

Vorab per E-Mail: joerg.lindhorst@bnetza.de

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

**Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 2
Postfach 80 01
53105 Bonn**

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	02 21 / 3 76 77 26	02 21 / 3 76 77 25	20.12.2013

**Nationale Konsultation BK 2-13/002 und /003
Anträge der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Carrier-
Festverbindungen (CFV) und für die Express-Entstörung**

hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- / Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Frau Dräger,
Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 18.11.2013 Entscheidungsentwürfe zur nationalen Konsultation veröffentlicht, mit dem die Entgelte in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH („Telekom“) auf Genehmigung von Entgelten für Abschlussegmente Carrier-Festverbindungen (CFV) und die Express-Entstörung genehmigt werden sollen.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) möchte einige wesentliche Punkte zum Entscheidungsentwurf in den oben genannten Verfahren kommentieren. Die Ausführungen gelten für die Verfahren BK 2-13/002 sowie /003 gleichermaßen.

Die in den Konsultationsentwurf aufgenommenen Entgelte erachten wir weiterhin als ganz überwiegend nicht genehmigungsfähig und mit wesentlichen Regulierungsgrundsätzen unvereinbar. Sie entsprechen nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung („KeL“) und sind somit abzulehnen.

I. Allgemein

Die nun mit dem kommenden Beschluss zur Genehmigung gelangenden Entgelte beruhen auf Leistungen, die im aktuell ebenfalls bei der Beschlusskammer 2 anhängigen Überprüfungsverfahren zum Standardangebot CFV (Az. BK 2-12/005) noch genehmigt werden müssen. Die in dem von der Antragstellerin im bezeichneten Verfahren angebotenen Leistungen weisen erhebliche Defizite auf und sind als Grundlage für das Zustandekommen eines Vertrages keinesfalls tauglich. Die umfangreiche Kritik von Seiten des VATM sowie weiterer Beigeladener ist bislang auch nicht von der Antragstellerin aufgegriffen und in ein überarbeitetes Standardangebot überführt worden. Insofern ist die Bewertung eines Entgeltgenehmigungsantrags schwierig, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die zugrundeliegenden Leistungen den Regulierungsvorgaben nicht standhalten und daher von den Nachfragern nicht akzeptiert werden können.

Darüber hinaus trifft die beabsichtigte Entgeltgenehmigung auf weitere tiefgreifende Bedenken, im Einzelnen:

II. Zugrundeliegende Technologie

a. Ethernet ist maßgebliche Technologie

Dem Konsultationsentwurf ist zu entnehmen, dass eine Berücksichtigung von nativem Ethernet nur in einem sehr geringen Maße erfolgt ist. Die Beschlusskammer trägt vor, dass der schrittweise Netzausbau mit Ethernet-Technologie bereits in der Kostenkalkulation berücksichtigt worden sei und insoweit die Effizienzkriterien abgebildet seien.

Allerdings ist nicht ersichtlich wie die Beschlusskammer die Effizienzprüfung vorgenommen hat und ob hinreichend berücksichtigt wurde, dass der KeL-Maßstab dazu dient, entsprechende Anreize gegenüber der Leistungserbringerin zu setzen.

Nach Auffassung des VATM ist die Festlegung der Entgelte unter ganz überwiegender Berücksichtigung der klassischen SDH-Übertragungstechnik verfehlt. Wie schon von uns im vorhergehenden Verfahren BK2-12/004 vorgetragen, ergibt sich nach Stand der gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnis als auch der empirisch beobachtbaren Entwicklung, dass natives Ethernet gegenüber der alten SDH-Übertragungstechnik erhebliche Vorteile in Bezug auf Kosten und Effizienz aufweist. Insofern verweisen wir diesbezüglich ausdrücklich auf unsere Ausführungen zum vorgenannten Verfahren. Die von der Beschlusskammer konstatierte geringe Nachfrage nach Ethernet-basierten Anschlüssen im Markt liegt nicht in der unzureichenden Leistungsfähigkeit oder der fehlenden Notwendigkeit begründet, sondern ist insbesondere mit dem aus unserer Sicht verfehlt regulierten Entgelt zu begründen.

Im Übrigen möchten wir erneut darauf hinweisen, dass die Telekom selbst inzwischen – zumindest teilweise – native Ethernet-Technologie einsetzt. Dies hat sie selbst in der Vergangenheit eingeräumt. Aus Kosteneffizienzgründen erfolgen Neuanschaffungen und Reparaturen – auch bei der Telekom – auf Ethernet-Basis.

