

1&1 Versatel GmbH, Niederkasseler Lohweg 181-183, 40547 Düsseldorf

Bundesnetzagentur  
Beschlusskammer 3  
Postfach 8001  
53105 Bonn

Boris Schmidt  
T + 49 211 52283- 213  
F + 49 211 52283- 213  
M + 49 174 9680733

boris.schmidt@1und1.net  
www.1und1.net

vorab per Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de

Düsseldorf, 22. Mai 2019

**BK 3c-18/018 – 2. Konsultationsentwurf zu Antrag der Telekom Deutschland wegen Genehmigung der Entgelte für Terminierungs- und Zuführungsleistungen im Festnetz im Rahmen von Netzzusammenschaltungen ab dem 01.01.2019**  
**BK 3d-18/036 – 2. Konsultationsentwurf zu Antrag der 1&1 Versatel Deutschland wegen Genehmigung der Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen im Festnetz sowie Infrastrukturleistungen ab dem 01.01.2019**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Stellungnahme vom 18.10.2018 hatten wir zum ersten Konsultationsentwurf zum Antrag der Telekom Deutschland (BK 3c-18/018) Stellung genommen und mit Datum vom 15.10.2018 einen eigenen Antrag auf Entgeltgenehmigung eingereicht (BK 3d-18/036).

Aufgrund des Beschlusses der Kommission vom 15.04.2019 haben Sie mit Mitteilung vom 29.04.2019 die Notifizierungsentwürfe einer Entgeltgenehmigung der Telekom und der alternativen Teilnehmernetzbetreiber zurückgezogen.

Am 15.05.2019 wurde zum Antrag der Telekom sowie zu den Anträgen der alternativen Netzbetreiber jeweils ein neuer 2. Konsultationsentwurf veröffentlicht, mit welchem nunmehr eine stufenweise Absenkung der Entgelte (Gleitpfad) erfolgen soll.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

Wir bedauern, dass die Beschlusskammer nicht die Möglichkeit nutzt, die außergewöhnlichen Umstände zu begründen, welche für den angewendeten Vergleichskostenmaßstab sprechen, dazu nachfolgend zu Punkt 1.). Sofern gleichwohl ein Gleitpfad beschränkt werden soll, bitten wir, diesen anzupassen, dazu nachfolgend Punkt 2.). Weiter bitten wir um Aufhebung und Korrektur der im Entwurf anvisierten finalen Absenkung, dazu nachfolgend Punkt 3.).

## **1.) Begründung für Vergleichsansatz und außergewöhnliche Umstände belegen**

Zunächst möchten wir anmerken, dass die Beschlusskammer richtigerweise und aus guten Gründen die zunächst auf Grund eines reinen BU-LRIC-Modells ermittelten Entgelte, anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung mit anderen EU-Ländern, korrigiert hat.

Es ist festzustellen, dass die Kommission in ihrem Beschluss ausführt, dass Übereinstimmung zwischen der Bundesnetzagentur und der Kommission dahingehend besteht, dass die BU-LRIC-Methode im Zusammenhang mit der Kostenfestsetzung und zur Erreichung der Ziele der Rahmen- und der Zugangsrichtlinie angemessen ist. Der Rückgriff der Beschlusskammer auf die Vergleichsmarktmethode zur Korrektur wird von der Kommission nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Vielmehr weist die Kommission selbst darauf hin, dass sie in Nummer 12 ihrer Zustellungsentgelte-Empfehlung dargelegt habe, dass auch andere als die empfohlene reine BU-LRIC-Methode zur Anwendung kommen können. So wird explizit auch ein Vergleichsansatz genannt. Ein solcher könne, unter außergewöhnlichen Umständen, eine zulässige Alternative darstellen, insbesondere wenn eine nationale Regulierungsbehörde nachweise, dass die Entwicklung eines ordnungsgemäßen Kostenmodells, hier BU-LRIC, objektiv unverhältnismäßig wäre. Dies bedeutet, dass nicht die Anwendung des Vergleichsansatzes grundsätzlich ausgeschlossen ist, sondern dessen Anwendung bei entsprechender Begründung als zulässig angesehen werden könnte. Die im ersten Konsultationsentwurf erfolgte Begründung der Beschlusskammer wurde von der Kommission jedoch nicht als ausreichend angesehen.

