechnen, nicht ausgeschlossen werden sollte.

Hierdurch würde dem betroffenen Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, flexibel auf die Marktgegebenheiten reagieren zu können. Mit der Möglichkeit, Übererfüllungen bzw. nicht voll ausgeschöpfte Spielräume auf die nächste Price-Cap-Periode anzurechnen, könnten zudem langfristige Senkungsvorgaben erfüllt werden, ohne dass dies in den folgenden Price-Cap-Perioden zu einem regulierungsbedingten Preisdruck auf alle Marktteilnehmer führen würde.

Die Geltungsdauer des neuen Price-Cap-Systems sollte nach den Vorstellungen der Betroffenen auf 2 Jahre festgelegt werden.

Entgegen der Auffassung der Beigeladenen lasse sich aus § 4 Abs. 2 Nr.3 TEntgV keine Verpflichtung zur Festlegung von Nebenbedingungen ableiten. Bei dieser Regelung handele es sich um eine Ermessensvorschrift. Die Festlegung von Nebenbedingungen zur Einhaltung der Anforderungen nach § 24 Abs. 2 TKG sei nicht erforderlich, da die Regulierungsbehörde insbesondere im Hinblick auf etwaige Verstöße gegen das Abschlags- und das Diskriminierungsverbot die gleichen Prüfungsmaßstäbe heranziehen könne, wie im Einzelgenehmigungsverfahren.

Stellungnahme der Beigeladenen 6:

Nach Auffassung der Beigeladenen 6 sollte für jede Dienstleistung eine maximal zulässige Preisuntergrenze festgelegt werden.

Des Weiteren sollten wegen der absehbaren Einführung der Preselection-Verpflichtung im Ortsbereich Anschlüsse und Ortsverbindungen in unterschiedlichen Körben erfasst werden.

Bedenklich sei ferner die Übertragung von Preissenkungs- und Preiserhöhungsspielräumen auf die nachfolgenden Perioden, da dies der Betroffenen die Möglichkeit der strategischen Preisbildung eröffne.

Auch müsse im Rahmen der Festlegung der Price-Cap-Bedingungen sichergestellt werden, dass sich der bestehende Abstand zwischen dem Endkundenentgelt für den analogen Telefonanschluss und dem Vorleistungsentgelt nicht weiter vergrößere, sondern abgebaut werde.

Schließlich sei es im Interesse der Planungssicherheit der Marktteilnehmer besser, wenn die Umsetzung der Price-Cap-Vorgaben, wie beabsichtigt, im ersten Quartal der jeweiligen Price-

Cap-Periode, erfolgen müsste.

Stellungnahme der Beigeladenen 9:

Auch nach Ansicht der Beigeladenen 9 wäre ein wirksamer Wettbewerberschutz nur durch geeignete Nebenbestimmungen und dabei insbesondere Festlegung einer dienstleistungsbezogenen Preisuntergrenze zu gewährleisten.

Als Laufzeit sei vor dem Hintergrund der anstehenden Novellierung des Telekommunikationsrechts auf EU-Ebene und der damit verbundenen Umsetzung in nationales Recht eher eine kürzere Laufzeit, als drei Jahre zu bevorzugen.

Stellungnahme der Beigeladenen 13:

Die Beigeladene 13 ist der Auffassung, dass bei der Festlegung des Ausgangsniveaus und der Produktivitätsfortschrittsrate eine Prüfung der „Quersubventions- und Dumpingfreiheit“ der betroffenen Entgelte zwingend erforderlich sei. Alle genehmigten Tarife, insbesondere diejenigen, die das Ausgangspreisniveau für das Price-Cap bildeten, sollten einer Prüfung auf der Grundlage von Kostennachweisen gemäß § 2 TEntgV unterzogen werden. Die von der Beschlusskammer im Rahmen der Offenkundigkeitsprüfung von Abschlägen herangezogene „IC+25%“-Regel sei für die Prüfung von Abschlägen gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG ungeeignet.

Stellungnahme der Beigeladenen 14:

Die Absicht, die Regulierung von Optionsangeboten im Wege der Einzelgenehmigung vorzunehmen, werde von der Beigeladenen 14 begrüßt.

Der Ansatz, die Dienstleistungen auf nur wenige Warenkörbe zu verteilen, werde gestützt, da dadurch der bestehenden Wettbewerbssituation und damit den gesetzlichen Maßgaben Rechnung getragen werde.

Eine Separierung der Warenkörbe in einen Korb für Anschlüsse und einen Korb für Ortsgespräche könne jedoch nicht in Betracht kommen, weil es den Endkunden in der jetzigen Angebotssituation ausschließlich möglich sei, gleichzeitig den Anschluss und die Verbindungen im Ortsbereich abzunehmen. Erst dann, wenn durch die Einführung von Preselection oder Resale im Ortsbereich unterschiedliche Wettbewerbsintensitäten auf den jeweiligen Dienstleistungssegmenten herrschten, wäre eine Differenzierung zwingend vorzunehmen.