Soweit die Kammer ausführt, dass die Nachfrage nach Ethernet zu gering sei, ist dem entgegenzuhalten, dass dies auch daran liege, dass die regulierten Entgelte für Ethernet-Leitungen deutlich über den regulierten Entgelten für SDH-Leitungen liegen.

b. Native Ethernet-Übertragungstechnik ist internationaler Standard

Moderne native Ethernet-Übertragungstechnik ist inzwischen internationaler Standard, die von vielen Unternehmen seit längerem eingesetzt wird. Schon in unserer Stellungnahme in dem Verfahren BK2-12-004 verwiesen wir auf Untersuchungen der britischen Regulierungsbehörde OfCom, welche bestätigten, dass Ethernet effizienter und kostengünstiger sei als klassische SDH-basierte CFV. Auch verwiesen wir auf

eine Studie der WIK-Consult für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), aus der sich ergab, dass das Equipment relativ einfach zu implementieren und günstig zu beschaffen ist.

Die Kostenprüfung der Beschlusskammer muss daher in Abkehr von der bisherigen Praxis den tatsächlichen Gegebenheiten und Standards im Bereich CFV angepasst werden. Maßgeblich bei der Prüfung ist nicht nur, welche Technik die Telekom in der Entgeltgenehmigungsphase tatsächlich einsetzt oder worauf sie sich maßgeblich bezieht, sondern auch welche Rationalisierungseffekte sie unter Effizienzgesichtspunkten hätte realisieren können („workable efficiency“). Klassische SDH-Technik ist im Vergleich zu nativen Ethernet nachweislich weniger effizient. Der Einsatz von Ethernet-Technik hätte somit zu Rationalisierungseffekten führen können. An diesem Grundsatz der „workable efficiency“ orientiert sich im Übrigen auch die Beschlusskammer 3, beispielsweise in den Verfahren betreffend die Einführung elektronischer Schnittstellen bei der Prozessabwicklung bezüglich des TAL-Zugangs oder bei der Berücksichtigung von NGN-Netzbestandteilen im Zusammenhang mit der Netzzusammenschaltung.

III. Kein Einsatz eines Bottom-Up Kostenmodells

Dem Konsultationsentwurf ist zu entnehmen, dass die Beschlusskammer kein Kostenmodell einsetzt, sondern vielmehr lediglich eine übertragene Anpassung, welche im Rahmen der TAL-Entgeltgenehmigungen vorgenommen wurden, vornimmt.

Eine solche übertragene Anpassung ist jedoch wesentlich ungenauer als eine identische Übernahme für die vergleichbaren Kostenbestandteile. Des Weiteren ist nicht ersichtlich wie diese Übertragung erfolgen soll und welche Maßnahmen ergriffen werden, um fehlerhafte Abweichungen zu vermeiden. Dem oben unter Punkt II.b. gemachten Verweis auf die internationale Situation im CFV-Bereich folgend, hätte jedenfalls ein internationaler Tarifvergleich eine genauere Einschätzung der Kostenstrukturen ermöglicht. Warum die Beschlusskammer hiervon absieht wird nicht dargelegt.

IV. Berücksichtigung neutraler Aufwendungen unzulässig

Die von der Beschlusskammer vorgenommenen Erhöhungen der Entgeltpositionen um einen Aufschlag für „neutrale Aufwendungen“ gemäß § 32 Abs.2 TKG (s. BK2-13/003, S. 43) sind verfehlt.

Eine Berücksichtigung neutraler Aufwendungen verstößt nach unserer Einschätzung gegen das Konsistenzgebot des § 27 Abs. 2 TKG. Denn neutrale Aufwendungen werden – so die Bundesnetzagentur selbst – nur anerkannt, wenn die ermittelten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung geringer sind als die tatsächlichen Kosten (s. auch BK2-11/004, S. 23).

Vorliegend liegen die ermittelten KeL über den tatsächlichen Kosten, denn die passive Linientechnik, die den wesentlichen Kostenbestandteil ausmacht, ist wie beim Zugang zur TAL weitgehend abgeschrieben. Es ist davon auszugehen, dass auch die genehmigten Entgelte für CFV-Ethernet wie beim Zugang zur TAL über den tatsächlichen Kosten der Telekom liegen. Insofern besteht Raum für einen Ansatz neutraler Aufwendungen.

