

BNetzA
29. Mai 2013
JD

QSC AG

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • D-50829 Köln

Vorab per Fax 0228/14 6463

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

29.5

-5 zwV.

Ansprechpartner: Carina Panek
Tel. Durchwahl: - 174
Fax: - 289
Datum: Köln, 28.05.2013

Entgeltantrag First Communication GmbH für IC-Entgelte; BK3-13/034

Konsultationsverfahren

Hier: Stellungnahme der QSC AG

(enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC von der Möglichkeit Gebrauch machen, zu dem Entwurf der Entgeltgenehmigung im Konsultationsverfahren Stellung zu nehmen.

Rein vorsorglich – sollte die Beschlusskammer ansonsten unsere Stellungnahme nicht berücksichtigen - stellen wir hierfür noch einen nachträglichen Antrag auf **Beiladung** zu diesem Verfahren, da unsere wirtschaftlichen Interessen als alternativer Teilnehmernetzbetreiber durch die vorliegende Entscheidung unstreitig berührt sind.

Die Antragstellerin hat mit ihrem Antrag für die Leistung First-B.1 TZ I ein Entgelt in der gleichen Höhe beantragt, wie es von der Telekom für die äquivalente Leistung beantragt wurde. Damit beabsichtigte die Antragstellerin, den Anforderungen der Beschlusskammer an einen auf symmetrische Entgelte gerichteten Antrag genüge zu tun.

Die Beschlusskammer hat der Antragstellerin ein Entgelt in Höhe von 0,0036 bzw. 0,0025 €/Min und somit in gleicher Höhe wie Telekom-B.1 TZ I genehmigt. Die Spiegelung der Anlage F hingegen wurde ausgeschlossen und stattdessen auf die jeweilige Netzstruktur verwiesen.

Dieses Vorgehen der Beschlusskammer hinsichtlich der Verweigerung der Spiegelung ist für uns nicht hinnehmbar, da es weder den Anforderungen an genehmigungsfähige Entgelte gemäß dem TKG entspricht und auch nicht durch etwaige Symmetrieanforderungen geboten ist. Was die Höhe der Entgelte betrifft, so halten wir diese im Rahmen einer Spiegelung der Anlage F für angemessen.

I. Antrag auf Entgelte bestimmt durch Wortwahl

Entscheidend ist insoweit, dass die Antragstellerin ein Entgelt für die Leistung TZ I beantragt hat. Hierbei hat sie auf den mit der Telekom geschlossenen Vertrag verwiesen.

Die Terminierungsleistung TZ I ist altersher anhand der Netzstruktur der Telekom festgelegt worden. Hiernach liegt diese Leistung nur dann vor, wenn es sich um Verbindungen in den einzelnen LEZB (lokalen Einzugsbereichen) handelt, das heißt ausschließlich Verbindungen, die in demselben LEZB terminiert werden, dem der Übergabepunkt (POI) zugeordnet ist. Diese Definition basiert auf den 474 LEZB und Zusammenschaltungspunkten der Telekom. Damit steht fest, dass für eine Terminierung Telekom B.1 TZ I ein genau bestimmtes Maß an Netzkapazität und Verbindungsleistung erforderlich ist.

Eine Auslegung des Antrages muss daher ergeben, dass die zu entgeltende Leistung TZ I der sich aus dem Interconnectionvertrag ergebenden Definition und somit mit der Leistung der Telekom gleich sein soll.

Eine gleichwertige Terminierungsleistung anderer Netzbetreiber liegt nur dann vor, wenn sie für eine Terminierung ebenso (wenig) Aufwand betreiben müssen. Wird für die Terminierungsleistung anderer Netzbetreiber deren jeweils unterste Netzkopplungsebene herangezogen, so stellen sich die Leistungen auch jeweils anders dar. So sind bei einer Netzstruktur mit z.B. nur sechs Zusammenschaltungspunkten wie bei der Antragstellerin naturgemäß weitaus längere Netzstrecken zu überwinden und höhere Verbindungsleistungen zu erbringen. Hieraus ergibt sich, dass die jeweilige Terminierung allein für sich betrachtet auch nur mit höherem Aufwand und Kosten erbracht werden kann.