Insofern besteht ein geeigneter argumentativer Ansatz, die Anwendung des Vergleichsansatzes durch die Beschlusskammer erneut begründend zu verteidigen.

Zu diesem Zweck möchten wir, neben weiteren, besonders nachfolgende Ansatzpunkte hervorheben: Notwendige Korrektur des BU-LRIC-Ansatzes aufgrund immanenter methodischer Schwächen, dazu nachfolgend a), notwendige Vorbeugung von disruptiven Verwerfungen auf dem deutschen Markt, dazu nachfolgend b) sowie notwendige korrigierende Angleichung mit Blick auf die angestrebte Harmonisierung im EU-Binnenmarkt, dazu nachfolgend c).

### **a) Korrektur des BU-LRIC-Ansatzes aufgrund immanenter methodischer Schwächen**

Aufgrund der fehlenden Einsichtnahmemöglichkeiten in die von der Telekom der Beschlusskammer zur Verfügung gestellten Kostenunterlagen, fehlt uns die Möglichkeit, konkret zu einzelnen Kostenpositionen Stellung zu nehmen.

Auffällig ist jedoch, dass die von der Telekom beantragten Entgelte um das Vierfache über den Entgelten liegen, die nunmehr zu genehmigen beabsichtigt werden. So wurden für die Leistung Telekom-B.1 0,0034 EUR/Minute beantragt, wohingegen nur 0,0008 EUR/Minute genehmigt werden sollen. Die von der Telekom beantragten Entgelte basieren auf den der Beschlusskammer übermittelten Kostenunterlagen und werden damit offensichtlich entsprechend belegt. Diese somit belegten Kosten liegen, ebenso wie die beantragten Entgelte wiederholt über den letztlich genehmigten Entgelten.

Dass die Entgelte nur in weniger als einem Viertel der Höhe der Beantragung anerkannt werden sollen, liefert einen starken Hinweis auf grundsätzliche Schwächen entweder der eingereichten Kostenunterlagen oder des verwendeten Kostenmodells. Dieser Eindruck muss sich noch verstärken,

wenn man berücksichtigt, dass die für die Genehmigung geplanten Entgelte nicht einmal das Ergebnis des angewandten BU-LRIC-Modells, sondern das Ergebnis des korrigierenden Vergleichsansatzes sind. Mit diesem Vergleichsansatz hatte die Beschlusskammer die noch deutlich niedriger ermittelten Kosten nach der BU-LRIC-Methode angehoben.

Aufgrund der vorgenommenen Schwärzungen wegen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse können wir allenfalls aufgrund des nun vorgeschlagenen finalen Tiefpunktes des Gleitpfades vermuten, dass die nach BU-LRIC ermittelten Kosten wohl bei 0,0003 EUR/Minute liegen könnten. Damit würden die nach BU-LRIC ermittelten Kosten nicht nur bei einem Viertel der von der Telekom übermittelten und beantragten Kosten, sondern sogar nur bei einem Zehntel liegen!

Die damit zutage tretende Diskrepanz müsste sowohl seitens der Beschlusskammer als auch seitens der Kommission zu einer kritischen Überprüfung der gewählten Kostenmethode, als auch des angewandten Kostenmodells führen.

Offensichtlich zu Tage tretende Unsicherheiten bei der Kostenermittlung und Bewertung müssen als Begründung für eine Korrektur im Wege des Vergleichsansatzes anerkannt werden. Anderenfalls ist eine schwere Marktstörung nicht zu vermeiden. Die Ergebnisse sind offensichtlich unterverhältnismäßig.

- Wir fordern daher, dass die Beschlusskammer der Kommission eine umfassende Begründung zur Korrektur der Ergebnisse der reinen BU-LRIC-Methode aufgrund methodischer Schwächen im Wege des Vergleichsansatzes übermittelt.

#### **b) Notwendige Vorbeugung von disruptiven Verwerfungen auf dem deutschen Markt**

Der Vergleichsansatz wird von der Kommission nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern kann aufgrund besonderer Umstände zulässig sein, insbesondere wenn die nationale Regulierungsbehörde nachweist, dass die Entwicklung und hier wohl auch Anwendung eines ordnungsgemäßen Kostenmodells, vorliegend BU-LRIC, objektiv unverhältnismäßig wäre.

