

E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG Postfach 30 03 07 D-40403 Düsseldorf

Bundesnetzagentur
für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
Herrn Ernst-Ferdinand Wilmsmann
- Vorsitzender der Beschlusskammer 3 -
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Ihr Zeichen
BK 3c-12/089
Unser Zeichen
SAR/dgr
Durchwahl
-5131
Fax-Durchwahl
-4722
Datum
30.01.2013

**Entwurf der Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung der Entgelte für verbindungsabhängige Interconnection-Leistungen (BK3c-12/089);
Stellungnahme
Öffentliche Fassung**

E-Plus Mobilfunk
GmbH & Co. KG
E-Plus-Straße 1
D-40472 Düsseldorf
Postfach 30 03 07
D-40403 Düsseldorf
Telefon +49-211-448-0
Fax +49-211-448-2222

Sitz der Gesellschaft
Düsseldorf
Amtsgericht Düsseldorf
HRA 19031

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

Bankverbindung
Deutsche Bank AG
Düsseldorf
BLZ 300 700 10
Konto 3 975 075
IBAN:
DE44 3007 0010 0397 5075 00
BIC: DEUTDEDD
West LB, Düsseldorf
BLZ 300 500 00
Konto 5 873 054
IBAN:
DE26 3005 0000 0005 8730 54
BIC: WELADED3

die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus) nimmt hiermit Bezug auf den oben genannten Konsultationsentwurf und nutzt im Folgenden die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**Persönlich haftender
Gesellschafter**
E-Plus Mobilfunk
Geschäftsführungs GmbH
Sitz Düsseldorf
Amtsgericht Düsseldorf
HRB 39109

Zur Vermeidung von Wiederholungen beschränken wir unsere Stellungnahme im nationalen Konsultationsverfahren zu dem Entwurf der Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren (BK3c-12/089) auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung der Entgelte für verbindungsabhängige Interconnection-Leistungen (im Folgenden „Konsultationsentwurf Telekom“) auf die folgenden wesentlichen Punkte und verweisen im Übrigen ergänzend auf unsere Stellungnahmen vom 15.03.2012 (BK 3b-12/005), 16.05.2012 (BK 3d-12/009), 15.08.2012 (BK 3d-12/009), 18.10.2012 (BK3d-12/089) sowie 06.11.2012 (BK3d-12/089):

Geschäftsführung
Thorsten Dirks (Vorsitzender)
Huib Costermans
Alfons Lösing
Andreas Pfisterer
Kay Schwabedal

Der Konsultationsentwurf Telekom ermöglicht es den Beigeladenen mangels ausreichender Transparenz der Entwurfsbegründung nicht durchgängig, sich mit dem Vorgehen der Beschlusskammer zur Genehmigung der Terminierungsentgelte der Telekom (im Folgenden „FTR Telekom“) im nationalen Konsultationsverfahren substantiiert auseinandersetzen zu können.

Vorsitzender des Aufsichtsrats
Elco Blok

Während dem grundsätzlichen methodischen Ansatz der Beschlusskammer zur Genehmigung der FTR Telekom zuzustimmen ist, führt die methodisch verfehlte und im Widerspruch zu den Vorgaben des TKG stehende Berücksichtigung ineffizienter Kostenbestandteile zu einem Missverhältnis der Höhe der genehmigten FTR Telekom sowie der Höhe der in den Verfahren BK 3-12-084 bis -087 genehmigten Mobilfunkterminierungsentgelte (im Folgenden „MTR“).

USt. ID-Nr.
DE 811 427 602

St. Nr.
105/5905/1101

Schließlich genehmigt die Beschlusskammer auch deshalb keine effizienten FTR Telekom, weil sie, zumindest mit Blick auf die PSTN-Verkehrsübergabe, die historische

WEEE-Reg.-Nr.
DE 42963419

Struktur der Lokalen Einzugsbereiche (LEZB) des Netzes der Telekom zu Grunde gelegt hat, anstatt das NGN-basierte Netz eines effizienten Referenznetzbetreibers zu berücksichtigen.

a. Mangelnde Transparenz

Das nationale Konsultationsverfahren soll „Partizipation und Transparenz in einem offenen Verfahren gewährleisten“ (s. Geers, in: Arndt/Fetzer/Scherer, § 12 Rn. 7). Den interessierten Parteien ist es zu ermöglichen, sich zu dem konsultierten Maßnahmenentwurf der Bundesnetzagentur in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht äußern zu können.