Demzufolge sind Terminierungsleistungen, auch wenn sie alle auf unterster Netzkopplungsebene erfolgen, dann nicht als gleichwertig zu erachten, wenn ihnen eine unterschiedliche Netzstruktur zugrunde liegt.

Damit stellt sich die Terminierungsleistung First- B.1 TZ I nur dann gleich zu Telekom B.1 TZ I dar, wenn die Anlage F gespiegelt und somit derselbe Maßstab bei der Definition herangezogen wird. Unter dieser Voraussetzung wäre auch die Genehmigung eines Entgeltes in der gleichen Höhe rechters.

II. Genehmigungsfähigkeit der Entgelte

Die Entgelte sind auch deswegen in der vorläufig festgesetzten Höhe nicht rechtmäßig, da sie nicht den Anforderungen des TKG an genehmigungsfähige Entgelte entsprechen, soweit die Spiegelung der Anlage F nicht aufrecht erhalten bleibt.

1. Vergleichsmarkt /KeL

Die Beschlusskammer hat bei der Entgeltfestsetzung die Entgelte für Telekom B.1 TZ I als Vergleichsmaßstab herangezogen, um so symmetrische Entgelte zu erhalten.

Prinzipiell ist die Vergleichsmarktmethode geeignet, symmetrische Preise am Markt und damit Chancengleichheit zu schaffen. Wie wir bereits in früheren Stellungnahmen ausgeführt haben, durfte hier allerdings nicht ausschließlich auf das für die Telekom festgesetzte Entgelt abgestellt werden. Die individuellen KeL der anderen Teilnehmernetzbetreiber können aufgrund der Größe und Auslastung des Netzes durchaus höher ausfallen. Dadurch dass diese vorliegend überhaupt nicht in die Betrachtung einbezogen wurden und es nach dem Willen der Beschlusskammer auch bei den zukünftigen Entgeltgenehmigungsverfahren der alternativen Netzbetreiber nicht werden, führt dies doch zu einer Kostenunterdeckung bei den anderen Netzbetreibern, die noch dadurch verstärkt wird, dass die Wettbewerber der Telekom naturgemäß mehr Terminierungsverkehr im Netz der Telekom generieren als dies jeweils umgekehrt der Fall ist. Diese Benachteiligung hätte noch hingenommen werden können, wenn die Beschlusskammer wie bisher reziproke Entgelte unter Spiegelung der Anlage F und damit Mischpreise bei anderen Netzstrukturen akzeptiert hätte. Nun aber hat die Beschlusskammer dies ausgeschlossen und verschärft dadurch das Gefälle zwischen der Telekom und den alternativen Netzbetreibern, da diese Teilnehmernetzbetreiber für jegliche Terminierungsleistung auf unterster Netzkopplungsstufe nur das entsprechende Entgelt der Telekom verlangen dürfen, obwohl eine Terminierung bei 474 erschlossenen Zusammenschaltungspunkten im Durchschnitt weniger Kosten produzieren dürfte als eine bei z.B. nur zwei, da hier die Terminierungsleistung dann zwangsläufig auch größere Strecken überbrückt.

Dass die Kosten der alternativen Teilnehmernetzbetreiber über denen der Telekom liegen, ergibt sich ja auch bereits aus den Ausführungen der Beschlusskammer selbst. So führt sie aus, dass, wenn anstelle des Telekomnetzes ein Referenznetz für die Entgeltermittlung herangezogen worden wäre, das von der Dimensionierung den Netzen der aTNB eher entspricht, höhere Terminierungsentgelte genehmigt worden wären.

Hätte die Antragstellerin ihren Antrag der Höhe nach leider nicht konkret auf die der Telekom genehmigten Entgelte begrenzt, hätten ihr – bei Nichtanerkennung der Spiegelung der Anlage F- aufgrund dessen zwingend höhere Entgelte zugestanden werden müssen.

