

An die

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbah-
nen
Beschlusskammer 3
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) 323 002-30
stamm@doldemayen.de

Unser Zeichen:
St/St

Datum:
24. April 2013

**Anordnung und Genehmigung von Entgelten für den Zugang
im MFG und zu KKA und Genehmigung der Entgelte für den
Zugang zu unbeschalteter Glasfaser - BK 3a-13/003 -
hier: Stellungnahme zum Konsultationsentwurf**

Geschwärzte Fassung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der öffentlichen Konsultation zu dem Entwurf einer Entgeltgeneh-
migung für den Zugang im MFG, zu KKA und zu unbeschalteter Glasfaser
nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Abschreibungsdauern für MFG und KKA

Die Erhöhung der Abschreibungsdauern für den MFG auf 25 Jahre und für Kabelkanalanlagen auf 40 Jahren ist nicht nachvollziehbar.

1. Erhöhung der Abschreibungsdauer für den MFG

Die Erhöhung der Abschreibungsdauer für den MFG auf 25 Jahre ist abzulehnen.

Die Erhöhung der Abschreibungsdauer für den MFG beruht darauf, dass die Beschlusskammer den MFG mit dem KVz gleichsetzt, den KVz dem Verzweigerkabelbereich zuordnet und die Abschreibungsdauer für den Verzweigerkabelbereich auf 25 Jahre erhöht. Letzteres begründet sie damit, dass zukünftig aktive Komponenten vermehrt in Richtung der KVz verlagert werden, wodurch die Nutzungsdauer der Kupferkabel im Verzweigerbereich zunehmen wird.

a) Annahmen für die Erhöhung der Abschreibungsdauern im Verzweigerkabelbereich unzutreffend

Der Schlussfolgerung, dass aufgrund des zunehmenden Outdoor-Roll-Outs von FTTC und von Vectoring die Nutzungsdauer des Verzweigerkabels von bislang 20 Jahren auf 25 Jahren zu verlängern sei, müssen wir widersprechen. Zwar ist es richtig, dass durch Technologien, die die Erzielung höherer Bandbreiten auf Basis von Kupferleitungen ermöglichen, diese weiterhin eine effiziente und moderne Infrastruktur darstellen. Allerdings lautet in der Logik des „forward looking“ Kostenansatzes die relevante Frage zur Bestimmung der ökonomischen Nutzungsdauer wie folgt: Wie lange ist aus heutiger Sicht die voraussichtliche ökonomische Nutzungsdauer der Anlagen? Denn in der Logik des Bottom-Up Kostenmodells entsprechend der Beschlusspraxis der BNetzA ist es unerheblich, wie lange Kupferkabel in der Vergangenheit genutzt wurden. Es geht einzig um

die Erwartung der ökonomischen Nutzungsdauer auf der Basis der derzeitigen und künftigen Nachfragestruktur.

Aus heutiger Sicht zeigen sich auch für die Kupferkabel im Anschlussnetz die folgenden Aspekte, die eben nicht für eine ökonomische Nutzungsdauer von mehr als 20 Jahren sprechen:

- Der Bandbreitenbedarf wird auch in Zukunft weiter zunehmen. Es ist sehr unsicher, ob auch nach dem Jahr 2033, also 20 Jahre nach dem Entgeltbeschluss, Kupferkabel wirklich noch weiter eingesetzt werden können, um den Bandbreitenbedarf zu befriedigen.
- Auch die Beschlusskammer scheint davon auszugehen, dass kupferbasierte Anschlussleitungen langfristig durch andere Technologien ersetzt werden, wenn sie schreibt, sie erwarte, dass auch Wettbewerber *„ihre Netzinfrastruktur zunehmend - jedenfalls für einen längeren Übergangszeitraum bis zum Ausbau vollständiger Glasfasernetze im Anschlussbereich - an den Kabelverzweigern anbinden“*.
- Die Substitutionsrisiken für Kupferleitungen im Anschlussnetz sind langfristig aufgrund bislang nur über andere Infrastrukturen realisierbaren möglichen höheren Bandbreiten insbesondere für einen Betrachtungszeitraum von > 10 Jahren sehr hoch.

Gemäß der Regelungen des International Accounting Standard (IAS) sind Unternehmen gehalten, regelmäßig die Nutzungsdauern für ihre Sachanlagen zu überprüfen. Die Nutzungsdauer einer Sachanlage ist mindestens zum Ende einer jährlichen Berichtsperiode zu überprüfen. Wenn die Erwartungen erheblich von früheren Schätzungen abweichen, sind die Abschreibungsbeträge für die gegenwärtige Periode und für die Folgeperioden anzupassen (IAS 16.51).

Im Rahmen der Überprüfung der Nutzungsdauern im Jahr 2012 wurden auch die Auswirkungen der geplanten Weiterentwicklung des

Netzes auf die Anlagenklasse „Kupferzugangsnetz“ analysiert. Die Telekom Deutschland kam darin zum Ergebnis, dass die Nutzungsdauern nicht anzupassen sind. Diese Einschätzung unterscheidet sich im Übrigen auch nicht von einer ähnlichen Analyse in Reaktion auf die Einführung von VDSL. Auch damals war die Einschätzung, dass eine Änderung in der Übertragungstechnologie (deren Nutzungsdauer mit 8 Jahren erheblich unter den hier diskutierten Nutzungsdauern liegt) keine Änderung bei der Nutzungsdauer für das Verzweigerkabel erforderlich macht.

b) Nutzungsdauer von 25 Jahren für alle Bestandteile des MFG unrealistisch

Die Annahme einer Nutzungsdauer von 25 Jahren für sämtliche Bestandteile des MFG ist zudem unrealistisch.

Die Investitionswerte des MFG, für die eine Nutzungsdauer von 25 Jahren angenommen wird, setzen sich zusammen aus dem MFG18-Gehäuse, dem Tiefbau, dem Energieanschluss und der Klimatechnik (Luft-Luft-Wärme-Tauscher – LLWT).

Die Bedenken in Bezug auf eine Abschreibungsdauer von 25 Jahren scheinen auch von der Fachabteilung der BNetzA geteilt zu werden. Denn sie hat in ihrem Prüfbericht empfohlen, weiterhin die Nutzungsdauer von 20 Jahren anzusetzen. Auf diesen Widerspruch geht die Beschlusskammer im Konsultationsentwurf nicht ein.

Die Antragstellerin hält es zwar nach wie vor für richtig, für den MFG nur eine Abschreibungsdauer von ■ Jahren zugrunde zu legen. Selbst wenn man aber von einer Abschreibungsdauer von 20 Jahren für den MFG ausginge (wie von der Fachabteilung empfohlen) sind jedenfalls der Energieanschluss und die Klimatechnik auf keinen Fall so lange nutzbar. Die technisch-ökonomische Nutzungsdauer des Energieanschlusses und der Klimatechnik beträgt maximal ■ Jahre. Ein Weiterbetrieb über diesen Zeitpunkt hinaus dürfte bereits daran

scheitern, dass erforderliche Ersatzteile nicht mehr angeboten werden.

2. Erhöhung der Nutzungsdauer für KKA auf 40 Jahren

Auch die Erhöhung der Nutzungsdauer für KKA und Kabelschächte auf 40 Jahre ist schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Fachabteilung der BNetzA auf Seite 79 des Prüfberichts weiterhin die (aus Sicht der Antragstellerin ebenfalls zu hohe) Nutzungsdauer von 35 Jahren empfiehlt. Die Beschlusskammer nimmt zu diesem Widerspruch in ihrer Beschlussbegründung nicht Stellung.

II. Entgelte für KKA

1. Entgelt für monatliche Verwaltungskosten je beauftragter KKA zum Anschluss an ein MFG

Wir verstehen die Ausführungen der Beschlusskammer zum Anwendungsbereich dieses Entgeltes auf Seite 36 oben der Beschlussbegründung dahingehend, dass die Verwaltungskosten immer dann in Rechnung gestellt werden dürfen, wenn die Antragstellerin die Kabelkanalanlage bereitstellt, damit der Carrier einen MFG erschließen kann. Irrelevant ist hingegen, ob es sich um einen MFG der Antragstellerin oder um einen MFG eines Dritten handelt. Das Entgelt darf hingegen nicht in Rechnung gestellt werden, wenn die Kabelkanalanlage vom Carrier selbst realisiert wird, um einen MFG der Antragstellerin zu erschließen. Sollte die Passage anders zu verstehen sein, bitten wir um eine Klarstellung in der Beschlussbegründung.

2. Kürzung des Bereitstellungsentgeltes für den Sicherheitservice

Die Kalkulation des Bereitstellungsentgeltes für den Sicherheitservice ist nicht nachvollziehbar.

Das beantragte Entgelt wurde um ca. 50% gekürzt. In der Beschlussbegründung wird jedoch nur eine Pauschalkürzung bei ZW_Auftragsmanagement um 35% erwähnt (S. 45 der Beschlussbegründung). Soweit im Vorgängerbeschluss Kürzungen vorgenommen wurden, weil einzelne Prozessschritte aufgrund eines Vor-Ort-Termins als nicht erforderlich angesehen wurden, hat die Antragstellerin diese Prozessschritte schon von sich aus nicht mehr in der Kostenkalkulation dieses Antrags berücksichtigt. Andere Gründe für die Kürzung lassen sich der Beschlussbegründung nicht entnehmen. Der Beschluss leidet insoweit unter einem Begründungsmangel.

3. Entgelt für die Kapazitätsprüfung vor Ort (Zugang zu KKA)

Die Streichung der Kosten für die Reinigung verschmutzter Kabelkanalrohre in der Angebotsphase (S. 34) ist nicht gerechtfertigt. Die Annahme der BNetzA, das Stadium einer verursachungsgerechten Kostenallokation für die Rohrreinigung werde erst in der Herstellungsphase erreicht, ist nicht zutreffend.

Die Tätigkeit der „Reinigung verschmutzter Rohre“ ist notwendig, um eine gesicherte Aussage zum Zustand des für die Vermietung in Frage kommenden Kabelkanalrohrs zu treffen. Insbesondere wenn die Kabelkanalanlagen stärker verschmutzt sind (z.B. mit Sand oder Schlamm zugesetzt bzw. Wurzelwerk eingewachsen), müssen zusätzliche Reinigungen durchgeführt werden, um den späteren Einzug einer Glasfaser zu ermöglichen. Solche Kabelkanalanlagen müssen bereits vor der eigentlichen Kalibrierung von starken Verschmutzungen befreit werden. Eine Kalibrierung ohne vorherige Reinigung ist nicht möglich. Kann eine Kalibrierung nicht stattfinden, kann das Leerrohr nicht zur Verfügung gestellt werden.

Der Ansatz der BNetzA, diese Tätigkeiten der Herstellungsphase zuzuordnen, wird weder einer verursachungsgerechten Zuweisung von Kosten noch einer effizienten Leistungsbereitstellung gerecht.

Ist der Hinweis der BNetzA so zu verstehen, dass die Reinigung zwar in der Angebotsphase erfolgen soll, aber erst in der Herstellungsphase in Rechnung gestellt werden darf, stellt dies keine sachgerechte Kostenverteilung zwischen der Antragstellerin und den Carriern dar. Mietet der Carrier keine Kabelkanalanlagen, muss die Antragstellerin die Kosten der Reinigung tragen, auch wenn sie die Kabelkanalanlage nicht nutzt oder möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt nutzen wird, zu dem eine Reinigung erneut notwendig wird.

Meint die BNetzA hingegen, dass die Antragstellerin die Reinigung der Kabelkanalanlagen erst in der Herstellungsphase beauftragen und durchführen lassen darf, wäre eine solche Vorgehensweise ineffizient, weil die Tätigkeiten der Auftragsabwicklung und Fakturierung sowie die Kosten der Absperrung, Anfahrt etc. erneut anfallen würden. Dies würde zu einer erheblichen Verteuerung der Leistung führen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass ein Carrier, der sich einmal zur Nutzung von MFG und KKA entschieden hat, die KKA der Antragstellerin auch mit hoher Wahrscheinlichkeit anmieten wird.

4. Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG im Zusammenhang mit dem Überlassungsentgelt für KKA

Trotz der Änderung des § 32 Abs. 2 TKG im Vergleich zur der Vorgängervorschrift in § 31 Abs. 3 TKG 2004 will die Beschlusskammer an ihrer bisherigen Beschlusspraxis festhalten, dass kein Aufschlag erfolgt, wenn die von der Beschlusskammer ermittelten KeL über den im Kostennachweis nachgewiesenen Kosten auf der Basis von Buchwerten liegt. Die Beschlusskammer begründet dies ausschließlich mit teleologischen Erwägungen. Dabei setzt sie die auf der Basis von Buchwerten ermittelten Kosten mit den Ist-Kosten des regulierten Unternehmens gleich. Mit der Deckung der Ist-Kosten sei der Teleologie des § 32 Abs. 2 TKG genüge getan. Die Auffassung der Beschlusskammer überzeugt nicht und trägt der Gesetzesänderung in keiner Weise Rechnung.

- Zunächst operiert die Begründung im Beschlussentwurf mit einem weder ökonomisch vorgegebenen noch gesetzlich definierten Begriff der Ist-Kosten. Die dem Unternehmen tatsächlich entstehenden Kosten werden mit Maßstäben des externen Rechnungswesens identifiziert, obwohl es hierfür weder rechtlich noch ökonomisch eine Begründung gibt. Bezugspunkt der „Vermögensauszehrung“ ist ein Modell der nominalen Kapitalerhaltung. Dieses Modell ist aber lediglich eins von mehreren ökonomischen Modellen, das weder im TKG noch im europäischen Rechtsrahmen an irgendeiner Stelle vorgegeben wird.
- Entgegen dem Sprachgebrauch der Beschlusskammer ist der Begriff der „tatsächlichen Kosten“ ein Rechtsbegriff, der durch die Rechtsprechung des EuGH definiert ist. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend erkannt hat, ist der Begriff der tatsächlichen Kosten ein Oberbegriff zu den historischen Kosten und den voraussichtlichen Kosten bzw. den aktuellen Kosten.

BVerwG, Urteil vom 23.11.2011, 6 C 11.10, Rz. 28.

Auch die auf der Basis von Bruttowiederbeschaffungswerten berechneten Kosten des Teilnehmeranschlussnetzes sind daher für die Antragstellerin tatsächliche Kosten und damit Ist-Kosten. Sie sind der Bezugspunkt für die Beaufschlagung nach § 32 Abs. 2 TKG.

- Dass der Gesetzgeber den Bezugspunkt für den Aufschlag nach § 32 Abs. 2 als Bezugspunkt der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorgesehen hat, zeigt, dass der Gesetzgeber an dieser Stelle nicht einer Konzeption der Veränderung der Vermögensauszehrung bezogen auf ein Konzept der nominalen Kapitalerhaltung gefolgt ist. Vielmehr will der Gesetzgeber dem regulierten Unternehmen einen Zuschlag auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zugestehen. Bei den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung handelt es sich um den Als-Ob-Wettbewerbspreis. Ausgangspunkt soll also der Preis sein, der sich bei wirksamem Wettbewerb ergäbe. Auf die-

sen Ausgangspunkt erfolgt nach § 32 Abs. 2 TKG der Aufschlag. Dem Unternehmen soll damit eine Refinanzierung der Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG außerhalb des wirksamen Preiswettbewerbs ermöglicht werden. Mit anderen Worten: Die Wettbewerbsposition des regulierten Unternehmens soll durch die Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG nicht beeinträchtigt werden. Diese sollen nicht zu Lasten der im Wettbewerb erzielbaren Marge gehen. Es soll also diese Aufwendungen unabhängig von dem durch die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung simulierten Wettbewerbsdruck umlegen können. Unsere Rechtsposition wird daher auch von der Teleologie des § 32 Abs. 2 TKG gedeckt.

III. Pauschalentgelte für die Bereitstellung und Kündigung der unbeschalteten Glasfaser

Die pauschale Kürzung der Gesamtprozesszeiten des Ressorts ZW_Auftragsmanagement in den Pauschalentgelten für die Bereitstellung und Kündigung der unbeschalteten Glasfaser um 35% ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Auf Seite 43 unten / 44 oben führt die Beschlusskammer aus, dass die durch das Vertriebsressort ZW_Auftragsmanagement durchzuführenden Prozessschritte für die Bereitstellung und Kündigung der DF mit Ausnahme der Einzelaktivität [REDACTED] akzeptabel sind.

Auf Seite 45 oben gelangt sie hingegen zu dem Ergebnis die Gesamtprozesszeiten des Ressorts ZW_Auftragsmanagement über sämtliche Zugangsvarianten und damit auch für die unbeschaltete Glasfaser pauschal um 35% zu kürzen. Sie begründet dies mit ihren Beobachtungen im Vor-Ort-Termin betreffend die Prozessaktivitäten der Auftragsabwicklung für den Zugang im KKA in der Herstellungsphase durch das Vertriebsressort ZW_Auftragsmanagement, aufgrund dessen die BNetzA zu dem Ergebnis gelangte, dass die Prozesszeiten

um ■% überhöht waren (und daher gestrichen wurden), und mit dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Da die Beschlusskammer die Prozesszeiten im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Kündigung der unbeschalteten Glasfaser auf Seite 43/44 als akzeptabel anerkannt hat, kann sie eine pauschale Kürzung um 35% nur auf den KeL-Maßstab stützen. Dieser rechtfertigt jedoch eine solche Kürzung nicht.

Die Annahme einer Effizienzsteigerung von 35% auf die Gesamtprozesszeiten des Ressorts ZW_Auftragsmanagement bei der Bereitstellung und der Kündigung der unbeschalteten Glasfaser beruht auf einer Prognose. Eine Prognose setzt voraus, dass sie auf Tatsachen gegründet wird und das gefundene Ergebnis plausibel begründet wird. Insoweit fehlt es an jeglichen Ausführungen seitens der Beschlusskammer.

IV. Teilweise Antragsrücknahme

Die Versatel Ost GmbH ist mit Wirkung zum 19.03.2013 auf die Versatel Deutschland GmbH verschmolzen worden. Die Versatel GmbH, die über die Zwischengesellschaft Versatel Holding GmbH 100% der Anteile an der Versatel Deutschland GmbH hält, hat daraufhin im Verfahren 21 K 2520/10, das die 1. und 2. Teilanordnung BK 3d-09/080 und BK 3c-10/045 zum Gegenstand hat, erklärt, dass die 1. und 2. Teilanordnung funktionslos geworden ist. Sie hat überdies zugesichert, dass sie künftig keinerlei Rechte aus den zugunsten der Versatel Ost GmbH erlassenen Teilanordnungen geltend machen werde. Aufgrund dessen nehmen wir namens und im Auftrag der Antragstellerin den auf die Versatel Ost GmbH bezogenen Antrag auf Anordnung von Entgelten gemäß § 25 TKG für den Zugang im Multifunktionsgehäuse und zu Kabelkanalanlagen zurück.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Barbara Stamm