Die Begründung des Konsultationsentwurfs Telekom ist jedoch nicht durchgängig geeignet, es E-Plus zu ermöglichen, sich zu dem Vorgehen der Beschlusskammer und dessen Ergebnissen in einem Umfang zu äußern, der dem Zweck des nationalen Konsultationsverfahrens genügt.

Insbesondere ist für E-Plus nicht zu erkennen, in welchem Umfang die Beschlusskammer bei der Genehmigung der FTR Telekom ineffiziente Aufwendungen gemäß § 32 Abs. 2 TKG berücksichtigt hat, da die entsprechenden Darstellungen in der Begründung des Konsultationsentwurfs Telekom vollständig als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bezeichnet und nicht offengelegt werden.

b. Entgeltregulierungsmethode

E-Plus begrüßt, dass die Beschlusskammer die Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen auf Basis eines analytischen Bottom-up Kostenmodells ermittelt hat. Aus Sicht von E-Plus ist es zudem grundsätzlich richtig und mit Blick auf die zeitgleichen Entgeltgenehmigungsverfahren im Mobilfunk auch konsistent, dass auch für die Festsetzung der FTR der Ansatz eines Referenznetzbetreibers sowie der Symmetriegrundsatz Berücksichtigung fanden. Allerdings sind die ermittelten Festnetzterminierungsentgelte im Vergleich zu den Mobilfunkterminierungsentgelten überhöht.

So hatte E-Plus in der Stellungnahme vom 18.10.2012 unter Verwendung eines westeuropäischen Benchmarks aufgezeigt, dass die Festnetzterminierungsentgelte im internationalen Vergleich bei rund 12,3% (peak local) bzw. 9,7% (off-peak local) der Mobilfunkterminierungsentgelte liegen. Die nun von der Bundesnetzagentur ermittelten Festnetzterminierungsentgelte liegen jedoch bei 19% (peak local) bzw. 14% (off-peak local) der Mobilfunkterminierungsentgelte und damit um rund 50 Prozent über den westeuropäischen Vergleichswerten.

c. Einseitige Berücksichtigung neutraler Aufwendungen

Dieses Missverhältnis zwischen MTR und FTR ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die vorläufige Festlegung der MTR auf Basis der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung erfolgt ist, während bei der vorläufigen Festlegung der FTR zusätzlich zu den effizienten Kosten auf Basis des auch dort angewandten KeL-Maßstabs ineffiziente Aufwendungen berücksichtigt wurden, welche die KeL übersteigen.

Die Beschlusskammer berücksichtigt bei der Genehmigung der FTR sowohl die „Kosten für das PSTN der Antragstellerin“ (Konsultationsentwurf FTR, S. 85) als auch „Aufwendungen für das Viventodefizit sowie für Abfindungszahlungen und Rückstellungen für Vorruhestandsbeamte auf Grundlage der Kostenunterlagen der [Telekom]“ (Konsultationsentwurf FTR, S. 90).

Dieses Vorgehen der Beschlusskammer ist methodisch verfehlt und verstößt gegen das Konsistenzgebot (§ 27 Abs. 2 TKG), die Pflicht der Beschlusskammer zur weitestgehenden Berücksichtigung der Empfehlung 2009/396/EG der Kommission vom 07.05.2009 (im Folgenden „EU Terminierungsempfehlung“), gegen die Pflicht der Beschlusskammer, den Empfehlungen der Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitestgehend Rechnung zu tragen (§ 123a Abs. 3 TKG), gegen die Regulierungsziele (insbesondere §§ 2 Abs. 2 Nr. 2, 5 TKG) sowie gegen den Regulierungsgrundsatz der Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG):

(1) Während die Beschlusskammer im Rahmen der FTR-Telekom ineffiziente neutrale Aufwendungen berücksichtigt, geht sie in den Verfahren zur Genehmigung der MTR (BK3-12-084 bis -087) zu Recht davon aus, dass es bei der Betrachtung eines effizienten Referenznetzbetreibers im Rahmen eines Bottom-up Kostenmodells grundsätzlich keine sachliche Rechtfertigung für die Berücksichtigung neutraler Aufwendungen geben kann. Nach Auffassung der Beschlusskammer ist in diesem Fall „die sachliche Rechtfertigung von Aufwendungen mit Blick auf den jeweils repräsentativen Referenznetzbetreiber“ zu beurteilen, so dass „Bezugspunkt“ des § 32 Abs. 2 TKG bei einer symmetrischen Entgeltregulierung auf Grundlage eines effizienten Referenznetzbetreibers im Rahmen eines Bottom-up Kostenmodells nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 2 TKG nicht die individuelle Lage der regulierten Unternehmen sei (s. Konsultationsentwurf BK3-12-084, S. 55).