Hieraus ergibt sich, dass Teilnehmernetzbetreiber, die Strukturen mit nur wenigen Zusammenschaltungspunkten geschaffen haben, demzufolge durch die vorliegende Entscheidung auf Kosten des Symmetrieprinzips benachteiligt werden.

2. Spiegelung der Anlage F

Wenn die Entgelte der Telekom Deutschland als Maßstab für den Vergleichsmarkt dienen sollen, kann dies nur unter der Prämisse erfolgen, die Spiegelung der Anlage F aufrechtzuerhalten

Darüber hinaus gibt es auch keine stichhaltigen Gründe, von dieser bisherigen Praxis zwingend abzuweichen.

a. Terminierungsempfehlung

Aufgrund der Terminierungsempfehlung ergibt sich nicht zwingend die Notwendigkeit, auf die Spiegelung der Anlage F zu verzichten. Die Beschlusskammer weist insofern die in den Verfahren BK3-12/092 und BK3-12/095 vorgebrachte Kritik zurück, dass die unterschiedlichen Netzstrukturen zu berücksichtigen seien. Die Empfehlung sehe eine Asymmetrie als gegeben an, wenn unterschiedliche Kostenstrukturen Berücksichtigung fänden.

Richtig ist, dass diese Empfehlung vorsieht, dass Terminierungsentgelte grundsätzlich symmetrisch sein sollen. Prinzipiell soll hierbei auch die individuelle Netzstruktur unmaßgeblich sein. Stattdessen soll eine effiziente Netzstruktur als Maßstab dienen.

Wie die Beschlusskammer ausführt, sollen die für die Entgelthöhe maßgeblichen effizienten Kosten anhand eines auf einen flächendeckenden Anbieter ausgerichteten Kostenmodells ermittelt werden. Hierbei verweist die Beschlusskammer auf die Telekom als Referenznetzbetreiber. Eine Übertragung der Netzstruktur müsse und dürfe deshalb aber nicht erfolgen.

Es ist aber widersprüchlich, für die Entgelthöhe auf ein Netz mit vielen Zusammenschaltungspunkten und somit kurzen Verbindungsstrecken zur Ermittlung der Entgelthöhe für eine Terminierung abzustellen, umgekehrt aber für die Einordnung einer Leistung als Terminierung in diesem Sinne andere Kriterien heranzuziehen. Ein solcher Ansatz würde dazu führen, dass durchaus verschiedene Leistungen einheitlich bepreist würden, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestünde.

Zudem beschäftigt sich die Empfehlung ausdrücklich mit der Frage der Entgelthöhe einer Terminierungsleistung. Nicht aber erfolgt die Definition, wann eine Terminierung überhaupt vorliegt und welche Leistungsbestandteile hierfür maßgeblich sind. Die Definition einer

einheitlichen, gleichwertigen Terminierungsleistung, die als Maßstab herangezogen wird, ist Sache der Regulierungsbehörde. Der Beschlusskammer bleibt es demnach nach der Empfehlung unbenommen, als Terminierung die Übergabe auf unterster Netzkopplungsebene, wobei letztere durch 474 LEZB definiert wird, festzulegen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass nach Aussagen der Kommission eine Änderung der bisherigen Praxis, für die Abrechnung gleiche fiktive Netzstrukturen zu unterstellen, durch die Terminierungsempfehlung nicht beabsichtigt ist.

b. Keine Änderungen der Rechtsgrundlagen

Die überarbeitete Marktdefinition zu Markt 3 liefert ebenfalls keinen Hinweis darauf, dass die bisherige Praxis geändert und nun ein symmetrisches Entgelt unabhängig von der Ausgestaltung der Netzinfrastruktur geschaffen werden müsste.

Die Marktdefinition BK1 - 07/001 führte zum Begriff der Terminierung aus:

*"Bei dieser Leistung, welche für den vorliegenden Zweck als B.1-Terminierung bezeichnet wird, stellt der jeweilige Netzbetreiber über die vereinbarten ICAs an den VE:N **der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene** vollautomatisch aufgebaute Verbindungen (...) her."*

Im Anschluss wird erneut präzisiert, dass eine Terminierungsleistung nur bei Übernahme auf unterster Netzzugangsebene vorliegt.

Die Marktdefinition BK1-10/002 führt nun als Definition der Terminierung aus:

*"Zu dem Markt für die Anrufzustellung zählen alle diejenigen Verbindungsleistungen, welche der Netzbetreiber, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer angeschlossen ist, einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten auf dessen Nachfrage hin nach Übernahme einer Verbindung auf **der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene** erbringt."*

Dementsprechend wurden die Teilnehmernetzbetreiber auch zur Erbringung von Terminierungen auf unterster Netzkopplungsebene - was nach der oben genannten Definition eigentlich doppelt ist - verpflichtet.

An der Definition der Terminierungsleistung hat sich wie dargelegt nichts geändert. Die Teilnehmernetzbetreiber sind seit Jahren zur gleichbleibenden Leistung verpflichtet. Warum bisher bei der Entgeltfindung sachgerecht einheitlich auf ein Netz mit 474 Zusammenschaltungspunkten als niedrigste Netzkopplungsebene abgestellt werden konnte, dies jetzt aber nicht mehr der Fall sein soll, ergibt sich hieraus nicht.

c. Rückwirkungsproblematik

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der hierzu fehlenden Aussagen der Beschlusskammer bisher ungeklärt ist, inwieweit die anderen alternativen

Teilnehmernetzbetreiber mit einer möglichen Rückwirkung ihrer zukünftigen Entgeltgenehmigung auf den Zeitpunkt ihrer Regulierungsverfügung rechnen müssen.

d. Fazit

Soweit die Beschlusskammer die Entgelte der Telekom als Vergleichsmaßstab heranziehen will, ist es zwingend erforderlich, die Spiegelung der Anlage F weiterhin anzuerkennen, um den Anforderungen des TKG an genehmigungsfähige Entgelte und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung zu tragen.

III. Folgen der Entscheidung

Das Beibehalten der Entscheidung in der jetzigen Form würde zu gravierenden Auswirkungen nicht nur bei der Antragstellerin selbst, sondern auch in Zukunft bei Übertragung in gleichgelagerten Verfahren bei allen anderen Netzbetreibern führen.

1. Auswirkungen bei der Antragstellerin

Die Entscheidung führt nicht nur zu einer Benachteiligung der Antragstellerin und somit zu wirtschaftlichen Einbußen, sondern auch zu signifikanten Auswirkungen in der Abrechnungspraxis.

Zum einen ist es erforderlich, die bestehende Tarifierung anhand von Mischentgelten umzugestalten, um den Anforderungen der Beschlusskammer genüge zu tun. Des Weiteren muss hinsichtlich jedes Zusammenschaltungspartners individuell überprüft werden, wie die Zusammenschaltungsstruktur ausgestaltet ist, um hieraus die in Frage stehenden Tarifzonen neu zu ermitteln. Die bisherige Abrechnung nach einheitlichen Verzonungstabellen gegenüber allen Zusammenschaltungspartnern ist durch das beabsichtigte Vorgehen der Beschlusskammer nicht mehr möglich. In der Praxis bedeutet dies, dass sowohl signifikanter IT-Entwicklungsaufwand als auch Aufwand für die Konfiguration der verschiedenen Preisstrukturen im Billingsystem eines jeden Zusammenschaltungspartners - mit Ausnahme der Telekom Deutschland - erforderlich sind. Dieser Aufwand ist nicht nur personeller und zeitlicher, sondern definitiv - auch in der sich hieraus ergebenden Folge - finanzieller Art.

Hinzu kommt die durch den Zeitversatz zwischen Regulierungsverfügung und endgültiger Entgeltgenehmigung bestehende mögliche Verpflichtung von Neuberechnungen rückwirkend zur Gültigkeit der endgültigen Regulierungsverfügung. Insoweit wäre es hilfreich, wenn die Beschlusskammer sich zur Rückwirkungsthematik hinsichtlich der übrigen Teilnehmernetzbetreiber mit Reziprozitätserklärung äußern würde.

Darüber hinaus ist durch die vorliegende Entgeltentscheidung nicht nur die Terminierungsleistung B.1 allein betroffen. Gleiches gilt für die Entgelte für Zuführungen zu Mehrwertdiensten, die auf B.2 basieren. Auch hier muss dann von unterschiedlichen Verzonungen durch die unterschiedlichen alternativen Teilnehmernetzbetreiber ausgegangen werden, was sowohl bei diesen wie auch bei den VNB/SP zu den oben beschriebenen Aufwendungen führen wird. Dies bedeutet, dass die Beschlusskammer durch Änderung der langjährigen Praxis die Antragstellerin und alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber und VNB/SP zu signifikanten Umstrukturierungen in ihren Netzen und ihren Abrechnungssystemen zwingt, die nur mit hohem personellen, zeitlichen und definitiv auch finanziellem Aufwand zu bewältigen sind.

2. Auswirkungen bei den anderen Teilnehmernetzbetreibern

Die oben geschilderten Folgen treffen zwar derzeit nur die Antragstellerin sowie die T&Q und die netzquadrat GmbH, die es ebenfalls bei ihren Entgeltanträgen belassen haben. In naher Zukunft werden aber alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber, auch die QSC und ihre anderen Tochterunternehmen, mit Erlass einer Regulierungsverfügung und der hierauf basierenden Entgeltgenehmigungen ihre Netz- und Tarifierungsstruktur umstellen müssen, sollte es die Beschlusskammer entgegen der oben genannten Argumente bei der Abkehr von der bisherigen Praxis belassen und die Spiegelung der Anlage F nicht mehr anerkennen.

Darüber hinaus werden die Unternehmen auch in ihrer wirtschaftlichen Situation beeinflusst, wenn sie für eine Terminierungsleistung, für die längere Übertragungswege eingesetzt werden, nur ein Entgelt in gleicher Höhe wie die Telekom fordern dürfen, die hierfür weniger Kapazitäten vorhalten muss. Durch diese Entscheidung könnte sich somit die gesamte Wettbewerbssituation zu Lasten der alternativen Teilnehmernetzbetreiber verändern, was eines der wichtigsten Regulierungsziele - Schaffung chancengleichen Wettbewerbs- konterkarieren würde.

3. Verhältnismäßigkeit

Es scheint insoweit fraglich, ob im Hinblick auf die anstehende Migration zu IP, die ebenfalls zwingend zu einer Neustrukturierung der Vertragsbeziehungen und der operativen (Abrechnungs-)Systeme führen wird, eine ausschließlich die alternativen Teilnehmernetzbetreiber betreffende Verpflichtung, ihr Vertragsmanagement und Billing vorher nochmals umzugestalten, verhältnismäßig ist. Verhältnismäßigkeit ist nur dann gegeben, wenn die Verpflichtung geeignet und erforderlich ist, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen, und zudem auch angemessen.

Das von der Beschlusskammer verfolgte Ziel ist es, symmetrische Terminierungsentgelte zu schaffen. Hierfür ist - wie oben dargelegt - die Verpflichtung, die Terminierung jetzt nach der

jeweils untersten Netzstufe zu bestimmen, prinzipiell geeignet, wollte man die Terminierungsleistung unabhängig von der Netzstruktur tatsächlich als gleichwertige Terminierungsleistung einstufen.

Es fehlt aber bereits an der Erforderlichkeit. Symmetrie kann auch dadurch erreicht werden, dass es bei der bisherigen Regelung - Spiegelung der Anlage F - für alle Unternehmen verbleibt. Insoweit ist dann Anknüpfungspunkt für die Terminierungsleistung - richtigerweise - weiterhin das Netz mit 474 LEZB der Telekom.

Letztlich entscheidend ist aber, dass die durch die Abänderung der Regulierungspraxis erforderlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die alternativen Teilnehmer nicht angemessen sind.

Wie wir bereits oben ausgeführt haben, sind die durch Wegfall der Anlage F erforderlichen Systemanpassungen mit signifikantem finanziellen Aufwand verbunden. Hinzu kommen die finanziellen Einbußen durch Abstufung auf Tarifzone I. Die Zahl der direkten Zusammenschaltungen wird sich auf Grund dieser Entscheidung ebenso verringern wie die Zahl der im Transitbereich tätigen Unternehmen, da jede zusätzliche direkte Zusammenschaltung ja mit Anpassungen des Abrechnungssystems und der zusätzlichen Pflege anderer Verzonungstabellen verbunden sein würde. Viele direkte Zusammenschaltungen, die heute durch Verkürzung der Laufzeiten zum Beispiel positiv für den Verbrauchernutzen sind, würden damit zukünftig unterlassen.

Letztes führt dazu, dass sich damit die Position der Telekom auf dem Transitmarkt zusätzlich erheblich stärken wird, was die Telekom ja zurzeit auch durch ihre neue Tarifstruktur für Telekom-B.1 TZ II und III eindeutig intendiert.

Es kann nicht Ziel und Zweck einer effizienten Regulierung sein, Unternehmen durch Regulierungsentscheidungen und -verpflichtungen mit signifikanten finanziellen Folgen dem Wettbewerb zu verschließen, obwohl die der Entscheidung bzw. Verpflichtung zugrundeliegende Leistung (Interconnection via PSTN) in naher Zukunft abgeschafft werden wird. Hier kommt der im "dolo agit"-Grundsatz verankerte Grundgedanke zum tragen, dass nicht etwas gefordert werden darf, was eh bald zurückzugeben bzw. im vorliegenden Fall wieder zu ändern ist.

Diese Beeinträchtigung der alternativen Teilnehmernetzbetreiber kann auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass diese zwingend erforderlich sei, um einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Telekom und den alternativen Teilnehmernetzbetreibern zu schaffen. So klingt es in der Begründung des Beschlusses an, dass die Telekom durch ihre umfassende Netzstruktur gegenüber kleineren Wettbewerbern, die gezielt agieren könnten, benachteiligt sei. Zudem hätten Letzte im Gegensatz zur Telekom stets benötigte Vorleistungen einfach einkaufen können, statt selbst die hierfür notwendigen Investitionen zu tragen. Durch den Wegfall der Spiegelungsmöglichkeit soll nun diese angebliche Schlechterstellung beseitigt werden.

In der Tat liegt eine solche nicht vor. Auch wenn die Telekom ihr großflächiges Netz in der (Monopol-)Vergangenheit zwingend aufbauen und so auch vielleicht weniger lukrative Gebiete erschließen musste, so hat sie diesen potentiellen Nachteil durch ihre einseitige Vertragsgestaltung mit ihren Zusammenschaltungspartnern seit 1998 bereits ausgeglichen. Nach Ansicht der Telekom steht ihr aufgrund ihres IC-Vertrages das Recht zu, ihre Zusammenschaltungspartner jederzeit zum Ausbau weiterer ICAs auf ihre Kosten aufzufordern, wobei die Kosten des Wettbewerbers – auch seit 1998 – komplett von diesem zu tragen waren. Theoretisch hätte sie über diese Regelung jeden zum Ausbau von 474 LEZB und damit zur allumfassenden Abrechnung auf TZ I zwingen können.

Wenn es aber die Telekom durch ihre Vertragsgestaltung im Privatrecht geschafft hat, potentielle Nachteile ergebend aus der Vergangenheit und den Zugangsverpflichtungen zu beseitigen, so besteht keine Notwendigkeit, dass die Beschlusskammer durch Verwaltungsentscheidung privatrechtsgestaltend tätig wird und bestehende funktionierende Systeme ändert.

Demzufolge entspricht das Vorgehen der Beschlusskammer nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dieser wird nur dadurch gewahrt, dass die langjährige bisher allgemein akzeptierte Praxis bestehen bleibt, sämtlichen Teilnehmernetzbetreibern die Spiegelung der Anlage F weiterhin im Rahmen der PSTN-Zusammenschaltung zu gestatten.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG


Christof Sommerberg
Leiter Regulierung


Carina Panek
Justitiarin Regulierung