Die Kommission hat dabei festgestellt, dass sich die Beschlusskammer nicht auf derartige Argumente berufen hat, um die Möglichkeit der Zugrundelegung des Vergleichsmaßstabs in Anspruch nehmen zu können.

- Wir fordern daher, dass sich die Beschlusskammer gegenüber der Kommission auf entsprechende Gründe beruft, wonach die Anwendung des BU-LRIC-Modells objektiv unverhältnismäßig wäre und daher der Vergleichsmaßstab in Anspruch genommen wird.

Seit mehr als einem Jahrzehnt werden die Terminierungsentgelte drastisch verringert, beispielweise von 0,0054 EUR/ Minute in 2008 auf 0,0010 EUR/ Minute in 2018. Mit diesen Entgeltabsenkungen wird den in modernen NGN-Infrastrukturen investierenden Unternehmen kontinuierlich einerseits die Grundlage zur kostengerechten Refinanzierung entzogen und andererseits finanzielle Mittel für weitere Investitionen entzogen.

Ohne die Anwendung des Vergleichsansatzes wären die investierenden Netzbetreiber, wenn man den nunmehr im zweiten Konsultationsentwurf angestrebten Zielpunkt von 0,0003 EUR/Minute zugrunde legt,

mit einer weiteren massiven Absenkung der Entgelte konfrontiert und sähen somit ihre Refinanzierungsfähigkeit und damit die Grundlage für weitere Infrastrukturinvestitionen erheblich gefährdet. Um solche disruptiven Verwerfungen vorzubeugen könnte es – äußerst hilfsweise -, wie ja auch von der Beschlusskammer erkannt, eine schrittweise Absenkung geben. Dies muss aber offensichtlich auch gegenüber der Kommission deutlicher begründet werden, um die Anwendung des zulässigerweise gewählten Vergleichsansatzes zu rechtfertigen.

### **c) Korrigierende Angleichung mit Blick auf die angestrebte Harmonisierung im EU-Binnenmarkt**

Die Anwendung des Vergleichsansatzes ist auch mit Blick auf die in der Rahmen-, der Zugangsrichtlinie sowie im EECC angestrebten Harmonisierung im EU-Binnenmarkt zu rechtfertigen. Hier bedürfte es jedoch ebenfalls einer ausführlichen Begründung durch die Beschlusskammer, um die Anforderungen der Kommission für die Anwendung des Vergleichsansatzes alternativ zur BU-LRIC-Methode zu erfüllen.

Ansatz dafür ist insbesondere, dass der Durchschnitt in den Vergleichsländern deutlich höher liegt, als die durch die Beschlusskammer ermittelte Entgelthöhe nach BU-LRIC. Neben dem pauschalen Verweis auf den Durchschnitt der Vergleichsländer gehört aber auch eine Auseinandersetzung mit einzelnen Vergleichsländern. So ist insbesondere auffällig, dass es vereinzelt erhebliche Abweichungen gibt. Eine Ermittlung und Bewertung solcher Abweichungen, wie z.B. im Falle der sehr niedrigen Werte in Großbritannien ist jedoch nicht erfolgt, ebenso wenig wie mit den vergleichsweise höheren Entgelten in der Tschechischen Republik, den Niederlanden oder der Slowakei.

Grundsätzlich dürfte davon auszugehen sein, dass sich die jeweils vorhandene und nach der BU-LRIC-Methode zugrunde zu legende Infrastruktur und Kostenstruktur in den Vergleichsländern nicht in eklatanter Weise unterscheidet. Umso interessanter dürfte sein, weshalb bei Anwendung derselben Kostenermittlungsmethode so unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden. Eine Auseinandersetzung mit diesem Aspekt fehlt vollständig.

Die angestrebte Harmonisierung im EU-Binnenmarkt sollte sich dann aber nicht nur final bei der Festlegung von maximalen Höchstentgelten abzeichnen, sondern gerade auch bei der dieser Festlegung zugrundeliegenden Kostenermittlung.

- Wir fordern daher, dass die Beschlusskammer auch mit Blick auf die angestrebte Harmonisierung im EU-Binnenmarkt die Gründe für notwendige Anwendung der Vergleichsmethode gegenüber der Kommission ausführt und sich mit den Grundlagen, Details und Abweichungen der Kostenermittlung in den Vergleichsländern kritisch auseinandersetzt.