Des Weiteren können nur solche Kosten geltend gemacht werden, die durch Leistungsbereitstellung verursacht wurden, aber nicht bzw. nicht mehr als effizient einzuordnen sind. Die von der Telekom angeführten Aufwendungen sind nicht darunter zu fassen. Abfindungszahlungen und Kosten der Beschäftigungsgesellschaft Vivento verursachen keine Kosten die auf die Leistungsbereitstellung zurückzuführen sind, da diese Kosten auch dann anfallen würden, wenn die Antragstellerin keine CFV mehr anbieten würde. Aus diesem Grund sind diese Kostenpositionen auch nicht gemäß § 34 Abs. 2 TKG den Kosten der Leistung zuzuordnen und insofern auch nicht als neutrale Aufwendungen berücksichtigungsfähig.

V. Keine Verschiebung von bisherigen Country Ortsnetzen in das Regio-Cluster

Die Verschiebung von 549 Ortsnetzen vom bisherigen Country-Cluster in den Regio-Cluster dient augenscheinlich dem Zweck, mit den sich dadurch ergebenden durchgehend niedrigeren Preisen, neu aufgebaute Infrastruktur der Wettbewerber in diesen bisherigen Country-Ortsnetzen zu entwerten. Denn auch hier gilt, dass sich die Kosten nicht geändert haben, sondern es sich lediglich um ein anderes Tarifmodell handelt.

VI. Keine Berücksichtigung der historischen Kosten für passive Infrastrukturelemente

Wir sind der Auffassung, dass eine Entgeltgenehmigung für den Zugang zur TAL bzw. zu einzelnen Netzkomponenten ausschließlich anhand der Brutto-Wiederbeschaffungskosten für ein heute neu errichtetes Netz nicht nachvollziehbar und ökonomisch verfehlt ist. Unsere Position haben wir in der Vergangenheit in den betreffenden Verfahren immer wieder mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Stellungnahmen untermauert. Ortsnetzinfrastrukturen, deren Abschreibungsdauer abgelaufen ist, müssen eine angemessene Berücksichtigung bei der Entgeltfestsetzung finden. Vorliegende Mietleitungen im Abschlussegment basieren weitgehend auf derselben passiven Infrastruktur wie der Zugang zur TAL.

Zuletzt stellte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25.09.2013 (Az.: 6 C 15.12) klar, dass eine Bestimmung der Kosten anhand der Brutto-Wiederbeschaffungskosten nicht ohne weiteres und umfassende Berücksichtigung der in Betracht kommenden Kostenmethoden zulässig sei. Eine plausible und erschöpfende Abwägung und Begründung im jeweiligen Einzelfall sei erforderlich. Diese Grundsätze sind auch im vorliegenden Verfahren bei Mietleitungen im Abschlussegment heranzuziehen, dem vorliegenden Konsultationsentwurf jedoch ist diese Vorgehensweise nicht zu entnehmen.

Auch die von der Beschlusskammer im Hinblick auf die Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes gewählte CAPM-Methode halten wir aus den gleichen – bereits vielfach - dargelegten und ebenfalls mit einem wissenschaftlichen Gutachten (Küpper/Friedl, „Differenzierung von Zinssätzen zur Kapitalkostenermittlung regulierter Telekommunikationsvorleistungsprodukte“, 2011¹) belegten Gründen für unsachgemäß. Das für die Sichtweise der Bundesnetzagentur maßgebliche Gutachten von Prof. Stehle (Stehle, „Wissenschaftliches Gutachten zur Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes, der den spezifischen Risiken des Breitbandausbaus Rechnung trägt“, 2011) ist aus unserer Sicht unzureichend, da die Ermittlung leistungsspezifischer Betas in diesem Gutachten vor dem Hintergrund der regulatorischen Zielsetzungen nicht hinreichend betrachtet wird. Dieser leistungsspezifische Beta-Wert spielt für die Bemessung der Höhe der Zinskosten bei der Entgeltregulierung im Telekommunikationsbereich jedoch eine wichtige Rolle.

