



DEUTSCHE TELEKOM AG

Postfach 20 00, 53105 Bonn

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Postfach 80 01

53105 Bonn

| | |
|------------------------|---|
| REFERENZEN | GPRA-PRP34 |
| ANSPRECHPARTNER | Katharina Schedel |
| TELEFONNUMMER | 0228-181-63107 |
| DATUM | 18.10.2019 |
| BETRIFFT | Veröffentlichung des Entwurfs einer Entgeltgenehmigung für Terminierungs- und Zugangsleistungen in den Mobilfunknetzen der Telekom Deutschland GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und der Vodafone GmbH hier: Stellungnahme im Rahmen der nationalen Konsultation |

Sehr geehrter Herr Wilmsmann, sehr geehrte Damen und Herren,

zu den am 07.10.2019 veröffentlichten Genehmigungsentwürfen möchten wir namens und im Auftrag der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend „TDG“) wie folgt Stellung nehmen:

1. Prüfung des Beschlussentwurfs

Die Prüfung des Beschlussentwurfs war der TDG nur aufgrund der vorliegenden Unterlagen möglich, insbesondere des Beschlussentwurfs selbst und der Parameterlisten. Eine ausführlichere Prüfung wäre jedoch vor allem auf Basis eines vollständig befüllten WIK-Modells möglich gewesen, welches die Bundesnetzagentur bislang nicht zur Verfügung gestellt hat.

2. Auswahl des Entgeltmaßstab

Wie vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 30.05.2018 [Urteil 6 C 4.17] festgehalten, nimmt die Bundesnetzagentur in der Entgeltentscheidung auch eine Abwägung zum richtigen Entgeltmaßstab vor. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob der in der sog. Terminierungsempfehlung der EU-Kommission (2009) vorgesehene „pure LRIC“ Maßstab besser geeignet

DEUTSCHE TELEKOM AG

Hausanschrift: Service Zentrale, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn | Besucheradresse: Service Zentrale, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn

Postanschrift: Postfach 20 00, 53105 Bonn | Pakete: Postfach 20 00, 53105 Bonn

Telefon: +49 228 181-0 | Telefax: +49 228 181-71915 | E-Mail: info@telekom.de | Internet: www.telekom.com

Konto: Postbank Saarbrücken (BLZ 590 100 66), Kto.-Nr. 166 095 662 | IBAN: DE09 5901 0066 0166 0956 62 | SWIFT-BIC: PBNKDEFF590

Aufsichtsrat: Prof. Dr. Ulrich Lehner (Vorsitzender) | Vorstand: Timotheus Höttges (Vorsitzender), Birgit Bohle, Srinivasan Gopalan, Dr. Christian P. Illek, Dr. Thomas Kremer, Thorsten Langheim, Claudia Nemat, Dr. Dirk Wössner

Handelsregister: Amtsgericht Bonn HRB 6794, Sitz der Gesellschaft Bonn | Gläubiger-ID: DE06ZZZ00000077752



DATUM 18.10.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 2

ist, als die im TKG vorgesehenen Maßstäbe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (für einen Referenznetzbetreiber oder betreiberspezifisch).

Die in dem Beschlussentwurf erfolgte Abwägung ist unseres Erachtens jedoch nicht ausreichend begründet worden. Teilweise werden nicht belegte Annahmen als Grundlage für die Abwägungsentcheidung herangezogen, teilweise werden die bei den jeweiligen Regulierungszielen relevanten Interessen der einzelnen Marktteilnehmer überhaupt nicht aufgegriffen.

Zwar erfasst die Beschlusskammer das Anbieterinteresse -zumindest in Form des gestellten Antrags - wie sich dieses im Verhältnis zu den anderen Regulierungszielen verhält, bleibt im Weiteren aber unklar. Umfänglich führt die Beschlusskammer im Weiteren zu den Nutzer- und Verbraucherinteressen aus. Auch wenn die Annahme nachvollziehbar erscheint, dass günstigere Preise für die Nutzer und Verbraucher von Vorteil sind, belegt die Beschlusskammer ihre Abwägungen jedoch nicht. Zunächst scheint sie davon auszugehen, dass das Angebot von nutzungsunabhängigen Tarifen (Flatrates) für die Endkunden von Vorteil sei. Die steigende Anzahl von Kunden, die solche Angebote nutzen wird als Beleg für das Funktionieren der pure LRIC Maßstabs herangezogen. Dabei bleibt aber die Frage offen, ob das Angebot für den Endkunden tatsächlich vorteilhafter ist. Gerade für Wenigtelefonierer dürfte ein Flatrate-Angebot kaum attraktiv sein. Belege für diese Annahme sind jedenfalls den Ausführungen nicht zu entnehmen. Es bleibt bei der bloßen Behauptung. Auch die Kausalität zwischen dem pure LRIC Maßstabs und der höheren Anzahl der Flatrateangebote und steigender Nutzung dieser wird nicht begründet, vielmehr sogar festgestellt, dass die Entwicklung auch vor Einführung des Maßstabs begonnen hatte.