Darüber hinaus seien aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 4 Abs. 2 Nr. 2 TEntgV in die Price-Cap-Rahmenbedingungen Nebenbedingungen aufzunehmen, die geeignet und erforderlich seien, die Einhaltung des § 24 Abs. 2 zu gewährleisten. Erforderlich sei insbesondere die Festlegung einer absoluten Preisuntergrenze für die Überprüfung einzelner im Warenkorb enthaltener Dienstleistungen. Diese Preisuntergrenze sei auch bei der Festlegung des Ausgangsentgeltniveaus zu berücksichtigen, d.h. dass nicht nur eine weitere Absenkung unzulässig sei, sondern dass die betreffenden Entgelte gegebenenfalls bis zur festgelegten Preisuntergrenze angehoben werden müssten. Ein Missverhältnis zwischen Kosten und Endkundenentgelten bestehe in diesem Zusammenhang insbesondere bei dem analogen Telefonanschluss. Die vorgesehene Preiserhöhungsvorgabe von 1% sei aufgrund der erheblichen Differenz zwischen Endkunden-

entgelten und Vorleistungsentgelten nicht ausreichend. Zudem könne die Beigeladene 14 aufgrund des vorliegenden „Anschluss-Defizits“ einer Erfüllung der Preiserhöhungsmaßgabe erst zum Ende der jeweiligen Periode nicht zustimmen.

Die Beigeladene 14 stütze im übrigen die vorgesehene Entscheidung der Regulierungsbehörde, dass nicht im vollen Umfang genutzte Preisänderungsspielräume nicht auf die nächste Periode übertragbar sein sollen. Die Zulassung eines „Carry-Over“ würde der Betroffenen die Möglichkeit bieten, Predatory Pricing zu betreiben. Für die Betroffene bestehe ein Anreiz, das Entgeltniveau in der ersten Periode erheblich zu senken und die Preise in späteren Perioden wieder anzuheben. Einem „Carry-Over“ könne allenfalls dann zugestimmt werden, wenn durch Festlegung einer Preisuntergrenze sichergestellt wäre, dass Preissenkungen nicht zu kostenunterdeckenden Abschlägen führen können. Die von der Beschlusskammer bei der Abschlagsprüfung herangezogene „IC+25%“-Regel reiche insoweit aus den bereits in früheren Stellungnahmen der Beigeladenen 14 dargestellten Gründen nicht aus.

Als Geltungsdauer sollte lediglich ein Zeitraum von 2 Jahren festgelegt werden.

Das Bundeskartellamt hat mit Schreiben vom 12.10.2001 und 20.12.2001 zur vorgesehenen Entscheidung Stellung genommen:

Danach begrüßt das Bundeskartellamt ausdrücklich, dass im Price-Cap-Verfahren vier Körbe für die Dienstleistungen im der Betroffenen im Sprachtelefondienst gebildet werden sollen. Unterschiedliche Körbe für Anschlüsse, City-Verbindungen, Fern-Verbindungen Inland und Auslandsverbindungen entsprächen den Vorgaben des § 1 Abs. 2 S. 2 TEntgV, wonach Dienstleistungen der gleichen Lizenzklasse nur insoweit in einen Korb zusammengefasst werden könnten, als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich unterscheide. Ebenso sei zu begrüßen, dass die Regulierung von Optionsangeboten im Wege der Einzelgenehmigung erfolgen solle.

Bedenken bestünden jedoch gegen eine Einbeziehung des analogen Teilnehmeranschlusses in die Price-Cap-Regulierung. Der Endkundenpreis für den analogen Teilnehmeranschluss, der niedriger sei, wie der Preis für Wettbewerber für die Vorleistung Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, liege unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Der Endkunden-Teilnehmeranschluss sei somit quersubventioniert und verstoße gegen das Verbot des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG. Mit der Aufnahme in das Price-Cap-Verfahren würde das Entgelt für analoge Endkunden-Teilnehmeranschlüsse der Überprüfung und Regulierung durch die Regulierungsbehörde entzogen. Eine Dienstleistung, deren Entgelt offensichtlich nicht kostenorientiert sei, könne nicht in das Price-Cap-Verfahren aufgenommen werden. Sie sei vielmehr im Einzelgenehmigungsverfahren zu regulieren. Bedenken bestünden ferner gegen die Übernahme der Entgelte der Betroffenen vom 31.12.2001 als Ausgangsentgeltniveau, ohne dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ermittelt worden seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte Bezug genommen.

II.

Die Entscheidung beruht auf §§ 66 Abs. 1, 73 Abs. 1, 25 Abs. 1, 27 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 TKG i.V.m. §§ 1 Abs. 2 und 4 TEntgV.

1. Formelle Rechtmäßigkeit

- a) Die Zuständigkeit der Beschlusskammer 2 der Regulierungsbehörde ergibt sich aus §§ 66, 73 Abs. 1, 25 Abs. 1, § 27 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 TKG i.V.m. §§ 1 Abs. 2 und 4 TEntgV. Die Entscheidung betrifft insoweit die Ausgestaltung der Ex-ante-Regulierung von Entgelten und entgeltrelevanten Bestandteilen der allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklasse 4 nach § 6 TKG.
- b) Dem Bundeskartellamt wurde mit Schreiben vom 19.12.2001 die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 82 S. 3 TKG gegeben.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

Gemäß § 25 Abs. 1 TKG unterliegen Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile für das Angebot von Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklasse 4 nach § 6 TKG der Genehmigungspflicht, sofern der Lizenznehmer auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Dabei genehmigt die Regulierungsbehörde die betreffenden Entgelte entweder nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (Einzelgenehmigungsverfahren) oder nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 TKG auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für durchschnittliche Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (Price-Cap-Genehmigungsverfahren).