VII. Preisnachlässe notwendig

In ihrem Konsultationsentwurf hat die Beschlusskammer der Forderung nach Einführung eines Mietzeitpreinsnachlasses (CFV SDH) leider eine Absage erteilt. Nach unserer Auffassung ist jedoch die generelle Ablehnung der Gewährung von Mietzeitnachlässen mit der wettbewerblichen Entwicklung der letzten Zeit nicht mehr zu vereinbaren. Es ist sachgerecht, bei einer angemessenen Laufzeitbindung von 24 bis 36 Monaten den Nachfragern der Telekom günstigere CFV-Preise einzuräumen, um deren Wettbewerbsposition zu stärken. Unter Einräumung günstigerer Vertragskonditionen sind Kunden vermehrt bereit längere Vertragslaufzeiten einzugehen. Auch die Telekom stellt im Standardangebotsverfahren (vgl. S. 24 ff.) fest, dass auch zukünftig eine relevante Nachfrage nach Abschlusssegmenten auf Basis von SDH bestehe.

Dem Konsultationsentwurf ist auch zu entnehmen, dass bereits seit 2008 keine ausreichenden Kostenunterlagen vorliegen würden. Weitere Aufforderungen durch die Beschlusskammer, diese Kostenunterlagen zu liefern, erfolgten offensichtlich nicht.

¹ Abrufbar unter: http://www.vatm.de/uploads/media/2011-02-09_Gutachten_Kuepper-Friedl.pdf

Damit bleiben weitere Effizienzsteigerungen durch längere Mietzeiten und damit verbundene geringere Arbeitsaufwände entgegen § 31 TKG unberücksichtigt. Auch die von der Telekom beantragten Bündelpreisnachlässe wurden von der Beschlusskammer im Widerspruch zu § 31 TKG abgelehnt. Durch Bündelungen kommt es jedoch zu Effizienzgewinnen, die nach unserer Auffassung vorliegend zu berücksichtigen gewesen wären.

VIII. Lieferzeitauskunft essentiell für die Wettbewerber

Soweit die Beschlusskammer ausführt, dass die Leistung Lieferzeitauskunft keine zwingende Voraussetzung für den Bezug von Mietleitungen sei, verkennt sie, dass es sich bei dieser Leistung um einen wesentlichen Wettbewerbsparameter für die Wettbewerber handelt.

Für die Wettbewerbsunternehmen ist es wichtig, vorab vor Bestellung für den Kunden zu erfahren, wann sie mit der Lieferung der Leistung rechnen können. Ohne diese Information kann einem Informationsbegehren des Kunden bezüglich dieses Punktes nicht entsprochen werden. Damit besteht durchaus die reelle Gefahr, dass sich der potentielle Kunde für den Anbieter entscheidet, der ihm diese Auskunft geben kann, mithin der Telekom. Darin liegt eine nicht zu unterschätzende Benachteiligung des Wettbewerbers.

IX. Preis-Kosten-Scheren-Tests

Wir begrüßen, dass die Beschlusskammer die Telekom zur Vorlage ihrer Retail-Preise und Absatzmengen aufgefordert hat.

Den Ausführungen der Beschlusskammer, dass eine Vergleichbarkeit aufgrund fehlender durchgängiger Übertragungswege nicht gegeben sei, möchten wir wiederholt entgegen, dass sich der Aufbau von Netzen und Netzwerken mit den Methoden der Kostenrechnung abbilden lässt. Auch wenn die angesprochenen Produkte wie CompanyConnect und Deutschland-LAN keine durchgehende Ende-zu-Ende Verbindung darstellen, so ist ein Nachfrager doch auf Ihre Einbindung in das eigene Angebot angewiesen, um ein dem Tele-

kom-Angebot vergleichbares Produktbündel selbst schnüren zu können.

Des Weiteren bestehen auch einfache Punkt-zu-Punkt Anbindungen von Geschäftskunden, denen eine Vergleichbarkeit kaum abgesprochen werden kann. Hierzu liegen uns aus dem Markt Angebote der Antragstellerin vor, anhand derer klar die fehlende Möglichkeit zur Nachbildbarkeit dieser Angebote nachzuweisen ist. Generell darf der Beschlusskammer nicht der Fehler unterlaufen, die Entgelte allein anhand einer Betrachtung zu untersuchen, die von einem bundesweit einheitlichen Entgelt ausgeht. Die CFV-Entgelte werden eben nicht mit einem bundeseinheitlich festgesetzten Entgelt zur Verfügung gestellt, sondern ergeben sich aus mehreren variablen Faktoren, wie z.B. den bereitgestellten Leitungslängen. Die Beschlusskammer sollte sich allein mit der Frage auseinandersetzen, ob anhand der regulierten Entgelte das vergleichbare Telekom-Angebot für den Nachfrager nachbildbar ist.