Dass es bei der Betrachtung eines effizienten Referenznetzbetreibers im Rahmen eines Bottom-up Kostenmodells keine sachliche Rechtfertigung für die Berücksichtigung unternehmensspezifischer neutraler Aufwendungen geben kann, gilt auch für den Festnetzbereich. Denn der methodische Ansatz der Beschlusskammer zur Ermittlung der MTR und der FTR Telekom ist identisch: Auch die Ermittlung der FTR Telekom erfolgt auf Grundlage eines Bottom-up Kostenmodells anhand der Kosten eines effizienten Referenznetzbetreibers. Gleichwohl erkennt die Beschlusskammer im Verfahren zur Genehmigung der FTR Telekom ineffiziente Kostenbestandteile an, die einen ausschließlichen Bezug zur Unternehmenssituation der Telekom aufweisen, nämlich Aufwendungen für das Viventodefizit sowie für Abfindungszahlungen und Rückstellungen für Vorruhestandsbeamte sowie „Kosten für das PSTN der Antragstellerin“ (Hervorhebung nur hier).

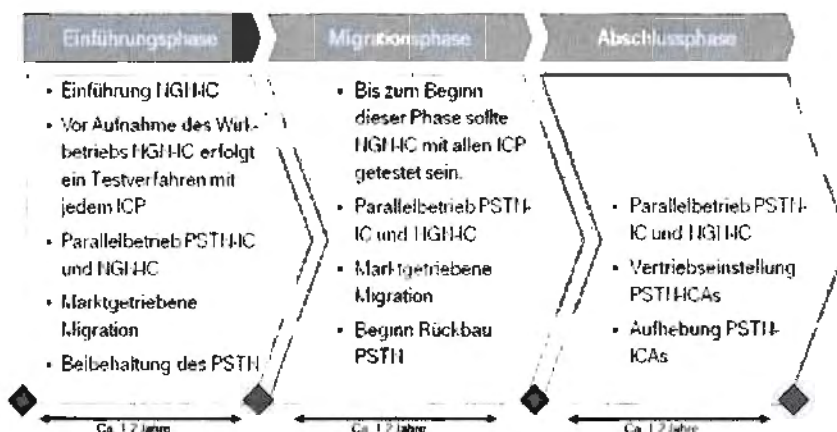
Dadurch, dass die Beschlusskammer – bei gleichem methodischem Vorgehen im Übrigen – im Festnetz von ihrem zutreffenden Befund abgewichen ist, dass neutrale Aufwendungen im Rahmen des vorgesehenen Verfahrens zur Festlegung der Terminierungsentgelte nicht zu berücksichtigen sind, hat die Beschlusskammer FTR festgelegt, die im Vergleich zu den MTR deutlich überhöht sind. Ein solches Ergebnis

verstößt sowohl gegen das Konsistenzgebot des § 27 Abs.2 TKG als auch gegen § 123a Abs. 3 TKG in Verbindung mit der EU Terminierungsempfehlung.

Darüber hinaus verstößt die Festsetzung von im Verhältnis zu den vorgesehenen MTR deutlich überhöhten FTR gegen das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG). Dieses Missverhältnis wirkt sich besonders deutlich auf E-Plus als einzigem „reinen“ Mobilfunknetzbetreiber aus, da E-Plus die Mehrkosten, die E-Plus aufgrund der überhöht festgesetzten FTR zu tragen hat, nicht kompensieren kann.

(2) Die Entscheidung der Beschlusskammer, die Kosten des PSTN der Telekom als neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen, steht zudem in Widerspruch zu den Regulierungszielen, insbesondere zu dem Regulierungsziel der Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation (§ 2 Abs. 2 Nr 5 TKG). Denn durch die Berücksichtigung der ineffizienten Kosten des PSTN der Telekom setzt die Beschlusskammer einen Anreiz, die PSTN-NGN Migration weiter zu verzögern. Dass die Telekom derzeit keine Veranlassung sieht, die PSTN-NGN-Migration zügig durchzuführen, zeigen die veröffentlichten Planungen der Telekom Deutschland:

Mittlerweile hat die Telekom jedoch einen neuen Zeitplan kommuniziert, der keine Jahreszahlen, sondern nur noch ungefähre Zeitspannen angibt¹. Bestenfalls würde – Stand Anfang 2013 – die vollständige NGN Migration bis 2016 erfolgen, es wäre nach den veröffentlichten Angaben der Telekom jedoch auch möglich, dass die Migration erst in 2019 abgeschlossen wird:



Wenn die Telekom die ineffizienten Kosten ihres PSTN-Netzes über die FTR kompensieren kann – wie dies im Konsultationsentwurf Telekom vorgesehen ist – dürfte sie wenig Veranlassung sehen, die vollständige NGN-Migration zügig durchzuführen.