## 2.) Hilfsweise Anpassung des Gleitpfades

Neben der Nachlieferung der ausreichenden Begründung für die Anwendung der Vergleichsmethode, könnte äußerst hilfsweise die Einführung eines Gleitpfades vorgenommen werden, der jedoch deutlich moderater als jener im Konsultationsentwurf ausgestaltet werden muss.

Der bisher im Entwurf enthaltene Gleitpfad sieht für die Leistung Telekom-B.1 0,0008 EUR/Minute für 2019, 0,0006 EUR/Minute für 2020, 0,0005 EUR/Minute für 2021 und 0,0003 EUR/Minute ab 2022 vor.

Sowohl die starke stufenweise Absenkung muss aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und zur Vermeidung von Marktverwerfungen angepasst werden, dazu nachfolgend a), als auch die finale Absenkung, dazu nachfolgend b).

### a) Stufenweise Absenkung anpassen

Grundsätzlich ist die nahezu vollständige Beliebigkeit, mit welcher die Entgeltstufen insbesondere im Rahmen des Gleitpfades derzeit vorgesehen werden, weder nachvollziehbar noch vermittelbar. Eine, gerade für börsennotierte Unternehmen erforderliche Budget- und Investitionsplanung ist damit nicht mehr seriös möglich. Die mit der nahezu vollständig beliebigen Herabsetzung der Terminierungsentgelte einhergehende Unsicherheit führt zu unkalkulierbaren Risiken in der Geschäftsentwicklung. Betroffen sind davon, neben der Telekom, aufgrund der symmetrischen Regulierung, auch sämtlich alternativen Netzbetreiber.

Sofern unabhängig davon dennoch ein Gleitpfad definiert werden muss, kann der vorgeschlagenen zeitlichen Unterteilung einer stufenweisen Absenkung jeweils zum Beginn eines Jahres ist grundsätzlich zugestimmt werden. Die Höhe der geplanten Absenkungen ist jedoch unverhältnismäßig. Die Absenkung sowohl in der ersten Stufe auf 0,0008 EUR/Minute, als auch die zweite Absenkung in der zweiten Stufe auf 0,0006 EUR/Minute stellen jeweils eine Absenkung von 20% bzw. 25% dar.

In Anbetracht des Umstands, dass wir uns mit der Entgeltgenehmigung für den Zeitraum ab dem 01.01.2019 bereits fast in der Jahresmitte befinden, bedarf eine weitere Absenkung bereits ab 2020 einer weiteren, sehr kurzfristigen Anpassung der Geschäftspläne und bestehender Verträge. Neben den erheblichen regulierungsindizierten Anpassungen und Umsatzbelastungen aus den Entgelten der vorläufigen BNetzA-Entscheidung müssten investierenden Unternehmen somit kurzfristig erneute Anpassungen und Belastungen ertragen. Der Verzicht auf die Einführung einer zweiten Absenkungsstufe ab 2020 und die zeitliche Verschiebung dieser Stufe auf den 01.01.2021 wäre deutlich verhältnismäßiger.

Höchst hilfsweise muss bei Orientierung an dem Vergleichswert zudem auch eine Anpassung des Gleitpfades in der Höhe erfolgen.

- ➔ Wir fordern daher die Beschlusskammer auf, bei hilfsweiser Beibehaltung eines Gleitpfades, die Absenkungsstufen anzupassen auf mindestens 0,0007 EUR/Minute ab 01.01.2021 und Anwendung des bis Anfang 2021 ermittelten europaweit harmonisierten Entgelts ab 01.01.2022.

Dazu sei vorausgestellt, dass eine lineare Absenkung weder gefordert noch erforderlich oder angemessen wäre.

### **b) finale Absenkung auf Zielpunkt des Gleitpfades anpassen**

Als finalen Zielpunkt sieht die Beschlusskammer in ihrem zweiten Konsultationsentwurf nunmehr für die Leistung Telekom-B.1 als Tarif ab dem 01.01.2022 0,0003 EUR/Minute.