X. Bereitstellungsentgelte

Die Entwicklung der Höhe der Bereitstellungsentgelte ist für uns nicht nachvollziehbar. Insbesondere ist dieser Entwicklung zu entnehmen, dass die Telekom die Effizienz des Bereitstellungsprozesses in den letzten vierzehn Jahren nicht optimiert hat. Dies erscheint uns – insbesondere wegen einer zunehmenden Automatisierung in der Auftragsverarbeitung – jedoch nicht besonders wahrscheinlich. Im Übrigen ist die Beschlusskammer nach § 31 TKG gehalten, einen effizienten Prozess ihrer Entscheidung zu Grunde zu legen. Es kann nicht sein, dass Versäumnisse der Antragstellerin zu Lasten der Wettbewerber gehen.

Des Weiteren werden die Ausführungen der Beschlusskammer auf Seite 39 des Konsultationsentwurfes – Bereitstellung und Kündigung Vertrieb – dahingehend, dass der manuelle Bearbeitungsprozess am effizientesten sei, von uns nicht geteilt. Die Telekom arbeitet bei der vertrieblichen Bearbeitung von CFV nicht manuell mit Papierkarten, sondern nutzt elektronisch archivierte Karten. Indizien dafür kann man der Existenz der Trassenauskunft, sowie der Existenz der elektronischen Daten für den Infrastrukturatlas und der Existenz von Preisberechnungstools entnehmen.

Die Kürzungen der Beschlusskammer (vgl. S. 39 Kapitel Bereitstellung und Kündigung Technik) aufgrund des ineffizienten Einsatzes der IV-Strukturen um 25 % sind – nach Aussage der Beschlusskammer – identisch zu den erfolgten Kürzungen im Jahr 2011. Es ist daher davon auszugehen, dass sich in den letzten beiden Jahren weitere Effizienzsteigerungen ergaben. Diese sind nach unserem Erachten auch entsprechend im Einklang mit § 31 TKG angemessen zu berücksichtigen. Selbiges gilt für die Prozesszeiten der 34 und 155 Mbit/s Varianten. Auch hier greift die Beschlusskammer auf die Werte des Vorgängerantrages zurück.

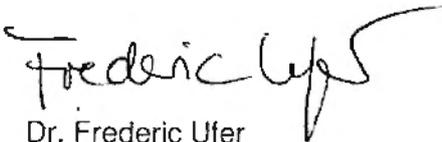
Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass die Wettbewerber an den Kosten einer Neuverlegung einer Leitung von der Telekom durch einen Zuschuss an den Baukosten beteiligt werden. Eine spätere Mitnutzung dieser Leitung durch die Telekom oder andere TK-Unternehmen wird dabei unseres Erachtens genauso wenig entgeltmindernd berücksichtigt wie der Umstand, dass wohl davon auszugehen sein wird, dass diese Kosten für den Bau bezuschusster Leitungen vollumfänglich zur Bestimmung der Bereitstellungsentgelte berücksichtigt werden.

XI. Befristung

Die im Konsultationsentwurf enthaltene Befristung bis zum 30.06.2015 ist nach Auffassung des VATM als nicht angemessen abzulehnen. Die zur Begründung herangezogene Planungssicherheit kann nach unserer Einschätzung nicht gelten, denn eine in der vorliegenden Form getroffene Entscheidung würde über erhebliche Defizite zu Lasten der Wettbewerber verfügen, die diese über die Dauer der Genehmigungsperiode perpetuieren. Mit einer solch langen Genehmigungsfrist ist lediglich den ungerechtfertigten Interessen der Antragstellerin gedient. Vielmehr sollte eine möglichst kurze Entgeltgenehmigungsfrist (beispielsweise von 6 Monaten) gewählt werden, so dass das WIK-Breitbandkostenmodell schnell zu einer validen Überprüfung der Kosten herangezogen werden kann.

Wir bitten um wohlwollende Berücksichtigung der von uns aufgeführten Punkte und entsprechender Abänderung des Konsultationsentwurfs bevor dieser zur Notifizierung an die EU-Kommission übersendet wird.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Justiziar

Im VATM sind 120 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 54,7 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 53.500 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 Prozent der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben