

VORAB PER TELEFAX:

An die
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post & Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen*
Dr. Frank Hölscher*
Dr. Markus Deutsch*
Dr. Barbara Stamm*
Dr. Christian Stelter*

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*
Dr. Rainard Menke*
Dr. Andrea Vetter*
Dr. Winfried Porsch*
Dr. Tina Bergmann*
Dr. Bernd Schieferdecker*
Dr. Annette Braun

Kontaktdaten:
(0228) 323 002-20
hoelscher@doldemayen.de

Unser Zeichen:
12/00139 Hö/tk

Datum:
30. Januar 2013

Entgeltgenehmigungsverfahren IC-Verbindungsleistungen
Stellungnahme zum Konsultationsentwurf
BK 3c-12-089

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

in o.a. Angelegenheit nehmen wir namens und im Auftrag der antragstellenden Telekom Deutschland GmbH zum Konsultationsentwurf der Entgeltgenehmigung für IC-Verbindungsentgelte Stellung:

Der Konsultationsentwurf der o.g. Entgeltgenehmigung sieht eine deutliche Absenkung gegenüber den beantragten Entgelten und auch gegenüber den bisher genehmigten Entgelten vor. Mit einer solchen Absenkung werden der Antragstellerin und den weiteren Unternehmen, deren Entgeltgenehmigungen sich an diesem Ent-

geltniveau orientieren, für Investitionen dringend erforderliche Mittel entzogen. Investitionsanreize werden durch die Absenkung in Frage gestellt.

Die von der Beschlusskammer vorgesehene Absenkung ist weder mit Blick auf Verbraucherinteressen noch aus Wettbewerbssicht geboten. Die bislang gültigen Entgelte für die verfahrensgegenständlichen Interconnection-Verbindungsleistungen befinden sich auf einem Niveau, das sowohl aus Sicht des Wettbewerbs als auch aus Sicht der Verbraucher als angemessen beurteilt werden muss. Von diesen Entgelten gehen keinerlei Beeinträchtigungen des Wettbewerbs aus. Die Fähigkeit konkurrierender Unternehmen, auf dem Endkundenmarkt attraktive Angebote zu machen, wird durch die beantragten Entgelte nicht beeinträchtigt. Auch die Verbraucherinteressen werden bei dem beantragten Entgeltniveau gewahrt: Die Inanspruchnahme von Sprachtelefondiensten ist so günstig wie nie. Im Rahmen der Ausgaben für Telekommunikationsdienstleistungen der Verbraucher spielen die Entgelte für minutenbasierte Sprachtelefondienstleistungen eine untergeordnete Rolle. Ein weiteres Absenken dieser Entgelte ist daher weder aus Verbrauchersicht noch aus Wettbewerbssicht geboten.

Wir hatten bereits im Laufe des Genehmigungsverfahrens zu den maßgeblichen Fragen Stellung genommen. Wir verweisen auf diese Ausführungen, insbesondere auf unsere Stellungnahme vom 07.11.2012. Im Vordergrund unserer Kritik an dem Konsultationsentwurf steht dabei die grundsätzliche Herangehensweise der Beschlusskammer bei der Bestimmung der Entgelte. Dies gilt sowohl für die Terminierungsentgelte als auch für die Zuführungsentgelte, die methodisch letztlich identisch behandelt werden. Neben dieser grundsätzlichen Frage beschränken wir uns darauf, auf die wohl versehentliche Nichtberücksichtigung eines Mischungsfaktors hinzuweisen.

1. Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf Basis des PSTN

Der veröffentlichte Konsultationsentwurf sieht vor, dass die Entgelte sowohl für die Terminierungsleistung als auch für die Zuführungsleistungen

auf der Basis eines fiktiven NGN bestimmt werden. Die Kosten des tatsächlich existierenden PSTN sollen „lediglich“ im Rahmen von Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG berücksichtigt werden. Das Abstellen auf die Kosten eines fiktiven NGN ist nicht einmal bezüglich der Terminierungsleistung rechtlich zwingend, es ist weder bezüglich Terminierungsleistung noch bezüglich Zuführungsleistungen sachgerecht.

- a) Entsprechend der Regelung in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 Rahmenrichtlinie, § 123a Abs. 3 Satz 1 TKG ist die BNetzA verpflichtet, Empfehlungen der Kommission nach Art. 19 Abs. 1 und 2 Rahmenrichtlinie weitestgehend Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung ist – wie sich aus der Berücksichtigung der weiteren Sprachfassungen der Rahmenrichtlinie ergibt – synonym zu der Verpflichtung zu sehen, die entsprechenden Empfehlungen weitestgehend zu berücksichtigen.

Wir haben bereits im Regulierungsverfügungsverfahren ausführlich dargelegt, dass dies keine strikte Bindung der BNetzA bedeutet, sondern dass lediglich gefordert wird, die empfohlenen Verhaltensweisen in die Erwägungen einzubeziehen. Zudem sieht auch die Empfehlung der Kommission keine alleinige Heranziehung eines analytischen Kostenmodells vor, sondern empfiehlt den Abgleich mit den Top-Down ermittelten Kosten des realen Betreibers.

Es bleibt also festzuhalten, dass durch die Terminierungsempfehlung der Europäischen Kommission die Genehmigung der Entgelte auf der Basis eines PSTN nicht rechtlich zwingend ausgeschlossen ist. Erst Recht gilt dies für die Entgelte für die Zuführungsleistungen, auf die die Terminierungs-Empfehlung keine Anwendung findet.

- b) Bereits der Ausgangspunkt, die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung allein auf der Basis eines NGN zu bestimmen, ist nicht sachgerecht. Auch dazu haben wir bereits im Verfahren zum Erlass der Regulierungsverfügung und der vorläufigen Regulierungsverfügung ausführlich vorgetragen.

Unser Vortrag beruht dabei im Kern auf der Tatsache, dass für die Verhältnisse in Deutschland die Nutzung eines NGN noch nicht prägend ist und auch weit über den voraussichtlichen Genehmigungszeitraum hinaus nicht prägend sein wird. Derzeit ist die Anzahl der über IP-Anschlüsse im Netz der Antragstellerin angeschlossenen Endkunden marginal. Zudem sind die über eine NGN-Zusammenschaltung ausgetauschten Verkehre marginal. In dem ins Auge gefassten Genehmigungszeitraum von zwei Jahren wird sich daran aufgrund der Vorlaufzeiten für eine funktionierende Zusammenschaltung nichts Wesentliches ändern.

Da aus Endkundensicht PSTN-Netz und NGN-Netz nicht ohne Weiteres gegeneinander austauschbar sind, ist es erst recht nicht sachgerecht, die Kosten für ein NGN-Netz auf der Basis eines analytischen Kostenmodells zu bestimmen. Bei einer solchen Vorgehensweise wird ignoriert, dass die überwältigende Mehrheit aller Anschlüsse im PSTN geschaltet ist und auch die Kunden weiterhin hauptsächlich PSTN-Anschlüsse und nur in geringem Maße IP-Anschlüsse nachfragen. Die Modellierung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung mit Hilfe eines theoretischen Bottom-Up-Kostenmodells negiert damit die Anforderungen des Marktes. Zudem bestehen immer noch Zweifel an der Sachgerechtigkeit des WIK-Modells.

Dagegen lässt sich – anders als die Beschlusskammer im Konsultationsentwurf meint – nicht einwenden, dass analoge Anschlüsse und ISDN-Anschlüsse auch in einem NGN mittels MSAN realisiert werden können. Zunächst missachtet diese Argumentation den Umstand, dass analoge Anschlüsse und ISDN-Anschlüsse tatsächlich auf der Basis des PSTN realisiert sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass – nach einer Übergangsphase – es eine kostengünstigere Lösung darstellt, im NGN IP-Anschlüsse anzubieten. Eine ad hoc Migration aller bestehenden analogen und ISDN-Anschlüsse auf MSAN wäre eine teure und damit auch ineffiziente Zwischenlösung.

Die theoretische Möglichkeit, über MSAN auch analoge bzw. ISDN-Anschlüsse im Rahmen eines NGN zu realisieren, rechtfertigt es jedenfalls nicht, der Entgeltgenehmigung anstelle des tatsächlich genutzten PSTN-Netzes das erst im Aufbau befindliche NGN zugrunde zu legen.

2. Jedenfalls: Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf Basis des NGN der Telekom

Selbst wenn man dem Ansatz der Beschlusskammer folgen wollte, dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die ins Auge gefasste Genehmigungsperiode auf der Basis eines NGN zu bestimmen wäre, wäre insoweit das NGN der Telekom zugrunde zu legen. Die Kosten dieses NGN hat die Antragstellerin mit dem Genehmigungsantrag nachgewiesen.

Im Konsultationsentwurf führt die Beschlusskammer aus, dass die Kostenunterlagen insoweit nicht vollständig seien. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass das Mengengerüst im Hinblick auf die Übertragungswegekapaazitäten nicht variierbar sei, dies gelte auch für die weiteren Investitionen der Plattformen GbE, IP2-Backbone und NGN-Voice. Auf Grundlage der Kostenunterlagen hätten Korrekturen der Dimensionierung nicht erfolgen können, da die Investitionen ohne Verknüpfung zu den Verkehrsmengen oder anderen dimensionierungsrelevanten Parametern erfolgt seien. Schließlich sei unstreitig, dass der Verkehr im Netz der Antragstellerin derzeit nur teilweise über das NGN geführt werde und die Kalkulation daher keine vollumfängliche Leistungserbringung über das NGN abbilde.

Wir hatten bereits dargelegt, dass Effizienzanpassungen – wenn sie denn notwendig wären – durchaus im Rahmen der Kostenkalkulation vorgenommen werden können. Dies ist im Rahmen der der Beschlusskammer von der Antragstellerin mit dem Entgeltantrag übergebenen Excel-basierten Kostenkalkulationen möglich.

Allerdings wären solche Effizienz Anpassungen sachlich nicht gerechtfertigt, da der Kostenkalkulation eine effiziente, gemäß dem aktuellen Bedarf dimensionierte Netzplanung zugrunde liegt.

Während die BNetzA in den bisherigen Entgeltverfahren Effizienzprüfungen bezüglich solcher Netze angestellt hat, die vor der Marktöffnung entstanden sind, die also nicht unter wettbewerblichem Druck konzipiert wurden, stellt sich die Sachlage bei dem im Aufbau befindlichen NGN der Antragstellerin allerdings grundlegend anders dar. Dieses NGN ist unter Wettbewerbsdruck aufgebaut worden. Daher liegt es keineswegs auf der Hand, dass Effizienzkürzungen notwendig sind. Vielmehr spricht alles dafür, dass dieses Netz effizient ist und dass daher die nachgewiesenen Kosten dieses Netzes auch einer Entgeltgenehmigung zugrunde zu legen sind.

Gegen die Berechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf der Basis des NGN der Telekom spricht auch nicht der Umstand, dass über dieses NGN nicht sämtliche Verkehre geführt werden. Vielmehr ist es in einer Migrationsphase effizient, das vorhandene PSTN weiter für die Verkehrsführung zu nutzen.

Darüber hinaus verfängt auch die Argumentation der BNetzA nicht, dass sich eine Ineffizienz des Telekom-NGN daraus ergäbe, dass die auf der Basis dieses NGN berechneten Minutenentgelte über den bisher genehmigten IC-Entgelten liegen. Dieser Umstand ist kein Anzeichen für die Ineffizienz des Telekom-NGN. Er beruht vielmehr darauf, dass in einer Migrationsphase bei dem im Aufbau befindlichen Netz wegen zunächst geringerer Auslastung vergleichsweise höhere Kosten anfallen.

3. Hilfsweise: Kosten des PSTN im Parallelbetrieb als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

Jedenfalls wären die Kosten für den Parallelbetrieb des PSTN auch dann im Rahmen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anzuerken-

nen, wenn man grundsätzlich bereits auf ein NGN abstellen wollte. Der Parallelbetrieb für die Dauer eines längeren Übergangszeitraumes ist für die Telekom nämlich unvermeidlich.

Die Umstellung auf ein NGN steht nicht im Belieben der Antragstellerin. Vielmehr erfolgt diese Umstellung marktgetrieben, d.h. durch die Kunden der Antragstellerin forciert. Solange die Kunden PSTN-Anschlüsse nachfragen und von dem Angebot von IP-Anschlüssen nur zögerlich Gebrauch machen, entspricht es einer effizienten Vorgehensweise, die PSTN-Anschlüsse weiterhin im Rahmen des PSTN-Netzes zu produzieren.

Der Parallelbetrieb von PSTN-Netz und im Aufbau befindlichen NGN stellt während dieses Migrationsprozesses eine effiziente Leistungsbereitstellung dar. Auch weit über den ins Auge gefassten Genehmigungszeitraum hinaus wird es effizient sein, zur Befriedigung der Nachfrage durch die Endkunden weiterhin PSTN-Anschlüsse zu betreiben und aufgrund dessen auch ein PSTN zu unterhalten.

Wir hatten bereits darauf hingewiesen, dass selbst die Neukunden der Antragstellerin (trotz aktiver Vermarktung von IP-Anschlüssen und einem günstigeren Entgelt im Vergleich zum ISDN-Anschluss) sich in der ganz überwiegenden Zahl für PSTN-Anschlüsse und nicht für IP-Anschlüsse entscheiden. Dies zeigt, dass PSTN weiterhin eine nachgefragte Anschlusstechnologie ist und dadurch bedingt auch der weitere Betrieb des PSTN-Netzes aus Effizienzgründen auch von den Endkunden gewünscht wird und daher marktkonform ist.

4. Äußerst hilfsweise: Anerkennung der Kosten des PSTN im Rahmen des § 32 Abs. 2 TKG

Lediglich wenn man der Auffassung der Beschlusskammer folgt und die Kosten des PSTN nicht als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anerkennt, kommt es zu der Situation, dass der Anwendungsbereich des § 32 Abs. 2 TKG eröffnet ist. Nach dieser Vorschrift werden Kosten zu-

sätzlich zu § 32 Abs. 1 TKG berücksichtigt, soweit und solange hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder dass die Genehmigung beantragende Unternehmen eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist.

Sowohl zur Frage der rechtlichen Verpflichtung als auch zur Frage der sachlichen Rechtfertigung haben wir auf Blatt 22 f. des Genehmigungsantrags bereits vorgetragen. In der öffentlich-mündlichen Verhandlung fand der Ansatz der Beschlusskammer, die PSTN-Kosten zumindest im Rahmen des neutralen Aufwandes zu finden, keinen Widerspruch.

Im Übrigen ist Folgendes zu bemerken:

- a) Entgegen der Auffassung der Beschlusskammer besteht für den Parallelbetrieb von PSTN und NGN eine rechtliche Verpflichtung. Richtig ist, dass die Antragstellerin verpflichtet ist, die PSTN-Interconnection aufrecht zu erhalten. Diese Verpflichtung beruht nicht nur auf der (vorläufigen) Regulierungsverfügung, sondern auch auf zahlreichen Zusammenschaltungsanordnungen sowie den Bestandsschutzregelungen des Standardangebots, die häufig auch ergänzend zu Zusammenschaltungsanordnungen mit den Zusammenschaltungspartnern der Antragstellerin vereinbart wurden. Diese Verpflichtungen kann die Antragstellerin nach Lage der Dinge nur mit dem vorhandenen PSTN erfüllen. Das NGN der Antragstellerin ist nicht in der Lage, diese Zusammenschaltungsverkehre zu führen, da es an den dafür erforderlichen technischen Einrichtungen sowohl auf der Seite der Zusammenschaltungspartner als auch auf der Seite der Endkunden fehlt.

Demgegenüber verfängt auch nicht der Hinweis der Beschlusskammer, eine PSTN-Zusammenschaltung ließe sich auch mittels Mediagateways erreichen. Die Beschlusskammer übersieht dabei, dass solche Mediagateways jedenfalls nicht in der erforderlichen Zahl vorhanden sind und eine rechtliche Verpflichtung, auf Mediagateways umzustellen jedenfalls unverhältnismäßig wäre, weil sie zu einem unververtretbaren finanziellen Aufwand führen würden.

- b) Jedenfalls liegt eine sachliche Rechtfertigung vor, weil eine Migration ohne einen zeitweiligen Parallelbetrieb beider Infrastrukturen ohne negative Auswirkungen auf den Markt nicht möglich ist. Fehl geht allerdings der Einwand weniger Beigeladener, im Rahmen der Anerkennung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung seien auch solche Kosten nur im Rahmen einer „effizienten“ Migration anzuerkennen. Voraussetzung für die Anerkennung als neutraler Aufwand ist gerade, dass diese Aufwendungen nicht im Rahmen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anerkannt wurden. Es wäre widersprüchlich, wenn dann im Rahmen des neutralen Aufwandes erneut die Effizienz geprüft würde. Aufwendungen, die den Effizienzmaßstab verfehlen und deshalb auf ihre Anerkennung als neutrale Aufwendungen zu überprüfen sind, sind per Definition nicht effizient. An sie kann das Effizienzerfordernis also nicht als Voraussetzung für ihre Anerkennung herangetragen werden.

Darüber hinaus ist der im Verfahren – jedenfalls implizit erhobene – Vorwurf mangelnder Effizienz unberechtigt. Die Antragstellerin verfolgt eine effiziente Migrationsstrategie, wenn sie eine markt- und nachfrageorientierte Migration betreibt. Die Antragstellerin hat keinen Zweifel daran, dass es sachgerecht und angemessen ist, nicht aufgrund irgendwelcher Überlegungen am grünen Tisch Migrationsszenarien zu entwerfen und diese sozusagen mit der „Brechtstange“ im Markt durchsetzen zu wollen. Richtig und sachgerecht ist es vielmehr, sowohl auf Zusammenschaltungsseite als auch auf Endkundenseite die Migration marktgetrieben stattfinden zu lassen. Bei verschiedenen Runden Tischen sind daher in den letzten Jahren die Positionen und Anregungen anderer Netzbetreiber aufgenommen und bei der Entwicklung des neuen Zusammenschaltungsregimes berücksichtigt worden.

5. Verhältnis der Entgelte zueinander

- a) Die Antragstellerin hält es für sachgerecht, für die PSTN-Zusammenschaltung grundsätzlich die gleichen Entgelte anzusetzen, wie für die NGN-Zusammenschaltung. Ziel der Entgeltfestsetzung muss es dabei sein, weder Anreize für eine beschleunigte Migration zur NGN-Zusammenschaltung zu setzen, noch Hürden für einen Wechsel von der PSTN- auf die NGN-Zusammenschaltung zu errichten. Insbesondere sollten Arbitragemöglichkeiten ausgeschlossen werden, die den Technologiewechsel verzerren. Aus diesen Grundsätzen folgt, dass für die Leistung Telekom-N-B.2 und für die anderen Zuführungsleistungen die Tarifzone II des PSTN Anwendung finden sollte.

Unter Berücksichtigung der Vorgabe der technologiekonformen Verkehrsübergabe, was bei den Mehrwertdiensten konform der Ursprungstechnologie bedeutet, berechnen die Zusammenschaltungspartner für ihre Zuführungsleistung in PSTN (gemäß den vertraglichen Preisbildungsregeln in Anhang G Teil 2, Pkt2) im Durchschnitt ein Entgelt, das sogar höher liegt als die Tarifzone II. Diese Zusammenschaltungspartner werden mit der Übergabe von Mehrwertdiensten nur dann auf NGN-Technologie migrieren, wenn sie kommerziell nicht schlechter gestellt werden. Sollte das Entgelt für die Zuführungsleistung im NGN auf Basis des Local (Tarifzone I) genehmigt werden, sind für diese Zusammenschaltungspartner keine Anreize gegeben, auf NGN zu migrieren, im Gegenteil, die kommerziellen Bedingungen wären für sie sogar ein Migrationshindernis.

Bei dem größten Teil der Zuführungsleistungen, die Mehrwertdienste betreffen, fällt in einem hohen Prozentsatz in PSTN die Tarifstufe II an, da diese Leistungen nicht bezogen auf die LEZB, sondern bezogen auf die MEZB übergeben werden. Es geht also nicht um eine bestimmte Nachfrageverteilung, wie im Konsultationsentwurf ange-

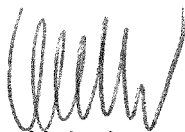
nommen wird, sondern um ein durchschnittliches Entgeltniveau, das sich auf der Grundlage der Verkehrsverteilung ergibt.

- b) Bezüglich der Spreizung der Entgelte zwischen den Tarifstufen I, II und III hält die Antragstellerin daran fest, dass ein identischer Preis für die Tarifzonen II und III angemessen ist, der nahe an der Tarifzone I liegen würde. Die Vorgehensweise der BNetzA, hier auf bisherige, über einen nationalen Tarifvergleich ermittelte Spreizungen des PSTN zugrund zu legen, steht im Widerspruch zu der sonstigen Vorgehensweise der Beschlusskammer, auf ein NGN abzustellen. Der beantragte Weg, Tarifzonen II und III gleich zu bepreisen und den Preis nahe an der Tarifzone I anzugliedern, stellt ein Instrument der Unterstützung der Migration für die Antragstellerin und den Markt dar. Die Beschlusskammer sollte ihre Vorgehensweise daher noch einmal überdenken.

6. Fehlende Bildung des Mischentgeltes bei ICP-O.8

In Ziffer 1.16.3) des Konsultationsentwurfes wurden bei der Berechnung der Mischpreispositionen jeweils nur die Transportkosten für Verbindungen mit Ursprung im Telefonnetz der Telekom berücksichtigt. Korrekterweise hätten aber die Zuführungskosten und die Transitkosten für Verbindungen mit Ursprung in anderen Festnetzen (hier immer nur Ursprung 032) im entsprechenden Mischungsverhältnis berücksichtigt werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hölscher