Da die auf der Entscheidung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation vom 09.12.1997 beruhende „Price-Cap-Regulierung Telefondienst“ am 31.12.2001 ausläuft, ist es erforderlich, die zukünftige Ausgestaltung der Ex-ante-Regulierung für den Sprachtelefondienst festzulegen. Danach ist vorgesehen, die Entgelte- und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betroffenen im Bereich der Standardtarife auch weiterhin im Price-Cap-Genehmigungsverfahren zur behandeln. Die Regulierung der Optionstarife soll dagegen im Wege einer Einzelgenehmigung erfolgen.

a) Zusammensetzung der Dienstleistungskörbe:

Nach § 1 Abs. 2 TEntgV können Dienstleistungen der gleichen Lizenzklasse nur insoweit in einem Korb zusammengefasst werden, als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich unterscheidet. Dies bedeutet, dass Dienstleistungen, die in Marktsegmenten mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität angeboten werden, in verschiedenen Körben zu erfassen sind.

Nach Auffassung der Regulierungsbehörde folgt hieraus, dass Anschlüsse, City-, Fern- und Auslandsverbindungen jeweils in eigenständigen Körben zu erfassen sind, weil sich inso-

weit die zu erwartenden Wettbewerbsintensitäten wesentlich unterscheiden.

aa) Eigenständiger Korb für Anschlüsse

Obwohl bei Anschlüssen und City-Verbindungen derzeit möglicherweise noch vergleichbare Wettbewerbsintensitäten festzustellen sind, ist insbesondere wegen der anstehenden Einführung der Verbindungsnetzbetreiberauswahl im Ortsnetz zu erwarten, dass sich, wie die Erfahrungen im Bereich der Fern- und Auslandsverbindungen gezeigt haben, in diesen Marktsegmenten bereits sehr bald unterschiedliche Wettbewerbsintensitäten einstellen werden. Bereits aus diesem Grunde erscheint eine Aufteilung von Anschlussleistungen und Verbindungsleistungen in unterschiedlichen Körben rechtlich geboten. Eine solche Trennung schafft zudem Anreize für die Verminderung bzw. Beseitigung der Kosten-Preis-Schere bei analogen Anschlüssen und eröffnet insoweit einen sinnvollen Weg für ein „Soft-Rebalancing“.

Der von verschiedenen Seiten erhobenen Forderung, das Entgelt für den analogen Anschluss vor einer Aufnahme in das Price-Cap dem Einzelgenehmigungsverfahren zu unterwerfen, hat sich die Regulierungsbehörde nicht anschließen können.

Ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt für die unmittelbare Einbeziehung des Entgelts für den analogen Anschluss in die Price-Cap-Regulierung ist zunächst, dass nur in diesem Verfahren ein wirksames Rebalancing zwischen Anschluss- und Verbindungsentgelten erreicht werden kann. Möglichen Preiserhöhungen im Bereich der Anschlüsse stehen nämlich entsprechende Senkungen im Bereich der Verbindungen gegenüber. Die Durchführung eines Einzelgenehmigungsverfahrens hätte dagegen zur Folge, dass der Betroffenen gegebenenfalls höhere Einnahmen bei den Anschlussentgelten verschafft würden, ohne dass dies zwangsläufig eine entsprechende Absenkung der Verbindungsentgelte nach sich ziehen würde.

Die vorgesehene Vorgabe eines negativen X-Faktors ermöglicht es der Betroffenen, das Entgeltniveau im Anschlussbereich bis 2004 jährlich zusätzlich zu einem Inflationsausgleich um weitere 1 % zu erhöhen. Nimmt man an, dass in den nächsten 2 Price-Cap-Perioden eine Inflationsrate z.B. von 2% zu verzeichnen wäre, ergäbe sich somit für die Betroffene ein Preiserhöhungsspielraum für die erste Price-Cap-Periode über alle Anschlusstypen, d.h. für den gesamten Anschlusskorb, ein Spielraum von 4 %, für die anderen Perioden von jeweils 3%. Für die dreijährige Laufzeit des Price-Cap beliefe sich die mögliche Erhöhung bei den Angeboten für Anschlüsse damit auf ca. 10 %. Durch die Zusammenfassung aller Anschlussvarianten ergibt sich bei konstanten Preisen für die übrigen Anschlüsse (ISDN), die bereits jetzt immerhin ca. 27,5 % der Umsatzerlöse erzielen, für die Betroffene insgesamt Raum für mögliche Erhöhungen im Bereich der analogen Anschlüsse von gut 14 %. Insbesondere durch die gleichzeitige Vorgabe von Senkungen im Verbindungsbereich wird ein Anreiz dafür gesetzt, dass die Betroffene die ihr zugestandenen Erhöhungsmöglichkeiten auch nutzt.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Betroffene die Strategie eines sogenannten „Soft-Rebalancing“ verfolgt. „Soft-Rebalancing“ bedeutet insoweit konkret, dass der Endkunde gegen Zahlung eines erhöhten monatlichen Grundentgelts in den Genuss vergünstigter Verbindungsentgelte gelangt. So wird beispielsweise der Optionstarif „AktivPlus“ mit einem zusätzlichen monatlichen Entgelt von 8,53 DM (o. MWSt.) mittlerweile von immerhin ca. 7 Millionen Kunden genutzt wird.