Diese 0,0003 EUR/Minute werden dabei als Grenzkostenentgelt bezeichnet (Ziff. 4.2.1.1.4.5.3), wobei vollständig unklar bleibt, wie und aufgrund welcher Kostenunterlagen dieses Grenzkostenentgelt ermittelt wurde oder auf welchen realitätsbezogenen Kostenannahmen ein Grenzkostenmodell beruht. Dies umso mehr, als die Beschlusskammer ausführt, dass die Telekom dazu keine geeigneten Kostenunterlagen vorgelegt habe (4.2.2.1.3). Erstaunlicherweise wird aber bei den „Abzuwägenden Entgelten“ unter 4.2.1.1.4. bei der reinen Grenzkostenermittlung ein Wert in €/min als [BuGG] gekennzeichnet.

Wir begrüßen es, dass die Beschlusskammer erkennt, dass eine sofortige Absenkung auf das von ihr nicht nachvollziehbar ermittelte Grenzkostenniveau zu schwerwiegenden Belastungen der regulierten, investierenden Netzbetreiber führen würde und aus diesem Grunde die Vergleichsmarktbetrachtung beibehält.

Dies sollte jedoch auch Maßstab nicht nur für den Beginn des nunmehr vorgeschlagenen Gleitpfades sein, sondern auch in die Ermittlung und Festlegung des Grenzkostenentgelts einfließen. Hier ist nochmals darauf zu verweisen, dass die durchschnittlichen Entgelte der BU-LRIC berechnenden Länder Anfang Januar etwa bei 0,0009 liegt. Selbst bei einer Absenkung zu Jahresbeginn 2019 oder durch eine Gewichtung entsprechend der Einwohner- oder Nutzerzahl kann das Entgelt für die wichtigste Leistung Telekom-B.1 nur bei 0,0008 EUR/Minute, nicht aber bei 0,0003 EUR/Minute liegen.

Es kann nicht überzeugen, dass sich das Grenzkostenniveau für Deutschland nicht am Durchschnitt orientiert, sondern sogar noch unterhalb von Ländern wie Großbritannien oder Malta liegen soll. Auch an dieser Stelle fehlt es an einer Auseinandersetzung und kritischen Würdigung der Aufstellung und Anwendung von Kostenmodellen, welche für eine wirkliche Harmonisierung erforderlich wäre.

- Wir fordern daher eine nachvollziehbare Überprüfung und Anhebung des Grenzkostenbetrages, als Zielpunkt des Gleitpfades.

### **3.) Aufhebung und Korrektur der im Entwurf anvisierten finalen Absenkung**

Der Zielpunkt des Gleitpfades wird nach dem zweiten Konsultationsentwurf gleichzeitig das Entgelt sein, welches ab dem 01.01.2022 zeitlich unbeschränkt fortgelten soll. Sowohl der ungewöhnlich lange, über vier Jahre hinausgehende, Regulierungszeitraum, als auch die tatsächlich sogar zeitliche Unbeschränktheit passen nicht in das bisherige Regulierungsregime und sind unangemessen.

Wie zuvor ausgeführt, sind die Grundlagen für die Ermittlung des Grenzkostenbeitrages nicht nachvollziehbar, liegen unterhalb aller EU-Nachbarländer, teilweise sogar deutlich, und sollen auch noch zeitlich unbegrenzt gelten. Hinzu kommt, dass eine Berücksichtigung des spätestens bis Anfang 2021 festzulegenden maximalen Höchstbetrages ebenso nicht wird erfolgen können, wie eine Berücksichtigung und Überprüfung der Preis- und Kostenentwicklung.

Es ist daher zu befürchten, dass in Deutschland aufgrund eines nicht nachvollziehbaren Grenzkostenmodells, unabhängig von der Entwicklung in den europäischen Nachbarländern und ohne regelmäßige Überprüfung der Preis- und Kostenentwicklung ein zu niedriges Grenzkostenentgelt die Unternehmen dauerhaft belastet.

- Wir fordern daher, dass neben der Überprüfung und Anhebung des Grenzkostenbetrages (wie oben) zumindest nach Festlegung des unionsweit einheitlichen Höchstentgelts eine Überprüfung des Gleitpfads sowie der Absenkungsstufen und des Zielpunkts des Gleitpfads erfolgt.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



i.V. Marco Goymann  
Director Regulatory Affairs



i.A. Boris Schmidt  
Manager Regulatory Affairs