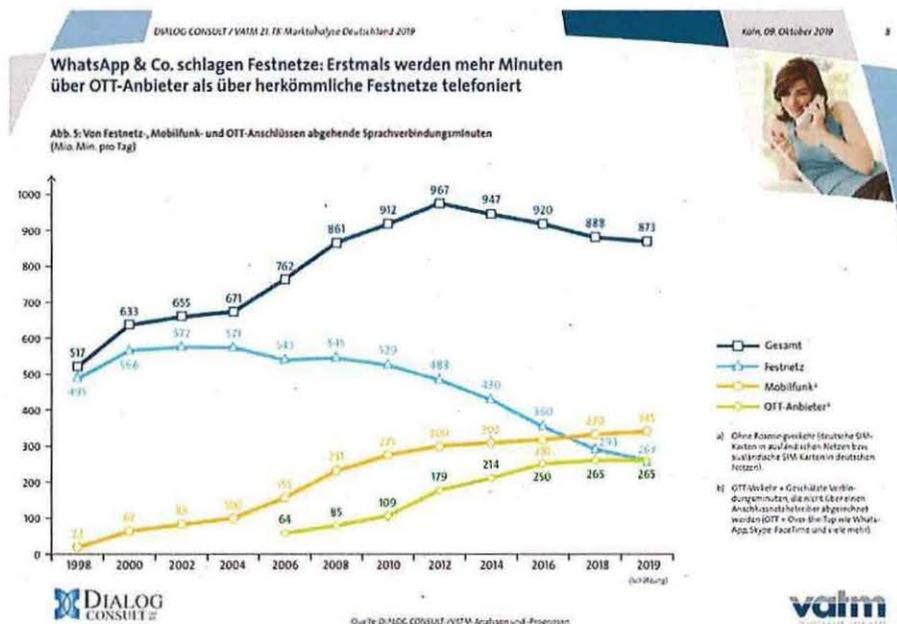
Als weitere Begründung für die positive Wirksamkeit des pure LRIC Ansatzes wird die Intensität des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt herangezogen, die sich beispielsweise in der Einführung des „StreamOn“ Produkts der TDG zeige, was offensichtlich für den Verbraucher als positiv angenommen wird. Auch hier bleibt der Zusammenhang eines Datenproduktes zu den hier festgelegten Entgelten für Sprachdienste vollkommen offen. Das Datenprodukt StreamOn wurde von der TDG aus anderen Gründen eingeführt und ist vollkommen unabhängig davon, ob die Entgelte für die Sprachterminierung bei einem Niveau von 0,9 Ct./Minute oder 1,32 Ct./Minute liegen. Selbst wenn man nur die Sprachdienstangebote der einzelnen (virtuellen) Netzbetreiber betrachtet, so unterscheiden diese sich kaum voneinander, es handelt sich nämlich vor allem um Sprachflatrates, die in Bündeltarifen einen Bestandteil darstellen und schon deshalb einzeln für den Kunden kaum vergleichbar sind. Betrachtet man das extrem günstige Segment, so sind selbst hier (in Postpaid- wie in Prepaidtarifen) entweder Minutenkontingente enthalten oder die Minutenpreise liegen bei 5-10 Ct./Minute. Belege für die Annahme, dass diese Angebote nur aufgrund eines Preises von 0,9 Ct./Minute und nicht bei 1,32 Ct./Minute abbildbar sind, bleibt die Beschlusskammer auch hier schuldig.