Darüber hinaus hat die Betroffene in den vergangenen Jahren im Rahmen ihrer Marketingaktivitäten gezielt die Strategie einer Anschlussaufwertung weg vom einfachen analogen Anschluss hin zum ISDN-Anschluss verfolgt. So ist die Zahl der von Kunden der Betroffenen genutzten ISDN-Kanäle ausweislich des Berichts für das Geschäftsjahr 2000 im Zeitraum von 1997 bis 2000 von 7,3 Millionen auf 17,2 Millionen angewachsen. Dabei hat sich die Anzahl der ISDN-Basisanschlüsse nach Angaben der Betroffenen allein in den vergangenen zwei Jahren mehr als verdoppelt. In den kommenden Jahren ist nach Angaben der Betroffenen mit einer Fortsetzung dieser Absatzentwicklung zu rechnen.

Mit der bereits heute feststehenden Einführung der carrier-selection im Ortsbereich dürfte die Entwicklung zu einer kostengerechteren Tarifierung nach Einschätzung der Beschlusskammer sogar noch forciert werden, da dann die derzeit noch bestehende Möglichkeit, etwaige Kostendefizite im Anschlussbereich durch Gewinnzuschläge im Verbindungsbereich abzudecken, fortfielen.

Insbesondere von der Beigeladenen 14 wurde in diesem Zusammenhang die These vertreten, dass eine Überprüfung des Entgelts in Höhe von 21,39 DM für die Überlassung eines analogen Anschlusses zwangsläufig zur Feststellung offenkundiger Abschläge i. S. v. § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG führen müsste. Dabei geht die Beigeladene 14 von der Prämisse aus, dass die Kosten der Teilnehmeranschlussleitung jederzeit zu 100 % in die Kosten des analogen Teilnehmeranschlusses einfließen müssen. Allein aus dem Umstand, dass das Entgelt für den analogen Anschluss unter dem Entgelt für die Teilnehmeranschlussleitung liegt, lässt sich nicht zwingend ein Verstoß gegen § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG ableiten.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang folgt aus der Frage, inwieweit das derzeit bestehende Verhältnis zwischen dem Entgelt für den analogen Anschluss und dem Entgelt für die Teilnehmeranschlussleitung den Wettbewerb tatsächlich beeinträchtigt. Für alternative Verbindungsnetzbetreiber, die selber keine Anschlüsse anbieten und deshalb auch nicht finanzieren müssen, dürfte der Umstand, dass die Betroffene ihre Verbindungsentgelte zur Abdeckung der Anschlusskosten heranziehen muss, eher förderlich sein. Auch alternative Teilnehmernetzbetreiber wären grundsätzlich in der Lage, vergleichbare Angebote zu konzipieren. Das Interesse der Wettbewerber an wenig telefonierenden Privatkunden scheint derzeit jedoch eher gering.

Das derzeitige Entgelt für den analogen Teilnehmeranschluss der Betroffenen bewegt sich überdies im europäischen Vergleich durchaus im üblichen Rahmen. Der Preis von 24,80 DM (m. MWSt.) für die Überlassung des analogen Anschlusses liegt insoweit auf dem Niveau der entsprechenden Entgelte der im Hinblick auf Größe und Einwohnerzahl vergleichbaren Länder wie Frankreich, Italien, Großbritannien und Spanien und entspricht auch im übrigen annähernd dem durchschnittlichen Preis der europäischen OECD-Länder. Danach variieren die Preise zwischen 225 DM m. MWSt. in der Türkei und 36,38 DM m. MWSt. in Norwegen. Im Durchschnitt beläuft sich der Preis für den analogen Anschluss im europäischen Vergleich auf 24,40 DM.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 27 Abs. 3 TKG im Price-Cap-Verfahren in Bezug auf die Einhaltung der Anforderungen des § 24 Abs. 2 und 3 TKG die gleichen Prüfungsmaßstäbe gelten, wie im Einzelgenehmigungsverfahren. Nach ständiger Spruchpraxis der für die Regulierung der Sprachtelefonien zuständigen Beschlusskammer wird daher auch im Price-Cap-Verfahren jedes Nutzungsdauerab-

hängig tarifierte Verbindungsentgelt dahingehend untersucht, ob ein ausreichender Abstand zu den zugrundeliegenden Vorleistungskosten besteht. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass es insbesondere zwischen City- und Fernverbindungen nicht zu Quersubventionierungen kommen kann. Bei dem im Optionsangebot „AktivPlus xxi“ enthaltenen Flat-Rate-Tarif für Verbindungen an Sonn- und Feiertagen wird die Einhaltung des dargestellten Prüfungskriteriums dadurch gewährleistet, dass sich die Regulierungsbehörde monatlich über das durchschnittliche Nutzungsverhalten der Kunden Bericht erstatten lässt.

ab) Eigenständige Körbe für City-, Fern- und Auslandsverbindungen

Durch die separate Erfassung von City-, Fern- und Auslandsverbindungen wird insoweit insbesondere der zu erwartenden unterschiedlichen Wettbewerbsintensität in den verschiedenen Körben Rechnung getragen. Die Separierung schafft darüber hinaus die Voraussetzung, um über differenzierte Produktivitätsfaktoren eine korbspezifische Festsetzung des Preisspielraums des marktbeherrschenden Unternehmens vornehmen zu können. Für eine Aufteilung der Körbe in City-, Fern- und Auslandsverbindungen spricht auch, dass der Marktanteil der Wettbewerber bei Auslandsgesprächen höher liegt, als bei Inlandsgesprächen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der City-Tarif sowohl Verbindungen im Ortsbereich als auch im Nahbereich umfasst.

b) Genehmigung von Optionstarifen im Einzelgenehmigungsverfahren:

Nach Auswertung der im Rahmen der Eckpunktediskussion eingegangenen Stellungnahmen erscheint es geboten, die Price-Cap-Regulierung auf die Standardtarife zu beschränken und Optionsangebote im Rahmen von Einzelgenehmigungsverfahren zu behandeln.

Nahezu alle Kommentierungen, sowohl seitens der Betroffenen als auch seitens der Wettbewerber, haben sich diesbezüglich für eine Einzelgenehmigung von Optionstarifen ausgesprochen. Auch aus Sicht der Beschlusskammer erscheint es insoweit sachgerecht, Optionstarife von der Price-Cap-Regulierung auszunehmen.

Zunächst entspricht die Durchführung von Einzelgenehmigungsverfahren im Falle der erstmaligen Genehmigung neuer Optionstarife der geltenden Praxis. Das Einzelgenehmigungsverfahren erlaubt den Wettbewerbern ein weitergehendes Mitwirkungsrecht und wird daher von diesen als wirksames Instrument gegen Verdrängungswettbewerbs- und Quersubventionierung gesehen. Des Weiteren wird damit die komplexe und schwierige Problemstellung der Zuordnung der einzelnen Tarifkomponenten auf unterschiedliche Körbe der Price-Cap-Regulierung vermieden.

Im Rahmen der Festlegung der Price-Cap-Bedingungen ist jedoch eine Regelung erforderlich, anhand welcher Prüfungsmaßstäbe die Genehmigung von Optionstarifen im Einzelgenehmigungsverfahren zu erfolgen hat. Die Betroffene selbst geht insoweit davon aus, dass die derzeitige Regulierungspraxis bei Optionstarifen weiterhin angewendet wird. Demgegenüber gehen die Wettbewerber von einer Prüfung auf der Grundlage vorgelegter Kostennachweise aus.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass von der Vorlage von Kostennachweisen für Tarifmaßnahmen im Bereich der Optionsangebote, die nicht im Price-Cap enthalten sind, wegen der grundsätzlich geltenden Price-Cap-Regulierung bislang abgesehen wurde, da nach § 27

Abs. 3 TKG im Einzelgenehmigungsverfahren in bezug auf die Einhaltung der Anforderungen des § 24 Abs. 2 und 3 TKG die gleichen Prüfungsmaßstäbe gelten wie im Price-Cap-Verfahren.

Der Vorstellung der Betroffenen, Optionsangebote zukünftig ausschließlich im Einzelgenehmigungsverfahren zu behandeln, liegt daher die Erwartung zugrunde, dass in einem solchen Verfahren im Hinblick auf die Offenkundigkeits-Prüfung nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG, auch zukünftig keine strengeren Maßstäbe herangezogen werden, wie im Price-Cap-Verfahren.

Dies bedeutet z.B., dass sich die Prüfung von Optionstarifen im Einzelgenehmigungsverfahren in bezug auf wettbewerbswidrige Abschläge u.a. darauf erstrecken kann, ob ein ausreichender Abstand zu den Interconnection-Tarifen gegeben ist.

Auch nach Auffassung der Regulierungsbehörde sind derzeit keine Gründe ersichtlich, die ein Abweichen von der bisherigen Prüfungspraxis erfordern würden. Sollte sich im Zuge der Genehmigungsverfahren allerdings erweisen, dass die o.g. Prüfungsmaßstäbe eine sachgerechte Prüfung nicht ermöglichen, behält sich die Beschlusskammer vor, das Prüfungsverfahren zu modifizieren.

c) Aufnahme neuer Angebote in die Price-Cap-Regulierung:

Neue Angebote bei marktbeherrschender Stellung der Betroffenen unterliegen zunächst der Einzelgenehmigung. Eine Aufnahme in die Price-Cap-Regulierung ist jedoch möglich, wenn über 6 Monate im betrachteten Referenzzeitraum mit diesen Umsätze erzielt worden sind.

d) Herausnahme einzelner Angebote aus der Price-Cap-Regulierung:

Die Regelung differenziert zwischen dem Fall, in dem eine Dienstleistung aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen werden soll, weil sie vom Unternehmen nicht mehr angeboten wird und dem Fall, in dem die Dienstleistung zwar weiter angeboten wird, sie aber wegen Wegfalls der marktbeherrschenden Stellung nicht mehr der Regulierung unterliegt. Im ersten Fall sind gegebenenfalls kompensierende Maßnahmen erforderlich. Im zweiten Fall wird der von der betreffenden Dienstleistung geleistete Beitrag zur Erfüllung der Senkungsvorgabe unabhängig von zukünftigen Preisänderungen auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Marktbeherrschung festgeschrieben.

e) Ausgangsentgeltniveau und Produktivitätsfortschrittsraten:

Nach § 4 Abs. 3 TEntgV ist bei Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsraten, das Verhältnis des Ausgangsentgeltniveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind nach § 4 Abs. 4 TEntgV bei der Vorgabe der Maßgrößen die Produktivitätsfortschrittsraten von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten im Wettbewerb zu berücksichtigen. Dabei ist es notwendig, für die einzelnen Dienstleistungskörbe unterschiedliche Produktivitätsfortschrittsraten festzulegen.

Gemäß § 4 Abs. 1 TEntgV ist zunächst das Ausgangsentgeltniveau der in einem Korb zu-

sammengefassten Dienstleistungen festzustellen. Nach § 4 Abs. 3 TEntgV ist das Verhältnis des Ausgangsentgelt-niveaus zu den in § 3 Abs. 2 TEntgV definierten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bei der Vorgabe der Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der zu erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass eine Differenz zwischen dem Ausgangsentgelt-niveau und den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bei der Gestaltung des X-Faktors ebenso zu beachten ist, wie die erwartete Produktivitätsfortschrittsrate.

Grundsätzlich ist zunächst festzustellen, dass die Preishöhenregulierung tendenziell um so weniger erforderlich ist, je intensiver und nachhaltiger der Wettbewerb ist.

ea) Korb A (Anschlüsse)

Die resultierende Produktivitätsfortschrittsrate für den Dienstleistungskorb A (Anschlüsse) wird mit $x(t) = - 1\%$ angesetzt.

Dieser Faktor trägt insoweit dem Umstand Rechnung, dass zwischen dem Entgelt des in diesem Dienstleistungskorb enthaltenen analogen Telefonanschluss und dem Entgelt für die Teilnehmeranschluss derzeit noch ein Unterschied besteht und eröffnet der Betroffenen insoweit den Weg für die Fortsetzung der von ihr verfolgten Strategie eines „Soft-Rebalancing“.

eb) Korb B (City-Verbindungen)

Im Bereich der City-Verbindungen ist festzustellen, dass die Standardtarife für Fern- und Auslandsverbindungen in den vergangenen vier Jahren seit Marktöffnung stark abgesenkt wurden, während bei City-Verbindungen Senkungen lediglich im Bereich der Optionstarife zu verzeichnen waren. Wegen hier offensichtlich fehlenden Wirkungen wirksamen Wettbewerbs erscheint für den Dienstleistungskorb B (City-Verbindungen) die Vorgabe eines deutlichen X von 5% pro Price-Cap-Periode adäquat. Hierdurch wird für die Betroffene überdies ein spürbarer Anreiz zu einer kostengerechteren Tarifierung im Bereich der analogen Anschlüsse gesetzt.

ec) Korb C (Fern-Verbindungen Inland)

Wie bereits dargelegt, war im Bereich der Standardtarife für Fernverbindungen seit Marktöffnung im Jahr 1998 aufgrund des in diesem Bereich intensiveren Wettbewerbs bereits eine deutliche Absenkung des Entgelt-niveaus zu verzeichnen. Hier erscheint daher die Vorgabe eines moderaten X-Faktors in Höhe von 2% pro Price-Cap-Periode ausreichend.

ed) Korb D (Auslandsverbindungen)

Im Bereich der Standardtarife für Auslandsverbindungen hat sich der Wettbewerb seit Marktöffnung am weitesten entwickelt, so dass hier ein X-Faktor in Höhe von 1% pro Price-Cap-Periode vorgegeben werden kann.

Insgesamt ergibt sich somit unter Abschätzung der Umsatzanteile der einzelnen Dienstleistungen eine Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von 1% über alle Dienstleistungskörbe.

Der X-Faktor stellt die Differenz zwischen der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate für den Bereich Telekommunikation und der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate für die Gesamtwirtschaft dar. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Produktivitätsfortschritte im Zeitablauf ein Wesensmerkmal von Volkswirtschaften sind. Es ist plausibel zu vermuten, dass die Produktivitätszuwächse in technologiegetriebenen Sektoren wie der Telekommunikation größer sind als für die gesamte Wirtschaft. Insofern handelt es sich bei der Festlegung des X-Faktors auf 1 % um eine konservative Abschätzung.

f) Prüfung der Einhaltung der Maßgrößen

fa) Umsetzungszeitpunkt für die Price-Cap-Vorgaben

Die Betroffene hat im Rahmen der Anhörung vorgeschlagen, den Zeitpunkt, zu dem das Entgeltniveau entsprechend den Price-Cap-Vorgaben insgesamt spätestens angepasst sein muss, an das Ende der jeweiligen Price-Cap-Periode zu verlegen. Lediglich dann, wenn vorzeitig Erhöhungspotentiale genutzt würden, sollten die neuen Price-Cap-Vorgaben unmittelbar zu Anwendung gebracht werden.

Aufgrund der Erwartung, dass die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (RPI) die erwartete Produktivitätssteigerungsrate (X) für Fern- und Auslandsverbindungen in den nächsten drei Jahren deutlich übersteigen dürfte, betrifft dieser Vorschlag im Wesentlichen das zukünftige Entgeltniveau im Bereich der City-Verbindungen. Eine Verlegung des Umsetzungszeitraums an das Ende der Price-Cap-Periode hätte zur Folge, dass gerade solche Kunden, die aufgrund ihres Nutzungsverhaltens nicht auf andere Optionstarife ausweichen können, möglicherweise erst mit erheblicher Verzögerung in den Genuss günstigerer City-Tarife kommen würden. Darüber hinaus könnte die Betroffene das Senkungsvolumen durch entsprechende Tarifmaßnahmen im Extremfall bis zu einem Drittel reduzieren, was den gerade durch die Senkungsvorgaben im City-Bereich angestrebten Rebalancing-Effekt erheblich mindern würde. Aus den dargestellten Gründen kann daher diesem Vorschlag nicht entsprochen werden.

Angesichts der bereits fortgeschrittenen Verfahrensdauer erscheint es jedoch sachgerecht, den Umsetzungszeitraum für die erste Price-Cap-Periode (2002) um einen Monat auf Ende April 2002 zu verlängern.

fb) Umfang der vorzulegenden Umsatzdaten

Gemäß § 5 Abs.1 TEntgV hat das betroffene Unternehmen nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 TKG alle Unterlagen vorzulegen, die es der Regulierungsbehörde ermöglichen, die Einhaltung der nach § 4 TEntgV vorgegebenen Maßgrößen zu überprüfen. Diese Unterlagen müssen Angaben über die anteiligen Umsätze jeder Entgeltposition für den nach § 4 Abs. 5 TEntgV festgelegten Referenzzeitraum sein.

Die Betroffene hat der Regulierungsbehörde bereits zu Beginn früherer Price-Cap-Perioden entsprechende Umsatzzahlen bezüglich der im Price-Cap enthaltenen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt. Es bestehen insoweit keine Bedenken, die Struktur dieser Unterlagen auch in Zukunft im Wesentlichen beizubehalten. Zur Gewährleistung der Prüffähigkeit künftiger Entgeltmaßnahmen sind die vorzulegenden Unterlagen lediglich, soweit erforderlich, dahingehend zu ergänzen, bzw. anzupas-

sen werden, dass sich aus ihnen die im Entscheidungstenor genannten Informationen unmittelbar entnehmen lassen:

g) Übertragbarkeit ungenutzter Preisänderungsspielräume

Ferner hat die Betroffene angeregt, die Möglichkeit, Übererfüllungen und nicht ausgeschöpfte Spielräume, d.h. auch die Möglichkeit zur Erhöhung der Tarife einer Periode auf die nächste Periode anzurechnen, nicht, wie in der veröffentlichten beabsichtigten Entscheidung der Regulierungsbehörde vorgesehen, auszuschließen.

Zwar ist aus ökonomischer Sicht im Grundsatz durchaus sachgerecht, bei der Ausgestaltung eines Price-Cap-Systems die Möglichkeit einer Übertragung ungenutzter Preisänderungsspielräume auszuschließen, um hierdurch negative Anreize für Verdrängungswettbewerb und Dumpingstrategien zu vermeiden. Die nachfolgend dargestellten Besonderheiten rechtfertigen jedoch im vorliegenden Fall, die Übertragung von Preiserhöhungs- und Preissenkungsspielräumen im bestimmten Umfange zuzulassen.

Anschlussentgelte:

Zur Förderung des Rebalancing insbesondere bei den Entgelten für analoge Anschlüsse soll der Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht genutzte Preiserhöhungsspielräume bei Anschlussentgelten auf die folgende Price-Cap-Periode zu übertragen.

Verbindungsentgelte:

Hinsichtlich der Verbindungsentgelte gilt, dass die Tarifmaßnahmen im Price-Cap-Verfahren im Hinblick auf Verdrängungs- und Dumpingstrategien denselben Prüfungsmaßstäben unterliegen wie im Einzelgenehmigungsverfahren. Die Erfahrungen mit dem bisherigen Price-Cap-System zeigen allerdings, dass die Betroffene im Wesentlichen mit Preismaßnahmen im Bereich der Optionstarife, die gerade nicht in die Warenkörbe aufgenommen werden sollen, auf die Angebote ihrer Wettbewerber reagiert hat, was Verdrängungs- oder Dumpingstrategien im Bereich der Standardtarife eher nicht erwarten lässt. Es wäre daher nicht sinnvoll, eine mögliche Übererfüllung der Senkungsvorgabe in der nachfolgenden Periode nicht zu berücksichtigen und eine zusätzliche Senkung zu Beginn einer neuen Periode zu erzwingen. Allerdings wird eine Übertragung von Preiserhöhungsspielräumen nicht zugelassen. Dies betrifft insbesondere die Rückgängigmachung von Senkungen in der folgenden Periode.

h) Referenzindex I – Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate

Der Preisindex für die Lebenshaltung aller privater Haushalte des Statistischen Bundesamtes (RPI) wird bereits in der geltenden „Price-Cap-Regulierung Telefondienst“ angewendet. Gründe für eine Abkehr von dieser Regelung sind nicht erkennbar.