¹ <http://www.wholesale-telekom.de/next-generation-network/>

Das Vorgehen der Beschlusskammer, im Rahmen der Genehmigung der FTR die Kosten des PSTN der Telekom als neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen, birgt nach alledem die Gefahr einer Verzögerung des Roll-Out hochleistungsfähiger öffentlicher Telekommunikationsnetze der nächsten Generation und steht damit in Widerspruch zu den Regulierungszielen des TKG (dort insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG) sowie dem Regulierungsgrundsatz der Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG).

d. Anzahl der Mindestzusammenschaltungspunkte

Bereits in der Stellungnahme vom 18.10.2012 im Verfahren BK3-12/089 hatte E-Plus dargelegt, dass die bisherige, historische Struktur des Netzes der Telekom mit 474 lokalen Einzugsgebieten (LEZB) – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung hin zu NGN-basierten Netzen – nicht mehr zeitgemäß und damit nicht mehr als effizient anzusehen ist. E-Plus hatte darauf hingewiesen, dass daher bei der Ermittlung der KeL eines effizienten Referenznetzbetreibers keinesfalls die historische Struktur der LEZB zu Grunde gelegt werden darf, sondern das Netz des Referenznetzbetreibers nur auf NGN-Basis modelliert werden kann.

Dennoch sieht der Konsultationsentwurf Telekom für den Referenznetzbetreiber vor, dass, zumindest bei PSTN-basierter Verkehrsübergabe, weiterhin die Struktur der 474 Zusammenschaltungspunkte zu Grunde gelegt werden soll. Dieses setzt jedoch Anreize dafür, dass ineffiziente IC-Standorte weiter betrieben werden bzw. in ineffiziente Infrastruktur investiert wird (siehe hierzu den Zeitablauf der NGN-Migration unter Punkt c.).

Die vorgesehene Entgeltgenehmigungsentscheidung Telekom sollte daher dahingehend angepasst werden, dass durch Definition eines Anpassungspfads auf den Zielwert von 2 Mindestzusammenschaltungspunkten – wie sie für ein NGN-Netz ausreichend sind – eine deutliche Reduzierung der für die Anwendbarkeit der Tarifstufe local erforderlichen Zusammenschaltungspunkte festgelegt wird.

e. Anmerkungen zum weiteren Verfahren

Um allen Anbietern und Nachfragern eine ganzheitliche Bewertung der mit Wirkung zum 01.12.2012 (vorläufig) festgelegten FTR und MTR zu ermöglichen, hatten wir in unserer Stellungnahme zum Verfahren BK3d-12/089 vom 06.11.2012 angeregt, dass das avisierte nationale Konsultationsverfahren in diesem Verfahren zum selben Zeitpunkt endet wie in den Verfahren BK3-12-084 bis BK3-12-087 (Mobilfunkterminierungsentgelte) und BK3-12-092 und BK3-12-095 (Terminierungsentgelte alternativer Festnetzbetreiber).

Dieser Bitte ist die Beschlusskammer nicht nachgekommen: Obwohl zwischen der Veröffentlichung der vorläufigen MTR und der Veröffentlichung der vorläufigen FTR lediglich zwei Wochen vergangen sind, liegen die nationalen Konsultationsverfahren nun bereits mehr als einen Monat auseinander.

Damit besteht die Gefahr, dass im weiteren Verfahren keine ganzheitliche Bewertung der vorläufigen Entgeltentscheidungen, sondern lediglich eine isolierte Be-

trachtung der Entscheidungen zur Genehmigung der MTR erfolgt, während die Entscheidung zur Genehmigung der FTR in den Hintergrund tritt.

Vor diesem Hintergrund bitten wir darum, dieses zeitliche Auseinanderlaufen im weiteren Verfahren zu korrigieren, um so eine konsistente und umfassende Bewertung der ergangenen Entscheidungen durch alle Beteiligten sicherzustellen.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG



Dirk Grewe, LL.M.
Leiter Regulierung



Peter Oefinger
Master Expert Regulierungsökonomie