DATUM 18.10.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 3

In einem nächsten Schritt, behauptet die Beschlusskammer, dass die Entscheidung auf die Qualität von Netz- und Serviceleistungen allenfalls eine untergeordnete Bedeutung habe. Auch diese Behauptung bleibt unbelegt. Vielmehr wird aus der Beteiligung an der 5G-Frequenzauktion geschlossen, dass sinkende Entgelte keine Auswirkung auf die Investitionsanreize haben, die Unternehmen weiterhin Interesse an einem Ausbau ihrer Mobilfunknetze haben. Auch hier werden zwei Punkte, die in einem kaum messbaren Zusammenhang stehen argumentativ miteinander verknüpft, ohne auch nur im Ansatz auf den hier relevanten Sprachdienst einzugehen. Selbstverständlich musste die TDG und auch die anderen Teilnehmer an der Auktion teilnehmen, da ohne die versteigerten Frequenzen ein zukunftsfähiges Geschäftsmodell kaum realisierbar ist. Auch baut die TDG weiterhin ihr Netz aus. Viel entscheidender ist aber die Frage, welche Auswirkungen die Entscheidung für oder gegen pure LRIC auf den Sprachdienst selbst hat. Die Mobilfunknetzbetreiber geraten immer stärker unter Druck im intensiven Wettbewerbsverhältnis zu den OTT, die den Sprachdienst nicht nur für die gleichen Kunden anbieten, sondern diesen deutlich günstiger produzieren können, weil sie von viel weniger Regulierungsaufgaben getroffen sind. Demgegenüber produzieren die Mobilfunknetzbetreiber den Sprachdienst auf einem deutlich höheren Qualitätsniveau in der Stabilität der Verbindung und Verständlichkeit der Sprache, mit der Möglichkeit Notrufe abzusetzen, ausfallsicherer und mit fast uneingeschränkter Interoperabilität zu allen Rufnummern weltweit. Das Signal, welches die Bundesnetzagentur mit der Entscheidung für pure LRIC sendet, ist dass diese Investitionen in den Sprachdienst sich nicht mehr lohnen. Vielmehr zwingt sie die regulierten Unternehmen, dem steigenden Kostendruck explizit für den Sprachdienst durch Einsparungen an qualitätssichernden Elementen für den Sprachdienst entgegenzutreten. Die Qualität des Angebots des Sprachdienstes in der heutigen Form wird durch diese Entscheidung – anders als in der Abwägung der Beschlusskammer schlicht angenommen – zumindest langfristig beeinträchtigt. Diesen auch für die Verbraucher wichtigen und nach den Regulierungszielen zu berücksichtigenden Punkt findet man in der Abwägung der Beschlusskammer jedoch nicht.

Auch in Bezug auf die Festnetzkunden setzt die Bundesnetzagentur auf die Argumentation der Verfügbarkeit von Flatrates. Pure LRIC habe zu einer deutlichen Erhöhung des Angebots von Flatrates geführt. Die Kausalität dieser Aussage bleibt wie im Mobilfunk unbegründet. Dieses Argument mag noch vor 10 Jahren gegolten haben, der Einfluss der Terminierungspreise auf die Endkundenpreise ist jedoch bereits seit einigen Jahren massiv gesunken, wenn überhaupt noch vorhanden. Auch hier liegt es vielmehr nahe, dass das verstärkte Angebot von Flatrates im Festnetz vielmehr eine Reaktion auf das Abwandern von Festnetzverkehr in Mobilfunknetze und noch viel mehr zu den OTTs darstellt, wie die Beschlusskammer selbst an späterer Stelle feststellt.

DATUM 18.10.2019
 EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
 SEITE 4



Die jüngst vom VATM veröffentlichte Marktstudie zeigt den zugrundeliegenden Trend deutlich. Das Angebot von Flatrates ist keine Reaktion auf pure LRIC Entgelte, sondern auf die Entwicklung beim Sprachdienst im Festnetzmarkt. Würden die Festnetzanbieter nicht durch das Angebot von Flatrates reagieren, dürften die relevanten Festnetzminuten noch viel deutlicher sinken. Diese Entwicklung dürfte der Beschlusskammer auch hinreichend bekannt sein, berücksichtigt wurde sie in der Abwägung in Bezug auf die Endkundeninteressen aber nicht. Auch hier begründet die Beschlusskammer in ihrer Abwägung nicht, warum das Angebot von Flatrates nicht auch bei einem Preis von 1,32 Ct. Minuten im Vergleich zu einem Preis von 0,9 Ct./Minute möglich wäre.

In einem weiteren Argument trägt die Beschlusskammer vor, dass auch der Preis von Call-by-Call Anbietern bei einer Anwendung des KeL Maßstabs steigen würde. Zunächst scheint dieser Aussage die Annahme zugrunde zu liegen, dass die Preisgestaltung zwingend den Kosten aber nicht dem Wettbewerbsdruck folgt. In der Regel dürften jedoch weitere Faktoren für die Preisgestaltung eine Rolle spielen. Wenn man dies aber aus der Überlegung ausklammert, stellt sich weiterhin die Frage, welche Rolle die genannten Call-by-Call Angebote für den gesamten Markt – noch dazu in einer Prognose für die nächsten drei Jahre - noch spielen. Zumal die Beschlusskammer selbst

DATUM 18.10.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 5

argumentiert, wünschenswert sei eine Entwicklung hin zu Flatrate-Angeboten. In der Abwägung dürfte dieser Punkt, sofern er richtig wäre, also nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Entsprechende Überlegungen finden sich auch in der Literatur hierzu. So führt Andreas Westermeier in seinem Beitrag zu den Terminierungsentgelten (Andreas Westermeier in Wirtschaftsdienst, 94. Jahrgang, 2014, Heft 4, S. 275-280) als Fazit aus:

„Entgegen der Ansicht der Europäischen Kommission ist der LRIC-Ansatz nicht unbedingt geeignet, niedrigere Endkumentarife herbeizuführen. Eine empirische Evidenz fehlt und der Ansatz stimmt auch nicht mit der ökonomischen Theorie überein. Vielmehr sind bei Verwendung des LRIC-Ansatzes Effekte zu befürchten, die dem Endverbraucher zum Nachteil gereichen. Um auf Marktreaktionen angemessen reagieren zu können, sollte der Wettbewerb der Regulierungsbehörden nicht durch allzu starre Vorschriften aus Brüssel – auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – unnötigerweise eingeschränkt werden. Viel gravierender ist jedoch der Einwand, dass sich Regulierungsvorgaben nicht an wettbewerbsfremden, politischen Zielvorgaben – wie in diesem Fall niedrige Endkumentarife – orientieren dürfen, sondern sauber und vor allem wertungsfrei ökonomisch fundiert sein müssen.“

Bei der Prüfung des Ziels des chancengleichen Wettbewerbs, betrachtet die Beschlusskammer ausschließlich die Interessen netzloser Anbieter. So geht sie davon aus, dass nur ein Pure LRIC Maßstab diese in die Lage versetzt, die gleiche Kostensituation wie ein Mobilfunknetzbetreiber zu erleben. Vollkommen außer Acht gelassen wird dabei aber der Fakt, dass natürlich der Mobilfunknetzbetreiber Kosten jenseits der hier betrachteten Grenzkosten zu tragen hat, nämlich die des Netzaufbaus, der Betrieb des Netzes und viele weitere Aufwendungen, die netzlose Anbieter nicht tragen müssen. Anders als (mobilfunk-)netzlose Anbieter muss der Mobilfunknetzbetreiber ein solches Netz zunächst aufbauen und betreiben, was nicht nur kostenintensiv, sondern auch mit enormen Risiken verbunden ist. Die Beschlusskammer verweist an anderer Stelle sogar darauf, dass diese Kosten bei nichtregulierten (im Sinne der Empfehlung der EU-Kommission) Endkundenpreisen wiederzuverdienen seien. Ungeachtet der Tatsache, dass die Beschlusskammer diesen Punkt in der Abwägung nicht einmal erwähnt, müsste dies angesichts der Wettbewerbssituation eher für die Interessen der Mobilfunknetzbetreiber sprechen. Überflüssigerweise wird nun auch hier die 5G-Frequenzauktion als Beleg dafür angeführt, dass der Pure LRIC Maßstab sogar geeignet ist, dass ein neuer Netzbetreiber sich an der Auktion beteiligt und offenbar aufgrund dieses Maßstabs Möglichkeiten sieht in den deutschen Mobilfunkmarkt einzusteigen. Auch hier stellt sich die Frage, welchen Zusammenhang die Beschlusskammer herstellen will. In Bezug auf den Sprachdienst liegen jedenfalls keine vor.

DATUM 18.10.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 6

Darüber hinaus verkennt die Beschlusskammer auch hier, dass im Bereich des relevanten Sprachdienstes der Wettbewerb mit den anderen Mobilfunknetzbetreibern und auch mit den anderen virtuellen Mobilfunknetzbetreibern nicht der einzige zu betrachtende Wettbewerb ist. Wie bereits erwähnt ist der Wettbewerb durch OTT-Dienste, die Sprachdienste anbieten, der eigentliche Wettbewerbstreiber. Dies jedoch unter vollständig anderen Regulierungsbedingungen. Dieser Punkt wird bei der Abwägung lediglich als Problem für den Festnetzmarkt angerissen. Für den Wettbewerb zwischen Mobilfunknetzbetreibern und OTTs findet er jedoch überhaupt keine Erwähnung. Dies wäre jedoch umso wichtiger, als die letzte Marktanalyse, auf deren Ergebnissen die hier relevante Regulierungsverfügung fußt bereits so alt ist, dass die Entwicklungen im Wettbewerbsverhältnis zwischen OTTs und Netzbetreibern nach der Marktanalyse noch keine tragende Rolle gespielt haben, nun im aktuellen Marktumfeld aber deutlich intensiver wirken, als dies in der Marktanalyse antizipiert worden ist.

Einzig die Ziele der Vereinheitlichung der Regulierungspraxis und des Abbaus von Bereitstellungshindernissen könnten dafür sprechen, den pure LRIC Maßstab anzuwenden. In einer Gesamtabwägung sprechen aus Sicht der TDG aber deutlich mehr Gründe für den im deutschen Recht als bereits schärfsten Eingriff vorgesehenen KeL Maßstab und die Abwägung sollte diesbezüglich überarbeitet werden.

3. Parametrisierung und WIK-Modell

Grundsätzlich können wir die Parametrisierung des Modells nachvollziehen. Wir begrüßen insbesondere, dass die Beschlusskammer an vielen Stellen den Nachweisen der Mobilfunknetzbetreiber gefolgt ist. Wir erlauben uns aber anzumerken, dass die Annahme, dass der LTE-Ausbau abgeschlossen sei, zu revidieren ist. Die Beschlusskammer schreibt bei der Parametrisierung eine Coverage von 98% für die Folgejahre fort. Diesen Punkt können wir angesichts eines hohen Drucks der Bundesnetzagentur und der Bundesregierung auf die Ausbaupflichtungen, die auch und im Besonderen das LTE-Netz betreffen, nicht nachvollziehen. Konkret sehen die mit dem Bund geschlossenen Verträge eine Versorgung von 99% der Haushalte bundesweit mit LTE bis Ende 2020 und von 99% der Haushalte in jedem Bundesland bis 2021 vor. Zumal die Erhöhung der Coverage für die Erreichung höherer Werte die kostenintensivste ist und insoweit bei der Kostenermittlung Berücksichtigung finden muss. Kritikpunkte am Modell selbst, hatten wir bereits im Laufe des bisherigen Verfahrens und im Rahmen der Vorverfahren geltend gemacht, diese erhalten wir weiterhin aufrecht.

DATUM 18.10.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 7

4. Genehmigungsdauer

Wir begrüßen, dass die Beschlusskammer unserem Antrag zur Genehmigung der Entgelte für einen Zeitraum von 3 Jahren gefolgt ist. In Bezug auf den gleichzeitig neu eingeführten Widerrufsvorbehalt, für den Fall, dass die EU-Kommission einen delegierten Rechtsakt nach Art. 75 des EECC erlässt, haben wir das Verständnis, dass ein solcher nur dann ausgesprochen würde, wenn die Anwendung des delegierten Rechtsakts zwingend für die gleichen Entgelte vorgesehen ist. Der Genehmigungszeitraum von drei Jahren dürfte dies ermöglichen.

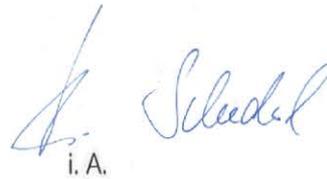
Dieses Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der TDG.

Mit freundlichen Grüßen,



i.V.

Carsten Gottschalk



i. A.

Katharina Schedel