i) Genehmigungsfähigkeit

Die Genehmigungsfähigkeit der Entgelte des Telefondienstes bestimmt sich nach der Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind Entgelte in einem bestimmten Korb nur dann, wenn die angeführte Formel erfüllt ist (Bemerkung: Diese Formel ist identisch mit der entsprechenden Laspeyres-Preis-Formel. Beim Laspeyres-Preisindex wird das Güterbündel der Ausgangssituation – mit den neuen Preisen bewertet – zu dem selben Güterbündel – mit den alten Preisen bewertet – ins Verhältnis gesetzt.).

j) Geltungsdauer

Sowohl von der Betroffenen, als auch von einigen Verfahrensbeteiligten wurde eine Verkürzung der vorgesehenen Geltungsdauer des neuen Price-Cap-Systems von drei Jahren auf zwei Jahre gefordert. Die Forderung wurde im wesentlichen mit der Dynamik der technischen und ökonomischen Entwicklung im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen sowie einer möglichen Änderung der telekommunikationsrechtlichen Regulierungsvorschriften begründet

Zwar stellen die genannten Faktoren zweifelsohne wichtige Parameter bei der Festlegung des Regelungszeitraumes dar. Andererseits müssen bei der Bestimmung der Geltungsdauer auch die Aspekte der Planungssicherheit der Marktakteure, der Setzung von Anreizen des regulierten Unternehmens zur Nutzung seiner Effizienzpotentiale sowie der mit der Festlegung eines neuen Price-Cap-Systems verbundene erhebliche administrative Aufwand beachtet werden. Bei Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte erscheint die vorgesehene Geltungsdauer von 3 Jahren sachlich gerechtfertigt und angemessen.

k) Referenzzeiträume für die Gewichtung

Die Referenzzeiträume sind bereits in der geltenden „Price-Cap-Regulierung Telefondienst“ analog gestaltet worden. Gründe für eine Abkehr von dieser Regelung sind nicht erkennbar. Insbesondere wurden diesbezüglich weder im Rahmen der Eckpunktediskussion, noch im anhängigen Anhörungsverfahren Einwände gegen die vorgeschlagene Festlegung der Referenzzeiträume erhoben.

l) Nebenbedingungen

Die Auflage, gegenüber der Regulierungsbehörde halbjährlich, jeweils zum 1. April und 1. Oktober des betreffenden Jahres, über die Umsatz- und Mengenentwicklung sowie die durchschnittliche Nutzung der nicht in den Warenkörben erfassten Optionsangebote zu berichten, beruht auf § 36 VwVfG i.V.m. § 4 Abs. 3 TEntgV. Danach kann die Regulierungsbehörde Nebenbedingungen festlegen, sofern diese zur Gewährleistung der Einhaltung der Anforderungen nach § 24 Abs. 2 TKG erforderlich und geeignet sind.

Die Festlegung einer Berichtspflicht ist in dem vorgesehenen Umfang erforderlich.

Zwar wirken sich die in den Optionsangeboten enthaltenen Tarife selbst nicht unmittelbar auf die Erfüllung der Price-Cap-Vorgaben aus. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich insoweit lediglich um Tarifvarianten innerhalb des Angebots von Sprachtelefondienstleistungen

gen handelt, das grundsätzlich der Price-Cap-Regulierung unterliegt. Die Kenntnis dieser Daten ist erforderlich, damit sich die Regulierungsbehörde im Rahmen zukünftiger Price-Cap-Genehmigungs-Verfahren einen exakten und umfassenden Überblick über die tatsächliche Entwicklung der Umsatzdaten für den gesamten Bereich des Sprachtelefondienstes verschaffen und die sich hieraus gegebenenfalls ergebenden wettbewerblichen Implikationen auf die Genehmigungsfähigkeit der vom Price-Cap erfassten Standardtarife zutreffend abschätzen kann. Ferner sind die Daten notwendige Voraussetzung dafür, dass bei der Einzelgenehmigung von Optionsangeboten gegebenenfalls von der Vorlage von Kostennachweisen abgesehen werden kann. Schließlich sind die Daten erforderlich, um die von der Betroffenen vorgenommenen Rebalancing-Maßnahmen sachgerecht nachvollziehen zu können.

Entgegen der von Seiten der Beigeladenen erhobenen Forderung ist eine Festlegung weiterer Nebenbedingungen, insbesondere die Festsetzung einer festen Preisuntergrenze, nicht erforderlich. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 27 Abs. 1 i.V. mit § 27 Abs. 3 TKG auch im Price-Cap-Verfahren die Möglichkeit besteht, die Entgelte der von der Price-Cap-Regulierung umfassten Verbindungsleistungen dahingehend zu überprüfen, ob sie offenkundig gegen die Anforderungen gemäß § 24 Abs. 2 und 3 TKG verstoßen. Insoweit gelten die gleichen Prüfungsmaßstäbe wie im Einzelgenehmigungsverfahren. Offenkundige Abschläge liegen entsprechend der bisherigen Spruchpraxis der Beschlusskammer danach immer dann vor, wenn zwischen dem Entgelt der vom Price-Cap umfassten Dienstleistung und den entsprechenden Zusammenschaltungsentgelten kein ausreichender Abstand gegeben ist.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht in Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden.

Der Klage nebst Anlagen sollen so viele Abschriften beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.

Falls die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden sollte, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet.

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs.2 TKG).

Kuhrmeyer

Busch

Böhm