



BK3c-21/004

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

der Telekom Deutschland GmbH, Landgrabenweg 151, 53227 Bonn,
vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin,

vom 04.05.2021 wegen Genehmigung von Überlassungsentgelten für den lokal virtuell
entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (KVz-AP),

Beigeladene:

1. NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Am Coloneum 9, 50829 Köln,
vertreten durch die Geschäftsführung,
2. VATM – Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.,
Frankenwerft 35, 50667 Köln, vertreten durch den Vorstand,
3. 1&1 Versatel GmbH, Wanheimer Straße 90, 40468 Düsseldorf,
vertreten durch die Geschäftsführung,
4. 1&1 Versatel Deutschland GmbH, Wanheimer Straße 90, 40468 Düsseldorf,
vertreten durch die Geschäftsführung,
5. 1&1 Telecom GmbH, Elgendorfer Straße 57, 56410 Montabaur,
vertreten durch die Geschäftsführung,
6. EWE TEL GmbH, Cloppenburg Straße 310, 26133 Oldenburg,
vertreten durch die Geschäftsführung,
7. BREKO – Bundesverband Breitbandkommunikation e.V., Menuhinstraße 6, 53113 Bonn,
vertreten durch den Vorstand,
8. Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München,
vertreten durch die Telefónica Germany Management GmbH und die Telefónica
Deutschland Holding AG, diese vertreten durch die Geschäftsführung bzw. den Vorstand,

...

9. Deutsche Glasfaser Holding GmbH, Am Kuhm 31, 46325 Borken,
vertreten durch die Geschäftsführung,

– Verfahrensbevollmächtigte:

der Antragstellerin: Deutsche Telekom AG,
Friedrich-Ebert-Allee 140,
53113 Bonn,
vertreten durch den Vorstand

diese vertreten durch
Rechtsanwälte Dolde Mayen & Partner
Mildred-Scheel-Straße 1
53175 Bonn

hat die Beschlusskammer 3 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

durch
die Vorsitzende Ute Dreger,
den Beisitzer Dipl.-Kfm. Axel Schug und
die Beisitzerin Sonja Wenzel-Woesler

aufgrund der in Form einer Audio-/Mideokonferenz am 29.06.2021 durchgeführten öffentlichen
mündlichen Verhandlung beschlossen:

1. Mit Wirkung ab dem 01.10.2021 werden folgende Entgelte für die Zugangsleistung
KVz-AP genehmigt:

Nr.	Bezeichnung	Entgelte
1	KVz-AP-VDSL	
1.1.	Überlassung KVz-AP-VDSL	
1.1.1	Überlassung KVz-AP-VDSL, monatlich, je KVz-AP-VDSL	7,85 €
1.1.2	Überlassung des xDSL-Access Node zur Mitnutzung	
1.1.2.1	je KVz bei einem Nachfrager am KVz, jährlich	920,70 €
1.1.2.2	je KVz bei zwei Nachfragern am KVz, jährlich, je Nachfrager	690,55 €
1.2	KVz-Übergabeanschluss 1 Gbit/s	
1.2.1	Überlassung des KVz-AP-Übergabeanschlusses 1 Gbit/s mit Standardanbindung im HVT/am MFG, je KVz-AP-Übergabeanschluss 1 Gbit/s, jährlich	38,11 €
1.3	KVz-AP-Übergabeanschluss 10 Gbit/s	
1.3.1	Überlassung des KVz-AP-Übergabeanschlusses 10 Gbit/s mit Standardanbindung im HVT/am MFG, je KVz-AP-Übergabeanschluss 10 Gbit/s, jährlich	47,62 €

2. Die Genehmigung ist bis zum 30.09.2024 befristet.
3. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

I. Sachverhalt

Die Antragstellerin betreibt ein bundesweites Teilnehmernetz. Aufgrund der Regulierungsverfügung BK3g-15/004 vom 01.09.2016 ist die Antragstellerin zwar weiterhin grundsätzlich dazu verpflichtet, vollständig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (auch Teilnehmeranschlussleitung, TAL) am Hauptverteiler (HVt) oder an einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit (TAE) gelegenen Netzknoten (insb. am Kabel- bzw. Endverzweiger) zu gewähren. Gleichzeitig wurde ihr aber auch die Berechtigung zugesprochen, einen solchen Zugang in den HVt-Nahbereichen unter näher spezifizierten Bedingungen zu verweigern, um einen Einsatz der VDSL2-Vectoring-Technik in den HVt-Nahbereichen zu ermöglichen.

Nach den Vorgaben der o. g. Regulierungsverfügung hat die Antragstellerin im Falle einer ausgeübten Zugangsverweigerung jedoch – als Ersatzprodukt – einen lokalen virtuell entbündelten Zugang zur TAL am HVt (sog. VULA, Virtual Unbundled Local Access) oder einem näher an der TAE gelegenen Netzknoten (sog. KVz-VULA) in Form des Zugangs zum ersten Konzentrationspunkt zu gewähren.

Die Überlassungsentgelte für diese Ersatzprodukte wurden laut Festlegung in der o. g. Regulierungsverfügung einer Ex-ante-Genehmigungspflicht gem. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 30 Abs. 1 Satz 1 TKG unterworfen. Sie wurden von der Beschlusskammer auf Antrag der Antragstellerin mit Beschluss vom 24.09.2019 unter dem Aktenzeichen BK 3c-19/018 befristet bis zum 30.09.2021 genehmigt.

Mit Schreiben vom 04.05.2021 – am 04.05.2021 bei der Bundesnetzagentur eingegangen – hat die Antragstellerin nunmehr erneut die Genehmigung von Überlassungsentgelten für das von ihr angebotene KVz-Alternativprodukt (KVz-AP) beantragt.

Konkret beantragt die Antragstellerin, die Tarife für die Überlassung des KVz-AP-VDSL, die Überlassung des xDSL-Access Node zur Mitnutzung sowie die Überlassung des KVz-AP Übergabeanschlusses mit Standardanbindung am HVt/MFG mit Wirkung ab dem 01.10.2021 bis zum 30.09.2024 zu genehmigen.

Die Antragsunterlagen umfassen neben der eigentlichen Antragschrift eine Leistungsbeschreibung KVz-AP-VDSL als Anlage 1a, eine Leistungsbeschreibung KVz-AP-Übergabeanschluss als Anlage 1b, eine Preisliste KVz-AP-VDSL als Anlage 2a, eine Preisliste KVz-AP-Übergabeanschluss als Anlage 2b, Kostenunterlagen als Anlage 3 sowie eine Deckungsbeitragsrechnung als Anlage 4. Neben einer elektronischen Ausfertigung der vorbezeichneten Kostenunterlagen hat die Antragstellerin auch um aus ihrer Sicht schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigte Fassungen ihrer Antragschrift sowie der Kostenunterlagen zur Weitergabe an die Beigeladenen des Verfahrens übermittelt. Ebenfalls legte die Antragstellerin ein „Gutachten zu Verteil- und Rüstzeiten für Layer 2-Bitstream Access (L2-BSA)“ des Fraunhofer Instituts (nachfolgend: Fraunhofer-Gutachten) sowie ein Gutachten zu der Allokation der Gemeinkosten des Group Headquarters der Deutschen Telekom AG und deren Beurteilung durch die Bundesnetzagentur“ von Professor Dr. Andreas Wieseahn (nachfolgend: Wieseahn-Gutachten) vor.

Im Verlauf des Verfahrens hat die Antragstellerin des Weiteren in mehreren Schreiben auf schriftliche Fragen der Beschlusskammer geantwortet sowie auf Anforderung der Beschlusskammer zusätzliche Unterlagen vorgelegt.

Zur Begründung ihres Antrags führt die Antragstellerin im Wesentlichen aus:

Mit dem Entgeltantrag werden ausschließlich die monatlichen bzw. jährlichen Überlassungsentgelte beantragt, da für diese die laufende Genehmigung am 30.09.2021 endet. Alle übrigen Entgelte werden zu einem späteren Zeitpunkt beantragt, da deren Genehmigung bis zum 30.11.2021 befristet ist.

Im Vorfeld zur öffentlich-mündlichen Verhandlung haben die Beigeladenen zu 2., 3., 4., 5., 6. und zu 7. zu dem Entgeltantrag schriftlich Stellung genommen.

Die Beigeladene zu 2. bewertet die beantragten Überlassungsentgelte als überhöht. Im Vergleich zu den im Vorgängerverfahren aus 2019 genehmigten Entgelten ergebe sich teilweise eine Steigerung von über 30 % bzw. über 50 %.

Der WACC müsse erstmalig und vollständig auf der Grundlage der „Mitteilung der Kommission über die Berechnung der Kapitalkosten für Altinfrastrukturen im Zusammenhang mit der Prüfung nationaler Notifizierungen im Sektor der elektronischen Kommunikation in der EU durch die Kommission (2019/C375/01) (nachfolgend: WACC-Mitteilung“) erfolgen. Insbesondere müsse bei der Berechnung der Entgelte auf eine Kappung des Zinsänderungseffektes verzichtet werden. Der im Rahmen der Entscheidung BK3-20/013 ermittelte Wert i. H. v. 2,90% sei für den anstehenden Entgeltbeschluss entsprechend der Methodik der Mitteilung zu aktualisieren. Eine Glättung des Kapitalzinssatzes (WACC) sei nicht mehr vorzunehmen.

Die Beigeladene zu 2. kritisiert die zahlreichen Schwärzungen im Gutachten des Fraunhofer-Instituts und merkt an, dass eine umfassende Bewertung so nicht möglich sei. Da es sich aber inhaltlich der Methodik der TAL-Prozesszeitgutachten aus den Jahren 2012 und 2016 bediene und die grundlegenden Anforderungen an einen Kostennachweis nach § 34 Abs. 4 TKG nicht erfülle, sei es bereits aus diesen Gründen völlig ungeeignet, die beantragten Entgelte zu begründen. Die beschriebene Indexierung oder die Nutzwertanalyse seien sehr subjektiv. Des Weiteren werde keine Effizienzprüfung vorgenommen, sondern weiterhin die Strukturen der Vorgängergutachten angewendet und ausschließlich eigene Kräfte berücksichtigt - externe Auftragnehmer der Antragstellerin seien aus der Bewertung herausgenommen worden. Kritisch sei auch, dass das Personalcontrolling der Antragstellerin Ergänzungen durchführen durfte. Das Gutachten sei insgesamt nicht repräsentativ, weil nur Bereitstellungsgeschäftsfälle während der Corona Pandemie herangezogen worden seien.

Bezüglich des Gutachtens zur „Allokation der Gemeinkosten des Group Headquarters der Deutschen Telekom und deren Beurteilung durch die Bundesnetzagentur“ wird das Schwärzen von Quellen und die Art und Weise der Zitierungen bemängelt. Aus Sicht der Beigeladenen zu 2. besteht kein Bedarf für eine Anpassung der Allokationsmethodik der Gemeinkosten des „Group Headquarters“. Sowohl nach dem Tragfähigkeitsprinzip als auch nach dem Verursachungsprinzip dürfte T-Mobile US einen hohen Anteil der Gemeinkosten für „Group Headquarter“ abdecken. Eine Vereinzelung der Kosten sei eine willkürliche Abweichung vom Tragfähigkeitsprinzip.

Die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. tragen gemeinsam vor, dass die beantragten Überlassungsentgelte für KVz-AP und Übergabeanschlüsse überhöht seien und beantragen daher, dass

die Überlassungsentgelte für KVz-AP und Übergabeanschlüsse objektiv und ausreichend bestimmt durch die Beschlusskammer ermittelt werden, die beantragten Entgelte jedenfalls als überhöht abgelehnt werden.

Dazu führen die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. aus, dass hierzu der WACC entsprechend der WACC-Mitteilung zu ermitteln sei.

Zwar habe die EU-Kommission noch keine Stellungnahme abgeben können, die sodann von der Bundesnetzagentur zwingend zu berücksichtigen sei, sie habe aber bereits im Notifizierungsverfahren (DE/2020/2264) betreffend der TAL-Einmalentgelte (BK3-20/013) avisiert, dass sie ab dem 01.07.2021 vorgelegte Entgeltentscheidungen auf der Basis der WACC-Mitteilung bewerten werde. Gründe, die ein Abweichen von einer Stellungnahme der EU-Kommission rechtfertigen würden – namentlich abweichende nationale Besonderheiten bzw. gegenläufige private oder öffentliche Interessen würden offensichtlich nicht bestehen.

Im Sinne einer rechtssicheren Entscheidung sei daher bei der Berechnung der Entgelte die Mitteilung der Kommission umzusetzen und eine Aktualisierung des zuletzt im Rahmen der Entscheidung BK3-20/013 ermittelten Wertes i. H. v. 2,90% vorzunehmen. Auch sei der von der Antragstellerin vorgeschlagene Weg mit einem durchschnittlichen europäischen Zins nicht anzuwenden. Dies führe nicht zur angestrebten Auflösung von Inkonsistenzen, sondern vielmehr zu neuen erheblichen Inkonsistenzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Weiter dürften die Beschlusskammer-Gebühren nicht auf die von den Wettbewerbern zu zahlenden Vorleistungspreise umgelegt werden, da diese für die Antragstellerin alleine aus der Stellung als marktmächtiges Unternehmen resultieren.

Bezüglich des seitens der Antragstellerin vorgelegten Fraunhofer-Gutachtens rügen die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. die umfassenden Schwärzungen im Entgeltantrag, die eine vollumfängliche Bewertung unmöglich machen würden. Unabhängig davon werde die Berücksichtigung des Gutachtens in Gänze zurückgewiesen, da dieses ohnehin ein reines „Parteigutachten“ der Antragstellerin mit inhaltlichen Fehlern sei. So würden Zeiten externer Auftragnehmer nicht gemessen oder die Effizienz des Vorgehens nicht geprüft bzw. beanstandet, obwohl dies entscheidend für jede Entgeltgenehmigung sei. Letztlich seien die zu Grunde gelegten Prozesse des Gutachtens im Gegensatz zum gleichartigen TAL-Gutachten nicht transparent. Sie beantragen daher,

das Fraunhofer-Gutachten in der vorliegenden Entgeltentscheidung nicht zu berücksichtigen,

und

ein durch die Beschlusskammer unabhängig zu beauftragendes Gutachten einzuholen, um die Verteil- und Rüstzeiten für L2-BSA zu bestimmen.

Bezüglich des Wieseahn-Gutachtens sind die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. der Auffassung, dass es sich ebenfalls um ein Parteigutachten handle, welches nicht geeignet sei, objektiv die Allokation der Gemeinkosten darzulegen. Ohnehin bestehe kein Bedarf für eine Anpassung der Allokationsmethodik der Gemeinkosten des „Group Headquarters“. Bei Gemeinkosten des „Group Headquarters“ handle es sich typischerweise um leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, die nach dem Tragfähigkeitsprinzip allokiert werden, wie bereits von der Beschlusskammer im Verfahren BK3c-19/001 ausgeführt. Eine Vereinzelung nach dem Verursacherprinzip mit Hilfe der Prozesskostenrechnung auf die Produkte und Dienste sei nicht möglich, da dies eine willkürliche Abweichung von dem Tragfähigkeitsprinzip darstelle. Die Motivation dahinter liege darin begründet, dass T-Mobile seit Jahren besonders hohe Umsätze generiere und sich damit die Gewichte des Umsatzschlüssels und damit die Allokation der Gemeinkosten immer mehr in Richtung

T-Mobile US verschoben habe. Hinzu komme, dass das Gutachten Effizienzgesichtspunkte, insbesondere auch die kostenreduzierenden Auswirkungen auf die Personalkosten durch die fortschreitende Digitalisierung und das Homeoffice-Angebot der Antragstellerin, nicht berücksichtige.

Sie beantragen daher,

das „Gutachten zu der Allokation der Gemeinkosten des Group Headquarters der Deutschen Telekom AG und deren Beurteilung durch die Bundesnetzagentur“ von Professor Dr. Andreas Wieseahn in der vorliegenden Entgeltentscheidung nicht zu berücksichtigen.

Die Beigeladene zu 6. befürchtet, dass durch die Entscheidung zu KVz-AP Vorfestlegungen für spätere Entgeltgenehmigungsverfahren getroffen werden könnten, obwohl das Produkt keine Relevanz für den Markt habe. Sie beantragt daher,

dass die Beschlusskammer eine Genehmigung erteilt, welche eine Verlängerung der aktuell genehmigten KVz-AP-Entgelte, mindestens bis zum 30.06.2022, enthält.

Die Genehmigung solle hierbei ohne weitere Vorfestlegung auf die Gründe der bisherigen Genehmigung gestützt werden. Eine später zu treffende Entscheidung könne dann im Gleichklang und Lichte der Erkenntnisse aus der Genehmigung der TAL-Überlassungsentgelte ab 01.07.2022 im nächsten Jahr und unter dem Rechtsrahmen des novellierten TKG erfolgen.

Bezüglich der Rechtssicherheit der „Verlängerung“ der aktuellen KVz-AP-Entgelte wäre die Beigeladene zu 6. bereit, einen entsprechenden Klageverzicht auszusprechen.

Das Fraunhofer-Gutachten kritisiert die Beigeladene zu 6. aufgrund der zu Grunde gelegten Methodik des „TAL-Prozesszeitengutachtens“ aus den Jahren 2016 und 2012. Es sei zeitlich überholt und inhaltlich völlig ungeeignet, die Höhe der beantragten Entgelte zu begründen. Die grundlegende Anforderung an Kostennachweise gem. § 34 Abs. 4 TKG seien nicht erfüllt. Die Ablaufeffizienz sei bei der Antragstellerin nicht überprüft worden, vielmehr sei die Zeitmessung

auf alte Strukturen bezogen worden. Weiterhin seien Auftragnehmer nicht berücksichtigt worden, sondern lediglich eigene Kräfte. Darüber hinaus seien diese über den Zweck der Datenerhebung informiert worden, was nicht zu repräsentativen Ergebnissen führe. Auch bezüglich der Fahrtzeiten habe es keine bzw. defizitäre Ermittlungen im Rahmen der Studie gegeben. Insgesamt sei die Studie nicht repräsentativ, da sie nur Bereitstellungsgeschäftsfälle untersuche, mitten in den Auswirkungen der Corona-Pandemie durchgeführt wurde und auch inhaltlich erheblich vom ursprünglich schon nicht repräsentativen Ansatz noch mal deutlich abweiche. Aufgrund der organisatorischen und technischen Weiterentwicklung der Antragstellerin sei eine grundlegend neue Studie erforderlich gewesen.

Weiterhin seien im Entgeltantrag die tatsächlich erreichten Produktivitätsfortschrittsraten der Antragstellerin aus ihren Jahresberichten nicht berücksichtigt worden. Eine rückschreitende Produktivität ausgerechnet bei den anschlussbezogenen Vorleistungen sei nicht erkennbar.

Die Beigeladene zu 6. ist darüber hinaus der Ansicht, dass der von der Antragstellerin über PreOrder angebotene Bereitstellungsgeschäftsfall NEU mit „A+1“ (inkl. „HotPort“) auch für das gegenständliche Genehmigungsverfahren relevant sei und zu einer erheblichen Absenkung der Kosten für Entstörungen führen müsse, weil damit ausweislich der Erklärung der Antragstellerin „keine Schaltungen eines Servicetechnikers erforderlich seien“.

Ebenfalls sei durch die Beschlusskammer eine effizienzbezogene Bewertung des in der Kalkulation enthaltenen Vergabeanteils an Auftragnehmer vorzunehmen, da ansonsten eine Einschätzungsprärogative des regulierten Unternehmens anerkannt würde.

Darüber hinaus merkt auch die Beigeladenen zu 6. an, dass die WACC-Berechnungsmethode der Genehmigung ausschließlich der WACC-Mitteilung der Kommission folgen dürfe und weder die Methode der exponentiellen Glättung noch eines „Übergangszinssatzes“ in Betracht komme. Für einen „nationalen Sonderweg“ sehe sie keine Rechtfertigungsgründe.

Als weitere Erkenntnisquelle gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG wird auf die korrekte Ermittlung und Anwendung eines internationalen Tarifvergleichs hingewiesen.

Die Beigeladene zu 7. bemängelt in ihrer Stellungnahme grundsätzlich die Schwärzungen der Verfahrensunterlagen.

Das Wiesehahn-Gutachten zur Allokation der Gemeinkosten sei in weiten Teilen in geschwärzter Version veröffentlicht, daher sei eine Nachvollziehbarkeit der Argumentationen kaum möglich. Bezüglich des Gutachtens des Fraunhofer-Instituts ist die Beigeladene zu 7. ebenfalls der Ansicht, dass eine Nutzwertanalyse subjektive Kriterien beinhalte. Sie kritisiert wie die Beigeladene zu 2. das Außenvorlassen von gleichzeitig oder auch automatisch abgehandelten Prozessen und die Ergänzungsmöglichkeit durch das Personalcontrolling der Antragstellerin.

Darüber hinaus ist auch die Beigeladene zu 7. der Meinung, dass das vorliegende Verfahren aufgrund mangelnder Relevanz des Produktes KVz-AP keine Vorfestlegungen im Hinblick auf andere Vorleistungsprodukte wie die TAL oder Layer-2-BSA zur Folge haben sollte. Aus diesem Grund unterstütze sie den Antrag der Beigeladenen zu 6. auf „Verlängerung“ der bisherigen Entgelte.

Weiter spricht sich auch die Beigeladene zu 7. für eine Anwendung der WACC Mitteilung der Kommission aus. Aus ihrer Sicht bestehen keine nationalen Besonderheiten.

Die Antragstellerin führt sie in ihrer Stellungnahme vom 07.07.2021 an, dass die Methode der WACC-Notice modifiziert werden müsse.

Zunächst sei die WACC-Notice rechtlich nicht bindend, da es sich weder um einen Rechtsakt nach Art. 288 AEUV, noch um eine Empfehlung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Rahmenrichtlinie oder um eine Stellungnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 5 Rahmenrichtlinie handele.

Eine modifizierte Anwendung sei erforderlich, da ansonsten insbesondere das Ziel der längerfristigen wirtschaftlichen Stabilität, das Erfordernis hinsichtlich der Rendite für das eingesetzte Kapital, das Ziel der Investitionsförderung und das Anbieterinteresse der Antragstellerin verfehlt würden. Ohne Anpassung sinke der WACC aufgrund besonders niedriger Zinsen für Bundesanleihen auf ein Niveau, das weder dem Niveau deutscher und internationaler Kapitalmärkte noch den grundrechtlich geschützten Anbieterinteressen der Antragstellerin entspreche. Zu beachten sei in diesem Zusammenhang die nationale Besonderheit Deutschlands, dass der Zins von

Bundesanleihen im Vergleich zu den Anleihen anderer Mitgliedstaaten nach unten verzerrt werde. Die Mitteilung der Kommission müsse daher zumindest insofern geändert werden, dass die Bundesnetzagentur konsequent auf europäische Durchschnittssätze abstellt und damit die nach unten verzerrten Zinsen der Bundesanleihen nicht isoliert der Bewertung zugrunde legt.

Bezüglich der Preis-Kosten-Scheren Prüfung bei Bündelprodukten bestehe keine rechtliche oder ökonomische Basis, die Rabatte bei einem Bündelprodukt hälftig auf die jeweiligen Bestandteile des Bündels zu verteilen. Es komme vielmehr darauf an, dass die im Bündel enthaltenen Produkte für sich kostendeckend sind.

Die Vodafone GmbH ist dem Verfahren nicht beigeladen. Aufgrund der über dieses Verfahren hinausgehenden Bedeutung merkt sie aber ebenfalls an, dass die WACC Mitteilung der Kommission vollständig umzusetzen sei, um die EU-weite Vereinheitlichung der WACC-Parameter zu fördern und das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des EU-Binnenmarktes zu verringern.

Die beantragten Entgeltmaßnahmen der Antragstellerin sind auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt Nr. 09 vom 12.05.2021 als Mitteilung Nr. 160/2021 veröffentlicht worden.

Der Entwurf der Entgeltgenehmigung ist am 28.07.2021 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden. Im Amtsblatt Nr. 13/2021 vom 14.07.2021 mit Mitteilung Nr. 190 und Amtsblatt Nr. 14/2021 vom 28.07.2021 mit Mitteilung Nr. 203/2021 hat die Beschlusskammer auf die Veröffentlichung hingewiesen. Zugleich ist den interessierten Parteien Gelegenheit gegeben worden, innerhalb einer Frist von 16 Tagen ab der Veröffentlichung Stellung zum Entwurf zu nehmen.

Im Rahmen der Konsultation haben sowohl die Antragstellerin als auch die Beigeladenen zu 2., 3., 4., 5., 6. und 7. schriftliche Stellungnahmen abgegeben und teilweise Anträge gestellt. Die schriftlichen Stellungnahmen sind als Ergebnis des Konsultationsverfahrens am 17.08.2021 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden. Im Amtsblatt Nr. 16/2021 hat die Beschlusskammer per Mitteilung Nr. 226/2021 auf die Veröffentlichung hingewiesen.

Die Antragstellerin begrüßt die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten bei der Anwendung der WACC-Mitteilung. Sie ist jedoch der Auffassung, dass auch bei dem risikolosen Zins auf einen europäischen Durchschnitt abzustellen sei, da es derzeit eher eine fortschreitende Konvergenz der nationalen risikolosen Zinssätze gebe. Der Zusammenhang zwischen Markttrendite, risikolosem Zins und Marktrisikoprämie werde bei einer reinen Verlängerung des Betrachtungszeitraums nicht hinreichend berücksichtigt. Darüber hinaus ist sie der Ansicht, dass die Genehmigung unbefristet erteilt werden (§ 35 Abs. 4 TKG) und die nachträgliche Befristung vorbehalten (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG analog) oder ein Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG) aufgenommen werden sollte, da es keine Nachfrage für das Produkt KVZ-AP gebe.

Die Beigeladene zu 2. hält die Festlegung der Kapitalkosten in einem Verfahren mit geringer Marktrelevanz für unglücklich. Der WACC sei unter Anwendung der WACC-Mitteilung deutlich abzusenken. Dass die Bundesnetzagentur die WACC-Mitteilung berücksichtigen werde, werde von der Kommission auch ausweislich ihrer Stellungnahme im Verfahren BK3c-20/013 erwartet. Dem werde der Konsultationsentwurf nicht gerecht. Für eine Abweichung von dem Mittelungszeitraumes von fünf Jahren würden die notwendigen Voraussetzungen fehlen. Zudem habe die Bundesnetzagentur den Fünf-Jahres-Zeitraum bereits in ihrem Beschluss zu den TAL-Einmalentgelten bestätigt und entsprechend angesetzt (BK3-20/013) und könne sich hierzu nicht in Widerspruch setzen.

Die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. kritisieren eine etwaige Präjudizierung der Kapitalkosten im Rahmen eines nicht marktrelevanten Verfahrens. Weiterhin wird kritisiert, dass der Entwurf zur Konsultation gestellt wurde, obwohl das Gutachten von Prof. Stehle/Betzer den Verfahrensbeteiligten nicht vorlag. Sachlich verkenne die Beschlusskammer durch die Heranziehung eines Zehn-Jahres-Zeitraumes bei der Berechnung des risikofreien Zinses die Bindungswirkung der WACC-Mitteilung. Sie habe einen Fünf-Jahres-Zeitraum heranzuziehen. Bezüglich der Bindungswirkung verweisen die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. auf ein Gutachten der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer Rechtsanwälte Steuerberater PartG mbB.

Darüber hinaus sprächen die Regulierungsziele für die Anwendung der WACC-Mitteilung. Unter Betrachtung der konkret errechneten Zinssätze entspräche es dem Interesse der Nutzer und Verbraucher am ehesten, wenn für die Zinssatzermittlung die Methode gewählt werde, welche zu einem geringeren Kapitalzinssatz führe und so die Gefahr steigender Entgelte für Nutzer und Verbraucher limitiere. Daher erfülle ein fünfjährig gemittelter risikofreier Zins das Ziel der Wahrung der Nutzerinteressen am besten. Gleiches gelte für die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, da niedrige Entgelte den finanziellen Spielraum der Zugangsnachfrager erhöhen würden. Auch die Förderung des Binnenmarktes könne ausschließlich durch die Anwendung der WACC-Mitteilung erreicht werden. Wenn jedes Mitgliedsland einer sehr konkreten Vorgabe lediglich, wie von der Beschlusskammer angeführt, „im Geiste“ folge, werde dieses Instrument ad absurdum geführt. Die Ansetzung eines fünfjährig gemittelten Zeitraumes sei auch mit der Vorhersehbarkeit der Regulierung und dem Stabilitätskriterium vereinbar. Der Methodenwechsel, welcher zu einer Neubestimmung der betroffenen Parameter führe, sei durch die Anwendung eines Übergangszeitraums angemessen vorbereitet und der absehbare Zinssprung wurde durch den Übergangszeitraum abgedämpft worden. Zudem müsse zur Bewertung der Zinsentwicklung nicht der Übergangszins, sondern die 2020 nach WACC-Mitteilung ermittelten 2,90% herangezogen werden. Zusätzlich sei zu beachten, dass die Refinanzierungskosten der Betroffenen in dem Vergleichszeitraum wesentlich stärker gefallen sein müssten als der WACC, da die Absenkung primär der Entwicklung des risikolosen Invests geschuldet sei, welche durch die Durchschnittsbildung geglättet sei. Eine Investition in (relativ) risikolose deutsche Staatsanleihen sei derzeit nur bedingt attraktiv. Das Kapital stehe daher für Investitionen in wenig risikobehaftete Unternehmungen kostengünstig zur Verfügung. Genau dieser Aspekt solle national unterschiedlich, aber methodisch einheitlich über den risikolosen Zins abgebildet werden.

Ebenfalls sei der zehnjährige Mittelungszeitraum nicht ausreichend begründet. Andere Zeitreihen seien nicht beachtet worden. Es fehle ebenfalls an einer Analyse, welche Auswirkung das Abweichen auf künftige WACC Festlegungen und damit auf die Regulierungsziele hat.

Die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. weisen darüber hinaus auf eine erforderliche Notifizierung hin und beantragen,

den Betrachtungszeitraum bei dem risikofreien Zins mit 5 Jahren und den risikolosen Zins entsprechend den Berechnungen des GEREK (BoR (21) 86) anzusetzen

Die Beigeladene zu 6. kritisiert die zweiwöchige Konsultationsfrist während der Sommerferien sowie das Nichtvorliegen des Gutachtens von Herren Prof. Stehle/Prof. Dr. Betzer, der Ergebnisse der „Kostenstudie Branchenprozessmodell“ und der nicht bekanntgemachten antragsübergreifenden Parameterfestlegungen.

Sie beantragt daher

die Zugänglichmachung dieser Dokumente und anschließend eine weitere mindestens 16-tägige Konsultationsfrist, innerhalb derer zu dem Konsultationsentwurf einschließlich der genannten Dokumente Stellung genommen werden könne.

Darüber hinaus nimmt sie auch inhaltlich zum Konsultationsentwurf Stellung:

Der Ansatz „nach vorne gerichteter“ Werte durch Rückgriff auf Brutto-Wiederbeschaffungskosten und somit eine Kalkulation müsse auch auf die Annahmen zur kalkulatorischen Verzinsung angewendet werden. Der Rückgriff auf zehnjährige historische Durchschnittswerte für die Ermittlung des risikolosen Zinssatzes sei inkonsistent und sachfremd. Er sei nur dann legitim, wenn diese Daten gleichzeitig die bestmögliche Prognose für die Zukunft im Genehmigungszeitraum darstellen. Im Hinblick darauf, dass die (Leit-)Zinsen entsprechend der EZB-Geldpolitik noch über mehrere Jahre sehr niedrig bleiben werden, seien Prognosen auf Basis aktueller Werte vorzunehmen oder allenfalls Durchschnitte über deutlich kürzere Zeiträume in der Vergangenheit (maximal über fünf Jahre) heranzuziehen. Hierzu verweist die Beigeladene zu 6. auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit dem Az. 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17. Dieser unterstreiche aus ihrer Sicht die Rechtswidrigkeit der Entgeltgenehmigung auf Basis einer Mittelung der durchschnittlichen Zinssätze der letzten zehn Jahre. Das Bundesverfassungsgericht stelle dabei eine Veränderung in der Zinsentwicklung zu einem nachhaltigen und strukturellen Niedrigzinsniveau seit spätestens 2014 fest. Ein Abstellen auf das Zinsniveau von vor 2014 liege daher aus ihrer Sicht außerhalb des Prognosespielraums des Gesetzgebers.

Ebenfalls zu berücksichtigen sei die Auswirkung des Zinsniveaus auf Tiefbaukosten, um der Kostenrechnungsempfehlung (2013/466/EU, vgl. EG 25) angemessene Rechnung zu tragen. Andernfalls würden steigenden, aber fiktiven Baukosten nicht durch den niedrigen, risikolosen Zins aufgefangen werden.

Das Nichtansetzen eines Zinssatzes entsprechend der WACC-Empfehlung, bedeute ein klares Abweichen von der WACC-Empfehlung und die erneute Einführung einer exponentiellen Glättung „durch die Hintertüre“ mittels der Verwendung historischer Daten. Die Verwendung unterschiedlicher Zeiträume sei entgegen der WACC-Empfehlung inkonsistent und schaffe dadurch selbst „disruptive Ergebnisse“. Die WACC-Empfehlung führe bezüglich des Fünf-Jahres-Zeitraums aus, dass dieser ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorhersehbarkeit und Effizienz herstelle. Der vorgesehene Zehn-Jahres-Zeitraum verstoße gegen die Vorgaben nach Nr. 4 der WACC-Empfehlung, wonach eine mangelnde Kohärenz auch dann bestehe, wenn dieselbe nationale Regulierungsbehörde zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Methoden anwende. Diese methodischen Unstimmigkeiten stünden der Entwicklung einer kohärenten Regulierungspraxis entgegen. Die Beschlusskammer habe noch vor wenigen Monaten einen Mittelungszeitraum von fünf Jahren in der Genehmigungsentscheidung BK3c-20/013 vom 29.09.2020 verwendet. Ebenfalls sei zu kritisieren, dass der Konsultationsentwurf einen höheren Gesamtkostenzinssatz von 3,25% beinhalte gegenüber einem Gesamtkostenzinssatz von 3,01%, der sich bei unveränderter Fortsetzung der Methodik aus der Genehmigung BK3c-20/013 ergeben hätte.

Ferner weist die Beigeladene zu 6. auf Unstimmigkeiten bei den Gemeinkostensätzen hin und kritisiert, dass die Gründe des Urteils vom VG Köln vom 16.06.2021 zur Kassation des Verfahrens BK3c-19/001 im Konsultationsentwurf nicht behandelt würden. Dies betreffe die Netzmodellierung, die Bewertung der noch nicht vollständig abbeschriebenen Anlagen und die unschlüssige Abweichung von der Indexierungsmethode gemäß der Nichtdiskriminierungsempfehlung.

Die Beigeladene zu 7. kritisiert die reguläre Fortführung des Entgeltgenehmigungsverfahrens und ist der Ansicht, dass weitreichende Grundsatzfragen bezüglich Zinsglättung, der Anwendung der WACC-Mitteilung und der Berücksichtigung der Gemeinkosten auch im Sinne der Regulierungskohärenz nicht in diesem Verfahren vorfestlegend geklärt werden sollten. Unter anderem auch, da die weitreichenden wettbewerbshindernden Auswirkungen auf andere Entgeltregulierungsverfahren von relevanteren Vorleistungsprodukten nicht berücksichtigt würden. Die WACC-Mitteilung müsse vollumfänglich angewendet werden, für eine gesonderte Auslegung bestehe keine Grundlage. Aus Sicht der Beigeladenen zu 7. dürfe der Zins nicht hochgehalten werden, während andere steigenden Kosten voll in die Berechnungen der Beschlusskammer einfließen. Ein solches Vorgehen sei regulatorisch inkonsistent. Vielmehr spreche sie sich für stabile Entgelte auf aktuellem Niveau aus.

Die Vodafone GmbH ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene Ermittlung des WACC unter Anwendung eines zehnjährig gemittelten risikolosen Zinses nicht den Vorgaben der EU Kommission entspreche. Der WACC sei auf den Wert entsprechend der korrekten Anwendung der WACC-Mitteilung und dem darin vorgesehenen fünfjährigen Mittelungszeitraum anzupassen, an den die Bundesnetzagentur gebunden sei. Die Bundesnetzagentur habe die vollständige und unveränderte Anwendung der WACC-Mitteilung einschließlich des über fünf Jahre gemittelten risikofreien Zinses im Verfahren BK3-20/013 selbst zugrunde gelegt. Die zielwertorientierte Begründung für die vorgeschlagene Abweichung diene ausschließlich bzw. ganz überwiegend den Interessen der Antragstellerin und verletze den Grundsatz der Vorhersehbarkeit von Verwaltungshandeln und den Grundsatz der Selbstbindung der Behörde. Auch eine Absenkung des WACC auf 2,39 % sei noch immer mit einer deutlichen Kostenüberdeckung auf Seiten der Antragstellerin verbunden und somit nicht disruptiv.

Dem Bundeskartellamt ist am 10.09.2021 der Beschlussentwurf übermittelt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Das Bundeskartellamt hat mit Schreiben vom 15.09.2021 wie folgt Stellung genommen:

Die Höhe des WACC wirke sich über die Höhe der Vorleistungsentgelte unmittelbar auf die Verteilung der Renten zwischen dem SMP-Unternehmen und den Vorleistungsnachfragern aus und schlage auch mittel- bis langfristig auf das allgemeine Preisniveau durch. Es begrüße, dass künftig die WACC-Mitteilung vollständig angewendet werden solle. Weiterhin sei es verständlich, die durch eine sofortige Anwendung der WACC-Mitteilung entstehende Lücke zum Vorjahreszins in

Höhe von 1,25 Prozentpunkten durch eine weitere Übergangsregelung abzufedern. Hierzu sei ein klarer und endlicher Gleitpfad nach dem vom Beschlussentwurf vorgesehenen Muster grundsätzlich auch geeignet.

Das Bundeskartellamt habe aber Bedenken, dass der im Beschlussentwurf festgelegte Zins in Höhe von 3,25% dazu führe, dass sich im weiteren Verlauf des Gleitpfades wieder stärkere Zinsprünge ergeben könnten. In diesem Sinne sieht das Bundeskartellamt insbesondere Raum für einen Zins, der in etwa den gleichen Schritt nach unten gehe wie der Vorjahreszins im Verhältnis zu dem Zins aus 2019, namentlich um 0,75 Prozentpunkte. Auch sei zu erwarten, dass der Zins zwischen dem Zielwert und dem geglätteten Zins nach der Stehle-Methode liege mit einer klaren Tendenz zum Zielwert. Der vorgeschlagene Zins liege hingegen 0,15 Prozentpunkte oberhalb des geglätteten Stehle-Wertes. Weiterhin sei davon auszugehen, dass Investitionsentscheidungen bereits jetzt durch den avisierten Übergang auf die WACC-Mitteilung beeinflusst würden. Schließlich sei es erwägenswert, die Entscheidung hinsichtlich der Gestaltung des Übergangszinses auf ein späteres Entgeltgenehmigungsverfahren wie beispielsweise der TAL 2022 zu verschieben und auf Basis dann vorliegender Erkenntnisse über die weitere WACC-Entwicklung vorzunehmen.

Am 17.09.2021 hat die Bundesnetzagentur den Entscheidungsentwurf der EU-Kommission, dem GEREK und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt und diese davon unterrichtet.

Am 18.10.2021 hat die EU-Kommission der Bundesnetzagentur unter dem Aktenzeichen C(2021) 7537 final folgende Stellungnahme vom 15.10.2021 übersandt:

„3.1. Dauer der nationalen Konsultation

Die Kommission stellt fest, dass der Frist für die öffentliche Konsultation zum Entwurf der Maßnahme weniger als 30 Tage betrug. Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie sollten die nationalen Regulierungsbehörden interessierten Parteien innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf von Maßnahmen geben. Der Kodex schreibt eine angemessene Frist für die Konsultation von mindestens 30 Tagen vor.

Die Kommission stellt fest, dass die Bestimmung, obwohl die Umsetzungsfrist für den Kodex am 21. Dezember 2020 endete, in Deutschland noch nicht in Kraft ist. Obwohl die Parteien im Zuge des Verwaltungsverfahrens Stellung nehmen konnten, fordert die Kommission die BNetzA auf, dafür zu sorgen, dass künftige Konsultationszeiträume im Einklang mit dem Kodex – von außergewöhnlichen Umständen abgesehen – mindestens 30 Tage beträgt.

3.2. Berechnung der gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anwendung der Methodik der WACC-Mitteilung der beste Weg ist, einen vorhersehbaren und harmonisierten Rahmen für die Berechnung der WACC für Altinfrastrukturen in der EU zu schaffen. Die Kommission stellt fest, dass die Berechnung der WACC durch die BNetzA im Einklang mit der in der Mitteilung dargelegten Methode nicht vollständig im Einklang steht, insbesondere bezüglich des Eigenkapitalkoeffizienten und des Mittelungszeitraums für die Berechnung des risikofreien Zinssatzes. Diese Abweichungen von der WACC-Mitteilung haben einen verzerrten WACC-Wert im Vergleich zu den von anderen nationalen Regulierungsbehörden festgesetzten Werten zur Folge. So liegen die von Deutschland vorgeschlagenen WACC höher als die von Frankreich, Spanien und Tschechien.¹⁵

Ausgehend von den Finanzmarktbedingungen in diesen Mitgliedstaaten würde man erwarten, dass der deutsche WACC-Wert unter dem dieser Staaten liegen würde.

In Bezug auf den Ansatz der BNetzA, den gewichteten durchschnittlichen Eigenkapitalkoeffizienten zu verwenden, möchte die Kommission klarstellen, dass gemäß der WACC-Mitteilung die Konvertierung des (gewichteten durchschnittlichen) Vermögenskoeffizienten in einen durch Unlevering umgewandelten Eigenkapitalkoeffizienten integraler Bestandteil der WACC-Berechnung ist. Obwohl diese Konvertierung sich nur geringfügig auf das Endergebnis auswirkt, fordert die Kommission die BNetzA auf, sie in ihre WACC-Berechnung einzubeziehen.

In Bezug auf den risikofreien Zinssatz erkennt die Kommission an, dass die BNetzA mit ihrem Ansatz einen erheblichen Rückgang des WACC-Wertes abfedert. Die Kommission

räumt auch ein, dass das Argument der BNetzA, dass die „Safe-Harbour“-Funktion deutscher Staatsanleihen zu deren derzeitigen niedrigen (negativen) Renditen beiträgt.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass ein Mittelungszeitraum von 5 Jahren, wie er in der Mitteilung vorgesehen ist, einerseits die Berücksichtigung der derzeitigen Lage auf den Finanzmärkten und andererseits die Abfederung kurzfristiger Schwankungen ermöglicht, insbesondere angesichts der WACC-Werte anderer Mitgliedstaaten.

Die Kommission fordert die BNetzA daher auf, eine Methode in Betracht zu ziehen, die die wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland widerspiegelt, ohne dass der deutsche WACC-Wert den der oben genannten Mitgliedstaaten übersteigt. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission die BNetzA ferner auf, die in der Mitteilung erläuterte Methode früher als 2024 vollständig umzusetzen, sofern die wirtschaftlichen Entwicklungen dies zulassen.

Fußnote 15: Die nominalen WACC vor Steuern betragen 4,8 % in Frankreich, 4,82 % (notifizierter Wert) in Spanien und 4,84 % (notifizierter Wert) in Tschechien.“

Wegen der weiteren Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich des Vortrags der Antragstellerin und von Beigeladenen zu einzelnen Fragen und Aspekten des Entgeltantrages, die im Verlauf des Verfahrens aufgeworfen bzw. vertiefter erörtert worden sind, wird auf die darauf Bezug nehmenden Ausführungen unter Ziffer II. sowie im Übrigen auf den Inhalt der Verfahrensakten verwiesen.

II. Gründe

Die beantragten Entgelte sind in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu genehmigen. Soweit die Antragstellerin darüberhinausgehende Entgelte begehrt, ist der Antrag abzulehnen.

Die Entscheidung über den Antrag beruht auf §§ 35 Abs. 3; 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG. Danach sind Entgelte, die einer Genehmigungspflicht gem. § 31 TKG Abs.1 Satz 1 TKG unterliegen, zu genehmigen, soweit sie den Anforderungen der §§ 28 und 31 Abs. 1 Satz 2 TKG nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 Satz 2 oder 3 TKG vorliegen.

1. Zuständigkeit, Verfahren

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer für die vorliegende Entscheidung folgt aus §§ 116; 132 Abs. 1 Satz 1 TKG.

Die gesetzlichen Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Die Entscheidung ergeht nach vorheriger Anhörung der Beteiligten (§ 135 Abs. 1 TKG) und aufgrund einer öffentlich mündlichen Verhandlung (§ 135 Abs. 3 Satz 1 TKG). Die öffentlich mündliche Verhandlung fand aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Abstands- und Sicherheitsmaßnahmen im Einvernehmen aller Beteiligten im Rahmen einer Telefon- und Videokonferenz statt (§ 5 Abs. 2 und Abs. 5 Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG).

Gemäß § 132 Abs. 5 TKG sind die im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Darüber hinaus ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit gegeben worden, sich zu dem Entscheidungsentwurf zu äußern, § 123 Abs. 1 Satz 2 TKG.

Ferner wurde der Entscheidungsentwurf gem. § 12 Abs. 1, 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG konsultiert und konsolidiert. Diese Verfahren sind nach § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG durchzuführen, wenn die Entscheidung beträchtliche Auswirkungen auf den betroffenen Markt haben wird (vgl. hierzu auch Art. 6 Abs. 1 Richtlinie 2002/21/EG – Rahmenrichtlinie) – also auch bei Entgeltgenehmigungen, sofern die Entgelte eine marktprägende Wirkung haben,

vgl. EuGH, Urteil C-395/14 v. 14.01.2016, Rz. 55 f.

Eine solch marktprägende Wirkung ist hier jedenfalls schon deshalb gegeben, weil im Zuge der Genehmigung eine Entscheidung über die kalkulatorische Verzinsung zu treffen war und diese auf der Grundlage der WACC-Mitteilung der EU-Kommission erfolgen soll. Hierbei handelt es sich

um ein antragsübergreifendes Thema, das in weiteren Vorleistungssegmenten relevant werden wird und das in diesem Verfahren, quasi vor die Klammer gezogen, diskutiert worden ist.

Durch die von der Beschlusskammer eingeräumte sechzehntägige Konsultationsfrist wurden die Rechte der Beteiligten im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 1 TKG gewahrt.

Die gut zweiwöchige Konsultationsfrist entspricht - ebenso wie der Umfang des Konsultationsentwurfs – der bisher gängigen und den Verfahrensbeteiligten bekannten Praxis. § 12 TKModG, der in Umsetzung von Artikel 23 Abs. 1 der „Richtlinie (EU) 2018/7192 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (im Folgenden: „EKEK“), eine einmonatige Konsultationsfrist vorsieht, tritt erst zum 01.12.2021 in Kraft, so dass die Setzung der Konsultationsfrist in das Ermessen der Beschlusskammer fällt.

Auch wenn man eine Vorwirkung dieser Norm auf die Ermessensbildung annehmen wollte, erweist sich die Konsultationsfrist von 16 Tagen als rechtmäßig. Denn § 12 TKModG sieht in Umsetzung der Vorgaben des EKEK keine Mindest-, sondern eine Regelkonsultationspflicht von einem Monat vor. Diese gilt auch für sehr umfangreiche Verfahren mit oft mehreren hundert Seiten Umfang, wie z.B. eine Regulierungsverfügung, eine Standardangebotsentscheidung oder eine Entgeltgenehmigung über hoch marktrelevante Entgelte. Demgegenüber wurde im Rahmen des Konsultationsverfahrens im vorliegenden Verfahren im Wesentlichen nur zur Zinsbestimmung für Entgeltverfahren Stellung genommen, so dass – verglichen mit den oben skizzierten Verfahrensorten – eine vergleichsweise großzügige Zeitspanne für die Auseinandersetzung mit diesem (einen) Thema zur Verfügung stand.

Soweit in diesem Zusammenhang die Ferienzeit gerügt wird, entspricht es etablierter Verfahrenspraxis aller Beschlusskammern, in dieser Zeit keine „Konsultationsferien“ zu machen. Der Zeitraum wurde auch im Rahmen der öffentlich mündlichen Verhandlung frühzeitig avisiert, so dass die Unternehmen Gelegenheit erhalten haben, sich auf den Zeitpunkt und Zeitraum der Konsultation einzustellen.

Die mit § 12 TKG bezweckten Ziele, interessierten Parteien die Möglichkeit zu geben, sich fundiert zu dem Verfahrensgegenstand zu äußern, sowie die Gewährung rechtlichen Gehörs, wurden darüber hinaus bereits, im Rahmen des 10-wöchigen Regelverfahrens, insbesondere durch die öffentliche mündliche Verhandlung, erreicht. Die Verfahrensbeteiligten hatten mehrfach die Möglichkeit zur Stellungnahme, wobei insbesondere auch Stellungnahmen nach Ablauf der Konsultationsfrist inhaltlich ausgewertet worden sind.

Der Einwand, es würden relevante Verfahrensunterlagen – insbesondere das Zinsgutachten von Stehle/Betzer 2021 – fehlen, greifen nicht durch. Die Konsultation umfasst nicht Begleitdokumente, die noch in einem Entwurfsstadium stehen. Eine solcher „Herausgabeanspruch“ wäre auch weder durch das Akteneinsichtsrecht noch durch mögliche Rechte des Informationsfreiheitsgesetzes gedeckt. Auch mit Blick auf das Interesse der Beigeladenen, die genaue Argumentationsstruktur des Gutachtens zu kennen, ist dies zur Wahrnehmung ihrer Rechte als Verfahrensbeteiligte hier nicht erforderlich. Denn die Beschlusskammer hat sich für die Erstellung des Konsultationsentwurfes nicht dergestalt auf das Gutachten gestützt, dass die dort gemachten Empfehlungen ohne weitere Abwägung übernommen worden wären. Sie hat vielmehr auf der Basis des Gutachtens eigenständig weitere Zinssätze als abwägungsrelevant identifiziert und im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung erörtert. Der – im Sinne der Beigeladenen allein relevante – Zinssatz auf Basis einer vollständigen Parametrisierung entsprechend der WACC-Mitteilung ist dabei weiterhin im Abwägungsprozess enthalten geblieben. Die Entscheidung für eine abweichende Parameterwahl beim risikofreien Zins folgte ebenfalls nicht dem Gutachten, sondern der im Konsultationsentwurf vollständig widergegebenen Gesamtabwägung.

Soweit die Beigeladene zu 6. das Sachbescheidungsinteresse der Antragstellerin anzweifelt, entspricht die Beschlusskammer nicht ihrem Antrag einer reinen Verlängerung der im Vorgängerverfahren genehmigten Entgelte. Die Antragstellerin hat – wenngleich in geringer Zahl – gebuchte Anschlüsse mit [BuGG] Prognose, aufgrund derer die Beschlusskammer ein Sachbescheidungsinteresse anerkennt. Das gilt unabhängig davon, ob die Anschlüsse im regulierten Bereich oder im geförderten Bereich abgenommen worden sind. Denn auch im geförderten Bereich hat die Antragstellerin die Verpflichtung, ihre Entgelte an den regulierten Entgelten auszurichten. Somit besteht auch ein öffentliches Interesse daran, dass für die verfahrensgegenständlichen Produkte regulierte Vorleistungsentgelte bestehen.

2. Genehmigungspflichtigkeit

Die beantragten Entgelte sind genehmigungspflichtig.

Die Genehmigungspflichtigkeit ergibt sich aus der Regulierungsverfügung BK3g-15/004 vom 01.09.2016. In dieser Entscheidung ist die Antragstellerin dazu verpflichtet worden, einen lokalen virtuell entbündelten Zugang zur TAL am HVt oder einem anderen näher an der TAE gelegenen Netzknoten in Form des Zugangs zum ersten Konzentrationspunkt in den von Anlage 2 zu Ziffer 1.1.1 des Entscheidungstenors erfassten Gebieten zu gewähren, sofern sie den Teilnehmeranschluss unter Einsatz der VDSL2-Vectoring-Technologie realisiert. Nach Ziffer 1.8 des Entscheidungstenors unterliegen die seitens der Antragstellerin hierfür verlangten Entgelte der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG.

Danach sind die Entgelte für die eigentliche Zugangsleistung sowie für alle Leistungen, die erforderlich sind, damit der eigentliche Zugangsanspruch realisiert werden kann, genehmigungspflichtig.

3. Art der Entgeltgenehmigung

Die Überprüfung der verfahrensgegenständlichen Entgelte erfolgt gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Eine nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TKG grundsätzlich denkbare Regulierung im Rahmen eines Price-Cap-Verfahrens ist im konkreten Falle nicht einschlägig, da für die gegenständlichen Leistungen kein Entgeltkorb festgelegt wurde.

4. Genehmigungsfähigkeit

Die beantragten Entgelte sind im tenorierten Umfang genehmigungsfähig.

Die genehmigten Entgelte überschreiten nach Überzeugung der Beschlusskammer die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht, § 31 Abs. 1 TKG (dazu Ziffer 4.1). Zudem liegen für diese Entgelte keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 TKG vor (dazu Ziffer 4.2).

4.1 Vorliegen der Anforderungen nach § 31 TKG

Die unter Ziffer 1 tenorierten Entgelte entsprechen den nach § 35 Abs. 3 S. 1 TKG für die Erteilung der Genehmigung zugrunde zu legenden Anforderungen des § 31 TKG.

Nach § 31 Abs. 1 S. 2 TKG sind die Entgelte genehmigungsfähig, sofern diese die Summe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und der Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG nicht überschreiten. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind, § 32 Abs. 1 TKG.

Die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist in erster Linie auf Basis der vom beantragenden Unternehmen gemäß § 34 Abs. 1 TKG mit dem Entgeltantrag vorzulegenden Kostenunterlagen, die im Übrigen auch auf Datenträger vorzulegen sind (§ 34 Abs. 1 Nr. 1 TKG), vorzunehmen.

Der Vorrang der Kostenprüfung anhand der vom Unternehmen vorzulegenden Kostenunterlagen ergibt sich aus § 35 Abs. 1 S. 1 TKG. Danach können die anderen in dieser Vorschrift enthaltenen Prüfmethode zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung – eine Vergleichsmarktbetrachtung (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG) und eine unabhängige Kostenrechnung unter Heranziehung eines Kostenmodells (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TKG) – grundsätzlich nur „neben“ den vorliegenden Kosteninformationen, mithin einer Kostenprüfung anhand dieser Informationen, angestellt werden.

Gemäß § 34 Abs. 4 TKG müssen die Kostennachweise im Hinblick auf ihre Transparenz und die Aufbereitung der Daten eine Prüfung der Bundesnetzagentur sowie eine Quantifizierung der

Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und eine Entscheidung innerhalb der Frist nach § 31 Abs. 4 S. 3 TKG, mithin in der Regel von maximal zehn Wochen, ermöglichen. Die vorgelegten Ist-Kostennachweise müssen die Beschlusskammer in die Lage versetzen, durch geeignete Modifizierungen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu ermitteln. Korrekturen der wesentlichen Eingangsgrößen und eine Quantifizierung der Auswirkung dieser Korrekturen im Hinblick auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der jeweiligen Dienstleistung müssen innerhalb des Verwaltungsverfahrens durchführbar sein.

Eine Kostenkalkulation, die den Anforderungen des § 34 TKG gerecht wird, muss deshalb eine transparente Darlegung der Ermittlungsmethodik der Ist-Kosten beinhalten (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 TKG). In den Kostenunterlagen ist auf eine verständliche Art und Weise zu erörtern, wie die Inputparameter miteinander verknüpft werden und wie sich aus ihnen das Endergebnis (die Gesamtkosten je Dienstleistung) ableiten lässt. Die Lieferung einer sog. „Black-Box“, die lediglich Dateneingabe und Datenausgabe ohne Darlegung des Rechenweges erkennen lässt, reicht nicht aus.

Das Mengengerüst gemäß Bestandssystemen der Antragstellerin und das Preisgerüst, das der Kostenberechnung zugrunde liegt, sowie die Kapazitätsauslastung sind offen zu legen. Dabei ist es erforderlich, dass wesentliche Parameter des Mengen- und Preisgerüsts nicht nur als Einzelangaben, sondern auch in aggregierter Form ausgewiesen sind und so eine Beurteilung anhand von Referenzwerten ermöglicht wird (§ 34 Abs. 2 Nr. 1 TKG). Darüber hinaus hat das beantragende Unternehmen eine Gesamtschau der Kosten sowie deren Aufteilung auf Kostenstellen und die einzelnen Leistungen (Kostenträger) nach Einzel- und Gemeinkosten zu liefern (§ 34 Abs. 3 TKG).

Sinn und Zweck der Entgeltgenehmigung und die Systematik des TKG gebieten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts außerdem ausdrücklich eine vorrangige Beantragung und Genehmigung standardisierter Entgelte vor einer Abrechnung „nach Aufwand“. Eine Entgeltgenehmigung „nach Aufwand“ ist demnach gemäß § 31 TKG nur zulässig, wenn und soweit eine einheitliche standardisierte Festlegung der zur Leistungserbringung erforderlichen Tätigkeiten aufgrund fehlender Erfahrung oder von Fall zu Fall stark unterschiedlicher Produktionsprozesse nicht möglich ist,

vgl. BVerwG, Urteil 6 C 34.08 vom 25.11.2009, Rz. 17.

Wird ausnahmsweise eine Genehmigung „nach Aufwand“ beantragt, obliegt dem regulierten Unternehmen die Darlegungslast dafür, dass und inwieweit ihm die Kalkulation standardisierter Entgelte bzw. Entgeltteile nicht möglich ist,

vgl. BVerwG, a.a.O., Rz. 28.

Eine Präzisierung dieser Darlegungspflicht findet sich seit der letzten TKG-Novellierung nunmehr auch in § 34 Abs. 1 Nr. 4 TKG, wonach „soweit für bestimmte Leistungen oder Leistungsbestandteile keine Pauschaltarife beantragt werden, eine Begründung dafür (durch das beantragende Unternehmen) erforderlich ist, weshalb eine solche Beantragung ausnahmsweise nicht möglich ist“.

Nicht mit dem Antrag vorgelegte Unterlagen müssen gemäß § 34 Abs. 5 TKG nur berücksichtigt werden, wenn dadurch die Einhaltung der Verfahrensfristen nicht gefährdet wird. Sofern von der Beschlusskammer während des Verfahrens zusätzliche Unterlagen oder Auskünfte angefordert werden, müssen diese nur dann berücksichtigt werden, wenn sie innerhalb der gesetzten Frist vom beantragenden Unternehmen vorgelegt werden,

zur Präklusionswirkung nicht bzw. verspätet eingereichter Kostenunterlagen siehe VG Köln, Beschluss 21 L 1845/06 vom 18.06.2007, S. 4 f. des amtlichen Umdrucks.

Legt das beantragende Unternehmen die in § 34 TKG genannten Unterlagen nicht vollständig vor, kann eine Genehmigung der Entgelte gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG versagt werden. Soweit die vorgelegten Kosteninformationen für eine Prüfung der genehmigungspflichtigen Entgelte nicht ausreichen, kann die Genehmigungsentscheidung jedoch auch auf der Grundlage einer Tarifvergleichsbetrachtung oder eines Kostenmodells beruhen, § 35 Abs. 1 TKG.

4.1.1 Bewertung der vorgelegten Kalkulationen

Die Antragstellerin hat mit ihrem Entgeltantrag vom 04.05.2021 bzgl. der laufenden Entgelte für die Überlassung des „xDSL-Access Node zur Mitnutzung“ sowie der Überlassung des Übergabeanschlusses speziell erstellte Kalkulationen übersandt.

Hinsichtlich der Überlassung des „KVz-AP-VDSL“ nehmen die Berechnungen demgegenüber vorrangig Bezug auf Entgelte, die bereits Gegenstand von anderen Verfahren waren.

Insgesamt entsprechen die vorgelegten Nachweise den Vorgaben des § 34 TKG.

4.1.1.1 Kalkulation der Überlassung des „xDSL-Access Node zur Mitnutzung“ und der Überlassung des Übergabeanschlusses

Kalkulation der Kapitalkosten

Kern der Nachweise für den „xDSL-Access Node zur Mitnutzung“ und die Überlassung des Übergabeanschlusses sind Investitionskalkulationen, die die erforderlichen technischen Komponenten (z. B. beim xDSL-Node: MSAN mit Prozessorkarten und Linecards sowie Überspannungsschutz, MFG, Uplink) abbilden und dabei auch unterschiedliche Realisierungsvarianten darstellen (z. B. Indoor- und Outdoor-MSAN-Typen, MFG-Varianten und -gehäusetypen, Überbau und Nebensteller).

Die betreffenden Kalkulationen nehmen wie schon im Verfahren BK 3c-19-018 Bezug auf das neue Investitionskalkulationstool, durch das die früheren separaten Kalkulationen für das Zugangs- und Verbindungsnetz zusammengefasst werden (TNP-eDok).

Die TNP-eDok umfasst hinsichtlich der relevanten Investitionen ein detailliertes Preis- und Mengengerüst, das auf dem von der Antragstellerin aufgebauten TK-Netz basiert. Unterschiedliche Realisierungsalternativen werden mit differierenden Häufigkeiten gewichtet. Korrekturen der Berechnungen sind innerhalb der einzelnen Investitionskalkulationen durchführbar. Die Auswirkungen auf das Gesamtergebnis können durch Einsetzen der angepassten Investitionswerte in die Excel-Tabellen, die die Berechnung der Gesamtkosten beinhalten („Verformelungstool“), quantifiziert werden.

Im Gegensatz zu den Investitionsnachweisen zu L2-BSA, die in den betreffenden Entgeltverfahren hinsichtlich der Überlassung des L2-BSA-Anschlusses verworfen worden waren, ist es der Beschlusskammer also hier möglich, die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anhand der Unterlagen der Antragstellerin zu bestimmen. Die Investitionskalkulationen zur Überlassung des L2-BSA-Anschlusses waren deshalb nicht akzeptiert worden, weil strukturelle Änderungen zur Überführung des Ist-Netzes der Antragstellerin in ein effizientes Netz anhand der Kostennachweise nicht durchgeführt werden konnten. Insbesondere war eine Anpassung der Transportwege im Hinblick auf die mittelfristig zu erwartende Nachfrage sowie eine im Rahmen einer Effizienzbeurteilung gebotene Führung des überwiegenden Verkehrs über die BNG nicht abbildbar. Derartige Annahmen spielen für die KVz-AP-Kalkulation keine Rolle, weil bei diesem Zugangsprodukt die betreffenden Transportwege und die BNG nicht in Anspruch genommen werden. Insofern sind die diesbezüglichen Investitionskalkulationen – anders als beim L2-BSA – irrelevant.

Kalkulationen der Einzelkosten weiterer Kostenbestandteile

Hinsichtlich der Einzelkosten weiterer Kalkulationsbestandteile (Betriebs- und Mietkosten, Kosten für Fakturierung und Entstörung) waren die Unterlagen der Antragstellerin ebenfalls wie in den vorausgegangenen Verfahren aussagekräftig genug, dass die Beschlusskammer sie als Entscheidungsgrundlage heranziehen konnte:

Zu den Miet- und Betriebskosten, die als Zuschläge der Investitionswerte kalkuliert werden, enthalten die Kostennachweise hinreichende Preis-Mengengerüste (z. B. bzgl. der Mietkosten differenzierte Aufstellungen der Immobilien, qm-Angaben zu den insgesamt angemieteten Flächen, bzgl. der Betriebskosten Leistungsverbuchungen auf Anlagenklassen) bzw. Auflistungen der einfließenden Kostenarten, die eine Bewertung der ausgewiesenen Beträge zulassen.

Die Darstellung der Entstörungskosten (relevant nur für die Übergabeanschlüsse) beinhaltet Angaben zu Zeiten, Häufigkeiten und Stundensätzen, die ebenfalls gebotene Korrekturen ermöglichen.

Die Kalkulation der Fakturierungskosten basiert auf nachvollziehbaren „Top-down“- Berechnungen (siehe Ziffer 4.1.2.2.2.5), die im vorliegenden Fall, auch angesichts ihrer in Relation zu den anderen Kostenkomponenten geringen Höhe, wieder akzeptabel waren.

Gutachten zu Verteil- und Rüstzeiten für Layer 2-Bitstream-Access (L2-BSA)

Für einzelne Bestandteile der Verteil- und Rüstzeiten des Ressorts ATS (Außendienst Technischer Service) hat die Antragstellerin ein aktuelles Gutachten des Fraunhofer Instituts vorgelegt („Gutachten zu Verteil- und Rüstzeiten für Layer 2-Bitstream-Access (L2-BSA)“ vom 27.04.2021). Die Ermittlungen des Fraunhofer Instituts sind offensichtlich Teil eines Gutachtens zu den Prozesszeiten für die prozessgetriebenen Einmalentgelte für L2-BSA, das aufgrund vergleichbarer Prozesse auch für die betreffenden, im vorliegenden Antrag allerdings nicht gegenständlichen KVz-AP-Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte relevant sein kann. Für die hier anhängigen Tarife könnte das Gutachten allenfalls dadurch eine – in der Auswirkung marginale - Bedeutung haben, dass in den Entstörungskosten der Übergabeanschlüsse sowie den Montageprozessen (aktivierte Eigenleistungen) beim „xDSL-Node“ Zuschläge für Verteil- und Rüstzeiten enthalten sind. Da die Antragstellerin selbst allerdings die Ergebnisse des in den Antragsunterlagen enthaltenen Gutachtens nicht in ihre Berechnungen aufgenommen, sondern lediglich darauf hingewiesen hat, dass die Zuschläge aus ihrer Kalkulation auf Basis der mit dem Antrag vorgelegten Gutachtenversion geringfügig zu „ändern wären“ (Anlage Teil 4.3, S.1), hat auch die Beschlusskammer für den vorliegenden Fall nicht auf Ansätze des Gutachtens zurückgegriffen und auf eine damit verbundene Bewertung verzichtet. In diesem Zusammenhang weist sie aber schon jetzt darauf hin, dass das Gutachten zunächst eine umfangreiche Auswahl der Beobachtungsstandorte beinhaltet, die dann - aufgrund der besonderen Corona-Pandemie-Situation während der Erstellung - nicht zum Tragen kommt (S.61 des Gutachtens). Insoweit wäre für eine etwaige spätere Berücksichtigung des Gutachtens in einem anderen Verfahren eine nähere Begründung erforderlich, dass dadurch die Resultate nicht beeinträchtigt worden sind. Auch spricht gegen eine Akzeptanz der ausgewiesenen Verteilzeiten, dass die zugehörigen Grundzeiten als Bezugsgröße der prozentualen Zuschläge im dem vorliegenden Teilgutachten nicht ersichtlich sind.

Gemeinkosten und Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG

Im Hinblick auf die Gemeinkosten war es der Beschlusskammer aufgrund der Kostenartenrechnung und der detaillierten Beschreibungen der Kostenstellen anhand der vorgelegten Unterlagen möglich, die den einzelnen Dienstleistungen zugerechneten Beträge einer inhaltlichen Bewertung zu unterziehen, dabei zu überprüfen, welche Kostenarten auf die Kostenstellen und damit anschließend auf die Kostenträger (Dienstleistungen) verrechnet werden und ggf. gebotene Streichungen von Kostenstellen und Kostenarten vorzunehmen. Gleichzeitig liegt durch die antragsübergreifende Vorlage der Kostendaten zu sämtlichen Vorleistungsprodukten (Schreiben der Antragstellerin GPRA-PRP37 vom 31.03.2021 an die Fachabteilung) auch eine umfassende Kostenträgerrechnung vor.

Die geltend gemachten Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG werden in der antragsübergreifenden Kostenkalkulation ebenfalls nachgewiesen. Die Aufwendungen gemäß § 32 Abs. 2 TKG setzen sich nach der Kalkulation der Antragstellerin aus „Vivento-Aufwendungen“ sowie „Aufwendungen für Abfindungen bzw. Rückstellungen für Vorruhestandsregelungen für T-Com-Kräfte“ zusammen. Die Ermittlung des Vivento-Zuschlags wird dabei über die Berechnung eines Vivento-Defizits und dessen Verteilung auf Produkte unter Einbezug der von den einzelnen Konzernsegmenten entsandten Vivento-Kräfte dargelegt. Auch enthält die Kostenkalkulation ausführliche Darstellungen zu den Rückstellungen an Vorruhestandsbeamte, den Abfindungszahlungen der Antragstellerin und zur Bestimmung der von der Bundesnetzagentur definierten Obergrenze ihrer Verrechnung.

4.1.1.2 Kalkulationen der monatlichen Überlassung des „KVz-AP-VDSL“

Wesentlicher Bestandteil der Kalkulation der Überlassung des KVz-AP-VDSL ist eine Gewichtung der KVz- und HVT-TAL-Tarife, durch die die Zuführung zum Outdoor-MSAN am KVz bzw. zum Indoor-MSAN im HVt abgebildet wird. Die Mischkalkulation wird ergänzt durch einen Investitionsansatz für das Steuerungsnetzwerk „DCN“ (siehe Ziffer 4.1.3.2.1.4).

Die Bezugnahme auf aktuelle, in anderen Entgeltgenehmigungsverfahren überprüfte Angaben ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

4.1.2 Bewertung im Hinblick auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

Auf Basis der eingehenden Prüfungen der Beschlusskammer sind die gemäß Tenor ausgewiesenen Entgelte zu genehmigen.

Die beantragten Entgelte für das „xDSL-Node“ sowie die Übergabeanschlüsse waren insbesondere auf Grundlage detaillierter Preisprüfungen und durch die Reduzierung des kalkulatorischen Zinssatzes zu verringern (siehe Ziffern 4.1.2.2.2 und 4.1.2.2.3).

Darüber hinaus folgt im Hinblick auf alle Entgelte im vorliegenden Fall eine signifikante Reduzierung bereits durch die gebotene Korrektur in Bezug auf die Gebühren gemäß der „Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (BKGebV)“. Denn nach Auffassung der Antragstellerin stellen die betreffenden Ansätze Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung dar, die dienstleistungsbezogen über einen „Umsatzschlüssel“ verrechnet werden. Zur Ermittlung eines entsprechenden Aufschlags wird ein Quotient aus den unterstellten Gebühren und dem Umsatz des jeweiligen Produktes gebildet. Fällt der produktbezogene Umsatz, wie bei KVz-AP, sehr niedrig aus, ergibt sich folglich ein besonders hoher Aufschlag. Dieser wurde in den Ermittlungen der Beschlusskammer nicht berücksichtigt, da die betreffenden Gebühren als Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG einzustufen und unter Verwendung des Gesamtumsatzes der Antragstellerin (Segment Deutschland) auf sämtliche Dienstleistungen zu allokalieren sind (siehe dazu Ziffer 4.1.2.2.2.7).

Ungeachtet der gebotenen Kürzungen ergeben sich für die Überlassung des x-DSL-Node aufgrund der zu verzeichnenden Preisentwicklungen Entgeltsteigerungen.

4.1.2.1 Kalkulationsbasis

Das Vorgehen bei der Ermittlung der Kalkulationsbasis im Rahmen dieses Verfahrens entspricht dem Vorgehen bei der Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur TAL. Auf die Ausführungen dieses Beschlusses wird insoweit verwiesen; sie gelten für die Bestimmung der Kalkulationsbasis in diesem Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für das KVz-AP entsprechend,

siehe Beschluss BK3c-19/001 vom 26.06.2016, Ziffer 4.1.3.1 ff.

Die den Entgelten zugrunde liegenden Investitionskosten sind damit weitgehend auf der Basis von Brutto-Wiederbeschaffungswerten ermittelt worden, die jedoch für wiederverwendbare bauliche Anlagen um die auf diese erfolgten Abschreibungen vermindert wurden. Dies bedeutet, dass vollständig abgeschriebene wiederverwendbare bauliche Anlagen nicht mehr in die Ermittlung des Investitionswertes eingeflossen sind. Grundlage für diese Wertermittlung bildete im ersten Schritt die Modellierung eines effizienten FTTB/H-Referenznetzes, dessen optische Netzkomponenten sodann in einem zweiten Schritt durch effizient bepreiste Kupferelemente ersetzt wurden („kupferanalogue Bewertung“ bzw. „Kupfer-Rückrechnung“). Diese Ermittlungsweise entspricht den Kriterien der Nichtdiskriminierungs- und Kostenrechnungsempfehlung, die in deren Ziffern 30 bis 37 festgelegt sind.

Einer Ermittlung der Kalkulationsbasis entsprechend dem Beschluss BK3c-19/001 steht auch entgegen der Auffassung der Beigeladenen zu 6. das Urteil des VG Köln vom 16.06.2021 mangels Rechtskraft nicht entgegen. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Beschlusskammer im Rah-

men der exponentiellen Glättung vorsorglich eine Glättung unter Ausblendung der durch die Bilanzwertmethode geschätzten Zinsen vorgenommen hat (vgl. unter 4.1.2.2.2.2.4.1.1.6). Denn zum einen würde auch eine exponentielle Glättung unter Einbeziehung dieser Werte zu dem exakt gleichen Glättungswert gelangen, zum anderen kommt die exponentielle Glättung insgesamt nicht zum Tragen. Gleiches gilt hinsichtlich des Verweises auf die fehlende Abwägungsrelevanz der Bilanzwertmethode. Dies entspricht einer inzwischen fest etablierten Spruchpraxis der Beschlusskammer.

4.1.2.2 Konkrete Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die verschiedenen Leistungen in Zusammenhang mit KVz-AP

4.1.2.2.1 Überlassung KVz-AP-VDSL, monatlich je KVz-AP-VDSL

Das beantragte Entgelt war von 8,58 € monatlich auf 7,85 € zu reduzieren.

Kalkulationsgrundlage

Der beantragte Tarif (8,58 €) basiert – in Anlehnung an die beiden Varianten des Ersatzproduktes („VULA am HVt“ bzw. „KVz-VULA“) – auf einer Mischkalkulation.

Dabei werden die zuletzt gemäß Entscheidung BK 3c-19-001 vom 26.06.2019 genehmigten Tarife für die TAL-Überlassung (11,19 € für die HVt-TAL und 7,05 € für die KVz-TAL), einbezogen. Die Gewichtung der Entgelte für die HVt- und KVz-TAL (13,35 % bzw. 86,65 %) erfolgt wie schon in den beiden Vorverfahren anhand von bundesweit erhobenen Daten zu den über A0-Anschlüsse bzw. KVz im Nahbereich angebotenen Haushalten aus dem Verfahren BK 3g-15-004 (Teil 4.2, S. 8f.).

Darüber hinaus enthält die Kalkulation wie bisher einen vergleichsweise geringen Ansatz für das Steuerungsnetzwerk DCN ([BuGG] € monatlich ([BuGG] €/12)). Diesem liegt eine Investitionskalkulation zugrunde, bei der die Investitionswerte über eine Top-down-Ermittlung hergeleitet werden (Teil 4.2, S. 7, und Anlage 4.2.3). Die nach Anlagenklassen differenzierten Gesamtinvestitionen werden durch die Anzahl der „DSL-Plankunden“ dividiert. Die Ergebnisse bilden dann die Ausgangsgrößen für die weitere Kostenberechnung (Umrechnung in Kapitalkosten und Erhöhung um weitere Kostenbestandteile – Teil 3.1).

Bewertung

Die Bezugnahme auf die gemäß Beschluss BK 3c-19-001 vom 26.06.2019 genehmigten Preise für die KVz-TAL bzw. die HVt-TAL und ihre Gewichtung anhand einer – nach Einschätzung der Beschlusskammer stabilen - Verteilung der Kunden im Nahbereich auf Anschlüsse am KVz bzw. A0-Leitungen (gemäß der Daten zu den über A0-Anschlüsse bzw. KVz im Nahbereich angebotenen Haushalten aus dem Verfahren BK 3g-15-004 (siehe dazu paginierte Seite 64 und Teil 4.2 S. 8f) ist nach wie vor sachgerecht. Zwar hat die Antragstellerin auf Nachfrage der Beschlusskammer mit Antwort vom 27.05.2021 (zu Frage 8) und mit E-Mails vom 22.06. sowie 29.06.2021 aktuelle Angaben zu den Anschlusszahlen vorgelegt. Die Daten vom 29.06.2021, die alle versorgbaren Anschlüsse umfassen, basieren jedoch, wie die Antragstellerin selbst einräumt, auf einer Erhebung mit nur eingeschränkter Ermittlungsqualität, da bei der Auswertung der Leitungsdämpfungswert (von 48dB@4MHz hinsichtlich der Versorgungsmöglichkeit mit VDSL-Varianten) nicht berücksichtigt wurde. Die Daten vom 27.05.2021, die sich allein auf von der Antragstellerin realisierte Anschlüsse beziehen, konnten schon deshalb nicht herangezogen werden, weil hier auch herkömmliche TAL enthalten sind, die kein aktives Equipment der Antragstellerin umfassen. Die Beschlusskammer hat letztlich, entsprechend der Berechnung der Antragstellerin selbst, erneut die o. g. Erhebung in die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung übernommen.

Der in der Kalkulation enthaltene Anteil für das DCN war von [BuGG] € monatlich auf [BuGG] € zu kürzen. Die Korrektur folgt aus der Anpassung des kalkulatorischen Zinssatzes, einzelner

Abschreibungsdauern und der in die Kalkulation einbezogenen, über die Kapitalkosten hinausgehenden Betriebs- und Mietkosten (siehe auch Ziffer 4.1.3.2.1.5).

Der Tarif bleibt, in Anbetracht der unveränderten TAL-Überlassungspreise, stabil.

4.1.2.2.2 Überlassung des xDSL-Access Node zur Mitbenutzung

Die beantragten Entgelte waren von 1.237,46 (bei einem Nachfrager) auf 920,70 € bzw. von 928,12 (bei zwei Nachfragern) auf 690,55 € zu reduzieren.

4.1.2.2.1 Kalkulationsgrundlage

Die Kostenunterlagen zum „xDSL-Access Node“ umfassen Kalkulationen zum MFG und MSAN.

Im Rahmen dieser Kalkulationen werden – nach gängiger Verfahrensweise der Antragstellerin – Investitionswerte mittels Abschreibungsdauern und kalkulatorischem Zinssatz in Kapitalkosten umgerechnet und um Betriebs- und Mietkosten sowie Gemeinkosten und Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG erhöht. Darüber hinaus werden auch noch Fakturierungskosten in die Berechnung einbezogen.

Die Gesamtinvestitionswerte für Outdoor-MSAN, Linecards und MFG sind in der Anlage 4.2.2 (zum Teil 4.2) differenziert nach Material, Tiefbau (betrifft nur MFG) und Montage aufgeführt. (Excel-Datei). Die Ansätze werden dort zunächst um einen Materialgemeinkostenzuschlag ([BuGG] %) sowie einen Investitionszuschlag ([BuGG] % bei MSAN bzw. [BuGG] % bei MFG) erhöht. Investitionsmindernde Zuschüsse werden subtrahiert. Anschließend erfolgt zur Berechnung der Stückkosten eine Division durch die maßgeblichen Stückzahlen (Anzahl MFG / MSAN / Linecards).

Die in die Anlage 4.2.2 einfließenden Investitionswerte sind – ausgenommen der Ansätze für die A0-MSAN – aus der TNP-eDok entnommen und basieren damit auf der unter Ziffer 4.1.1.1 erwähnten Investitionskalkulation der Antragstellerin.

Dabei sind unterschiedliche Realisierungsvarianten mit entsprechenden Häufigkeiten, z. B. für differierende outdoor-MSAN-Typen, ersichtlich. Die Kalkulation enthält ebenso Werte für Überspannungsschutz, Vectoring-Prozessorkarten und zusätzliche (vectoringfähige) Linecards.

Vergleichbar erfolgt in der Investitionskalkulation für MFG eine Differenzierung nach unterschiedlichen MFG-Varianten und ggf. nach verschiedenen Gehäusetypen sowie eine Unterscheidung nach Überbau oder Nebensteller mitsamt Zuführung über ein Kabelkanalrohr. Die MFG Kalkulation enthält ebenso Ansätze für den Tiefbau (bzgl. Überbau, Nebensteller und Zuführung zum Nebensteller), für die Stromversorgung (Fernspeisung oder Ortsspeisung) sowie für Schließsysteme.

[BuGG].

Soweit sich Komponenten nur auf die Outdoor-Realisierung (Outdoor-MSAN, betreffende Linecards, MFG) bzw. nur die Indoor-Realisierung (Indoor-MSAN, betreffende Linecards) beziehen, werden sie mit den unter Ziffer 4.1.2.2.1 genannten Prozentsätzen für A0-Anschlüsse bzw. Nahbereichs-KVz gewichtet (siehe im Einzelnen Teil 4.2 der Kostennachweise, Anlage 4.2.2).

Während der Antrag im Hinblick auf die monatliche Überlassung des KVz-AP-VDSL ein anschlussbezogenes Entgelt enthält, sind die beantragten Überlassungsentgelte hinsichtlich des „xDSL-Access Node“ nicht auf einen einzelnen Anschluss heruntergebrochen. Stattdessen beziehen sich die Entgelte auf eine „Mitnutzung“ der relevanten Investitionsbestandteile. Dabei wird der Gesamtkostenbetrag auf die Nutzer (regelmäßig die Antragstellerin, darüber hinaus ein oder zwei Nachfrager) verteilt. Der beantragte Tarif ist damit auch abhängig von der Anzahl der Nachfrager. Inwieweit der Wettbewerber über die mitgenutzten Komponenten Kunden anbinden kann, unterliegt seinem eigenen Risiko. Das mit der Auslastung verbundene Investitionsrisiko wird somit teilweise auf den Wettbewerber übertragen.

Die Antragstellerin ist dem KVz-AP-Beschluss BK 3c-17-006 vom 31.07.2017, wie schon im Verfahren BK 3c-19-018, insoweit gefolgt, dass bei einem zusätzlichen Nachfrager 2/3 der Kosten

auf sie selbst bzw. 1/3 auf den Wettbewerber 1/3 entfallen. Bei zwei zusätzlichen Nachfragern beläuft sich deren Kostenanteil auf jeweils $\frac{1}{4}$.

4.1.2.2.2 Bewertung

Im Rahmen der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wurden folgende Korrekturen vorgenommen:

4.1.2.2.2.1 Investitionskalkulation

Die Investitionskalkulation wurde insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit der technischen Bestandteile und die Höhe der angesetzten Einkaufspreise sowie der Zuschlagssätze einer eingehenden Überprüfung unterzogen. Die Preise der verschiedenen Investitionsbestandteile wurden anhand von Kontrakten und zuletzt erfolgten Abrufen und Rechnungsvorgängen untersucht (vgl. vor allem Antworten der Antragstellerin vom 26.05.2021 zu Frage 7 und vom 16.06.2021 zu den Fragen 3 - 7).

- Soweit in den Rahmenverträgen vorgesehen, wurden die von der Antragstellerin angesetzten Anschaffungspreise der verschiedenen Investitionsgüter um 3 % Skonto reduziert. Einzelne weitere Korrekturen der Einkaufspreise ergaben sich vorrangig dadurch, dass anstelle der Angaben aus veralteten Rahmenverträgen, die die Antragstellerin teilweise mit Indizierungsfaktoren multipliziert, auf Preise aus aktuellen Kontrakten zurückgegriffen worden ist sowie aus der Anwendung von durch die Fachabteilung geprüften Indizierungsfaktoren oder aus der Mittelung der für 2020 und 2021 geltenden Vertragspreise.
- Der AEL-Stundensatz für aktivierte Eigenleistungen, der Kalkulationsbestandteil der Montage ist, war von [BuGG] € auf [BuGG] € zu reduzieren (zur Vorgehensweise bei der Korrektur der Stundensätze siehe Beschluss zu den TAL-Einmalentgelten BK 3c-20-013 vom 29.09.2020, S. 65ff. des amtl. Umdrucks). Ebenso waren die Verteilzeitzuschläge der Verrichtungszeiten der Montage zu berichtigen (siehe ebenso Beschluss vom 29.09.2020, S. 64f. des amtl. Umdrucks).
- Der Investitionszuschlagsfaktor (IZF) in der Kalkulation des MFG war auf [BuGG] % (gegenüber [BuGG] % laut Antragstellerin) zu begrenzen.

Die Antragstellerin selbst wendet den von der Beschlusskammer herangezogenen Zuschlag von 10 % gemäß § 52 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der MSAN-Kalkulation an, erhöht diesen Zuschlag in der Kalkulation des MFG allerdings ohne weitere Begründung um [BuGG] Prozentpunkte. Die Beschlusskammer hatte bereits in vorausgegangenen Beschlüssen ausgeführt, dass ein höherer IZF grundsätzlich nicht sachgerecht ist, weil der 10-prozentige Zuschlag nach HOAI einen über die Aufwendungen hinausgehenden Gewinnzuschlag enthält, der laut Prüfbericht der Fachabteilung einen Spielraum für die Abdeckung etwaiger besonderer Aufwendungen einzelner Technikgruppen belässt (siehe beispielsweise Beschluss BK 3c-19-001 zu den TAL-Überlassungsentgelten vom 26.06.2019, S. 83 des amtl. Umdrucks, oder auch Beschluss BK 3c-19-018 zu den KVz-AP-Tarifen vom 24.09.2019, S. 19 des amtl. Umdrucks).

4.1.2.2.2.2 Kalkulatorischer Zinssatz

Zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gehört gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Das ist diejenige Rendite, die den Kapitalgebern geboten werden muss, damit ein Unternehmen, das sich in der Lage der Antragstellerin befindet, Investitionskapital überlassen erhält. Die Beschlusskammer hat sich nach sorgsamer Abwägung aller hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte dazu entschieden, einen Kapitalzinssatz in Höhe von real 3,12 % als angemessen zu berücksichtigen.

Die Zinssatzermittlung erfolgte nach dem WACC (Weighted Average Cost of Capital) - Ansatz gemäß der „Mitteilung der Kommission über die Berechnung der Kapitalkosten für Altinfrastrukturen im Zusammenhang mit der Prüfung nationaler Notifizierungen im Sektor der elektronischen Kommunikation in der EU durch die Kommission“ (nachfolgend „WACC-Mitteilung“),

Mitteilung der Kommission 2019/C 375/01 vom 06.11.2019

sowie den diesbezüglichen Berechnungen des GEREK,

BoR (21) 86,

wobei die Beschlusskammer für die Betrachtung des risikofreien Zinses im Rahmen eines Gleitpfades einen Mittelungszeitraum von 10 Jahren ansetzt.

Das gewählte Vorgehen nach WACC/CAPM und die hierbei eingestellten Parameter stehen im Einklang mit den Vorgaben von § 32 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 TKG sowie den Regulierungszielen und -grundsätzen aus § 2 Abs. 2 und 3 TKG.

Im Einzelnen:

4.1.2.2.2.2.1 Prüfprogramm und rechtliche Vorgaben

Das Tatbestandsmerkmal der „angemessenen Verzinsung“ in § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG ist weit gefasst und bedarf einer Ausfüllung durch Entscheidungen der Bundesnetzagentur, die gesetzlich nicht vollständig determiniert sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen für die Bestimmung der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals in einer komplexen Prüfung vor allem die Fragen beantwortet werden,

- von welcher Methode konzeptionell vorzugsweise auszugehen ist,
- wie die jeweils erforderlichen Parameter zu bestimmen sind und
- ob eine exponentielle Glättung durchzuführen ist,

BVerwG, Urteil vom 17.08.2016, Az. 6 C 50.15, Rn. 37, abgedruckt in der amtlichen Entscheidungssammlung BVerwGE 156, 75.

Im Rahmen dieser Festlegungen wird der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zubilligt, der nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist,

BVerwG, a.a.O., Rn. 31 f.

Dort, wo solche Spielräume bestehen, muss sich die Bundesnetzagentur bei ihren Festlegungen von den Regulierungszielen und -grundsätzen aus § 2 Abs. 2 und 3 TKG leiten lassen. Dabei sind zunächst die Auswirkungen zu bewerten, welche die zur Auswahl stehenden Vorgehensweisen auf die Ziele und Grundsätze aus § 2 Abs. 2 und 3 TKG haben, insbesondere auf die Wahrung der Nutzerinteressen, die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs sowie die Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Innovationen,

vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 27 m.w.N.

Über die vorgenannte Trias hinaus sind allerdings – soweit relevant – auch die sonstigen Regulierungsziele aus § 2 Abs. 2 TKG, die Regulierungsgrundsätze aus § 2 Abs. 3 TKG sowie – wie sich aus der unionsrechtlichen Rechtsprechung ergibt – das Interesse des regulierten Unternehmens, seine Kosten zu decken und einen angemessenen Gewinn zu erzielen,

vgl. EuGH, Urteil C-55/06 vom 24.04.2008, Rz. 103f (juris), siehe ferner BVerwG, Urteil 6 C 13.12 vom 25.09.2013, Rz. 56 (juris),

mit in die Abwägung einzubeziehen.

Diese konkret in die Abwägung einzubeziehenden Grundsätze und Ziele werden zudem vom Gesetzgeber im Hinblick auf die Festlegung des Zinssatzes in gewissen Umfang vorgeprägt.

Denn die Bundesnetzagentur hat gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 TKG bei der Bestimmung eines angemessenen Zinssatzes insbesondere zu berücksichtigen

- die Kapitalstruktur des regulierten Unternehmens,
- die Verhältnisse auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten und die Bewertung des regulierten Unternehmens auf diesen Märkten,

- die Erfordernisse hinsichtlich der Rendite für das eingesetzte Eigenkapital, wobei auch die leistungsspezifischen Risiken des eingesetzten Eigenkapitals gewürdigt werden sollen. Das kann auch etwaige spezifische Risiken in Zusammenhang mit der Errichtung von Netzen der nächsten Generation umfassen, sowie
- die langfristige Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auch im Hinblick auf die Wettbewerbssituation auf den Telekommunikationsmärkten.

Somit gibt § 32 Abs. 3 TKG nach dem Willen des Gesetzgebers wesentliche, bei der Abwägungsentscheidung von der Beschlusskammer zu berücksichtigende Belange vor.

Darüber hinaus ist bei der Bestimmung des kalkulatorischen Zinssatzes für sog. Altinfrastrukturen seit dem 01.07.2020 die o.g. WACC-Mitteilung der EU-Kommission zu berücksichtigen.

Die EU-Kommission legt in dieser Mitteilung ihre Methode zur Schätzung der gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) dar, die als Bezugswert bei der Prüfung von Maßnahmenentwürfen im Rahmen von Notifizierungsverfahren dienen soll,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr.1.

Die von der Kommission beschriebene Methode soll durch eine unionsweite einheitliche Anwendung zu einem stabilen Regulierungsumfeld beitragen, das Investitionen in elektronische Kommunikationsnetze in der Union zum Wohle der Endnutzer begünstigt und die Funktionsweise des digitalen Binnenmarktes fördert,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 9.

Nach Ziffer 8 der WACC-Mitteilung wird die WACC-Mitteilung von den folgenden Regulierungsgrundsätzen getragen:

- Kohärenz bei der zur Bestimmung der Parameter in der WACC-Formel herangezogenen Methodik,
- Vorhersehbarkeit der Regulierung, um unerwartete Diskrepanzen bei der Regulierungsmethodik und im Wert der Parameter im Lauf der Zeit zu beschränken,
- Förderung effizienter Investitionen und Innovationen in neue und verbesserte Infrastrukturen, unter Berücksichtigung der Risiken für die investierenden Unternehmen und
- Transparenz der Methode zur Ermittlung der angemessenen Rendite der Unternehmensinvestitionen, ohne unnötige Kompliziertheit,

vgl. Staff Working Document zur WACC-Mitteilung (nachfolgend: „SWD“) (2019) 397 final vom 05.11.2019, Abschnitt 4.

Unter Berücksichtigung dieses allgemeinen Prüfrahmens sowie der diesen ausgestaltenden weiteren Anforderungen stellen sich insgesamt die von der Beschlusskammer einzubeziehenden Regulierungsziele und -grundsätze im Wesentlichen wie folgt dar:

Anbieterinteresse der Antragstellerin

Zunächst einzubeziehen ist das Interesse der Antragstellerin, ihre Kosten zu decken und einen angemessenen Gewinn zu erzielen,

vgl. EuGH, Urteil C-55/06 vom 24.04.2008, Rz. 103f. (juris), siehe ferner BVerwG, Urteil 6 C 13.12 vom 25.09.2013, Rz. 56 (juris),

Diesem Interesse entspricht es, die Festlegung des Zinses von der Kapitalstruktur der Antragstellerin sowie ihrer Bewertung auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten abhängig zu machen (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 und 2 TKG). Ferner steht es im Interesse der Antragstellerin, leistungsspezifische Risiken des eingesetzten Eigenkapitals zu berücksichtigen (§ 32 Abs. 3 Nr. 3 TKG). Gleiches gilt für das Interesse der Antragstellerin an einer langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (§ 32 Abs. 3 Nr. 4 TKG), die jedenfalls zu keiner abrupten Veränderung des Zinsniveaus zu ihren Lasten führen soll, sowie einer Transparenz der Ermittlungsmethodik,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 8.

Wahrung der Nutzerinteressen, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG

Zweitens soll der festgelegte kalkulatorische Zinssatz die Nutzerinteressen wahren. Das Regulierungsziel aus § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG wird durch die zum 01.12.2021 in Kraft tretende Novellierung des TKG nicht beeinflusst, die Wahrung der Nutzerinteressen stellt weiterhin ein Ziel der Regulierung dar, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG²⁰²¹.

Die Interessen der Nutzer werden grundsätzlich gefördert, wenn diese eine breite Auswahl zwischen Produkten verschiedener Anbieter, Preise und Qualitäten haben,

vgl. VG Köln, Urteil 1 K 2736/13 vom 22.10.2015, S. 26; Säcker, in ders. (Hrsg.); TKG, 3. Auflage, 2013, § 2 Rn. 2.

Eine möglichst präzise und zuverlässige Zinssatzbestimmung gewährleistet, dass Entgelte dem KeL-Maßstab und somit Preisen entsprechen, die sich in einem wirksamen Wettbewerbsumfeld ausbilden würden bzw. durchsetzbar wären. Hierdurch wird insbesondere die Chancengleichheit des Wettbewerbs gewahrt. Denn einerseits wird verhindert, dass der regulierte Anbieter aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durch die Durchsetzung überhöhter Preise für die Nutzung seiner Infrastruktur im Ergebnis höhere Gewinne realisieren kann als seine Wettbewerber. Andererseits wird aber ebenso ausgeschlossen, dass die Wettbewerber ihre Gewinne wiederum lediglich auf Kosten des regulierten Anbieters erwirtschaften, weil das Entgelt für die Nutzung seiner Infrastruktur unter den für die Leistungsbereitstellung erforderlichen Kosten liegt.

Mit Blick auf die Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes ist daher im Interesse der Nutzer und Verbraucher zu berücksichtigen, dass der Zinssatz nicht zu unrealistischen Renditeprognosen des regulierten Unternehmens – und in der Folge vor im funktionierenden Wettbewerb nicht realisierbaren Preisen sowie Marktvorteilen des regulierten Unternehmens durch Quersubventionierung nicht regulierter Geschäftsbereiche führt. Dies wird insbesondere durch die Rückkopplung des regulierten Unternehmens an den Kapitalmärkten durch § 32 Abs. 3 Nr. 1 und 2 TKG erreicht.

Die Interessen der Nutzer werden – ebenso wie die Interessen der Antragstellerin und ihrer Wettbewerber – zudem in dem in § 32 Abs. 3 Nr. 4 TKG sowie der WACC-Mitteilung vorgegebenen Kriterium der langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen adressiert. Dieses Kriterium dient der Planungssicherheit der im Markt tätigen Unternehmen, schützt aber ebenso die Nutzer und Verbraucher davor, dass Verwerfungen an den Kapitalmärkten nachteilige Auswirkungen auf den Umfang der Angebote für Nutzer und die dafür verlangten Preise haben.

Auch die WACC-Mitteilung geht von einer engen Bindung zwischen den Nutzerinteressen und der Festlegung von Zinsparametern aus,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01) Nr. 9.

In diesem Sinne werden die Interessen der Nutzer, insbesondere durch transparente und verständliche Berechnungsmethoden gefördert,

vgl. SWD (2019) 397 final, Ziffer 4.4.

Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG

Drittens soll der kalkulatorische Zinssatz der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs dienen. Auch dieses Regulierungsziel gilt unter dem novellierten TKG fort, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG²⁰²¹.

Diesem Regulierungsziel werden die Prüfkriterien in § 32 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 TKG in besonderer Weise gerecht, denn sie sind so ausformuliert, dass die festgelegte Verzinsung diejenigen Anforderungen abbildet, die an das regulierte Unternehmen aufgrund der Verhältnisse auf den Kapitalmärkten und der Bewertung des regulierten Unternehmens auf diesen Märkten gestellt

werden (Nr. 2) – wobei die Erfordernisse der Kapitalrendite als Nr. 3 noch einmal besonders hervorgehoben und die Möglichkeit der Würdigung leistungsspezifischer Risiken eingeräumt –, und eine langfristige Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angestrebt wird (Nr. 4).

Bezogen auf den Kapitalzins benennen diese Kriterien somit gerade die Funktionen eines wirksamen Wettbewerbs, die bei der Regulierung des Telekommunikationssektors in Gestalt der Regulierungsziele in § 2 Abs. 2 Nr. 1 - 2 und des Regulierungsgrundsatzes in § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG angestrebt werden.

Es handelt sich dabei zum einen um die dynamische Funktion des Wettbewerbs, also die Förderung von effizienten Investitionen und von Innovationen. Zum anderen ist damit die optimale Allokation der vorhandenen Ressourcen als weitere Funktion des Wettbewerbs angesprochen, die dazu führen soll, dass der Nutzer bessere Produkte zu niedrigeren Preisen erhält. Beide Funktionen sind wesentliche Bestandteile der Bewertung des regulierten Unternehmens an den Märkten, die insbesondere die Innovationskraft einer Gesellschaft und ihre Produktionskapazitäten – im hier betroffenen Telekommunikationsbereich also vorhandene und effiziente Infrastruktur – sowie eine effiziente Allokation der gegebenen Ressourcen einbezieht,

vgl. auch SWD (2019) 397 final, Abschnitt 4.3.

Vereinheitlichung des Binnenmarktes, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG

Viertens ist bei der Abwägung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG das Regulierungsziel eines vereinheitlichten Binnenmarktes zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG²⁰²¹). Hierzu führt die Kommission in ihrer WACC-Mitteilung ausdrücklich aus, dass eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes durch verzerrte Investitionen in Folge von uneinheitlichen Zinsmethoden vermieden werden sollte,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 9.

Insofern dient eine möglichst weitgehende Anlehnung an die Methodik der WACC-Mitteilung dazu, eine methodenbedingte Streuung des WACC innerhalb des Binnenmarktes zu reduzieren.

Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG

Fünftens ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG der Ausbau von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation zu beschleunigen.

Unter Berücksichtigung der Gesetzeshistorie wurden hierunter bislang Anschlussnetze verstanden, die den Anforderungen der Breitbandinitiative der Bundesregierung für das Jahr 2018 genügten, also Anschlüsse mit einer Bandbreite von 50 MBit/s ermöglichten,

vgl. BR-Drs. 129/11, S. 77.

Dieses Ziel soll dem Umstand Rechnung tragen, dass sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene eine flächendeckende Breitbandversorgung angestrebt wird,

vgl. Säcker, in: Säcker, TKG, 3. Auflage 2013, § 2 Rz. 11.

Auch die WACC-Mitteilung soll dazu beitragen, dass Investitionen in elektronische Kommunikationsnetze in der Union zum Wohle der Endnutzer begünstigt werden,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01) Nr. 9.

Auch unter dem novellierten TKG stellt die Förderung hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze ein zentrales Regulierungsziel dar. Allerdings ist dies nunmehr darauf bezogen, den Ausbau und die Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität zu fördern, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG²⁰²¹. Diese sind nunmehr legal definiert als Netze, die entweder komplett aus Glasfaserkomponenten zumindest bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung bestehen oder die zu üblichen Spitzenlast-

zeiten eine vergleichbare Netzleistung in Bezug auf die verfügbare Downlink- und Uplink-Bandbreite, Ausfallsicherheit, fehlerbezogene Parameter, Latenz und Latenzschwankung bieten können, vgl. § 3 Nr. 33 TKG²⁰²¹.

Vorhersehbarkeit der Regulierung, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG

Sechstens ist der Bundesnetzagentur aufgegeben, bei der Verfolgung der in § 2 Abs. 2 TKG genannten Regulierungsziele unter anderem die Vorhersehbarkeit der Regulierung zu fördern, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG²⁰²¹). Dieser Regulierungsgrundsatz soll insbesondere durch einen stabileren Regulierungsrahmen für Rechtssicherheit sorgen und insoweit regulative Investitionshindernisse abbauen,

vgl. Gärditz, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. Auflage 2018, § 2 Rz. 49.

Darüber hinaus ist es das Ziel, gesteigerte Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer zu schaffen,

vgl. Säcker, in: Säcker, TKG, 3. Auflage 2013, § 2 Rz. 18.

Mit der WACC-Mitteilung will die Kommission insbesondere für mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit ihrer Politik und Entscheidungsfindung im Bereich der Regulierung der elektronischen Kommunikation sorgen,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01) Nr. 10.

Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Innovation, § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG

Schließlich soll die Bestimmung des kalkulatorischen Zinssatzes effiziente Investitionen in Infrastrukturen sowie Innovationen fördern,

vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG sowie WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 8 iii).

Auch im Hinblick auf dieses Regulierungsziel sind die gesetzlich vorgegebenen Kriterien des § 32 Abs. 3 TKG relevant. Denn insbesondere dann, wenn der Zins leistungsspezifische Risiken im Zusammenhang mit der Errichtung von Netzen der nächsten Generation umfasst, werden Anreize gesetzt, finanzielle Mittel entsprechend zu investieren. Weiterhin fördern stabile Rahmenbedingungen bei der Festlegung des Zinssatzes, dass Unternehmen finanzielle Mittel langfristig in die Errichtung effizienter Infrastrukturen investieren.

Hiermit wird einerseits gewährleistet, dass Investitionen überhaupt getätigt werden können, weil mit dem ermittelten Zinssatz das notwendige Kapital beschafft werden kann. Dies fördert insbesondere den infrastrukturbasierten Wettbewerb, weil sich die Nutzer der Infrastruktur alternativ dazu entschließen können, über die Aufnahme von Kapital in eigene Infrastruktur zu investieren, statt über das zu entrichtende Entgelt die Kapitalzinsen an den Anbieter zu zahlen. Andererseits wird jedoch auch der Effizienzgedanke gewahrt, weil die Zinskosten über das zur Finanzierung der Investitionen notwendige Maß nicht hinausgehen.

Abwägungsmethodik und -umfang

Unter den zur Ermittlung des angemessenen Zinssatzes zur Auswahl stehenden Vorgehensweisen ist diejenige zu wählen, die den Regulierungszielen und -grundsätzen aus § 2 Abs. 2 und 3 TKG am ehesten gerecht wird. Soweit diese Ziele und Grundsätze miteinander in Konflikt stehen, muss die Bundesnetzagentur unter Bewertung der unterschiedlichen Interessen im Einzelnen darlegen, dass und warum ihrer Ansicht nach im Ergebnis Überwiegendes für die von ihr gewählte Vorgehensweise spricht,

vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 27 m.w.N.

Der erforderliche Umfang dieser Begründung ist nicht für jede Entscheidung uniform zu handhaben. Der Umfang der Argumentation richtet sich, soweit diese sich auf die Abwägung der betroffenen Belange bezieht, einerseits danach, ob für die Bundesnetzagentur bei ihrer Entscheidung eine abwägungsrechtliche Betroffenheit des Belangs erkennbar war. Andererseits

ist nach der Struktur der von der Bundesnetzagentur zu treffenden Vorentscheidungen zu differenzieren. So ist etwa die Auswahl des konzeptionellen Ausgangspunkts der Zinsberechnung oder die Bestimmung der jeweils erforderlichen einzelnen Parameter einer bereichsspezifischen Anpassung zugänglich und bedürftig,

BVerwG, a.a.O., Rn. 39.

4.1.2.2.2.2.2 Konzeptioneller Ausgangspunkt der Zinsberechnung

Hinsichtlich des konzeptionellen Ausgangspunkts der Zinsberechnung gilt Folgendes:

Ein Unternehmen setzt zur Finanzierung der benötigten Anlagen sowohl Eigen- als auch Fremdkapital ein. Da für beide Kapitalformen jeweils unterschiedliche Kapitalzinssätze zum Tragen kommen können, der angemessene Zinssatz im Sinne von § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG allerdings ein Einheitlicher ist, müssen für dessen Bestimmung der Eigen- sowie der Fremdkapitalzinssatz jeweils entsprechend ihrem Gewicht an der Gesamtfinanzierung anteilig berücksichtigt werden. In diesem Sinne ist zur Ermittlung einer angemessenen Kapitalverzinsung im Sinne von § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG allgemein anerkannt, dass ein sogenannter gewichteter durchschnittlicher Kapitalzinssatz (WACC) zu schätzen ist, der sich aus dem Eigen- und Fremdkapitalzinssatz zusammensetzt,

Schuster/Ruhle in: Beck'scher TKG-Kommentar, § 31, Rn. 66; vgl. auch Andersen Business Consulting (2002): Study on the implementation of cost accounting methodologies and accounting separation by telecommunication operators with significant market power, p. 27, abrufbar unter <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-bo/gdi/02/costacc.pdf>.

Zur Ermittlung dieses gewichteten durchschnittlichen Zinssatzes sind in einem ersten Schritt die Renditen auf das Eigenkapital und auf das Fremdkapital zu bestimmen. Sodann wird festgelegt, in welchem Verhältnis Eigen- und Fremdkapitalrendite zueinander stehen. Von dem sich hieraus ergebenden nominalen Zinssatz ist schließlich im Falle der Bewertung von Investitionen auf Wiederbeschaffungswerten die Inflationsrate zu subtrahieren, um den realen Zinssatz zu berechnen.

4.1.2.2.2.2.3 Methodische Ansätze zur Ermittlung des Eigenkapitals

Die Ermittlung der in Ansatz gebrachten Kapitalrenditen erfolgt anhand der CAPM-Methode als zurzeit einzig valider Vorgehensweise zur Berechnung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung.

Sofern die Bundesnetzagentur in der Vergangenheit die Kapitalkosten anhand der sogenannten Bilanzwertmethode festgelegt hat, kommt ein entsprechendes Vorgehen nicht mehr in Betracht. Denn die Bilanzwertmethode entspricht nicht mehr dem Stand der Wissenschaft,

vgl. ausführlich – auch zum Verhältnis der CAPM-Methodik im Hinblick auf die Regulierungsziele – Beschluss BK3c-18/018 vom 16.01.2019, Ziffer S. 82 ff. („IC-Entgelte“).

Somit scheidet die – im Übrigen ausschließlich von der Bundesnetzagentur angewendete und somit mit dem Ziel einer europäischen Harmonisierung inkompatible Methode – aus einem etwaigen methodischen Auswahlermessen von vornherein aus,

vgl. hierzu Urteil 21 K 4368/19 des VG Köln vom 16.06.2021, S. 60f. des amtlichen Umdrucks; Beschluss BK3c-20/013 vom 29.09.2020, Seite 71f.

Der Eigenkapitalzinssatz wird somit nach dem verfolgten CAPM-Ansatz auf Basis längerfristiger quantitativer und qualitativer Einschätzungen festgelegt. Er errechnet sich als Summe aus dem risikolosen Zinssatz und dem Produkt aus Marktrisikoprämie und „Betafaktor“:

$$k_s = E(R_i) = R_f + \beta_i [E(R_m) - R_f], \beta_i = \frac{\text{cov}(R_i, R_m)}{\sigma^2_m}$$

wobei:

k_s - Eigenkapitalzinssatz

$E(R_i)$ - erwartete Rendite der Aktie i bzw. Eigenkapitalkosten der Unternehmung i bei der gegebenen Kapitalstruktur,

β_i – (standardisiertes) Maß für das nicht diversifizierbare Risiko, kurz das „Beta“ der Aktie i (präziser: das Aktienbeta (misst das Risiko des Unternehmens im Vergleich zum Risiko des Gesamtmarktes)),

R_f - Zinssatz für risikolose Kapitalüberlassungen,

$[E(R_m) - R_f]$ – Marktrisikoprämie, die Differenz zwischen der erwarteten Rendite des Marktportefeuilles aller vorhandenen Aktien und dem risikolosen Zinssatz.

4.1.2.2.2.2.4 Bestimmung der einzelnen Parameter – Konkrete Berechnung des Kapitalzinssatzes nach CAPM / WACC

Mit der Entscheidung für den CAPM-Ansatz als Methode der Zinsschätzung ist ein bestimmtes Ergebnis noch nicht verbunden. Die konkrete Höhe des Zinssatzes hängt davon ab, wie die einzelnen Parameter der CAPM-Methode im jeweiligen Fall festgelegt werden. Weil der CAPM-Ansatz aufgrund seiner Abstraktheit auf verschiedene Weisen interpretiert und implementiert werden kann,

vgl. Stehle/Betzer, Kurzgutachten zur wissenschaftlichen Fundierung der Festlegung der angemessenen Verzinsung im Telekommunikationsbereich durch die Bundesnetzagentur, 2018, S. 5 und S. 13,

verbleiben bei der Bestimmung der einzelnen Parameter deutliche Spielräume, zu deren Ausfüllung es einer Reihe von Folgeentscheidungen bedarf. Dabei gilt zu beachten, dass die Parameter eng miteinander wechselwirkend verbunden sind. Insofern muss immer im Auge behalten werden, dass die Parameterfestsetzung insgesamt konsistent erfolgt und keine beliebige Mischung verschiedener Methoden zur Parameterfestsetzung erfolgen kann.

Zur konkreten Berechnung des gewichteten durchschnittlichen Kapitalzinssatzes (WACC) müssen bei einer Anwendung der CAPM-Methode insgesamt acht Eingangsparameter festgelegt werden, nämlich:

- der Beta-Faktor,
- die Marktrisikoprämie,
- der risikofreie Zins,
- der Steuererhöhungsfaktor für Eigen- und Fremdkapital,
- die Eigenkapitalquote,
- die Fremdkapitalquote,
- der unternehmensspezifische Risikozuschlag (Fremdkapital) sowie
- die Inflationsrate.

Daneben sind im Rechenwerk der CAPM / WACC-Zinsschätzung noch weitere Werte enthalten, nämlich:

- die Eigenkapital-Risikoprämie,
- die Eigen- und Fremdkapitalkostensätze nach Steuern,
- die Eigen- und Fremdkapitalkostensätze vor Steuern,
- die gewichteten Eigen- und Fremdkapitalkostensätze sowie
- die nominalen und realen gewichteten Gesamtkapitalkostensätze.

Bei diesen Werten handelt es sich um bloße Rechenergebnisse, die sich als logische Folge der Eingangsparameter ergeben. Insofern bedarf es keiner gesonderten Festlegung, sondern lediglich einer rechnerischen Ableitung dieser Werte.

4.1.2.2.2.2.4.1 Konkrete Ermittlung kalkulatorischer Zinswerte

Der kalkulatorische Zinssatz wurde sowohl nach der Empfehlung von Professor Stehle als auch entsprechend der WACC-Mitteilung in Verbindung mit auf der Basis der vom GEREK in BoR (21) 86 ermittelten Werte festgelegt.

4.1.2.2.2.2.4.1.1 Ermittlung kalkulatorischer Zinswerte auf der Basis der bisherigen Parametrisierung entsprechend den Empfehlungen von Professor Stehle

Zur Herleitung und Berechnung des Kapitalzinssatzes des Jahres 2021 hat die Beschlusskammer die vorgenannten Parameter zum Stichtag 30.06.2021 zunächst entsprechend ihrer bisherigen Vorgehensweise bei der Parameterfestsetzung neu ermittelt.

Bei der Bestimmung der Eingangsparameter wurde bei der Festlegung des Beta-Wertes, der Kapitalquoten sowie des Fremdkapitalzuschlagssatzes auf Daten einer Vergleichsgruppe zurückgegriffen,

vgl. Stehle, Wissenschaftliches Gutachten zur Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes, der den spezifischen Risiken des Breitbandausbaus Rechnung trägt, (nachfolgend Stehle-Gutachten 2010), S. 91 f.; siehe auch a.a.O., S. 16 ff.

Als Vergleichsgruppe wurden, wie bereits in zahlreichen früheren Entscheidungen zu Tarifen im Festnetz- und Mobilfunkbereich (z. B. Beschluss zu den TAL-Einmalentgelten BK3c-20-13 vom 29.09.2020), die acht größten börsennotierten EU-Telekommunikationsunternehmen (Deutsche Telekom, Telefónica, France Telecom, Telecom Italia, Telia Company, Kon. KPN N.V., Telenor, Proximus) sowie die britischen Unternehmen Vodafone Group und British Telecom herangezogen. Die Gruppe ist gegenüber den Entgeltentscheidungen im vorausgegangenen Kostenrelease unverändert geblieben. Sie beinhaltet damit ausschließlich Unternehmen, die ein vergleichbares Tätigkeitsfeld wie die Antragstellerin abdecken und in den jeweiligen Ländern ebenso wie die Antragstellerin auf den Telekommunikationsmärkten als Großunternehmen agieren.

4.1.2.2.2.2.4.1.1.1 Eigenkapital-Rendite

Die für die Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes maßgebliche aktuelle Eigenkapitalrendite beläuft sich auf 6,52 % vor Steuern. Dieser Wert beinhaltet neben dem risikolosen Zinssatz eine langfristige Risikoprämie für das Eigenkapital sowie notwendige Zahlungen von Unternehmenssteuern aus der erwirtschafteten Eigenkapitalrendite:

- In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Beta-Werte der zunächst verwendeten o. g. Vergleichsgruppe von Telekommunikationsunternehmen sowie des STOXX® Europe TMI Telecommunications nicht auseinanderliegen. Daher wurde erstmals in den Verfahren zu den Mobilfunkterminierungsentgelten (BK3a-14/011 bis 14-014) und den verbindungsabhängigen Zusammenschaltungsentgelten (BK3c-14/015) zur Vereinfachung der Berechnung und Erhöhung der Transparenz das Beta anhand des STOXX® Europe TMI Telecommunications und des Aktienindex für Europa „STOXX Europe TMI“ für die letzten 5 Jahre (Tageswerte; 06.06.2015 - 05.06.2020) geschätzt. Es ergibt sich ein aktualisierter Beta-Faktor in Höhe von 0,82.
- Dem Schätzwert für die Marktrisikoprämie von 4,68 % liegen vier langjährige Renditezeitreihen aus den USA, Großbritannien sowie Deutschland zugrunde. Für jede dieser Zeitreihen wurden entsprechende arithmetische und geometrische Mittel abgeleitet und daraus zunächst Mittelwerte je Zeitreihe und schließlich ein abschließender ungewichteter Durchschnitt aus allen vier Mittelwerten gebildet.
- Der risikolose Zinssatz (0,62 %) errechnet sich als 10-Jahres-Durchschnittswert der Effektivverzinsung von Bundesanleihen mit einer Restlaufzeit zwischen 9 und 10 Jahren.

Der gegenüber dem vorangegangenen Verfahren unveränderte Steuererhöhungsfaktor von 1,46 resultiert aus den maßgeblichen Steuersätzen für die Körperschaftsteuer (inklusive Solidaritätszuschlag) sowie der Gewerbesteuer (unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen

Hebesatzes, siehe auch Beschluss zur TAL-Überlassung BK3c-09/005/ vom 31.03.2009, S. 40 f. des amtl. Umdrucks).

4.1.2.2.2.2.4.1.1.2 Fremdkapital-Rendite

Der relevante Zinssatz für das langfristige (verzinsliche) Fremdkapital vor Steuern beträgt der bisherigen Parameterfestsetzung folgend 1,62 %:

- Der Fremdkapitalkostensatz nach Steuern in Höhe von 1,56 % (Stichtag 30.06.2021) basiert zum einen auf dem bereits in die Bemessung der Eigenkapitalrendite eingehenden risikolosen Zinssatz von 0,62 % sowie zum anderen auf einem Fremdkapitalzuschlag von 0,94 %. Zur Bestimmung des Fremdkapitalzuschlagssatzes wurden die aktuell gehandelten Anleihen der Unternehmen aus der o. g. Vergleichsgruppe mit einer Restlaufzeit von ca. 10 Jahren herangezogen. Die unternehmensbezogenen Fremdkapitalzuschlagssätze ergeben sich als Differenz der Effektivverzinsungen der Anleihen der einzelnen Unternehmen und vergleichbaren Anleihen der Bundesrepublik Deutschland. Die verschiedenen Fremdkapital-zuschlagssätze wurden – unter Verwendung von Marktwerten der Unternehmen - zu einem größengewichteten Durchschnitt zusammengefasst.

Der gegenüber den letzten Verfahren unveränderte Steuererhöhungsfaktor von 1,04 wird ebenso von der Antragstellerin verwendet.

4.1.2.2.2.2.4.1.1.3 Gewichtungsfaktoren

Die Kapitalquoten, also die in der WACC-Berechnung verwendeten Gewichte für die Eigen- und Fremdkapitalkosten, werden entsprechend der bisherigen Parameterfestsetzung auf Basis von Marktwerten des Eigenkapitals sowie von Buchwerten des Fremdkapitals für sämtliche Unternehmen der Vergleichsgruppe gebildet und die daraus resultierenden (gewichteten) Durchschnittswerte für die hiesige Parametrisierung abgeleitet,

siehe dazu auch VG Köln, Urteil 1 K 8003/98 vom 13.02.2003, Rz. 241 (juris).

Im Ergebnis errechnen sich dabei eine Eigenkapitalquote von 28,76 % sowie eine Quote für das verzinsliche Fremdkapital von 65,40 %.

4.1.2.2.2.2.4.1.1.4 Nominaler und realer kalkulatorischer Zinssatz (Stichtagswert)

Aus den vorstehend erläuterten Eingangsgrößen folgt ein nominaler kalkulatorischer Zinssatz in Höhe von 2,94 % ($28,76 \% \times 6,52 \% + 65,40 \% \times 1,62\%$). Dieser war um die allgemeine Inflationsrate von 1,63 % auf 1,31 % zu kürzen. Der Ansatz für die Preissteigerungsrate stellt einen Durchschnittsbetrag der Inflationsraten des Bruttoinlandsprodukts in den vergangenen 10 Jahren dar.

Angesichts der Bewertung der in der Kalkulation enthaltenen Investitionsgüter zu Wiederbeschaffungspreisen war hier ein realer statt ein nominaler kalkulatorischer Zinssatz einzubeziehen.

Denn die Bestimmung des kalkulatorischen Zinssatzes muss konsistent zur Bewertung des zu verzinsenden Vermögens vorgenommen werden: Beim Nominalansatz werden Abschreibungen des Vermögens zu Anschaffungspreisen bewertet, die Verzinsung erfolgt deshalb über einen nominalen Zinssatz. Beim realen Ansatz werden demgegenüber Abschreibungen auf Wiederbeschaffungspreise und reale, d. h. um die allgemeine Inflationsrate bereinigte Zinsen berechnet. Die Konsistenz von Vermögensbewertung und Ermittlung des Zinssatzes verhindert bei Verwendung von Wiederbeschaffungspreisen eine mehrfache Berücksichtigung von Preisänderungen, die sowohl im Wiederbeschaffungspreis als auch im nominalen Zinssatz enthalten sind.

4.1.2.2.2.2.4.1.1.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die sich hiernach ergebenden Werte – auch im Vergleich zum Vorjahr – sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

		WACC entsprechend dem bisherigen Vorgehen nach Stehle	
		Stichtag 30.06.2021	Stichtag 30.06.2020
	Beta	0,82	0,92
X	Marktrisikoprämie	4,68 %	4,75 %
=	Eigenkapital-Risikoprämie	3,85 %	4,37 %
+	Risikofreier Zins	0,62 %	0,95 %
=	Eigenkapitalkostensatz nach Steuern	4,47 %	5,32 %
X	Steuererhöhungsfaktor	1,46	1,46
=	Eigenkapitalkostensatz vor Steuern	6,52 %	7,75 %
X	Eigenkapitalquote	28,76 %	31,81 %
=	Gewichteter Eigenkapitalkostensatz	1,87 %	2,47 %
	Risikofreier Zins	0,62 %	0,95 %
+	Risikozuschlag	0,94 %	1,59 %
=	Fremdkapitalkostensatz nach Steuern	1,56 %	2,54 %
X	Steuererhöhungsfaktor	1,04	1,04
=	Fremdkapitalkostensatz vor Steuern	1,62 %	2,63 %
X	Fremdkapitalquote, verzinslich	65,40 %	63,47 %
=	Gewichteter Fremdkapitalkostensatz	1,06 %	1,67 %
	Gewichteter Gesamtkapitalkostensatz vor Steuern - nominal	2,94 %	4,14 %
-	Inflationsrate	1,63 %	1,47 %
=	Gewichteter Gesamtkapitalkostensatz vor Steuern - real	1,31 %	2,67 %

4.1.2.2.2.2.4.1.1.6 Exponentielle Glättung

Darüber hinaus kann die Durchführung einer exponentiellen Glättung mit den Zinssätzen der Vorjahre geboten sein, um insbesondere der Stabilitätsforderung nach § 32 Abs. 3 Nr. 4 TKG Rechnung zu tragen. Denn unabhängig von der verwendeten Methode können die ökonomischen Rahmenbedingungen und damit die Inputfaktoren sowie die Ergebnisse der Schätzungen kurzfristig stark variieren. Zudem besteht die Gefahr, dass die benutzten Marktwerte von den relevanten wahren - aber unbekannt - Werten kurzfristig, aber nicht dauerhaft abweichen,

vgl. Stehle-Gutachten 2010, S. 72.

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss sich die Bundesnetzagentur stets der Frage stellen, ob eine exponentielle Glättung durchzuführen ist,

vgl. BVerwG, Urteil vom 17.08.2016, Az. 6 C 50.15, Rn. 37.

Vorliegend wurde daher auch ein geglätteter Zinssatz ermittelt, indem der aktuell ermittelte reale durchschnittliche Kapitalkostensatz mit dem Glättungsfaktor Alpha 0,3 sowie der in der letzten Periode ermittelte geglättete, reale Kapitalkostensatz mit dem Faktor 1 minus Alpha (hier: 0,7) multipliziert und die beiden Werte addiert wurden. Hieraus ergibt sich ein Wert in Höhe von 3,1%.

Das VG Köln hat jedoch die bislang vorgenommene exponentielle Glättung als ermessensfehlerhaft kritisiert, weil durch eine Einbeziehung der Jahre 1999 - 2009 Zinswerte in die Glättung mit einbezogen würden, die wiederum als nicht (mehr) dem Stand der Wissenschaft entsprechend unberücksichtigt bleiben müssten,

VG Köln, Urteil 21 K4368/19 vom 16.06.2021, S. 50 des amtlichen Umdrucks.

Die Beschlusskammer hält diese Rechtsprechung für fehlerhaft. Im konkreten Verfahren würden sich durch ein entsprechendes Vorgehen aber keine Unterschiede ergeben, denn eine Glättung, die auf der Basis der CAPM-Methode ermittelten Zinswerte ab 2010 zugrunde legt, kommt ebenfalls zu einem geglätteten Wert in Höhe von 3,1%:

	ungeglättet	geglättet
2010	6,92%	
2011	6,92%	6,92%
2012	6,12%	6,68%
2013	6,13%	6,52%
2014	5,30%	6,15%
2015	5,20%	5,87%
2016	5,02%	5,61%
2017	4,17%	5,18%
2018	4,11%	4,86%
2019	3,26%	4,38%
2020	2,67%	3,87%
2021	1,31%	3,10%

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Durchführung einer exponentiellen Glättung ist nicht erforderlich, weil der nach der Stehle-Methodik bestimmte und exponentiell geglättete Zinssatz nach der Gesamtabwägung nicht angewendet wird (siehe unter Ziff. 4.1.2.2.2.2.5.8).

4.1.2.2.2.2.4.1.2 Ermittlung kalkulatorischer Zinswerte auf der Basis der Parametrisierung entsprechend der WACC-Mitteilung sowie den hierzu ermittelten Werten des GEREK

Zur Herleitung und Berechnung des Kapitalzinssatzes des Jahres 2021 hat die Beschlusskammer die Parameter auf der Basis der vom GEREK in BoR (21) 86 ermittelten Werte – festgelegt zum Stichtag 01.04.2021 – ermittelt. Die WACC-Mitteilung ist hier im vollen Umfang einschlägig, weil es vorliegend um den Zugang zu Altinfrastrukturen i.S.d. Nr. 6 der WACC-Mitteilung geht. Altinfrastrukturen sind solche, für die keine NGA-Prämie gewährt wird. Vorliegend geht es um Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte für den Zugang zur entbündelten Kupferdoppelader und nicht um den Zugang zu NGA-Infrastrukturen.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.1 Methode zur Mittelung von Zeitreihen

Soweit dem Schätzwert Zeitreihen zugrunde liegen, sind diese arithmetisch zu mitteln. Zum einen dürfte die Beschränkung auf eine einzige Methode gegenüber einer Kombination verschiedener Methoden zu mehr Transparenz für die Interessenträger führen; zum anderen stellt der arithmetische Mittelwert die gängigste Methode dar und lässt sich am einfachsten berechnen,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 29.

Eine Besonderheit, die eine geometrische Mittelung oder den Median zwischen dem arithmetischen und dem geometrischen Mittel rechtfertigt, ist nicht gegeben.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.2 Vergleichsgruppe

Für die Ermittlung des Beta-Faktors, der Kapitalquoten sowie des Risikozuschlags des Fremdkapitals wurde eine Vergleichsgruppe gebildet, da mit einer solchen Gruppe die Präzision der Schätzung erheblich gesteigert werden kann. Zudem gewährleistet die Verwendung von Peer-group-Parameterwerten eine größere Vorhersehbarkeit und Stabilität des Werts dieser Parameter,

vgl. SWD (2019) 397 final, Ziffer 5.3.1.4.

Bei der Bildung der Vergleichsgruppe hat die Beschlusskammer die im GEREK Bericht zu den WACC-Parameterberechnungen gemäß der WACC-Mitteilung vom 7. November 2019 (BoR (21) 86) empfohlenen Unternehmen berücksichtigt.

Das GEREK hat die nachstehenden Kriterien für die Auswahl der vierzehn Unternehmen zugrunde gelegt:

Die Unternehmen in der Vergleichsgruppe

- sind börsennotiert und verfügen über liquide Aktien,
- besitzen eine eigene elektronische Kommunikationsinfrastruktur und investieren in elektronische Kommunikationsinfrastruktur,
- tätigten ihre Geschäfte innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren vornehmlich in der EU, d.h. der Hauptsitz des Unternehmens befindet sich in der EU und ein erheblicher Teil der Einnahmen des Unternehmens wird innerhalb der EU erzielt,
- verfügen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren (und in diesem in mindestens vier von fünf Jahren) über ein Investment-Grade-Rating (Kreditrating BBB/Baa3 oder besser) und
- sind nicht an größeren Fusionen und Unternehmenskäufen beteiligt (oder in jüngster Vergangenheit beteiligt gewesen).

- vgl. BoR (21) 86, S. 16 ff. –

Ausgehend von diesen Grundsätzen wurde die Vergleichsgruppe für das Jahr 2021 wie folgt gebildet:

Unternehmen	Land	S&P Bewertung (Stand: April 2021)	Letzte Bewertungsüberprüfung von S&P	Stock Symbol
Deutsche Telekom AG	DE	BBB	01.04.2020	DTE GR
Elisa Oyj	FI	BBB+	01.03.2021	ELISA FH
Koninklijke KPN N.V.	NL	BBB	22.03.2021	KPN NA
NOS	PT	BBB-	29.03.2021	NOS PT
Orange S.A.	FR	BBB+	18.09.2020	ORA FP
Proximus S.A.	BE	A	16.07.2020	PROX BB
Tele 2 AB	SE	BBB	23.11.2020	TEL2B SS
Telecom Italia	IT	BB+	06.10.2020	TIT_MI
Telefónica	ES	BBB-	24.03.2021	TEF SM
Telekom Austria	AT	BBB+	10.04.2020	TKA AV
Telenet Group Holding N.V.	BE	BB-	17.07.2020	TNET BB
Telenor	NO	A-	08.06.2020	TEQ
Telia Company AB	SE	BBB+	13.01.2021	TELIA SS
Vodafone Group plc	UK	BBB	29.07.2020	VOD LN

Im Vergleich zum Vorjahr ist die BT Group PLC (UK) nicht mehr in der Vergleichsgruppe enthalten, da sich weder der Hauptsitz des Unternehmens in der EU befindet noch ein erheblicher Teil der Einnahmen des Unternehmens innerhalb der EU erzielt wird. Demgegenüber gehört die Vodafone Group PLC (UK) weiterhin zur Vergleichsgruppe. Während das Unternehmen seinen Hauptsitz derzeit in Großbritannien hat, ist es weiterhin in mehreren EU-Mitgliedstaaten umfangreich tätig und erzielt im Vergleich zu seinen Aktivitäten in Großbritannien das Vierfache der Erlöse aus Aktivitäten in der EU,

vgl. BoR (21) 86, S. 19.

Neu in die Vergleichsgruppe aufgenommen wurde Telenor. Die EU-Kommission hat zwischenzeitlich klargestellt, dass auch Unternehmen im Europäischen Wirtschaftsraum („EWR“), die den Kriterien entsprechen, die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Peergroup erfüllen können, vgl. BoR (21) 86, S. 20.

Hinsichtlich der Zusammensetzung ist die Vergleichsgruppe des GEREK nahezu identisch mit der bisherigen Vergleichsgruppe der Beschlusskammer. Insbesondere erfüllt auch für die vom GEREK gebildete Vergleichsgruppe die Kriterien, die bislang auf der Basis des Gutachtens von Prof. Stehle für die Präzision der Schätzung angelegt worden sind.

Dies sind im Einzelnen:

- Die Gruppe enthält – mit Ausnahme der United Internet AG – alle großen deutschen Telekommunikationsnetzbetreiber.
- Dadurch, dass es sich ausschließlich um Unternehmen handelt, deren Länder sich dem europäischen Regulierungsrahmen unterworfen haben oder deren Aktivitäten sich – wie im Fall der Vodafone Group - in der EU auswirken, werden die in die Vergleichsgruppe einbezogenen Unternehmen auf relativ einheitliche Weise reguliert.
- Die Vergleichsgruppe beinhaltet mit vierzehn Unternehmen eine ausreichende Zahl an Vergleichsfällen, insbesondere auch deshalb, weil eine Größengewichtung bei den Inputdaten erfolgt. Als Folge der enormen Größenunterschiede zwischen den Unternehmen im Telekommunikationsbereich würde die zunehmend geringer zu gewichtende Einbeziehung weiterer Unternehmen die Ergebnisse hingegen kaum beeinflussen. So sind die größten Unternehmen der Vergleichsgruppe um ein Mehrfaches größer als die kleinsten Unternehmen und gehen um dieses Vielfache stärker in die Gewichtung ein. Gleichzeitig würden bei Einbeziehung vieler kleiner Unternehmen die Schätzprobleme steigen,

vgl. Stehle-Gutachten 2010, S. 17

Die Beschlusskammer berücksichtigt nachfolgend das größengewichtete Mittel der von GEREK ermittelten Werte für die Vergleichsgruppe. Dies entspricht dem bisherigen Vorgehen der Beschlusskammer beim Umgang mit Parameterbestimmungen auf der Basis von Vergleichsgruppen. Für eine solche Gewichtung spricht insbesondere, dass es ökonomisch nicht sinnvoll ist, Daten von Unternehmen sehr unterschiedlicher Größe gleichgewichtet in Analysedaten mit einfließen zu lassen,

vgl. Stehle-Gutachten 2010, S. 94.

Ebenfalls nicht sinnvoll ist es nach Überzeugung der Beschlusskammer, allein die Werte der Antragstellerin zu verwenden. Die Berücksichtigung der Werte der gesamten Vergleichsgruppe führt zu einer höheren Stabilität der Werte insgesamt und verringert zudem die Streubreite der Zinswerte innerhalb der EU.

Schließlich steht auch die WACC-Mitteilung einem solchen Vorgehen insofern nicht entgegen, als die Kommission keine Empfehlung zum Umgang mit den Daten der Vergleichsgruppe enthält.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.3 Beta-Faktor

Für die Bestimmung des Beta-Faktors entsprechend einem Vorgehen nach der WACC-Mitteilung wurden die täglichen Daten der Vergleichsgruppe und des Aktienindexes für Europa „STOXX® Europe TMI“ über eine 5-Jahres-Regression zum Stichtag 01.04.2021 herangezogen,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 46 und BoR (21) 86, S. 30 ff.

Im Konsolidierungsentwurf hatte die Beschlusskammer das Beta entsprechend ihrer Spruchpraxis seit 2014 auf Basis einer 5-Jahres-Regression der Aktienindices „STOXX® Europe TMI“ und „STOXX® Europe TMI Telecommunications“ (letzterer enthält auch die Unternehmen der Vergleichsgruppe) zum Stichtag 01.04.2021 geschätzt; in diesem Zusammenhang entfiel die Notwendigkeit einer Rückkonvertierung wie sie von der WACC-Mitteilung beschrieben wird,

vgl. Stehle, Setting the Telecom WACC: Procedures and Estimates of the German Network Regulator Bundesnetzagentur“ 2016, S. 17.

Für die endgültige Maßnahme trägt die Beschlusskammer der Stellungnahme der Kommission Rechnung und schätzt das Beta entsprechend dem in der WACC-Mitteilung im Einzelnen beschriebenen Vorgehen.

Um die sich aus der Vergleichsgruppe sowie des Aktienindex für Europa „STOXX® Europe TMI“ ergebenden Aktien-Betas (auch Equity-Beta oder Eigenkapitalkoeffizient genannt) jedes Unternehmens vergleichen zu können, wurden die Aktien-Betas um das finanzielle Risiko, das sich aus dem individuellen Fremdkapitalanteil (auch gearing oder financial leverage genannt) des jeweiligen Unternehmens ergibt, bereinigt. Hieraus resultiert für jedes Unternehmen der Vergleichsgruppe das Asset-Beta (auch unlevered Beta oder Vermögenskoeffizient genannt),

siehe Ziffer 48 der WACC-Mitteilung und im Einzelnen S. 84 ff. des Begleitdokuments der WACC-Mitteilung sowie GEREK-Bericht 2021, S. 32 ff.

Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Nr.	Unternehmen	Aktien-Beta	Fremdkapitalanteil	Asset-Beta	Marktkapitalisierung in Mrd. Euro
1	Deutsche Telekom AG	0,84	48,85%	0,48	70,32
2	Elisa Oyj	0,46	13,61%	0,41	6,45
3	Koninklijke KPN N.V.	0,75	39,12%	0,49	11,28
4	NOS	0,78	31,90%	0,57	2,51
5	Orange S.A.	0,79	50,19%	0,44	35,32
6	Proximus S.A.	0,62	23,02%	0,50	7,90
7	Tele2 AB	0,64	21,32%	0,52	6,70
8	Telecom Italia	1,08	68,24%	0,42	12,59
9	Telefónica S.A.	1,12	55,29%	0,56	37,42
10	Telekom Austria AG	0,69	37,66%	0,47	4,40
11	Telenet Group Holding N.V.	0,70	48,71%	0,41	5,25
12	Telenor	0,42	27,04%	0,33	23,23
13	Telia Company AB	0,68	35,81%	0,48	15,93
14	Vodafone Group plc	0,90	48,26%	0,52	53,31

– siehe GEREK-Bericht 2021, S. 39 f. –

Um den in die WACC-Formel einzustellenden (Aktien)Beta-Faktor zu erhalten, muss das Asset-Beta über eine Hinzuaddierung der Auswirkungen des Fremdkapitalanteils in das Aktien-Beta entsprechend der sogenannten „Miller-Formel“ wieder zurückkonvertiert werden (sog. re-levered Beta),

$$\beta_A = \beta_E \frac{E}{D + E} + \beta_D \frac{D}{D + E}$$

siehe Ziffer 50 der WACC-Mitteilung und S. 86 des Begleitdokuments der WACC-Mitteilung.

Während sowohl die WACC-Mitteilung als auch der GEREK-Bericht dabei jedoch offenlassen, von welchem Asset-Beta für die Rückkonvertierung auszugehen ist, hat sich die Beschlusskammer gemäß den obigen Ausführungen zur Vergleichsgruppe dazu entschieden, insofern das größengewichtete Mittel der Asset-Betas der Vergleichsgruppe heranzuziehen (sog. Branchen-Asset-Beta). Zur Herleitung des für die WACC-Formel maßgeblichen Aktien-Betas wurde das Branchen-Asset-Beta um die Auswirkungen des größengewichteten Mittels des Fremdkapitalanteils der Vergleichsgruppe entsprechend ergänzt (sog. Branchen-Aktien-Beta),

siehe Stehle-Gutachten 2010, S. 103, vgl. auch a.a.O., S. 164, wonach sich das Branchen-Aktien-Beta präziser schätzen lässt als die Aktien-Betas einzelner Unternehmen.

Auf dieser Basis errechnet sich ein Beta-Faktor in Höhe von 0,79.

Die Beschlusskammer stellt fest, dass dieses Vorgehen verglichen mit ihrer bisherigen Spruchpraxis komplexer ist. Sie erkennt aber zugleich an, dass ein solches Vorgehen dem Regulierungsziel eines vereinheitlichten Binnenmarktes in stärkerem Umfang Rechnung trägt und wird daher zukünftig das Beta entsprechend dem hier beschriebenen Prozedere schätzen.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.4 Marktrisikoprämie

Die EU-Kommission geht in ihrer WACC-Mitteilung für den Zinssatz für Telekommunikations-Altinfrastrukturen von einer einheitlichen Marktrisikoprämie aus. Die Schätzung einer einzigen EU-weiten Marktrisikoprämie stehe im Einklang mit empirischen Erkenntnissen, die darauf hindeuten, dass die Finanzmärkte in der EU zunehmend integriert sind und daher konvergente Marktrisikoprämien aufweisen,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 37 f. und BoR (21) 86, S. 37.

Für die Schätzung einer solchen EU-weiten Marktrisikoprämie hat das GEREK historische Reihen von Marktprämien in den EU-Mitgliedstaaten herangezogen. Für Norwegen sowie die zwölf EU-Mitgliedsstaaten Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Spanien und Schweden stellt es dafür auf den Datensatz „DMS Global Returns Data“ ab, der historische Zeitreihen der Marktrisikoprämien für diese Mitgliedsstaaten zwischen 1900 und 2020 enthält. Für die weiteren Mitgliedsstaaten der Union und Island wurden – soweit verfügbar – Zeitreihen für die Aktienrendite zwischen 2001 und 2020, für Indizes basierend auf langfristigen Staatsanleihen sowie ergänzende Datensätze verwendet,

zur Methodik im Einzelnen vgl. BoR (21) 86, S. 42 ff.

Auf dieser Basis errechnet das GEREK eine europäische Marktrisikoprämie in Höhe von 5,5%.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.5 Risikofreier Zins

Die Schätzung des risikofreien Zinssatzes entsprechend der WACC-Mitteilung erfolgte durch das GEREK für jeden Mitgliedsstaat auf der Basis eines fünfjährigen arithmetischen Durchschnitts der von Eurostat veröffentlichten Daten – basierend auf statistischen Daten der Europäischen Zentralbank (EZB) – über die Renditen langfristiger Staatsanleihen vom 1. April 2016 bis zum 31. März 2021.

Bei einem risikofreien Zinssatz auf der Basis der Renditen von nationalen Staatsanleihen ist es wahrscheinlicher, dass sich ein echter risikofreier Zinssatz für ein bestimmtes Land ergibt. Die Verwendung einer nationalen Staatsanleihe, zusammen mit der Zugrundelegung einheitlicher allgemeiner methodischer Annahmen für die EU, gewährleistet, dass Unterschiede in den risikofreien Zinssätzen die Unterschiede in den Finanzierungsbedingungen zwischen EU-Ländern tatsächlich widerspiegeln,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 34 und SWD (2019) 397 final, Ziffer 5.2.1.4.

In den von Eurostat zur Verfügung gestellten Daten sind nur Anleihen mit einem ausstehenden Betrag von mindestens 5 Mrd. EUR enthalten. Diese werden von der EZB zur Verfügung gestellt. Die Zinssätze/Renditen werden als monatliche arithmetische Durchschnittswerte berechnet, die auf täglichen Daten basieren, die von den nationalen Zentralbanken bereitgestellt werden.

Da die Renditen zehnjähriger Anleihen in der Regel weniger volatil als bei Anleihen mit einer kürzeren Laufzeit und eher mit der längeren Lebensdauer von Investitionen in elektronische Kommunikationsnetze kompatibel sind, werden – wie bisher – nur Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von zehn Jahren verwendet,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 35 und BoR (21) 86, S. 10 f.

Nach der Methodik der WACC-Mitteilung erfolgt eine Mittelung dieser Daten zum risikofreien Zins ebenso wie bei allen weiteren Parametern, die auf der Basis von Zeitreihen ermittelt werden, - mit Ausnahme der Marktrisikoprämie – aus Konsistenzgründen über einen einheitlichen Zeitraum von fünf Jahren,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 27.

Von diesen Grundsätzen ausgehend ergibt sich für Deutschland ein Wert von - 0,03 %,

vgl. BoR (21) 86, unter 2.5.

Hiermit ist indes noch nicht beantwortet, in welcher Form ein nach der von der Mitteilung vorgeschlagenen Methodik ermittelter risikofreier Zinssatz in die Parametrisierung nach der WACC-Mitteilung eingeht. Denn die WACC-Mitteilung selbst gibt nur Hinweise hinsichtlich der Methodik, nach der die Herleitung des risikofreien Zinses erfolgen soll,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01); Nr. 33 - 36,

und gibt dem GEREK den Auftrag, den risikolosen Zinssatz eines jeden Mitgliedsstaates zu ermitteln,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01); Nr. 66.

In Betracht kommt zunächst, sowohl bei der Schätzung der Eigenkapitalverzinsung als auch bei der des Fremdkapitals den jeweiligen nationalen risikofreien Zins zu Grunde zu legen. Ein solches Vorgehen trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass sich infolge der Staatsschuldenkrise im Jahr 2007 die risikofreien Zinssätze innerhalb der Mitgliedsstaaten zunehmend voneinander entfernt haben und sich so die Finanzierungsbedingungen innerhalb des Binnenmarktes als sehr divers darstellen.

vgl. SWD (2019) 397 final, Nr. 5.1.2.4.

Die Antragstellerin trägt in diesem Zusammenhang jedoch vor, sie werde durch einen solchen risikofreien Zins unverhältnismäßig benachteiligt, da die besondere Bedeutung deutscher Staatsanleihen – auch im europäischen Vergleich – zu einer Unterschätzung des risikofreien Zinses führe. Die Beschlusskammer hat dies aus wissenschaftlicher Sicht durch ein Gutachten von Herrn Prof. Stehle/Prof. Dr. Betzer überprüfen lassen.

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass sich ein europäischer risikofreier Zins eng an dem niedrigsten risikofreien Zins innerhalb der Mitgliedsstaaten orientiert, diesen aber unter Umständen um etwa 0,2 Prozentpunkte übersteigen könne. Entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen seien jedoch noch nicht hinreichend belegt,

vgl. Stehle/Betzer, Wissenschaftliches Gutachten zur Höhe des risikofreien Zinssatzes bei der Ermittlung der Eigen- und Fremdkapitalrendite in der Entgeltregulierung, August 2021, (nachfolgend: Stehle/Betzer 2021) S. 23 f., veröffentlicht auf der Internetseite der Bundesnetzagentur.

Vor diesem Hintergrund geht die Beschlusskammer davon aus, dass ein anhand der Bundesanleihen bestimmter risikofreier Zins zu keiner bzw. zu keiner signifikanten Unterschätzung des für die Antragstellerin relevanten risikofreien Zinses führt.

Allerdings kritisieren die Gutachter, dass durch die Bindung der risikofreien Zinsen an die jeweiligen nationalen Staatsanleihen auch solche Staatsanleihen als risikolos gewertet würden, die ein schlechteres Rating als A besitzen. Dies blende das gesteigerte Ausfallrisiko dieser Anleihen aus, das einer Einstufung als risikolos entgegenstehe, und führe zu einer Verzerrung der Wettbewerbssituation auf den Telekommunikationsmärkten. Denn es sei davon auszugehen, dass mehrere wichtige Konkurrenten der Antragstellerin durch die schlechte Bewertung der Staatsanleihen ihres Heimatlandes höhere kalkulatorische Zinssätze erhielten als bei Ansetzung des tatsächlichen risikofreien Zinses,

vgl. Stehle/Betzer 2021, S. 20, 31ff.

Aus diesem Grund scheidet aber auch die von der Antragstellerin geforderte Ansetzung eines Durchschnitts der von GEREK für die Mitgliedsstaaten jeweils ausgewiesenen risikofreien Zinsen aus. Denn ein so ermittelter Durchschnittswert sei nicht als risikofrei einzustufen,

vgl. Stehle/Betzer 2021, S. 22.

Schließlich äußern die Gutachter Bedenken dahingehend, dass die Schätzung des deutschen risikofreien Zinses auf der Basis eines fünfjährigen Mittelungszeitraumes mit dem gesetzlichen Stabilitätskriterium in Widerspruch stehen könne. Denn ein risikofreier Zins auf Basis eines fünf-

jährigen Mittelungszeitraums führe zu einem Zinsverlust von rund 34%, während sich in der Vergangenheit die Zinsschwankungen jeweils unter 10% bewegt habe. Um dem zu begegnen, schlagen die Gutachter die Ansetzung eines zehnjährigen Mittelungszeitraums vor,

vgl. Stehle/Betzer 2021, S. 21f.

Vor dem Hintergrund der Empfehlungen des wissenschaftlichen Gutachtens kommt nach Auffassung der Beschlusskammer neben der Berücksichtigung eines risikofreien Zinses in Höhe von - 0,03% (also auf Basis einer fünfjährigen, retrospektiven Mittelung) auch eine Verlängerung des Mittelungszeitraumes auf zehn Jahre in Betracht. Hieraus ergibt sich ein risikofreier Zinssatz in Höhe von 0,65%.

Ein solcher Mittelungszeitraum für den risikofreien Zins entspricht dem bisherigen Vorgehen der Bundesnetzagentur beim risikofreien Zins bis 2019 entsprechend den Empfehlungen von Prof. Stehle. Er stützt sich insbesondere auf die Erwägung, dass ein längerer Betrachtungszeitraum zu einer höheren Stabilität der Zinsentwicklung führt. Entsprechend hat auch die EU-Kommission die Beschlusskammer im Rahmen vergangener Stellungnahmen aufgefordert, Stabilitätserwägungen durch eine Verlängerung von Betrachtungszeiträumen anstelle einer exponentiellen Glättung zu berücksichtigen. Entsprechende Erwägungen haben auch Eingang in das Staff Working Document der Kommission zur WACC-Mitteilung gefunden. Danach spiegelt ein längerer Mittelungszeitraum wahrscheinlich weitgehend die finanziellen Bedingungen während der gesamten Nutzungsdauer der Investition wider. Es stehe nicht so sehr das Erreichen einer größeren statischen Effizienz durch kürzere Mittelungszeiträume im Vordergrund. Aus der Sicht der Regulierungslogik sei es relativ wichtiger, dafür zu sorgen, dass das regulierte Unternehmen während der gesamten Nutzungsdauer der Investition eine angemessene Rendite entsprechend den finanziellen Bedingungen während der gesamten Nutzungsdauer der Investition erwirtschaftete. Mit der Zugrundelegung eines längeren Mittelungszeitraums werde dieses Ziel wahrscheinlich erreicht, solange der Regulierer sich verpflichte, in seinen regelmäßigen Marktanalysen während der gesamten Nutzungsdauer der Investition denselben Mittelungszeitraum anzusetzen,

vgl. SWD (2019) 397 final, Nr. 5.1.1.3.

Vor dem Hintergrund dieser eindeutigen Ausführungen der Kommission greift der Einwand der Beigeladenen zu 6., ein längerer als ein fünfjähriger Mittelungszeitraum widerspreche dem prognostischen Moment der Abwägungsentscheidung, wie er beispielsweise bei der Inflationsprognose zum Tragen komme, nicht durch. Es geht in der Telekommunikationsregulierung darum, die Investitionskosten über den gesamten Lebenslauf der Infrastruktur angemessen abzubilden und nicht um finanzpolitische Maßnahmen.

Gegen die Einbeziehung eines weiteren risikofreien Zinses in den Abwägungsprozess der Beschlusskammer sprechen entgegen den Vorbehalten der Beigeladenen auch im weiteren keine durchgreifenden Bedenken. Im Einzelnen:

Soweit die Beigeladenen der Auffassung sind, eine Verlängerung des Mittelungszeitraums für den risikofreien Zins sei aufgrund einer (angenommenen) unmittelbaren Bindungswirkung der WACC-Mitteilung nicht möglich, verkennt dies die Binnenrechtsnatur der WACC-Mitteilung, die zunächst nur für die Kommission verbindlich ist.

Entgegen der Auffassung der Beigeladenen zu 2., 3., 4., 5., 6. und 7. sowie der Vodafone GmbH bindet die WACC-Mitteilung selbst die Beschlusskammer nicht in ihrer Entscheidung, wohl aber die Kommission im Rahmen einer Selbstbindung für Notifizierungsverfahren. Diese wird durch die WACC-Mitteilung – spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist aus Rz. 71 der WACC-Mitteilung – verpflichtet, ihr vorgelegte Entscheidungsentwürfe an den Vorgaben der Mitteilung zu messen und zu bewerten. Die daraus resultierende Stellungnahme ist dann wiederum von den nationalen Regulierungsbehörden bei der Erstellung der finalen Entscheidung weitestgehend zu berücksichtigen. Entsprechend hat die Kommission selber in ihrem Begleitdokument zur WACC-Mitteilung auf die fehlende rechtliche Bindungswirkung der Mitteilung gegenüber den Mitgliedsstaaten hingewiesen:

„(...) the non-binding nature of the Notice together with the limitation of its scope to the estimation of the WACC for legacy infrastructure are additional elements that make a longer transition period generally unnecessary.“, vgl Staff Working Document S. 97.

"(...) die Unverbindlichkeit der Bekanntmachung und die Beschränkung ihres Anwendungsbereichs auf die elektronische Schätzung der WACC für alte Infrastrukturen sind zusätzliche Elemente, die eine längere Übergangsfrist im Allgemeinen unnötig machen." (Übersetzung nach DeepL).

Insofern ist davon auszugehen und im Blick zu halten, dass die Kommission in diesem Rahmen ein Vorgehen entsprechend der WACC-Mitteilung überprüfen und etwaige Abweichungen auf ihre Akzeptabilität hin überprüfen wird.

Auch aus dem von den Beigeladenen zu 3., 4. und 5. vorgelegten Kurzgutachten zu einer etwaigen Bindungswirkung der WACC-Mitteilung folgt nichts anderes. Soweit das Gutachten auf die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Grimaldi* und *Altair Chimica*,

EuGH Ur. v. 11. September 2003, C-207/01, Rn. 41 – *Altair Chimica*; Ur. v. 13. Dezember 1989, C-322/88, Rn. 18 – *Grimaldi*.

und die darin konstituierte Berücksichtigungspflicht von Empfehlungen und Mitteilungen durch nationale Gerichte verweist, schließt dies ein Abweichen hiervon ausdrücklich nicht aus. Dies führt der EuGH ausdrücklich in seinem – ebenfalls vom Kurzgutachten zitierten – Urteil zur Rechtssache *Koninklijke KPN u.a.* aus:

„Daher kann ein nationales Gericht, wenn es mit einem Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit einer von der NRB nach den Art. 8 und 13 der Zugangsrichtlinie auferlegten Preisverpflichtung befasst ist, von der Empfehlung 2009/396 abweichen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind, wenngleich die Empfehlungen keine bindenden Wirkungen entfalten sollen, die nationalen Gerichte verpflichtet, sie bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener nationaler Vorschriften geben oder wenn sie verbindliche Unionsvorschriften ergänzen sollen (Urteil vom 24. April 2008, *Arcor*, C-55/06, EU:C:2008:244, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Folglich kann ein nationales Gericht im Rahmen seiner gerichtlichen Kontrolle einer aufgrund der Art. 8 und 13 der Zugangsrichtlinie erlassenen Entscheidung der NRB – wie der Generalanwalt in Nr. 78 seiner Schlussanträge festgestellt hat – nur dann von der Empfehlung 2009/396 abweichen, wenn es dies aufgrund der tatsächlichen Umstände des konkreten Falles, insbesondere der Besonderheiten des Marktes des betreffenden Mitgliedstaats, für geboten erachtet. (EuGH, Ur. v. 15. September 2016, C-28/15, Rn. 40-42 – *Koninklijke KPN u.a.*)“

Dies gilt nach den Ausführungen des EuGH auch für Regulierungsbehörden:

„Erlegt die NRB Preiskontroll- und Kostenrechnungsverpflichtungen im Sinne von Art. 13 der Zugangsrichtlinie auf, hat sie daher grundsätzlich den in der Empfehlung 2009/396 gegebenen Hinweisen zu folgen. Nur wenn sie im Rahmen ihrer Beurteilung einer konkreten Situation den Eindruck hat, dass das in dieser Empfehlung empfohlene „reine Bulric“-Modell den Umständen nicht angemessen ist, kann sie unter Angabe ihrer Gründe von ihr abweichen. (EuGH, a.a.O, Rz. 38)“

Insofern folgt aus einer Pflicht zur Berücksichtigung gerade keine Pflicht zur Anwendung. Die Beschlusskammer ist dabei ihrer Pflicht zur Berücksichtigung der WACC-Mitteilung insoweit nachgekommen, als sie einen der WACC-Mitteilung entsprechenden Zins ermittelt und in die Abwägung eingestellt hat und sodann im Rahmen der Gesamtabwägung die Gründe benennt, die aus ihrer Sicht ein vorübergehendes Abweichen von der Mitteilung tragen.

In diesem Zusammenhang verkennen die Beigeladenen zu 2. und 6. mit ihrer Kritik, es fehle an den Voraussetzungen für eine Abweichung von einer Stellungnahme der Kommission, dass die WACC-Mitteilung noch keine Stellungnahme der Kommission ist, sondern einer solchen vorgelagert ist. Die Vorlage eines Maßnahmenentwurfs, der zudem nach Überzeugung der Beschlusskammer mit der WACC-Mitteilung vereinbar ist, muss die gesonderten Voraussetzungen für eine Abweichung von einer Stellungnahme der Kommission nicht erfüllen. Ungeachtet dessen dürften die Gründe, die aus Sicht der Beschlusskammer für einen befristet abweichenden Mittelungszeitraum sprechen, auch eine Abweichung von einer mutmaßlichen Stellungnahme tragen.

Auch soweit die Beigeladenen auf Rz. 27 verweisen, spricht dies nicht gegen eine Schätzung des Kapitalzinses unter Anwendung eines zehnjährigen Mittelungszeitraums. Das von den Beigeladenen belastete Wortzitat klammert den Hinweis der Kommission aus, dass der fünfjährige Mittelungszeitraum „wahrscheinlich“ die richtige Balance zwischen Effizienz und Vorhersehbarkeit treffe. Insofern besteht bereits dem Wortlaut nach die Möglichkeit, Fallkonstellationen zu identifizieren, in denen Gründe der Stabilität und Vorhersehbarkeit Anpassungsmaßnahmen erforderlich machen. In diesem Zusammenhang ist mit zu berücksichtigen, dass die Kommission bei ihrer Entscheidung zugunsten des fünfjährigen Mittelungszeitraumes einbezogen hat, dass der Großteil der Mitgliedsstaaten einen Mittelungszeitraum angewendet hat, der kleiner bzw. gleich fünf Jahre war,

SWD (2019) 397 final, Nr. 5.1.1.1..

Lediglich drei Mitgliedsstaaten hatten vorher einen zehnjährigen Mittelungszeitraum angesetzt,

vgl. auch BoR (18) 215 Regulatory Accounting in Practice 2018, Kapitel 5 „The Weighted Average Costs of Capital“, S. 6, ebenso BoR (20) 210 Regulatory Accounting in Practice 2020, Kapitel 5 „The Weighted Average Costs of Capital“, S. 13.

Für diese Mitgliedsstaaten ist es denkbar, dass die Balance zwischen Vorhersehbarkeit und Effizienz anders austariert werden muss, als dies die Kommission für die Zinsbestimmung in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten vorgenommen hat.

Der von der Beigeladenen zu 6. angeführte Beschluss des BVerfG Verzinzung von Steuernachforderungen gem. § 233a i. V. m. § 238 Abs. 1 S. 1 AO ab 2014 findet auf die Ermittlung der Höhe der Verzinzung nach § 32 TKG keine Anwendung. Die Rechtsprechung zur Verzinzung von Steuerschulden lassen sich mit denen der Verzinzung nach § 32 TKG mangels vergleichbarer Sachverhalte nicht übertragen. Dies wird schon dadurch deutlich, dass die Verzinzung von Steuerschulden einen „Strafzins“ darstellt und demnach in Bezug auf die Steuerschuldner nachteilig ist, während die Verzinzung nach TKG zur Deckung von Kapitalkosten konzipiert ist. Zudem wurde der nun als verfassungswidrige Zinssatz seit vielen Jahrzehnten unverändert beibehalten, während der Zins nach dem TKG jährlich unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Parametern die auch die Zinsentwicklung der vergangenen Jahre berücksichtigen festgesetzt wird. Auch die Höhe der beiden Zinssätze von 6 % vs. 3,12 % zeigt, dass die Verzinzung nach TKG bereits stärker an das Zinsniveau auf den Kapitalmärkten angepasst ist.

Schließlich greift auch die Auffassung der Beigeladenen zu 6., die Schätzung des risikofreien Zinses auf der Basis eines zehnjährigen Mittelungszeitraumes sei eine Einführung der exponentiellen Glättung „durch die Hintertüre“, nicht durch. Sie verkennt, dass die Kommission in der Vergangenheit die Bundesnetzagentur gerade aufgefordert hat, die zur Wahrung des Regulierungsziels der Stabilität eingesetzte exponentielle Glättung durch die Anwendung längerer Zeitreihen zu ersetzen. Die Verlängerung des Mittelungszeitraumes von fünf auf zehn Jahre entspricht diesem Vorgehen.

Soweit die Beschlusskammer im Konsultationsverfahren darüber hinaus noch die Ansetzung eines durchschnittlichen europäischen risikofreien Zinses in Betracht gezogen hat, nimmt sie aufgrund des Ergebnisses des nunmehr vorliegenden wissenschaftlichen Gutachtens hiervon im Notifizierungsverfahren Abstand.

Vielmehr wird in beiden Varianten dem Ansatz der Kommission Rechnung getragen, bei der Bestimmung des risikofreien Zinssatzes die nationalen Zinssätze zugrunde zu legen. Die Kommission hat herausgestellt, dass die Spannen („spreads“) zwischen den Renditen der Staatsanleihen der Mitgliedsländer mit dem Beginn der Staatsschuldenkrise im Jahr 2007 deutlich zugenommen haben und noch bis heute fortbestehen. Aufgrund der Deutlichkeit dieser Abweichungen argumentiert das Staff Working Dokument, dass ein inländischer risikoloser Zinssatz die Finanzierungsbedingungen in dem betreffenden Mitgliedsland besser widerspiegelt,

vgl. SWD (2019) 397 final, Nr. 5.2.1.4.

Denn die Bonität des Mitgliedstaates (Heimatland des Unternehmens) färbt in gewisser Weise auf die Bonität bzw. Verschuldungsbedingungen des Unternehmens ab (sog. Sovereign Ceiling-Prinzip). Da die Bundesrepublik Deutschland seit vielen Jahren über ein erstklassiges Rating

(AAA) verfügt und die Ratingagenturen den Ausblick in die Zukunft weiterhin als stabil bewerten, kann sich die Antragstellerin auch in Zukunft kostengünstig am Kapitalmarkt refinanzieren.

Auch die Finanznachrichtenagentur Bloomberg legt für die Berechnung des Unterschieds zwischen risikolosem Zins und Unternehmensanleihen (yield spread) für den risikolosen Zins deutsche Bundesanleihen zugrunde, d.h. aus Sicht der internationalen Kapitalgeber sind als Referenzwerte für den risikolosen Zins deutsche Bundesanleihen sachgerecht.

Soweit demgegenüber für die Marktrisikoprämie in der Mitteilung von einer EU-weit einheitlichen Prämie in einem EU-weit einheitlichen Kapitalmarkt ausgegangen wird, stellt dies eine Balance zwischen nationaler und EU-Ebene dar.

Auch von einigen europäischen Regulierern wurden in vergangenen Entscheidungen deutsche Staatsanleihen für den risikolosen Zins verwendet,

vgl. Bundesbank Monatsbericht „Der Markt für Unternehmensanleihen im Niedrigzinsumfeld“ vom Juli 2017, S. 30.

Bundesanleihe-Renditen stellen daher eine zentrale Referenzgröße für einen sicheren Zins im Rahmen der Bewertung von Unternehmensanleihen dar.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.6 Eigenkapitalkostensatz nach Steuern

Der Eigenkapitalkostensatz nach Steuern ist die Summe aus risikolosem Zins und dem Produkt aus Marktrisikoprämie und Beta. Insofern handelt es sich also um einen reinen Rechenwert, der sich aus den vorherigen Parametern zusammensetzt.

Somit kommt ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Anlegen des arithmetischen Mittels in der Marktrisikoprämie zu einem Eigenkapitalkostensatz nach Steuern in Höhe von 5,00 % bei Berücksichtigung eines zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses bzw. 4,32 % bei Berücksichtigung eines fünfjährig gemittelten Zinses.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.7 Steuererhöhungsfaktoren für Eigen- und Fremdkapital

Der Steuererhöhungsfaktor wird zur Umrechnung der Fremd- bzw. Eigenkapitalkosten nach Steuern in Fremd- bzw. Eigenkapitalkosten vor Steuern herangezogen. Da der Steuererhöhungsfaktor allein von den jeweils gültigen Steuersätzen abhängt, handelt es sich ebenfalls um einen reinen Rechenwert.

Die Steuererhöhungsfaktoren für das Fremdkapital (1,04) und für das Eigenkapital (1,46) sind gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben,

vgl. (für den Eigenkapitalsteuererhöhungsfaktor) den Geschäftsbericht der Antragstellerin für das Jahr 2020, S. 224.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.8 Eigenkapitalkostensatz vor Steuern

Der Eigenkapitalkostensatz vor Steuern ist das Produkt aus Eigenkapitalkostensatz nach Steuern und Steuererhöhungsfaktor. Auch insofern handelt es sich um einen reinen Rechenwert, der sich aus den vorherigen Parametern zusammensetzt.

Somit kommt ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Anlegen des arithmetischen Mittels in der Marktrisikoprämie zu einem Eigenkapitalkostensatz vor Steuern in Höhe von 7,29 % bei Berücksichtigung eines zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses bzw. 6,30 % bei Berücksichtigung eines fünfjährig gemittelten Zinses.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.9 Eigen- und Fremdkapitalquote

Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung für die Ermittlung des Fremdkapitalanteils auf den Buchwert der Nettoschulden eines gegebenen Unternehmens ab, der den Gesamtwert aller Finanzierungsleasings einschließt, der Schätzung zugrunde gelegt,

vgl. WACC-Mitteilung (2019/C 375/01), Nr. 54 sowie SWD (2019) 397 final, Ziffer 5.3.4.

Nettoverschuldung meint kurzfristige Verbindlichkeiten plus langfristige Verbindlichkeiten minus Barmittel. Nach Annahme der Kommission würden kurzfristige Verbindlichkeiten durch kurzfristige Vermögenswerte (Barmittel) ausgeglichen, so dass nur die langfristigen Verbindlichkeiten plus Leasingverbindlichkeiten als Nettoverschuldung anzusetzen seien,

vgl. SWD (2019) 397 final, Ziffer 5.3.4.

Demzufolge ergibt sich eine Fremdkapitalquote von 45,32 % und eine Eigenkapitalquote von 54,68 %.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.10 Gewichteter Eigenkapitalkostensatz

Der gewichtete Eigenkapitalkostensatz ergibt sich aus dem Produkt von Eigenkapitalkostensatz vor Steuern und Eigenkapitalquote. Es handelt sich um einen reinen Rechenwert, der sich aus den vorherigen Parametern zusammensetzt.

Somit errechnet sich unter Anlegen des arithmetischen Mittels in der Marktrisikoprämie ein gewichteter Eigenkapitalkostensatz in Höhe von 3,98 % bei Berücksichtigung eines zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses bzw. 3,45 % bei Berücksichtigung eines fünfjährig gemittelten Zinses.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.11 Unternehmensspezifische Risikoprämie (Fremdkapital)

Für die Festlegung der Risikoprämie wurde auf die Ermittlung des GEREK zurückgegriffen. Das GEREK hat im Einklang mit den Anforderungen der WACC-Mitteilung die Risikoprämie für das Fremdkapital aus der Differenz zwischen der Rendite der Unternehmensanleihen aus der Vergleichsgruppe und nationalen Staatsanleihen zum Stichtag des 01.04.2021 ermittelt.

Dabei wurden die Unternehmensanleihen, die von 14 Unternehmen der Vergleichsgruppe mit einer Restlaufzeit von 7 bis 15 Jahren (Fälligkeitsjahr zwischen April 2026 und März 2034) in der Landeswährung ausgegeben wurden und am Sekundärmarkt gehandelt werden, in Bezug gesetzt zum Wert von Staatsanleihen des jeweiligen Sitzstaates mit entsprechender Laufzeit. Sofern keine Unternehmensanleihen in der Währung des Sitzstaates verfügbar waren, wurden die Anleihen mit Bundesanleihen in Bezug gesetzt,

vgl. BoR (21) 86, Ziff. 4.4.

Daraus ergeben sich die, in der nachfolgenden Tabelle aufgelisteten Werte:

Unternehmen	Risiko- zuschlag
Deutsche Telekom AG	124
Elisa Oyj	73
Koninklijke KPN N.V.	116
NOS	54
Orange S.A.	80
Proximus S.A.	92
Tele 2 AB	152
Telecom Italia	101
Telefónica S.A.	44

Telekom Austria AG	78
Telenet Group Holding N.V.	312
Telenor	100
Telia Company AB	131
Vodafone Group plc	156

Die Beschlusskammer legt ihren Berechnungen den größengewichteten Mittelwert aus der Vergleichsgruppe in Höhe von 1,12 % zugrunde.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.12 Fremdkapitalkosten vor Steuern

Die Fremdkapitalkosten vor Steuern in Höhe von 1,84 % ergeben sich aus der Summe von risikolosem Zins und unternehmensspezifischer Risikoprämie multipliziert mit dem Steuererhöhungsfaktor für das Fremdkapital. Es handelt sich um einen reinen Rechenwert, der sich aus den vorherigen Parametern zusammensetzt.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.13 Gewichteter Fremdkapitalkostensatz vor Steuern

Der gewichtete Fremdkapitalkostensatz von 0,83% ergibt sich aus dem Produkt von Fremdkapitalkostensatz vor Steuern und Fremdkapitalquote. Es handelt sich um einen reinen Rechenwert, der sich aus den vorherigen Parametern zusammensetzt.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.14 Inflationsrate

Für die Schätzung der Inflationsrate wurde in Anlehnung an Nr. 63 der WACC-Mitteilung eine europaweite Inflationsrate für die Mitgliedstaaten der Eurozone festgesetzt. Hierfür wurde auf die Inflationsprognose der Europäischen Zentralbank (EZB) für fünf Jahre in Höhe von 1,7 % (Stand: 30.06.2021) abgestellt.

4.1.2.2.2.2.4.1.2.15 Zusammenfassung der Ergebnisse

		WACC nach Mitteilung der EU Kommission bei rein nationaler Bestimmung des risikofreien Zinses	WACC nach Mitteilung der EU Kommission bei zehnjähriger Betrachtung des risikofreien Zinses
	Beta	0,79	0,79
X	Marktrisikoprämie	5,50%	5,50%
=	Eigenkapital-Risikoprämie	4,35%	4,35%
+	Risikofreier Zins	-0,03%	0,65%
=	Eigenkapitalkostensatz nach Steuern	4,32%	5,00%
X	Steuererhöhungsfaktor	1,46	1,46
=	Eigenkapitalkostensatz vor Steuern	6,30%	7,29%
X	Eigenkapitalquote	54,68%	54,68%
=	Gewichteter Eigenkapitalkostensatz	3,45%	3,98%

	Risikofreier Zins	-0,03%	0,65%
+	Risikozuschlag	1,12%	1,12%
=	Fremdkapitalkostensatz nach Steuern	1,09%	1,77%
X	Steuererhöhungsfaktor	1,04	1,04
=	Fremdkapitalkostensatz vor Steuern	1,14%	1,84%
X	Fremdkapitalquote, verzinslich	45,32%	45,32%
=	Gewichteter Fremdkapitalkostensatz	0,52%	0,83%
	Gewichteter Gesamtkapitalkostensatz vor Steuern	3,96%	4,82%
-	Inflationsrate	1,70%	1,70%
=	Gewichteter Gesamtkapitalkostensatz vor Steuern - real	2,26 %	3,12%

4.1.2.2.2.2.4.1.3 Zinssatzbestimmung der Antragstellerin

Der von der Antragstellerin angesetzte nominale Zinssatz von [BuGG] % konnte demgegenüber nicht als abwägungsrelevant anerkannt werden.

Dieser Wert ist ein Mittelwert verschiedener von der Antragstellerin angeführter Methoden der Parametrisierung und kann methodisch nicht stringent hergeleitet werden. Insbesondere vermischt die Antragstellerin dabei verschiedene Methoden miteinander.

Sofern sie im Szenario C2) eine Verwendung der von GEREK für Deutschland bzw. die Antragstellerin berechneten Werte unter Normalisierung des risikofreien Zinses über einen Zeitraum von zehn Jahren vorschlägt, entspricht dies im Kern der auch von der Beschlusskammer erwogenen Variation der WACC-Mitteilung, die im Folgenden mit abgewogen wird.

Die von ihr im Rahmen des Verfahrens vorgeschlagene Ansetzung eines europäischen risikofreien Zinses basierend auf dem (gewichteten wie ungewichteten) Durchschnittswert der Staatsanleihen der Mitgliedsstaaten kommt hingegen nicht in Betracht, da die Gutachter ein entsprechendes Vorgehen als nicht ökonomisch vertretbar eingestuft haben, vgl. oben unter 4.1.2.2.2.2.4.1.2.5.

Sofern die Antragstellerin in diesem Zusammenhang vorträgt, eine Berücksichtigung der nationalen Staatsanleihen mache für sie als international operierendes Unternehmen, dessen Umsatz in den vergangenen Jahren nur noch zu [BuGG] % in Deutschland erzielt worden sei, keinen Sinn, vermag dies nicht zu einer anderen Bewertung zu führen. Denn zum einen wird der – hier nur relevante – nach Maßgabe des TKG regulierte Umsatz in Deutschland erzielt, zum anderen wird auch auf internationaler Ebene der risikofreie Zins maßgeblich durch die Entwicklung der Bundesanleihen geprägt. Denn wie bereits unter 4.1.2.2.2.2.4.1.2.5 ausgeführt, legt insbesondere auch die Finanznachrichtenagentur Bloomberg für die Berechnung des Unterschieds zwischen risikolosem Zins und Unternehmensanleihen (yield spread) für den risikolosen Zins deutsche Bundesanleihen zugrunde.

4.1.2.2.2.2.5 Abwägung

Nachdem der von der Antragstellerin angesetzte Zinssatz in Höhe von [BuGG] % nicht als abwägungsrelevant in Betracht kommt, verbleiben nach Auffassung der Beschlusskammer folgende Zinswerte, die methodisch stringent hergeleitet werden können:

1. Zinssatz entsprechend der WACC-Mitteilung mit einer zehnjährigen Betrachtung des nationalen risikofreien Zinses in Höhe von 3,12%
2. Zinssatz entsprechend der WACC-Mitteilung mit einer fünfjährigen Betrachtung des nationalen risikofreien Zinses in Höhe von 2,26 %
3. Zinssatz nach Stehle ohne exponentieller Glättung in Höhe von 1,31 %
4. Zinssatz nach Stehle mit exponentieller Glättung in Höhe von 3,1%

Die von der Antragstellerin vorgeschlagene Zinsbestimmung kommt nicht in Betracht, siehe Ziffer 4.1.2.2.2.2.4.1.3.

Unter Abwägung des oben unter 4.1.2.2.2.2.1 dargestellten Prüfprogramms kommt die Beschlusskammer zu dem Ergebnis, dass in einer Gesamtschau eine Zinsbestimmung nach der WACC-Mitteilung, die den Mittelungszeitraum sukzessive von einer zehnjährigen Betrachtung des nationalen risikofreien Zinses hin zu einer fünfjährigen Mittelung entwickelt, den Regulierungszielen und –grundsätzen am ehesten entspricht.

Im Einzelnen:

4.1.2.2.2.2.5.1 Anbieterinteresse

Zunächst einzubeziehen in die Abwägung ist das Interesse der Antragstellerin, ihre Kosten zu decken und einen angemessenen Gewinn zu erzielen,

vgl. EuGH, Urteil C-55/06 vom 24.04.2008, Rz. 103f (juris), siehe ferner BVerwG, Urteil 6 C 13.12 vom 25.09.2013, Rz. 56 (juris),

Insofern entspricht die Methodik am ehesten dem Anbieterinteresse, die die höchste Verzinsung ergibt, mithin 3,12%.

4.1.2.2.2.2.5.2 Wahrung der Nutzerinteressen, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG genannten Interessen der Nutzer und Verbraucher werden gewahrt, wenn sie eine Auswahl zwischen verschiedenen Diensten und Anbietern zu günstigen Preisen haben.

Mit Blick auf die Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes ist daher im Interesse der Nutzer und Verbraucher zu berücksichtigen, dass der Zinssatz nicht zu überhöhten Renditeprognosen des regulierten Unternehmens – und in der Folge zu in einem funktionierenden Wettbewerb nicht realisierbaren Preisen sowie Marktvorteilen des regulierten Unternehmens durch Quersubventionierung nicht regulierter Geschäftsbereiche führt.

Unter Betrachtung allein der konkret errechneten Zinssätze würde es dem Interesse der Nutzer und Verbraucher hingegen am ehesten entsprechen, wenn für das Jahr 2021 die Zinssatzermittlung nach dem bisherigen Vorgehen nach Prof. Stehle ohne exponentielle Glättung erfolgte. Denn aufgrund des geringeren Kapitalzinssatzes von 1,31 % ist die Gefahr steigender Entgelte für Nutzer und Verbraucher deutlich limitiert. Dieser Befund lässt sich jedoch nicht systematisch begründen, sondern ergibt sich ausschließlich aus den konkreten Zahlenwerten. Dies gilt – entgegen der Auffassung der Beigeladenen zu 3., 4. und 5. auch mit Blick auf die Ausführungen im Verfahren BK3c-20/013. Auch dort konnte der sich aufgrund konkreter Zahlenwerte ergebende Befund nicht systematisch belegt werden.

Unter systematischen Erwägungen verhält sich das Regulierungsziel weitgehend neutral bezüglich der in Rede stehenden Methoden. Damit nimmt die Beschlusskammer nunmehr aufgrund des final vorliegenden Gutachtens von Stehle/Betzer eine Neubewertung der WACC-Mitteilung vor dem Hintergrund des Binnenmarktzieles vor. Diese strahlt auch auf die Nutzer- und Verbraucherinteressen aus. Im Einzelnen:

Für eine Anwendung einer Methode, die eine Zinssenkung um mehr als 1 Prozentpunkt verhindert, kann vorgetragen werden, dass die Interessen der Nutzer – ebenso wie die Interessen der Antragstellerin – in dem in § 32 Abs. 2 Nr. 4 TKG²⁰¹² (§ 42 Abs. 3 Nr. 4 TKG²⁰²¹) sowie der WACC-

Mitteilung vorgegebenen Kriterium der langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen adressiert werden.

Das Abwägungskriterium der langfristigen Stabilität wirtschaftlicher Rahmenbedingungen dient nicht nur der Planungssicherheit der Antragstellerin und der anderen im Markt tätigen Unternehmen, sondern schützt ebenso die Nutzer und Verbraucher davor, dass Verwerfungen an den Kapitalmärkten nachteilige Auswirkungen auf den Umfang der Angebote für Nutzer und die dafür verlangten Preise haben. Denn indem ein stabiler Zinssatz auch auf die Nutzungsentgelte eine stabilisierende Wirkung entfaltet, schafft er für die Nutzer der Infrastruktur eine Planungssicherheit, die insbesondere auch für Wettbewerber des marktbeherrschenden Anbieters von erheblicher Bedeutung ist. Wie der Anbieter selbst sind die Wettbewerber für eine verlässliche Kostenkalkulation auf konstante wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen wären allerdings nicht gewährleistet, wenn die Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur des regulierten Anbieters großen Schwankungen unterlägen, weil sich die Kapitalzinsen nicht stabil entwickelten. Im Rahmen der bisherigen Entgeltentscheidungen hat die Bundesnetzagentur eine stabile Zinsentwicklung durch Abfederungsmechanismen dahingehend gesichert, dass Zinsveränderungen nur innerhalb eines Bereiches von 10% vorgekommen sind. Bereits ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Einbeziehung eines fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses würde diesen Rahmen deutlich verlassen, denn ein Zins von 2,26% entspräche einem Zinsverlust von 38%.

Dabei gilt aber auch zu berücksichtigen, dass auch eine Anwendung der WACC-Mitteilung einschließlich eines fünfjährigen Mittelungszeitraumes für den risikofreien Zins nicht im Widerspruch zu den Interessen der Nutzer und Verbraucher steht. Denn betrachtet man den Wechsel zur WACC-Mitteilung unter dem Aspekt, Investitionsverzerrungen innerhalb der Union zu vermeiden, so ist sie den Nutzer- und Verbraucherinteressen wiederum zuträglich. Eine Harmonisierung der Methoden der Mitgliedsstaaten zur Festsetzung der Kapitalkosten kann zwar nicht dazu führen, dass Investitionsverzerrungen gänzlich aufgehoben werden. Sie kann aber das entsprechende Risiko mindern, vgl. dazu sogleich unter 4.1.2.2.2.2.5.4. Zugleich ist auch die Systematik der WACC-Mitteilung darauf ausgerichtet, zu einem stabilen Regulierungsumfeld beizutragen und disruptive Zinsveränderungen dauerhaft zu verhindern. Denn wie bereits im Verfahren BK3c-20/013 festgestellt, führt die Ansetzung eines nur fünfjährigen Mittelungszeitraums nicht zu signifikant höheren Ausschlägen in der Zinsentwicklung. Die Zinsentwicklung erfolgt aber auf einem erkennbar anderen Niveau. Hierdurch erfordert ein Übergang zu einem solchen Mittelungszeitraum stabilitätsbedingt bestimmte Abfederungsmaßnahmen (dazu vergleiche unten in der Gesamtabwägung), aber innerhalb einer fünfjährigen Mittelung bestehen keine durchgreifenden Bedenken einer geringeren Stabilität. Vor diesem Hintergrund kann auch ein CAPM-basierter Zinswert unter Anwendung eines fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses als im Interesse der Nutzer und Verbraucher stehend angesehen werden.

4.1.2.2.2.2.5.3 Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG

Das Regulierungsziel aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG umfasst die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte (vgl. Ziffer 4.1.2.2.2.2.2.1).

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, ergeben sich vorliegend keine relevanten Unterschiede zu den oben im Zusammenhang mit den Interessen der Nutzer und Verbraucher gefundenen Ergebnissen.

Dies gilt auch, soweit die Beigeladenen zu 3., 4. und 5. auf höhere finanzielle Spielräume infolge sinkender Kapitalkosten verweisen. Dem entspricht das im Rahmen der Nutzer- und Verbraucherinteresse identifizierte Interesse an niedrigeren Entgelten. Die Beschlusskammer sieht aber in gleicher Weise einen positiven Effekt langfristig stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf die Planungssicherheit der Zugangsnachfrager gegeben, vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen unter 4.1.2.2.2.2.5.3.

4.1.2.2.2.2.5.4 Förderung des Binnenmarktes, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG

Die Beschlusskammer hat bei der Bestimmung der angemessenen Verzinsung darüber hinaus das in § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG niedergelegte Regulierungsziel zu beachten, die Entwicklung des Binnenmarktes in der Europäischen Union zu fördern (vgl. Ziffer 4.2.3.1.2.2.2.1).

§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG ist in erster Linie zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 3 Rahmen-RL erlassen worden,

vgl. die Begründung zum TKG-Entwurf, BT-Drs. 15/2316, S. 56.

Maßgebend für das Verständnis des Binnenmarktkriteriums ist somit die letztgenannte Norm. Hiernach tragen die nationalen Regulierungsbehörden zur Entwicklung des Binnenmarktes bei, indem sie unter anderem Hindernisse für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste abbauen, den Aufbau und die Entwicklung transeuropäischer Netze fördern und untereinander sowie mit der Kommission und dem GEREK zusammenarbeiten, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis und die einheitliche Anwendung dieser Richtlinie und der Einzelrichtlinien sicherzustellen.

Unterschiede zwischen den WACC, die in Regulierungsverfahren angewendet werden und lediglich auf Unterschiede in den methodischen Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden bei deren Schätzung zurückzuführen sind (und nicht auf Unterschiede in den Finanzierungsbedingungen zwischen den Ländern), können zu Verzerrungen bei den Investitionsinitiativen auf dem digitalen Binnenmarkt führen. Diese unterschiedlichen methodischen Ansätze können die Entwicklung des Binnenmarktes beeinträchtigen, weil sie die Schaffung konvergierender Bedingungen bei Investitionen in elektronischen Kommunikationsnetzen hemmen. Investitionen können zum Beispiel ineffizient in bestimmte Länder mit künstlich hohen WACC gelenkt werden, Kapital wird vielleicht nicht da investiert, wo es am meisten benötigt wird, und Investoren erhalten unter Umständen keinen Ausgleich für die Risiken, die sie tragen müssen,

vgl. SWD (2019) 397 final, Abschnitt 3.3.

Nach den Ausführungen von Stehle/Betzer 2021 werden solche künstlichen Investitionsflüsse durch die WACC-Mitteilung nur bedingt verhindert, weil die Einbeziehung mit B bewerteter Staatsanleihen als risikolos zu einer Bevorteilung der regulierten Unternehmen in diesen Ländern führe.

Dies führt jedoch nicht zu einer grundsätzlich anderen Bewertung der WACC-Mitteilung durch die Beschlusskammer.

Nach Einschätzung der Beschlusskammer beseitigt die WACC-Mitteilung zwar nicht alle Bereitstellungshindernisse in Folge unterschiedlich bestimmter kalkulatorischer Zinssätze und bietet in diesem Zusammenhang noch Potential bei zukünftigen Novellierungen – sie führt aber bereits jetzt zu einem größeren Abbau dieser Hemmnisse als im Falle eines Beibehaltens der unterschiedlichen nationalen Vorgehensweisen zur Bestimmung kalkulatorischer Zinssätze.

Denn die Anwendung der Mitteilung führt dazu, dass die Parameter mit Blick auf den Binnenmarkt einheitlich durch das GEREK auf der Basis einer transparenten Methodik ermittelt werden und die Parameter insgesamt auf der Basis einer einheitlichen Methodik zueinander in Beziehung gesetzt werden. Somit wird der WACC in harmonisierender Weise auf die Regulierungsziele in den jeweiligen Mitgliedsstaaten einwirken und insgesamt dazu führen, dass Bereitstellungshindernisse aufgrund von Methoden- und Wertungsdifferenzen jedenfalls teilweise abgebaut werden.

In diesem Zusammenhang ist bereits bei den auf Basis der WACC-Mitteilung notifizierten Zinsen zu beobachten, dass sich die Streubreite zwischen den Kapitalkosten in den betreffenden Mitgliedsstaaten reduziert hat. So wurde beispielsweise der nominale Zinssatz in Frankreich von 7,6% auf 4,8% nominal abgesenkt,

vgl. Kommissionsentscheidung C (2020) 7023 final vom 07.10.2020

und liegt danach deutlich näher an dem deutschen WACC-Niveau.

Insbesondere ist ein anderes Vorgehen zur WACC-Bestimmung nicht besser geeignet, Bereitstellungshindernisse im Binnenmarkt abzubauen. Denn nach den Ausführungen von Stehle/Betzer 2021 folgen etwaige Bereitstellungshindernisse nicht aus der Zinsbestimmung betreffend die Antragstellerin, sondern durch Kapitalkosten, die anderen Unternehmen zugebilligt werden, deren

heimatliche Staatsanleihen faktisch nicht als risikofrei bewertet werden können. Ein Abbau von Bereitstellungshindernissen müsste daher bei diesen Staatsanleihen ansetzen, nicht aber an der Bewertung der Kapitalkosten der Antragstellerin auf Basis der WACC-Mitteilung oder einem anderen Vorgehen.

Darüber hinaus dient die Anwendung der WACC-Mitteilung dem Binnenmarktziel auch insofern, als sie zur Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem GEREK beiträgt.

Eine entsprechende Entwicklung wird bereits von der Kommission seit Beginn ihrer Befassung mit dem WACC und seinen Auswirkungen auf den Binnenmarkt im Rahmen von Verfahren nach Art. 77a der Rahmenrichtlinie beobachtet,

vgl. SWD (2019) 397 final, Abschnitt 6.

In diesem Sinne wird das Regulierungsziel eines einheitlichen Binnenmarktes durch eine perspektivische Anwendung der WACC-Mitteilung auch in Anbetracht der strukturellen Schwäche durch die Einbeziehung aller nationaler Staatsanleihen gefördert. Denn durch die Vergleichsgruppe sowie die erweiterten Zeitreihen bei der Marktrisikoprämie erfolgt eine signifikant stärkere Anbindung an die Entwicklung des europäischen Telekommunikationsmarktes.

Dabei erkennt die Beschlusskammer an, dass ein Zinssatz unter Ansetzung eines fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses der WACC-Mitteilung am ehesten entspricht.

4.1.2.2.2.2.5.5 Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG

Die Festlegung der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals ist unter dem Regulierungsziel der Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation zu würdigen, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG.

Unter hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG wurden bislang Anschlussnetze verstanden, die den Anforderungen der Breitbandinitiative der Bundesregierung für das Jahr 2018 genügten, also Anschlüsse mit einer Bandbreite von 50 MBit/s ermöglichten.

Die Höhe der hier zu genehmigenden Entgelte wird angesichts des Inkrafttretens des neuen TKG zum 01.12.2021 voraussichtlich keinen entscheidenden Einfluss mehr auf die Erreichung dieses Ziels haben.

Der Zeitraum der hier erteilten Entgeltgenehmigung reicht über die Geltung des TKG 2012 hinaus. Die Abwägung des Zinssatzes hat daher auch mit den Regulierungszielen des TKG 2021 zu erfolgen. Auch das Regulierungsziel des zum 01.12.2021 in Kraft tretenden TKG 2021 zur Förderung von Netzen mit sehr hoher Kapazität (§ 2 Abs. 2 Nr. 1TKG 2021) verhält sich neutral bezüglich der zur Abwägung stehenden Methoden.

Zwar führt ein WACC von 3,12 % zu höheren Entgelten, so dass der Antragstellerin – unter der Prämisse, dass die erzielten Überschüsse auch tatsächlich zum VHCN-Netzausbau verwendet werden – mehr finanzielle Mittel für den Ausbau ihres VHCN-Netzes zur Verfügung stünden. Zugleich wären diese Mittel bei den Vorleistungsnachfragern für den Aufbau eigener Infrastruktur nicht mehr vorhanden, Die Beschlusskammer vermag daher keine gesicherten Auswirkungen der in die Abwägung einbezogenen Zinssätze auf die Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger VHCN-Netze in Deutschland insgesamt zu erkennen.

Anders sind die Wirkungen der Zinshöhe jedoch unter systematischen Aspekten zu betrachten. Denn eine starke Zinsabsenkung kann auch Auswirkung auf die Attraktivität der Glasfaserinvestitionen in Deutschland haben. Insofern würde eine Anwendung der sehr niedrigen Zinssätze in Höhe von 1,31% und 2,26% potentiell das Investitionsumfeld beeinträchtigen. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, dass die WACC-Mitteilung nur für Altinfrastrukturen Anwendung findet. Denn die Entgelte in diesem Bereich stellen nach Logik der Nichtdiskriminierungsempfehlung der Kommission sowie des EKEK Ankerprodukte für die Entgelte von Glasfaservorleistungsprodukten dar und strahlen somit auf diese Investitionen aus. Entgegen der Auffassung der Beigeladenen zu 3.,

4. und 5. geht auch die Präsidentenkammer in ihrer Marktanalyse zum Markt 1 (ehemals Markt 3a) von einem entsprechenden Wirkzusammenhang aus,

vgl. BK1-19/001 vom 11.10.2019, S. 291 ff.,

4.1.2.2.2.2.5.6 Vorhersehbarkeit der Regulierung, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG

Der Bundesnetzagentur ist aufgegeben, bei der Verfolgung der in § 2 Abs. 2 TKG genannten Regulierungsziele die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch zu fördern, dass sie über angemessene Überprüfungszeiträume ein einheitliches Regulierungskonzept beibehält, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG. Dieser Regulierungsgrundsatz soll insbesondere durch einen stabileren Regulierungsrahmen für Rechtssicherheit sorgen und insoweit regulative Investitionshindernisse abbauen (vgl. Ziffer 4.1.2.2.2.2.1).

Auch die Interessen der Nutzer werden – ebenso wie die Interessen der Antragstellerin und ihrer Wettbewerber – zudem in dem in § 32 Abs. 2 Nr. 4 TKG sowie der WACC-Mitteilung vorgegebenen Kriterium der langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen adressiert. Dieses Kriterium dient der Planungssicherheit der im Markt tätigen Unternehmen, schützt aber ebenso die Nutzer und Verbraucher davor, dass Verwerfungen an den Kapitalmärkten nachteilige Auswirkungen auf den Umfang der Angebote für Nutzer und die dafür verlangten Preise haben. Denn indem ein stabiler Zinssatz auch auf die Nutzungsentgelte eine stabilisierende Wirkung entfaltet, schafft er für die Nutzer der Infrastruktur eine Planungssicherheit, die insbesondere für Wettbewerber des Anbieters von erheblicher Bedeutung ist. Wie der Anbieter selbst sind die Wettbewerber für eine verlässliche Kostenkalkulation auf konstante und vorhersehbare wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Letztere wären allerdings nicht gewährleistet, wenn die Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur des regulierten Anbieters großen Schwankungen unterlägen, weil sich die Kapitalzinsen nicht stabil entwickelten. Dieses Risiko ist im vorliegenden Verfahren zwar angesichts der geringen Auswirkung des Kapitalzinses auf die einzelnen Tarifpositionen als gering zu werten, gleichwohl aber in struktureller Hinsicht relevant.

Die Berücksichtigung dieses Regulierungsgrundsatzes spricht zunächst insofern für eine Beibehaltung des von Professor Stehle beschriebenen Vorgehens unter Anwendung der exponentiellen Glättung, als dieses Vorgehen dem Markt bekannt ist und seit 2010 bis zum 30.06.2020 durchgängig von der Bundesnetzagentur bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes für TK-Zugangsleistungen angewendet wurde.

Zu der geringsten Absenkung des Zinses und somit auch zu seiner größten Stabilität würde hingegen ein Vorgehen entsprechend der WACC-Mitteilung unter Ansetzung eines zehnjährigen Mittelungszeitraumes führen. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass ein Festhalten an der bisherigen Zinsermittlungs-Methode zukünftig zu großer Unsicherheit führen würde. Denn es ist davon auszugehen, dass die Kommission ihr bisheriges Bemühen um eine einheitliche Zinsmethodik fortsetzen wird, um langfristig eine vollständige Anwendung der WACC-Mitteilung auch in Deutschland zu erreichen. Die erforderliche Auseinandersetzung mit entsprechenden Stellungnahmen der Kommission ist verwaltungsgerichtlich mit einem gewissen Risiko verbunden.

Insbesondere hat die Bundesnetzagentur die WACC-Mitteilung bei Entgeltgenehmigungen, die seit dem 01.07.2020 ergangen sind, bereits angewendet.

Zudem begegnet die Anwendung der WACC-Mitteilung auch strukturell keinen Bedenken bezüglich der Vorhersehbarkeit. Weiterhin wurde bei der WACC-Mitteilung darauf geachtet, die Komplexität der WACC-Bildung soweit es geht zu reduzieren. In diesem Sinne streitet das Regulierungsziel einer vorhersehbaren Regulierung für eine arithmetisch gemittelte Marktrisikoprämie. Ausgehend von den in der WACC-Mitteilung aufgestellten Regulierungsgrundsätzen führt das arithmetische Mittel am ehesten zu mehr Transparenz, weil dies die Methode ist, deren Anwendung am einfachsten ist,

vgl. SWD (2019) 397 final, Ziffer 5.1.2.4.

Allerdings ist unter dem Gesichtspunkt der Stabilität zu beachten, dass ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Anwendung eines nur fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses zu einem Gesamtergebnis von 2,26% und damit binnen Jahresfrist zu einer starken Senkung der Kapitalzinsen um rund 38% bzw. 1,4 Prozentpunkte führt (Vorjahreszinssatz: 3,64%). Ein Zinssturz in

dieser Größenordnung wurde von der Bundesnetzagentur in der Vergangenheit stets vermieden; er fiel erheblich aus dem Rahmen der bisherigen Regulierungspraxis. Eine solche Abkehr von der bisherigen Regulierungspraxis würde daher die regulatorische Stabilität und Vorhersehbarkeit ernsthaft infrage stellen. Insofern wäre eine derartige Anwendung der WACC-Mitteilung mit den gesetzlichen Vorgaben des § 32 Abs. 3 TKG bezüglich der Förderung langfristig stabiler Rahmenbedingungen konkret nicht vereinbar.

Soweit die Beigeladenen im Rahmen des Konsultationsverfahrens vortragen, die Beschlusskammer habe bereits im Verfahren BK3c-20/013 die Stabilität eines fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses bestätigt, hat sie dies ausdrücklich auf die Gleichförmigkeit der Zinsentwicklung ohne disruptive Sprünge und in gleicher Tendenz bezogen. Zudem hat sie in diesem Zusammenhang auch deutlich gemacht, dass zwischen diesen Mittelungsmethoden ein erkennbarer Niveauunterschied bestehe,

vgl. BK3c-20/013, S. 93.

Die disruptive Auswirkung dieses Niveauunterschieds auf die Zinsentwicklung war weiterhin mitursächlich dafür, dass die Beschlusskammer im Rahmen einer Gesamtabwägung zu der Überzeugung gekommen ist, keine unmittelbare Anwendung der WACC-Mitteilung vorzunehmen, sondern einen Übergangszins zu bilden,

vgl. BK3c-20/013, S. 87f.

Insofern gehen die Beigeladenen zu 2., 6. und die Vodafone GmbH fehl in ihrer Kritik, die Beschlusskammer habe im Verfahren BK3c-20/013 bereits den fünfjährigen Mittelungszeitraum bestätigt und angewendet. Durch die Bildung des Übergangszinses wurde gerade von einem fünfjährig gemittelten Ansatz nach der WACC-Mitteilung abgesehen.

Demgegenüber kann die Zinssenkung über die Verwendung eines alternativen risikofreien Zinses auf rund 15% bzw. 0,52 Prozentpunkte bei einem zehnjährigen Mittelungszeitraum begrenzt werden. Eine solche Zinssenkung bewegt sich in der Größenordnung, mit der aufgrund der bisherigen Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur gerechnet werden musste. Zwar wird die Spanne, innerhalb der sich die Zinsveränderungen nach dem bisherigen Vorgehen der Beschlusskammer bewegten, (geringfügig) überschritten. Dies erachtet die Beschlusskammer aber als unschädlich, denn zum einen ist die Überschreitung sehr gering, zum anderen dürfte eine solche moderate Überschreitung auch zum schrittweisen Abbau des Niveauunterschieds zwischen der bisherigen Zinsmethodik und dem der WACC-Mitteilung dienlich sein.

Somit spricht insgesamt das Regulierungsziel der Vorhersehbarkeit der Regulierung für eine Anwendung der WACC-Mitteilung unter Verwendung eines zehnjährig gemittelten nationalen risikofreien Zinses.

4.1.2.2.2.2.5.7 Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Innovation, § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG

§ 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG enthält den Auftrag, durch die Herstellung von Rechts- und Planungssicherheit angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen, die Investitionen nicht behindern,

Gärditz, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. Auflage 2018, § 2 Rz. 58.

Da die Förderung effizienter Infrastrukturen im Wesentlichen parallel zu dem Regulierungsziel der Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation verläuft, kann auf die Ausführungen unter Ziffer 4.1.2.2.2.2.5.5 verwiesen werden.

4.1.2.2.2.2.5.8 Gesamtabwägung

Insgesamt ist damit eine Zinssatzermittlung nach Stehle zwar mit Blick auf den konkreten Zinssatz im Interesse der Nutzer und Verbraucher. Dieser Befund lässt sich aber weder systematisch noch mit Blick auf die weiteren Regulierungsziele – insbesondere dem Binnenmarktziel und der Absicherung langfristig stabiler Rahmenbedingungen – bestärken, so dass ein entsprechendes Vorgehen insgesamt nicht in Frage kommt.

Bzgl. der verbleibenden Varianten des risikofreien Zinses innerhalb der WACC-Mitteilung kommt eine Bewertung der Regulierungsziele und -grundsätze des § 2 TKG zu folgendem Ergebnis: Das Anbieterinteresse der Antragstellerin spricht für ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Anwendung eines zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses – also für den höchsten der beiden in Betracht kommenden Zinssätze. Die Nutzer- und Verbraucherinteressen sowie die Sicherstellung von Wettbewerb sprechen bezogen auf die konkreten Zahlenwerte für ein Vorgehen nach Stehle, bei systematischer Betrachtung hingegen sprechen sie für ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung und verhalten sich hinsichtlich des anzusetzenden Mittelungszeitraumes neutral.

Das Binnenmarktziel spricht für eine Anwendung der WACC-Mitteilung. Zwar vermag auch die WACC-Mitteilung zinsbegründete Bereitstellungshindernisse nicht vollständig ausräumen, sie erscheint aber geeignet, diese zumindest zu reduzieren. Nach Auffassung der Beschlusskammer sind sowohl eine Betrachtung des nationalen risikofreien Zinses über zehn als auch über fünf Jahre mit den der WACC-Mitteilung zugrundeliegenden Prinzipien von Kohärenz, Vorhersehbarkeit, Effizienz und Transparenz vereinbar. Da bei einer fünfjährigen Mittelung des risikofreien Zinses die Mitteilung aber umfänglicher angewendet wird, als bei einem zehnjährigem Mittelungszeitraum spricht das Binnenmarktziel insgesamt für die Ansetzung eines WACC auf der Basis der WACC-Mitteilung in Höhe von 2,26%.

Weitgehend neutral verhält sich das Regulierungsziel der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen. Systematisch spricht dieses Regulierungsziel jedoch gegen die Anwendung eines fünfjährig gemittelten nationalen risikofreien Zinses.

Das Ziel der Vorhersehbarkeit der Regulierung schließlich spricht gegen ein Vorgehen nach der WACC-Mitteilung unter Anwendung eines rein fünfjährigen Zeitraums, denn die hierdurch eintretende Zinsentwicklung würde zu einer disruptiven Entwicklung der Finanzierungsbedingungen führen und somit insgesamt zu einer Verschlechterung des Investitionsumfelds in Glasfaserinfrastrukturen. Somit steht eine solche Zinssatzbestimmung nicht in Einklang mit der WACC-Mitteilung übergeordneten Normen, namentlich dem Kriterium des § 32 Abs. 3 Nr. 4 TKG und den Regulierungsgrundsätzen aus § 2 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 4 TKG.

Zur Auflösung dieses Konfliktes erachtet es die Beschlusskammer für angemessen, den WACC für den Zeitraum 2021/2022 auf Basis eines zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses in Höhe von 3,12% festzulegen. Damit trägt sie dem Bedürfnis nach stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung. Nur ein auf Dauer angelegter, einheitlicher und stabiler Regulierungsansatz schafft das Vertrauen, das Investoren für die Aufstellung nachhaltiger Geschäftspläne benötigen,

vgl. Erwägungsgrund 4 der Nichtdiskriminierungsempfehlung.

Würde die Beschlusskammer sehenden Auges und ohne weitere Besorgnis einen Zinssturz von rund einem Drittel des bisherigen Zinsniveaus ansetzen, besteht das Risiko, dass Investoren gerade kein Vertrauen mehr darauf haben, dass ihre Investitionen über deren gesamten Lebenszyklus zurück verdient werden kann. Aus gleichen Gründen stellen auch der EKEK und das TKModG weiterhin auf die Bedeutung eines langfristig stabilen wirtschaftlichen Rahmens ab.

Zwar betrifft die Höhe des regulierten Zinsniveaus unmittelbar nur die Antragstellerin. Es ist aber davon auszugehen, dass das Zinsniveau auch eine Signalwirkung für Investitionen in den deutschen Telekommunikationsmarkt insgesamt zeitigt. Insofern dürfte auch die Stabilität für Altinfrastrukturen eine Signalwirkung für Investoren in den Glasfaserausbau haben.

In diesem Zusammenhang geht die Beschlusskammer davon aus, dass kurz- bis mittelfristig erhebliche Investitionen im gesamten deutschen Telekommunikationsmarkt erforderlich sind. Nach Einschätzung der Beschlusskammer erfordert insbesondere die pandemiebedingt verstärkte Digitalisierung von Alltags- und Berufsprozessen insgesamt ein verlässliches Investitionsumfeld, das auch für Drittinvestoren – sowohl bezogen auf die Antragstellerin als auch auf ihre Wettbewerber – attraktiv ist. Darüber hinaus wird durch die weite Zerstörung von Telekommunikationsinfrastrukturen auch in den Überflutungsgebieten ein Investitionsumfeld erforderlich sein, das sich als verlässlich und stabil ausweist. Dies wäre bei einem Zinsverlust von über einem Drittel aus Sicht der Beschlusskammer nicht mehr gegeben.

Zugleich erkennt die Beschlusskammer das Ziel an, in angemessener Zeit im Interesse des Binnenmarktziels zu einer vollständigen Anwendung der WACC-Mitteilung und mithin zu einer Mittelung des risikofreien Zinses über einen Zeitraum von fünf Jahren zu gelangen. Sie ist jedoch der

Überzeugung, dass diese Adaption den gesetzlichen Stabilitätsanforderungen aus § 32 Abs. 3 Nr. 4 TKG genügen muss und daher nicht innerhalb eines Jahres erfolgen kann.

In diesem Zusammenhang ist mit zu berücksichtigen, dass die Kommission bei ihrer Entscheidung zugunsten des fünfjährigen Mittelungszeitraumes einbezogen hat, dass der Großteil der Mitgliedsstaaten einen Mittelungszeitraum angewendet hat, der kleiner bzw. gleich fünf Jahre war,

SWD (2019) 397 final, Nr. 5.1.1.1..

Für die drei verbleibenden Mitgliedsstaaten (vgl. oben 4.1.2.2.2.2.4.1.2.5) ist es denkbar, dass die Balance zwischen Vorhersehbarkeit und Effizienz anders austariert werden muss, als dies die Kommission für die Zinsbestimmung in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten vorgenommen hat und entsprechende Adaptionsschritte zwischen geschaltet werden müssen.

Die Beschlusskammer wird daher in den Folgejahren gleichmäßig und sukzessive den Anteil des zehnjährig gemittelten risikofreien Zinses absenken und den Anteil des fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses erhöhen. Ziel ist es, 2024 zu einer vollständigen Mittelung über fünf Jahre zu gelangen. Hierzu wird die Beschlusskammer 2022 bei der Zinsbestimmung den risikofreien Zins zu 67% auf einem zehnjährigen Mittelungszeitraum und zu 33% auf einem fünfjährigen Mittelungszeitraum schätzen, 2023 zu 33% auf einem zehnjährigen Mittelungszeitraum und zu 67% auf einem fünfjährigen Mittelungszeitraum und sodann im Jahr 2024 vollständig auf Basis eines fünfjährigen Mittelungszeitraums. Da dieser Gleitpfad der Absicherung einer stabilen Zinsentwicklung dient, dürfte eine Fortführung des Gleitpfades dann nicht mehr erforderlich sein, wenn die Zinsentwicklung zwischen dem Vorjahres-WACC entsprechend dem Gleitpfad sowie einem WACC entsprechend der WACC-Mitteilung bei Anwendung eines fünfjährig gemittelten risikofreien Zinses innerhalb einer Spanne von 10 % liegt. Denn unter der bisherigen Zinsbestimmung der Bundesnetzagentur im Telekommunikationsbereich lag die Zinssenkung innerhalb dieses Bereichs,

vgl. auch Stehle/Betzer 2021, S. 20.

Soweit das Bundeskartellamt eine andere Gestaltung der Gleitpfadregelung befürwortet – insbesondere einen Ausgang von einem niedrigeren Niveau –, sieht die Beschlusskammer hierfür keinen Raum.

Ebenfalls ist es der Beschlusskammer auch nicht möglich, einen Zinssatz dergestalt festzusetzen, dass der Zinsschritt des Vorjahres schlicht wiederholt würde, denn der WACC ergibt sich aus den Parametern der einzelnen Methoden, namentlich der Methode nach Stehle mit und ohne exponentielle Glättung und den Parametern der WACC-Mitteilung auf der anderen Seite. Von diesen Methoden hat keine einen Zinssatz ergeben, der in der Nähe von 2,9% liegen würde. Der Beschlusskammer ist auch keine begründbare Anpassung der WACC-Berechnung ersichtlich, die im Gegensatz zu der dargestellten Vorgehensweise das vom Bundeskartellamt präferierte Ergebnis ausweisen würde.

Zwar würde eine Fortführung des im Verfahren BK3c-20/013 gewählten Übergangszeitraums, in dem das arithmetische Mittel zwischen dem Vorjahreszins sowie einem WACC unter vollständiger Parametrisierung entsprechend der WACC-Mitteilung herangezogen wurde, einen Zins in Höhe von 3,01% ergeben und damit dem Vorschlag des Bundeskartellamtes näherkommen. Eine Fortführung dieses Verfahrens vermag nach Auffassung der Beschlusskammer einen geordneten Übergang zur vollständigen Anwendung der WACC-Mitteilung aber nicht besser abzusichern als der nunmehr gewählte Weg. Die Beschlusskammer ist im Verfahren BK3c-20/013 noch davon ausgegangen, dass durch einen entsprechenden Übergangszeitraum eine gleitende und angemessene Anpassung an die WACC-Mitteilung erfolgen könne. So sollte in diesem Verfahren ein Zinsverlust von rund 34% vermieden werden, zugleich sollte der absehbare Niveauunterschied zwischen der vorherigen Zinsmethodik und der WACC-Mitteilung in einem ersten Schritt abgebaut werden. Im laufenden Verfahren ist die Beschlusskammer aber zu der Erkenntnis gelangt, dass sich der Niveauunterschied des Vorjahres in genau gleicher Weise darstellt. Es ist daher für die Beschlusskammer nicht erkennbar, innerhalb welches zeitlichen Rahmens durch diese Methodik eine Angleichung des Zinsniveaus erfolgen würde. Demgegenüber bietet der nunmehr beschrittene Weg eine klare, für alle Marktteilnehmer transparente Perspektive, auf welche Weise eine

Anwendung der WACC-Mitteilung in den nächsten Jahren erfolgen wird sowie eine gleichmäßigere Verteilung der Zinsschwankung als dies bei dem vom Bundeskartellamt in den Raum gestellten größeren Schritt der Fall wäre.

Soweit das Bundeskartellamt eine „Deckelung“ des Gleitpfades durch den Zins entsprechend der Methode nach Stehle befürwortet, liegt der von der Beschlusskammer angesetzte WACC infolge der Anpassung des Beta (vergleiche oben 4.1.2.2.2.2.4.1.2.3) nunmehr tatsächlich auf dem Niveau des WACC, der sich auf der Basis der Methode nach Stehle errechnen würde. Eine systematische Deckelung in den Folgejahren – so dies überhaupt relevant werden würde – kommt hingegen nicht in Betracht. Denn dies würde zu dem Ergebnis führen, dass bei einer Überschreitung dieses Wertes durch die Parametrisierung entsprechend der WACC-Mitteilung während des Gleitpfades tatsächlich wieder die Methode nach Stehle angewendet würde. Dem steht aber nach den oben gemachten Erwägungen das Binnenmarktziel entgegen.

Schließlich würde auch eine Verschiebung der Zinsfestlegung auf ein späteres Verfahren nicht zu dem vom Bundeskartellamt erhofften Ergebnis führen. Denn zum einen würde auch im Rahmen der für 2022 anstehenden TAL-Entscheidung auf die Parametrisierung des GEREK für 2021 zurückgegriffen werden, zum anderen stehen bereits vor diesem Verfahren Entgeltgenehmigungen der Beschlusskammer 2 zur Entscheidung an.

Mit der Ausgestaltung des Gleitpfades wird auch der Stellungnahme der Kommission Rechnung getragen. Diese hat die von der Beschlusskammer vorgebrachten Argumente für einen Gleitpfad im Grundsatz anerkannt. Soweit sie die Erwartung geäußert hat, dass der WACC in Deutschland unter-, jedenfalls nicht oberhalb der Zinssätze von Frankreich, Spanien und Tschechien liege, wird dieser Erwartung insofern entsprochen, dass durch die Anpassung im Rahmen der Betakonvertierung der Zins für 2021/2022 exakt dem Niveau der betroffenen Mitgliedsstaaten entspricht. Zugleich ist davon auszugehen, dass die Zinsreduktion im Jahr 2022/2023 infolge des Gleitpfades für Deutschland deutlicher ausfallen wird als in Frankreich, Spanien oder Tschechien, so dass sehr kurzfristig wieder eine Unterschreitung des Zinsniveaus dieser Staaten zu erwarten ist. Ungeachtet dessen weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass bei einem Vergleich unterschiedlicher Zinshöhen in den Mitgliedsstaaten Unschärfen durch die Ansetzung von nicht mit A bewerteten Staatsanleihen als risikofreien Zins hereinspielen, die die Aussagekraft eines solchen Vergleiches grundsätzlich in Frage stellen können.

Soweit die Kommission schließlich die Bundesnetzagentur aufgefordert hat, den Gleitpfad vorzeitig zu beenden, sofern die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, wird dies in die Ermessensentscheidung in den Folgejahren einfließen. Ergänzend hat die Beschlusskammer bereits einen Mechanismus etabliert, durch den ggf. eine vorzeitige Beendigung erfolgen wird, vgl. oben.

4.1.2.2.2.3 Abschreibungsdauern

Die Abschreibungsdauern waren – entsprechend der Entscheidung zur TAL-Überlassung BK 3c-19-001 vom 26.06.2019 und auch der Entscheidung BK 3a-19/002 vom 26.06.2019 zu den Entgelten für den Zugang im Multifunktionsgehäuse und zu Kabelkanalanlagen sowie dem Zugang zur unbeschalteten Glasfaser vom 26.06.2019 - für das Kupferkabel im Hauptkabelbereich von [BuGG] auf 15 Jahre sowie für Kabelkanalanlagen und Kabelschächte von [BuGG] bzw. [BuGG] Jahren auf 40 Jahre zu ändern (betrifft hier nur wenige Kalkulationsteile).

Die von der Antragstellerin ausgewiesene Nutzungsdauer für die unter der Anlageklasse 7455 geführten MFG-Geräteinvestitionen ([BuGG] Jahre) war gemäß dem Vorgehen in der o. g. MFG-Entscheidung, S. 34 des amtl. Umdrucks, von [BuGG] auf 25 Jahre zu erhöhen (ausgenommen bzgl. der Stromversorgung und des Schließsystems).

Die Nutzungsdauer des MSAN, die gemäß Kalkulation der Antragstellerin mit vectoringfähigen - aber nicht mit supervectoringfähigen - Linecards bestückt sind, war unverändert, wie bereits in dem vorausgegangenen KVz-AP-Beschluss BK 3c-19-018 vom 24.09.2019 oder auch im Beschluss BK 3c-17-039 vom 08.03.2018, S. 105f. des amtl. Umdrucks), auf [BuGG] Jahre festzusetzen.

4.1.2.2.2.4 Miet- und Betriebskosten

Die konkreten Kürzungen der Miet- und Betriebskosten folgen jeweils aus der grundlegenden, aus zahlreichen Verfahren bekannten Methodik in Verbindung mit den aktuellen Berechnungsparametern.

- Die von der Antragstellerin ausgewiesenen Mietkosten waren – vorrangig auf Basis einer Verringerung des Anlagenvermögens in Anlehnung an die Vorleistungsrelevanz der einzelnen Immobilien, der Nichtanerkennung der über die Instandhaltung und das kaufmännische Facility Management hinausgehenden Zusatzleistungen der GMG und der GREM, der Korrektur der Preise für fremd angemietete Flächen und der Kürzung der Leerflächen – um durchschnittlich 24,29 % zu verringern. In die betreffenden Berechnungen der Fachabteilung wurde allerdings nicht dieser Durchschnittswert einbezogen, sondern nach Anlagentypen und Ressorts differenzierte Kürzungsfaktoren, die sich anhand des Kostennachweises bestimmen lassen.

Bzgl. der Vorgehensweise wird auf die ausführliche Darstellung in dem Beschluss zur TAL-Überlassung BK 3c-19-001 vom 26.06.2019, S. 122-124 des amtl. Umdrucks, sowie auf den aktuellen Prüfbericht der Fachabteilung verwiesen. In Ergänzung zu der im TAL-Beschluss erläuterten Methodik wurden die über Transferpreise abgerechneten Warmmietkosten, Mobilitätskosten sowie die Energiekosten für die DFMG (Deutsche Funkturm GmbH) und die DeTeFleet auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung reduziert: Auf Basis des jeweils neu berechneten Betriebsaufwands wurden kalkulatorische Zinsen angesetzt, die den ursprünglich abzuführenden Gewinn laut Ergebnisabführungsvertrag ersetzen. Die ergänzenden Korrekturen haben nur geringe Auswirkungen auf die Höhe der Mietkosten.

- Die Betriebskosten waren aufgrund der Kürzung bestimmter Kostenarten, die in ihre Ermittlung einfließen (überwiegend Energiekosten, Personalkosten), ebenfalls zu korrigieren. Auch hierzu wird hinsichtlich der Vorgehensweise auf den Beschluss BK 3c-19-001 vom 26.06.2019, S. 124f. des amtl. Umdrucks, und den Prüfbericht der Fachabteilung verwiesen.

4.1.2.2.2.5 Fakturierungskosten

Der Ansatz der Antragstellerin für die monatlichen Fakturierungseinzelkosten von [BuGG] € wurde akzeptiert.

[BuGG].

Die gebotene Berichtigung des maßgeblichen kalkulatorischen Zinssatzes sowie die Anpassung der Mietkosten haben hier keinen Effekt auf das ausgewiesene Ergebnis.

4.1.2.2.2.6 Gemeinkosten

Die anerkennungsfähigen – den einzelnen Leistungspauschalen zuzurechnenden - Werte für die Gemeinkosten liegen deutlich unter den Angaben der Antragstellerin. In der Tendenz sind sie dabei gegenüber der letzten Entscheidung (Az. BK 3c-19/018) leicht gestiegen.

Bezüglich der Allokation ihrer Gemeinkosten auf die einzelnen Leistungen differenziert die Antragstellerin auch im Rahmen des aktuellen Kostenreleases wieder zwischen Gemeinkosten, die dem Bereich Wholesale (Gemeinkosten des Führungsbereichs ZW) und dem Bereich Retail (Gemeinkosten der Führungsbereiche Privat- und Geschäftskunden) zuzuordnen sind, sowie Gemeinkosten, die sich auf das gesamte Unternehmen der Antragstellerin beziehen. Dem Bereich Wholesale zuordenbare Gemeinkosten werden nur auf Wholesaleprodukte, die den Bereichen Privat- und Geschäftskunden zuordenbare Gemeinkosten nur auf Retailprodukte und die übrigen Gemeinkosten („Querschnittskosten“) auf alle Produkte allokiert. Als Verteilgröße dient hierbei der Jahresumsatz der genannten Bereiche bzw. des Segments Deutschland.

Abweichend zu dieser Umsatzschlüsselung verfährt die Antragstellerin allerdings wiederum – nunmehr gestützt auf das Wieseahn-Gutachten - in Bezug auf die Allokation ihrer strategischen Konzernoverheadkosten auf die operativen Konzernsäulen:

Betroffen hiervon sind die in einem vorgelagerten Schritt durchgeführte Verteilung der GHS (Group Headquarters and Shared Services)-Overheadkosten. Die GHS erbringt als Konzernzentrale säulenübergreifende strategische Leistungen für die operativen Konzernsegmente (Segmente Deutschland, Europa, USA, Systemgeschäft, Group Development) durch diverse Organisationseinheiten (u. a. Zentralbereich Vorstandsvorsitz, Zentralbereich Finanzen, Zentralbereich Personal, Zentralbereich Datenschutz). Dabei werden die GHS-Overheadkosten den Segmenten entsprechend der Vorgehensweise der Antragstellerin in einem zweistufigen Prozess zugeordnet: Zunächst wird über eine Expertenschätzung eine Aufgliederung der Kosten nach „mit“ und „ohne USA-Bezug“ vorgenommen. In einem zweiten Schritt wird mittels einer weiteren Expertenschätzung eine Verteilung auf die vorgenannten Segmente des Konzerns durchgeführt. Die Allokation auf die Produkte erfolgt abschließend mittels einer (modifizierten) Umsatzschlüsselung.

Die GHS-Gemeinkosten waren von der Antragstellerin in der Vergangenheit – bis zum Jahr 2016 durchweg - anhand einer Umsatzschlüsselung auf die Konzernsäulen verteilt worden. Für die „Shared Services“, die neben dem Overhead einen weiteren Teilbereich der GHS bilden und die beispielsweise Gehaltsabrechnungen, das Lieferantenmanagement oder die Betreuung gerichtlicher Verfahren beinhalten, hatte die Antragstellerin seit 2016 eine Schlüsselung auf Grundlage interner Erlöse vorgenommen. Letztere spiegeln das Ausmaß der Inanspruchnahme der Serviceleistungen wieder.

Die demgegenüber auch nach 2016 zunächst weiter durchgeführte umsatzorientierte Gemeinkostenzurechnung des „GHS-Overheads“ für strategische Konzernaufgaben des Zentralbereichs hat allerdings nach Auffassung der Antragstellerin – jetzt unter Verweis auf das von ihr in Auftrag gegebene Wieseahn-Gutachten und unter Berücksichtigung der mittlerweile vollzogenen Übernahme des amerikanischen Mobilfunkunternehmens Sprint - eine übermäßige Belastung des USA-Segmentes (T-Mobile USA) zur Folge, da deren Umsatz in den letzten Jahren ganz erheblich gestiegen ist. Insoweit sei eine „lineare“ Umsatzschlüsselung nunmehr abzulehnen. Das sich durch den Zukauf ergebende anorganische Umsatzwachstum stehe nämlich in keinerlei Zusammenhang zu den operativen Kosten des GHS-Bereichs. Das von der Beschlusskammer bislang verwendete umsatzorientierte Allokationsverfahren entspreche insoweit nicht der in Theorie und Praxis anerkannten Präferenzfolge zur Allokation von Gemeinkosten und folge nur bedingt der Empfehlung der EU-Kommission hinsichtlich der Verrechnung von Gemeinkosten (Empfehlung 322/98/EG, Teil 2).

Die von der Antragstellerin für die Verteilung der GHS-Overheadkosten auf die Konzernsegmente praktizierte, durch das Wieseahn-Gutachten bestätigte und im Wesentlichen auf Expertenschätzungen beruhende Allokationslogik soll für den Bereich T-Mobile USA zu einer deutlich niedrigeren Belastung und in der Folge für das Segment Telekom Deutschland zu einer deutlich höheren Belastung führen.

Der vorgenannten Vorgehensweise der Antragstellerin zur Gemeinkostenallokation kann sich die Beschlusskammer nach umfangreicher Abwägung aller Argumente nicht umfassend anschließen. Zwar hat die zunächst von der Antragstellerin vorgenommene segmentdifferenzierte Gemeinkostenschlüsselung nach „mit“ und „ohne USA-Bezug“ ebenso wie die spezielle Verteilung der GHS „Shared Service“-Kosten mittels interner Erlöse eine verursachungsgerechte Kostenallokation zur Folge und war daher nicht zu beanstanden. Dabei stellt die Akzeptanz der Differenzierung nach Kosten „mit“ und „ohne USA Bezug“ durch die Beschlusskammer eine Anpassung ihrer bisherigen Vorgehensweise dar. Demgegenüber konnte die von der Antragstellerin ausgewiesene Verteilung der GHS-Overheadkosten anhand einer „Expertenschätzung“ – anstelle einer Umsatzschlüsselung – auf die Konzernsäulen wiederum nicht übernommen werden.

Denn die die Beschlusskammer ist weiterhin der Auffassung, dass eine verursachungsgerechte Allokation der GHS Overheadkosten auf Basis der vorliegenden Unterlagen – auch unter Berücksichtigung der von der Antragstellerin auf Nachfrage der Fachabteilung am 18.06.2021 gelieferten

Informationen - nicht nachgewiesen ist und die von der Antragstellerin geltend gemachten Allokationsschlüssel anhand von Expertenschätzungen nicht überprüfbar sind. Nach der Methode der Antragstellerin würde folglich ein Teil der auf die Konzernsäule „Deutschland“ und damit auch auf die Vorleistungen verrechneten Gemeinkosten einer transparenten, nachvollziehbaren Allokation entzogen.

Die Beschlusskammer hält für die Verrechnung der GHS-Overheadkosten deshalb nach wie vor das Tragfähigkeitsprinzip auf Basis einer Umsatzschlüsselung für das am besten geeignete Verfahren. Kostenträger werden danach in dem Maße mit den Gemeinkosten belastet, wie sie dazu in der Lage sind. Die Tragfähigkeit wird im vorliegenden Fall gemessen durch den Umsatz der jeweiligen Dienstleistung. Die Umsätze der Konzernsegmente stellen als testierte Größen einen willkürfreien und extern überprüfbaren Verteilschlüssel dar. Die von der Antragstellerin vorgesehene Verteilung dieser Kosten auf Basis eines Schlüssels, der im Wesentlichen auf Schätzungen konzernerneigener Experten basiert, wäre hingegen mit der Gefahr einer willkürlichen Mehrbelastung des vorleistungsrelevanten Segments Deutschland verbunden. Soweit T-Mobile USA besonders hohe Umsätze generiert, ist es nach dem Tragfähigkeitsprinzip zudem nur folgerichtig, dass dieser Konzernteil auch einen entsprechend hohen Anteil der GHS-Gemeinkosten abdeckt. Durch die jetzt erfolgte Berücksichtigung einer vorgelagerten Differenzierung zwischen Leistungseinheiten ohne gänzlichen Bezug zur T-Mobile USA und solchen, die einen Bezug zur USA Tochter aufweisen, kann zudem eine ausreichende Sachorientierung hinsichtlich der Kostenverteilung gewährleistet werden.

Neben der vorgenannten Anpassung bei der Umsatzschlüsselung waren hinsichtlich der konkreten Ermittlung der angemessenen Beiträge für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten wie bisher diejenigen Kosten aus der Gemeinkostenermittlung herauszurechnen, die in keinem Zusammenhang zu nationalen Vorleistungen stehen, sondern den Endkundenprodukten bzw. internationalen Geschäftsfeldern der Antragstellerin zuzuordnen und deshalb auch allein von diesen zu tragen sind. Ebenso wirken sich hier u.a. entsprechende Anpassungen des kalkulatorischen Zinssatzes und der Mietkosten aus,

vgl. zu den vorstehenden Ausführungen die umfangreiche Stellungnahme der Fachabteilung im Prüfbericht zu den antragsübergreifenden Parameterfestlegungen vom 28.07.2021.

Im Ergebnis war die Gemeinkostensumme von [BuGG] € laut Antragstellerin auf [BuGG] € zu verringern. Diese berücksichtigungsfähige Gemeinkostengesamtsumme bildet grundsätzlich für den verbleibenden Zeitraum des Kostenreleases 2020/2021 den Ausgangswert der Ermittlung angemessener Gemeinkosten für sämtliche regulierte Vorleistungen.

Gegenüber dem Konsolidierungsentwurf ergab sich durch Korrektur eines Übertragungsfehlers eine um rund 5,5 % höhere Gemeinkostengesamtsumme. Bei diesem Mehrbetrag handelt es sich um Personalnebenkosten, die nach bisheriger Regulierungspraxis regelmäßig als Bestandteil der Gemeinkosten anerkannt wurden und auch nach den aktuellen Prüfungsfeststellungen der Fachabteilung zum Kostenstellenrelease 2020/201 zu berücksichtigen sind,

vgl. Prüfbericht zu den antragsübergreifenden Parametern vom 28.07.2021, S. 32.

Aufgrund eines Übertragungsfehlers wurde dieser Betrag allerdings in der von der Fachabteilung angepassten Fassung des elektronischen Kostenstellenreleases und in der Folge auch in den produktspezifischen Entgeltkalkulationen nicht als Bestandteil der Gemeinkosten erfasst. Die Korrektur führt zu einer geringfügigen Anpassung der Entgelte zwischen 0,4 und 0,7 %.

Das Branchenprozessmodell zur Bestimmung eines angemessenen Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten wurde während des laufenden Verfahrens turnusmäßig aktualisiert (Marktabfrage gemäß Schreiben BK 3c vom 26.03.2021). Die Methodik wurde dabei gegenüber früheren Verfahren im Wesentlichen unverändert übernommen (zur Vorgehensweise siehe insbesondere Beschluss zur TAL-Überlassung BK 4b-07-001 vom 30.03.2007 und das zugrunde liegende Gutachten des „International Performance Research Institute“ sowie den Beschluss zur TAL Überlassung BK 3c-19-001 vom 26.06.2019, S. 132f. des amtl. Umdrucks).

Im Ergebnis errechnet sich ein Gesamtkostenbetrag von 1.664.448.294 €, der geringfügig unter dem anhand der Kostenunterlagen ermittelten Wert ([BuGG] €) liegt. Dabei ist die Abweichung zwischen beiden Beträgen vergleichsweise gering. Das Modellergebnis stützt damit die Auffassung der Beschlusskammer, dass die von der Antragstellerin ausgewiesenen Werte deutlich zu reduzieren waren. Von einer noch weitergehenden Gemeinkostenkürzung auf das Ergebnis des Branchenprozessmodells hat die Beschlusskammer abgesehen und in die Berechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung den mittels Kostennachweisen bestimmten Gemeinkostenwert übernommen. Denn wenn verwertbare Kostennachweise vorliegen, hat die Entscheidung vorrangig auf Grundlage dieser Unterlagen zu erfolgen. Eine Modellbetrachtung nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 TKG stellt dann lediglich eine ergänzende Informationsquelle dar. Dabei geht die Beschlusskammer davon aus, dass eine Berechnung anhand der Kostennachweise der Antragstellerin, sofern sie den Vorgaben des § 34 TKG genügen, grundsätzlich zu genaueren Resultaten führt als die Verwendung einer alternativen Erkenntnisquelle nach § 35 TKG, die regelmäßig Abstraktionen und Vereinfachungen enthalten muss.

Der Anstieg der Gemeinkostengesamtsumme gegenüber dem vorausgegangenen Release ist vorrangig Folge der oben dargelegten erstmals vorgenommenen differenzierteren Schlüsselung der GHS-Overhead-Kosten (unter Berücksichtigung der Unterscheidung nach Kosten „mit“ und „ohne USA-Bezug“).

4.1.2.2.2.7 Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG

Aufwendungen für das Vivento-Defizit sowie für Personalabbauprogramme

Die Aufwendungen für das Vivento-Defizit sowie für die Personalabbauprogramme waren auf Grundlage der Kostennachweise der Antragstellerin zwar grundsätzlich anerkennungsfähig. Sie waren jedoch wiederum aufgrund gebotener Kürzungen einzelner Berechnungsparameter abzusenken. Das Gesamtniveau der anerkennungsfähigen Aufwendungen für das Vivento-Defizit sowie für Personalabbauprogramme ist dabei gegenüber dem Vorjahresrelease vergleichsweise moderat gesunken.

Die „Vivento-Aufwendungen“ umfassen Beträge in Zusammenhang mit Mitarbeitern, die für die Leistungsbereitstellung nicht mehr erforderlich sind und deshalb in einer Personalauffanggesellschaft (Vivento) untergebracht werden. Da die Vivento-Kräfte Dienstleistungen innerhalb und außerhalb des Konzerns erbringen, entstehen auch „Vivento-Erträge“, die von den Aufwendungen abgezogen werden. Anschließend wird das auf die einzelnen „Säulen“ des Konzerns entfallende Vivento-Defizit anteilmäßig - entsprechend dem Verhältnis der an die jeweilige Säule entsandten Vivento-Kräfte zur Gesamtzahl der Vivento-Kräfte im Konzern - ermittelt. Zusätzlich wird das Defizit der Konzern-Zentrale umsatzabhängig auf die Säulen verteilt.

Die Aufwendungen für den Personalabbau resultieren aus Abfindungsprogrammen („Lean Admin“, „Veränderungsgeld“, „Engagierter Vorruhestand“), welche die Antragstellerin in Bezug auf Mitarbeiter, die älter als 40 Jahre bzw. im Falle von Vorruhestandsregelungen älter als 55 Jahre sind und schon lange dem Unternehmen angehören, aufgelegt hat. Bei den in der aktuellen Kalkulation erfassten Werten handelt es sich dabei auch um Überträge aus früheren Jahren, die aus einer Überschreitung der Obergrenzen in vorausgegangenen Jahren resultieren.

Eine rechtliche Verpflichtung bzw. eine sachliche Rechtfertigung i. S. d. § 32 Abs. 2 Satz 1 TKG liegt vor:

Vivento-Kräfte können aufgrund rechtlicher Regelungen (Tarifrecht, Beamtenrecht) nicht gekündigt bzw. entlassen werden. Darüber hinaus stellen die Überführung nicht mehr benötigter Mitarbeiter in eine Personalauffanggesellschaft und die damit verbundene zentrale „Vermarktung“ alternativer Einsätze, ebenso wie die Personalabbauregelungen Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz des Unternehmens dar.

Die von der Antragstellerin ausgewiesenen Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG waren allerdings zu korrigieren.

Die Wertansätze für das Vivento-Defizit - welche seitens der Antragstellerin mit unterschiedlichen Beträgen im aktuellen Kostenrelease vs. im aktuellen Antrag ausgewiesen sind – waren zu reduzieren; so wie in zurückliegenden Entscheidungen aufgrund der Bereinigung der Kostenbasis um nicht vorleistungsrelevante Kostenarten, der Anpassung der Mietkosten und des kalkulatorischen Zinssatzes sowie der Nichtberücksichtigung von Mitarbeitern, die nach 1995 in den Konzern eingetreten sind. Hinsichtlich der Personalprogramme führt die vorgenommene Nichtberücksichtigung der Zahlungen an Mitarbeiter unter 40 Jahren sowie die Kappung der Zahlungen an Mitarbeiter auf die festgelegte Maximalhöhe vorliegend zu einer Reduzierung des von der Antragstellerin geforderten Wertansatzes.

Zur konkreten Ermittlung der dienstleistungsbezogenen Beträge hat die Beschlusskammer die berücksichtigungsfähigen Gesamtansätze für Abfindungszahlungen und Rückstellungen an Vorruhestandsbeamte in Höhe von [BuGG] € (beantragt [BuGG] €) sowie für das Vivento-Defizit („Segment D (DTAG, TD GmbH, DTTS, DTNP)“ in Höhe von [BuGG] € (gegenüber [BuGG] € laut Antragstellerin im Rahmen des aktuellen Kostenreleases bzw. [BuGG] € laut Antragstellerin im Rahmen des vorliegenden Antrags) unter Rückgriff auf die Umsatzdaten des Jahres 2020 verteilt.

Die Aufwendungen nach § 32 Abs. TKG können sich zwischen verschiedenen Releaseständen auch deshalb unterscheiden, weil die Abfindungsprogramme und die damit verbundenen Zahlungen in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen werden.

Beschlusskammergebühren

Die von der Antragstellerin in die Kalkulation einbezogenen voraussichtlichen Gebühren gemäß der Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (BKGebV) in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift zur Konkretisierung und Umsetzung der Rahmengebühren der Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (VwVBKGebV) waren im vorliegenden Fall aus nachstehend genannten Gründen nicht zu berücksichtigen.

Die Antragstellerin setzt im Rahmen ihrer Kostenkalkulation in einem ersten Schritt unterstellte Gebühren gemäß Stufe 2 eines Verfahrens nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG in Höhe von 23.900 € ins Verhältnis zu einem Planumsatz im angenommenen Genehmigungszeitraum für die hier gegenständlichen Leistungen in Höhe von [BuGG]. Die zunächst ermittelten Entgelte werden dann in einem zweiten Schritt um diesen Prozentsatz erhöht.

Die Aufwendungen der Antragstellerin aus Anlass der BKGebV stellen aus Sicht der Beschlusskammer keine Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung dar. Denn die Gebühren werden zur eigentlichen Leistungserstellung nicht benötigt. Demgegenüber ist grundsätzlich eine Berücksichtigung als Aufwand nach § 32 Abs. 2 TKG möglich, da es sich um Aufwendungen handelt, die nicht in den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung enthalten sind, für die aber eine rechtliche Verpflichtung gemäß § 142 Abs. 1 Nr. 9 TKG i. V. m. der BKGebV durch einen entsprechenden Gebührenbescheid entstehen wird.

Gebühren nach der BKGebV erhöhen insoweit die Summe der Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG. Die Allokation derartiger Aufwendungen erfolgt in den Kostenunterlagen der Antragstellerin – gemäß der von der Bundesnetzagentur in der Vergangenheit regelmäßig akzeptierten Vorgehensweise – anhand einer Umsatzschlüsselung. Dabei sind die Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG nicht, wie hier von der Antragstellerin praktiziert, dienstleistungsspezifisch auf einzelne Vorleistungen zu allokatieren, sondern unter Rückgriff auf den Gesamtumsatz der Antragstellerin (Segment Deutschland) auf alle Dienstleistungen der Antragstellerin – sowohl im Vorleistungs- als auch im Endkundenbereich – zu verteilen.

Eine Belastung sämtlicher Dienstleistungen mit den aus der BKGebV resultierenden Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG ist aber nicht allein deshalb gerechtfertigt, weil sie der „üblichen“ Vorgehensweise entspricht. Vielmehr wird eine derartige Schlüsselung auch am ehesten einer

verursachungsgerechten Kostenverteilung gerecht, während dies für die von der Antragstellerin vorgenommene Verrechnung der Gebühren allein auf die einzelne Vorleistung gerade nicht zutrifft. Denn die Leistungen der Bundesnetzagentur, für die die Gebühren gemäß BKGebV zu entrichten sind, erfolgen, um eine Umsetzung der in § 2 TKG genannten Ziele der Regulierung zu erreichen, so die Wahrung der Nutzer- insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation und die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs. Es wäre aber nicht sachgerecht, wenn Aufwendungen, die für Tätigkeiten zur Umsetzung dieser Ziele anfallen, allein von den Wettbewerbern finanziert würden und die Antragstellerin, deren Marktherrschaft letztlich ursächlich für die erforderlichen Leistungen der Bundesnetzagentur ist, demgegenüber keinerlei Anteil dieser Aufwendungen tragen müsste. Auch würden im Falle einer ausschließlichen Verteilung auf Vorleistungen bei einer anzunehmenden Finanzierung der Aufwendungen durch die Endkundertarife letztlich allein die Kunden der Wettbewerber mit den Gebühren gemäß BKGebV belastet, nicht aber die Endkunden der Antragstellerin. Jedoch profitieren beide Kundengruppen – die Kunden der Wettbewerber und der Antragstellerin - von der Förderung der Verbraucherinteressen und des Wettbewerbs sowie der weiteren in § 2 TKG genannten Ziele.

Eine Schlüsselung über den Gesamtumsatz wird diesem Umstand gerecht: Die Gebühren, die für die auf die Realisierung der Regulierungsziele gerichteten Tätigkeiten der Bundesnetzagentur anfallen, werden anteilig auf sämtliche Leistungen – im Vorleistungs- wie im Endkundenbereich der Antragstellerin – verteilt. Die Aufwendungen werden folglich von Antragstellerin und Wettbewerbern gemeinsam und im Ergebnis von allen Endkunden getragen.

Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG eines bestimmten Jahres werden von der Antragstellerin, wie von der Bundesnetzagentur – zugunsten einer Berücksichtigung gesicherter Werte – ebenfalls akzeptiert, erst im folgenden Release angesetzt. Beträge, die in dem Geschäftsjahr 2020 bereits angefallen sind, könnten somit bereits im aktuellen Release KON 2020 / KeL 2021 erfasst werden, während die in 2021 ausgabewirksam werdenden Gebühren dann im nächsten Release KON 2021 / KeL 2022 aufwendungsrelevant zu verbuchen wären.

Vorliegend hat die Antragstellerin allerdings im Rahmen des aktuellen Kostenreleases, welches alleine für die Festsetzung antragsspezifischer Kosten- und Aufwendungssätze maßgeblich ist, keinerlei Aufwendungen für Beschlusskammergebühren geltend gemacht. Insoweit sind im gegenständlichen Verfahren keine Gebühren nach der BKGebV als Aufwendungen gemäß § 32 Abs. 2 TKG berücksichtigungsfähig. Der diesbezügliche Zuschlag von [BuGG] % auf die zunächst ermittelten Entgelte war folglich ersatzlos zu streichen.

Im Übrigen wird durch die gebotene Allokation der Gebühren auf sämtliche Dienstleistungen die Kostenerhöhung im Vorleistungsbereich deutlich gemindert werden. Sie würde im vorliegenden Fall auf Basis der von der Antragstellerin angesetzten Gebührenhöhe bei den einzelnen Leistungen lediglich rudimentäre Tarifierhöhungen bewirken.

4.1.2.2.2.8 Aufteilmaßstab

Da die Antragstellerin wie schon im Vorverfahren den von der Beschlusskammer in der Entscheidung BK3c-17-006 vom 31.07.2017 festgelegten Aufteilmaßstab verwendet hat, waren diesbezüglich keine Korrekturen mehr erforderlich.

Eine ursprünglich geplante Überprüfung des Aufteilmaßstabes (Kostenanteil der Antragstellerin bei einem Nachfrager 2/3 bzw. des Wettbewerbers 1/3) konnte aufgrund der bislang nur sehr geringen Inanspruchnahme des Produktes nach wie vor nicht erfolgen. Die Antragstellerin hat auf Nachfrage mitgeteilt, dass „aktuell keine KVz-AP-Anschlüsse im Nahbereich realisiert werden“. Sie habe „lediglich im Rahmen ihres Angebotes im Fördergebiet [BuGG] KVz-Übergabeanschlüsse mit insgesamt [BuGG] Anschlüssen bereitgestellt“ (Schreiben vom 26.05.2021, Antwort zu Frage 9). Zur Begründung des Allokationsmaßstabes wird auf die ausführliche Darstellung im Beschluss BK 3c-17-006 vom 31.05.2019, S. 45 – 47 des amtl. Umdrucks, Bezug genommen.

4.1.2.2.2.9 Berechnung des genehmigungsfähigen Entgelts

Zur Ermittlung des gemäß Tenor genehmigten Entgelts bei einem Nachfrager wurden die reduzierten Jahreskosten des „xDSL-Access Node“ durch 3 dividiert. Das genehmigungsfähige Entgelt je Nachfrager für den Fall von zwei Nachfragern neben der Antragstellerin ergibt sich mittels Division der Jahreskosten durch 4.

Die neu genehmigten Tarife liegen um 13,9 % über den bislang genehmigten. Die Erhöhung resultiert vorrangig aus einem Anstieg der Tiefbau- und Materialpreise, aus einer Erhöhung der Betriebskosten aufgrund gestiegener Energiekosten, aus einem höheren Materialgemeinkostenzuschlag und aus einem Rückgang der investitionsmindernden Zuschüsse. Darüber hinaus wurde ein Ansatz für die Signalisierungstechnik (Alarm-Anschaltung) neu in die Kalkulation aufgenommen.

4.1.2.2.3 Überlassung des KVz-AP-Übergabeanschlusses mit Standardanbindung am HVt / MFG - 1 Gbit/s und 10 Gbit/s

Das Überlassungsentgelt für den KVz-AP-Übergabeanschluss 1 Gbit/s war von 77,95 € jährlich auf 38,11 €, das Überlassungsentgelt für den KVz-AP-Übergabeanschluss 10 Gbit/s von 91,41 € jährlich auf 47,62 € zu kürzen.

4.1.2.2.3.1 Kalkulationsgrundlage

Der Übergabeanschluss deckt zunächst die Investitionen für das SFP-Modul (1 Gbit/s) bzw. das SFP+/XFP-Modul (10 Gbit/s), den GF-AB mini sowie das LWL-Patchkabel einschließlich der Zuschläge ab. Die Investitionswerte, die auch hier um Betriebs- und Mietkosten erhöht werden, stammen dabei wie beim xDSL-Node aus der TNP-eDok und gehen folglich ebenfalls auf die unter Ziffer 4.1.1 erwähnte Investitionskalkulation der Antragstellerin zurück.

Darüber hinaus enthalten die Berechnungen einen Ansatz für die Entstörung (Produkt- und Angebotskosten Technik), der sich sowohl bei der Variante 1 Gbit/s als auch der Variante 10 Gbit/s auf [BuGG] € jährlich (Einzelkosten) beläuft. Die Prozesskostenrechnung basiert mangels Erfahrungswerten für KVz-AP auf der betreffenden Ermittlung für L2-BSA.

Ebenso ist ein geringer Ansatz für Fakturierungskosten einbezogen. Schließlich umfasst die Kalkulation des Übergabeanschlusses Gemeinkosten sowie anteilige Aufschläge nach § 32 Abs. 2 TKG.

4.1.2.2.3.2 Bewertung

Die gebotenen Kürzungen folgen zunächst aus den bereits im Hinblick auf die Überlassung des „xDSL-Access Node“ dargelegten Korrekturen der Einkaufspreise, des kalkulatorischen Zinssatzes sowie der über die Kapitalkosten hinausgehenden Kostenbestandteile.

Bzgl. der Preisanpassungen ist die Beschlusskammer wie folgt vorgegangen:

Der Investitionswert für das LWL-Patchkabel (1,5 m) war wegen fehlender Kosten- bzw. Kontraktbelege von [BuGG] € auf [BuGG] € erheblich zu kürzen. Der neue Ansatz konnte aus dem vorgelegten gültigen Kontrakt ([BuGG]) hergeleitet werden, [BuGG].

Der Ansatz für die GF-AB mini war ebenfalls - wegen fehlender Kosten- bzw. Kontraktbelege zu den speziellen in der Kalkulation geltend gemachten Anschaffungskosten - deutlich von [BuGG] € auf [BuGG] € zu korrigieren, [BuGG] zurückgegriffen wurde.

Die im Vorverfahren noch durchgeführte Korrektur auf Ebene der Investitionswerte bei der Kalkulation für die Überlassung des Übergabeanschlusses 1 Gbit/s (Verringerung des Ansatzes für SFP-Module) war nicht mehr erforderlich, da die Antragstellerin - entsprechend der Berechnungsweise der Beschlusskammer - nunmehr ausschließlich ein SFP-Modul (mit 10 km Reichweite, Wellenlänge 1310nm; im Übrigen auch entsprechend der konkreteren Spezifikation für Standard L2 BSA-Übergabeanschlüsse) ansetzt und keine CWDM-Technologie-spezifischen oder für höhere Reichweiten geeignete SFP-Module mehr einbezogen hat.

Die Nutzungsdauer für die technischen Komponenten, die den Übergabeanschlüssen zugrunde liegen, wurde in Anlehnung an die Abschreibung der MSAN auf [BuGG] Jahre festgelegt.

Hinsichtlich der Entstörung der Übergabeanschlüsse war die Grundzeit für die Eingangsprüfung im Rahmen der Störungsbearbeitung im Ressort TS_DTS von [BuGG] Minuten auf [BuGG] Minuten zu reduzieren. Die Antragstellerin hat den betreffenden Ansatz - gegenüber der bisherigen Prozesszeitendarstellung für KVz-AP - neu aufgenommen. Die Beschlusskammer hat ihn auf den niedrigeren Wert für die entsprechende Position aus CFV-Verfahren (zuletzt BK 3a-20-021) angepasst, da keine Begründung ersichtlich ist, der die erheblich längere Arbeitsdauer bei KVz-AP rechtfertigen würde. Im Übrigen hatte die Antragstellerin auf eine diesbezügliche Frage im L2-BSA-Verfahren BK3c-20-106, in dem ebenfalls für die Eingangsprüfung [BuGG] Minuten ausgewiesen waren, keine plausible Erklärung geliefert (Antwort vom 06.11.2020 zu Frage 3.4).

Im Hinblick auf die „Störungsbearbeitung“ im Ressort TS_DTS war darüber hinaus der Prozessfaktor 3 bei bestimmten Aktivitäten ([BuGG]) von [BuGG] auf [BuGG] zu verringern. Denn in dem Entgeltantrag zur Überlassung der CFV 2 Mbit/s (BK 2a-20-021) hat die Antragstellerin selbst, in Anlehnung an ein Prüfgutachten der Fachabteilung aus dem Verfahren BK 2a-19-033, eine entsprechende Reduktion vorgenommen. Der geringere Faktor ist dadurch gerechtfertigt, dass die Fehlerauslese und -behebung im Innendienst durch den Einsatz aktiver Technikkomponenten (u. a. Remote Device, MSAN, DSLAM, BNG) und damit die Prozessbeteiligung des Ressorts reduziert wird.

Die Störungshäufigkeiten entsprechen denjenigen der Leistung L2-BSA, da die bisherige geringe Inanspruchnahme des Produktes KVz-AP eine spezifische Ermittlung nicht zulässt.

Ebenso waren im Rahmen der Entstörungskosten die Stundensätze (für den Führungsbereich DT Technik von [BuGG] € auf [BuGG] € und für TS DTS von [BuGG] € auf [BuGG] €) sowie die Verteilzeiten anzupassen. Die Korrekturfaktoren der in den Aktivitätszeiten enthaltenen Verteilzeiten belaufen sich für DT Technik Außendienst auf [BuGG], für DT Technik Innendienst auf [BuGG] und für TS DTS auf [BuGG]. Zur grundlegenden Vorgehensweise wird auf den Beschluss zu den TAL-Einmalentgelten BK 3c-20-013 vom 29.09.2020, S. 65 – 103 bzw. S. 64f. des amtl. Umdrucks verwiesen.

Schließlich wurden auch hier Fakturierungskosten sowie korrigierte Gemeinkosten und korrigierte Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG in die Ermittlungen eingestellt (siehe Ziffer 4.1.2.2.2).

Zur Korrektur weiterer Kostenbestandteile wird auf die Ziffer 4.1.2.2.2 verwiesen.

Die deutlichen Reduzierungen gegenüber den im Verfahren BK 3c-19-018 ermittelten Werten folgen somit vorrangig aus der Verringerung der Preise für die Investitionskomponenten

Zu der Berechnung im Einzelnen wird auf die Darstellung in der Verfahrensakte verwiesen.

4.2 Keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 Satz 2 TKG

4.2.1 Kein Preishöhenmissbrauch

Zwar waren die beantragten Entgelte in dem von der Antragstellerin geforderten Umfang teilweise überhöht, jedoch kann sie diese, soweit sie unangemessen sind, bereits aufgrund der vorliegenden Genehmigung nicht i. S. v. § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG durchsetzen. Soweit die Entgelte genehmigt werden, beinhalten sie keine Aufschläge.

4.2.2 Keine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen

Für die Entgelte in der genehmigten Höhe ist auch nicht davon auszugehen, dass sie die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Telekommunikationsmarkt entgegen § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG i. V. m. § 28 Abs. 2 TKG in erheblicher Weise beeinträchtigen. Konkrete Anhaltspunkte für eine solche Beeinträchtigung liegen nicht vor. Die Vermutung des § 28 Abs. 2 Nr. 1 TKG ist tatbestandlich nicht erfüllt, weil die dortige Kostenuntergrenze, wie die Kostenprüfungen belegen, eingehalten ist.

Der Beschlusskammer liegen weiterhin keine Erkenntnisse über das Bestehen einer Preis-Kosten-Schere (PKS) bzw. einer Kosten-Kosten-Schere (KKS) vor.

Eine Preis-Kosten-Schere (PKS) wäre gegeben, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, welches die Antragstellerin den Wettbewerbern in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerpreis nicht ausreichend wäre, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen (§ 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG).

Eine Kosten-Kosten-Schere (KKS) läge vor, wenn die Spannen zwischen den Entgelten, die der Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, der über beträchtliche Marktmacht auf einem Zugangsmarkt verfügt, für auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen erbrachte Zugangsleistungen in Rechnung stellt, welche die Kosten der Wertschöpfungsdifferenz nicht angemessen widerspiegeln.

Die Beschlusskammer hat bei der Durchführung der PKS- und KKS- Tests überwiegend auf aktuelle Datenerhebungen zurückgegriffen. Im Hinblick auf die „Zusatzkosten“ wurden Angaben verwendet, die sie im Vorfeld des Verfahrens zu den Entgelten für die TAL-Überlassung (BK 3c-19-001) durchgeführt hatte.

Im Einzelnen:

4.2.2.1 Preis-Kosten-Scheren-Betrachtungen

4.2.2.1.1 Grundlegende Vorgehensweise

Bei der PKS-Betrachtung war zu untersuchen, ob ein Nutzer der Vorleistung KVz-AP in der Lage ist, adäquate Endkundenprodukte der Antragstellerin – also gebündelte Leistungen aus Telefonie und Internet per VDSL – konkurrenzfähig nachzubilden. Gegenübergestellt wurden folglich der durchschnittliche Preis für ein VDSL-basiertes Endkundenprodukt der Antragstellerin einerseits und die Kosten eines KVz-AP-Nachfragers zur Erstellung eines solchen Endkundenproduktes andererseits.

Die Vorgehensweise bei der Durchführung der Prüfungen wurde - auch unter Einbezug von umfangreichen Stellungnahmen zur Preis-Kosten-Scheren-Betrachtung im L2-BSA-Verfahren BK 3c-20-106 – im Vergleich zu vorausgegangenen Entgeltentscheidungen und damit auch gegenüber dem letzten Beschluss zu den KVz-AP-Überlassungstarifen BK 3c-19-018 vom 24.09.2019 - weiterentwickelt. Da das Verfahren BK 3c-20-106 eingestellt wurde (siehe Schreiben an die Verfahrensbeteiligten vom 09.03.2021), waren die Antragstellerin und die Beigeladenen aus dem Verfahren BK 3c-20-106 in Zusammenhang mit Prüfungen zu einer IP-BSA-Entgeltanzeige der Antragstellerin (unter dem Aktenzeichen BK 3f-21-001) mit Schreiben vom 26.03.2021 über diese Weiterentwicklung unterrichtet worden. Im Wesentlichen wurde danach das Prüfungsverfahren wie folgt angepasst:

Mischbetrachtung

Die Beschlusskammer hält zwar an ihrer bisherigen „Warenkorbbetrachtung“ fest, die eine Zusammenfassung mehrerer Tarife in einer PKS-Untersuchung anstelle einer separaten Prüfung bzgl. einzelner Tarife bzw. einzelner Kundengruppen beinhaltet. Denn ein Abstellen auf Tarifkombinationen ist zulässig, wenn alle als Referenz heranzuziehenden effizienten Wettbewerber diese Kombination ebenfalls anbieten können und hierdurch die Operationalisierbarkeit der Prüfung nicht in Frage gestellt wird. Um jedoch der in vielen Stellungnahmen im Verfahren BK3c-20-106 herausgestellten besonderen Bedeutung der „Young-Kundengruppe“ (18 – 28 Jahre) Rechnung zu tragen, wurden neben den Angaben der Antragstellerin die betreffenden höheren Kundenanteile der Wettbewerber in die Berechnungen einbezogen. Durch eine Gewichtung der Young-Kundenanteile nach den Gesamtkundenzahlen der Unternehmen ergibt sich ein durchschnittlicher Anteil junger Neukunden von knapp 17 %. Dadurch werden die besondere Struktur der Neukunden der Wettbewerber gegenüber der Antragstellerin und das damit verbundene Geschäftsmodell der Wettbewerber berücksichtigt.

Kundenbindungsdauer

Zur Umrechnung einmaliger Kosten auf den Monat sowie zur Berechnung der durchschnittlichen monatlichen Rabatte wurde weiterhin auf den gesamten Zeitraum, in dem der Kunde Telekommunikationsleistungen von einem bestimmten Wettbewerbsunternehmen bezieht, zurückgegriffen (Kundenbindungsdauer). Nach Auffassung der Beschlusskammer wäre es nicht gerechtfertigt, hier die Mindestvertragsdauer von 24 Monaten oder auch die „Verweildauer in einem Tarif“ als maßgebliche Größe heranzuziehen. Denn wie die mittels Marktabfrage bestimmte durchschnittliche Kundenbindungsdauer zeigt, besteht auch nach Ablauf der Mindestvertragsdauer bzw. nach einem etwaigen Wechsel in einen anderen Tarif weiterhin eine Geschäftsbeziehung zu dem Kunden, während der einmalige Kosten bzw. Rabattierungen refinanziert werden können. Auch die EU Kommission setzt in ihrer Empfehlung 2013/466/EU über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden (Anhang II) im Zusammenhang mit dem von ihr dort aufgestellten wirtschaftlichen Replizierbarkeitstest für Endkundenprodukte, die auf regulierten NGA-Vorleistungen beruhen, als relevanten Zeitraum die durchschnittliche Kundenverweildauer an – und damit jedenfalls eindeutig nicht die Mindestvertragslaufzeit. Für den Fall, dass es während der Verweildauer des Kunden zu einem Tarifwechsel kommt, werden im Übrigen Tarife für den Produktgruppenwechsel einbezogen. Um den Forderungen der Beigeladenen im Verfahren BK3c-20-106 nach einem kürzeren Betrachtungszeitraum zumindest teilweise Rechnung zu tragen, hat die Beschlusskammer bei der Bestimmung der durchschnittlichen Kundenverweildauer allerdings nunmehr auf die unternehmensbezogenen Mediane anstelle der arithmetischen Mittel zurückgegriffen. Der Median ist als Mittelwert weniger empfindlich gegenüber Ausreißern als das arithmetische Mittel. Dadurch wird die durchschnittliche Kundenverweildauer in geringerem Maße von Kunden beeinflusst, die sich im Vergleich zu der überwiegenden Kundenzahl bereits sehr lange an das Unternehmen gebunden haben.

Rabattierungen und Retentionsmaßnahmen

Wenn die komplette Kundenbindungsdauer berücksichtigt wird, ist es natürlich erforderlich, die Durchschnittserlöse während dieses Zeitraumes abzuschätzen und dabei durchschnittliche Erlösminderungen hinreichend zu erfassen, damit die Möglichkeiten einer Amortisation der Kosten nicht überschätzt werden. Die Beschlusskammer ist den Forderungen der Beigeladenen im Verfahren BK3c-20-106 daher insoweit nachgekommen, dass sie ihre Ermittlungen zu den diversen Erlösminderungen, die während der Kundenbindung von der Antragstellerin gewährt werden, noch einmal intensiviert und darauf aufbauend eine komplexe Herleitung der durchschnittlichen Rabattierungen vorgenommen hat. Soweit bei einem Tarifwechsel Vergünstigungen gewährt werden, wird diesem Umstand durch die Berücksichtigung von Retentionsmaßnahmen Rechnung getragen.

Zu diesem Zweck hatte die Beschlusskammer mit Schreiben vom 17.11.2020 die Antragstellerin aufgefordert, erweiterte Angaben zu Erlösminderungen, Retentionsmaßnahmen und Kundenverweildauern vorzulegen. Einzelne Daten wurden auch von den Beigeladenen des Verfahrens BK 3c-20-106 erbeten. Am 21.12.2020 wurde die Antragstellerin um Vorlage zusätzlicher Angaben zum mittleren Kundenbestand, zu TV-Angeboten und zu Mobilfunkbündeln aufgefordert. Nach Eingang der Antworten auf die Auskunftersuchen wurden von der Beschlusskammer noch einzelne Ergänzungsfragen gestellt.

Voraussetzung für eine Berücksichtigung von Rabatten in Rahmen der PKS-Berechnungen ist zum einen, dass die Kunden eine reale Vergünstigung erhalten, wobei es keine Rolle spielt, ob es sich um eine Geld- oder Sachleistung handelt. Zum anderen muss die Rabattierung einem effizienten Wettbewerbsunternehmen nicht mindestens kostendeckend möglich und daher ein Ausgleich der Rabattleistungen durch Erlöse an anderer Stelle erforderlich sein.

- Als Erlösminderungen im Rahmen der Breitbandbündelprodukte wurden wie bereits in vorausgegangenen Verfahren (siehe z. B. Beschluss zur TAL-Überlassung BK3c-19-001 vom 29.06.2019, S. 144f. des aml. Umdrucks) Neukundenrabatte, Online-Rabatte, Cash Back-Rabatte und Young-Kunden-Rabatte einbezogen.
- Zusätzlich zu den Erlösminderungen, die sich unmittelbar auf das Breitbandbündelprodukt beziehen, waren auch Rabattierungen zu erfassen, die bei Inanspruchnahme von über Festnetztelefonie und Internet hinausgehenden Leistungen im Rahmen von erweiterten

Bündelprodukten gewährt werden. Bei den betreffenden Diensten handelt es sich in der Regel um TV- oder Mobilfunkprodukte. Im Rahmen der Bündelung erfolgt eine Rabattierung zugunsten der internen Kunden der Telekom gegenüber externen Mobilfunk- oder TV-Kunden, die nicht Telefonie und Internetzugang über die Telekom beziehen. Derartige Rabatte aus dem nichtregulierten Bereich wirken auch auf den regulierten Markt und können zu „versteckten“ Rabattierungen des Breitbandbündels führen. Dabei ist zu beachten, dass fast 3 Mio. Kunden der Telekom, mithin mehr als $\frac{1}{4}$ der relevanten Grundgesamtheit, einen Mobilfunkbündeltarif nutzt. In Bezug auf TV-Produkte hat die Antragstellerin mitgeteilt, dass sich der Anteil der Triple Play-Kunden am Bestand auf 33% beläuft.

Allerdings können die betreffenden Rabatte nicht allein durch Breitbandprodukte, sondern ebenso aus den Margen des TV- und Mobilfunkgeschäfts refinanziert werden. Aus diesem Grund erfolgt, wie in dem von der Beigeladenen zu 8. im Verfahren BK 3c-20-106 eingebrachten DICE-Gutachten vorgeschlagen, eine hälftige Aufteilung der Erlösminderungen auf Breitbandprodukte einerseits und die in dem jeweiligen Bündel enthaltene zusätzliche Leistung (Mobilfunk bzw. TV) andererseits.

Deshalb wurden die aus den Breitband-TV- bzw. Breitbandmobilfunkbündeln resultierenden monetären Rabatte und die nicht monetären Rabatte zur Hälfte und gewichtet mit dem Anteil der Kunden, die entsprechende Bündel in Anspruch nehmen, von den Standard-Preisen abgezogen. Insoweit erfolgt in Bezug auf die Mobilfunk- und TV-Bündel ebenfalls eine „Mischbetrachtung“ und keine separaten PKS-Untersuchungen für die diversen Einzeltarife. Zwar haben nicht alle Wettbewerber insbesondere TV-Bündel im Angebot. Jedoch können Endkunden der Wettbewerber einen Großteil der TV-Produkte der Telekom oder anderer Anbieter wie Zattoo Deutschland GmbH, EXARING AG und Vodafone buchen. In der Kombination können insoweit Triple-play-Produkte der Telekom auch von Telefonie- und Internetkunden der Wettbewerber reproduziert werden. Dies impliziert eine mittelbare Nachbildbarkeit der betreffenden Bündel durch die Wettbewerber.

Konkret wurden beispielsweise im Hinblick auf Breitband-Mobilfunkbündel Erlösminderungen durch den Rabatt von 5 € (netto 4,20 €) auf den monatlichen Mobilfunkpreis, durch eine „Flatrate Festnetz-Mobilfunk“ sowie die Gewährung eines doppelten Datenvolumens in die Betrachtungen einbezogen. Der „Flatrate-Rabatt“ wurde dabei durch Multiplikation der durchschnittlich in Anspruch genommenen Minuten mit den Kosten je Minute, der Rabatt aufgrund des doppelten Datenvolumens durch Multiplikation des durchschnittlich zusätzlich in Anspruch genommenen Volumens in GByte mit einem Preis je GByte ermittelt.

Im Hinblick auf Breitband-TV-Bündel wurden Rabatte bzgl. Magenta Sport, Magenta TV und Disney Plus berücksichtigt. Andere in Bündeln enthaltene TV-Leistungen haben gemessen am Gesamtbestand keine Relevanz und damit keine Auswirkung auf die PKS-Betrachtungen. Die konkreten Berechnungen folgen grundsätzlich der Vorgehensweise bzgl. der Mobilfunkbündelrabatte: Die Rabatte werden zur Hälfte als Erlösminderungen übernommen und anteilig in die Berechnungen eingestellt. Einmalige Beträge werden hierbei über die o. g. durchschnittliche Kundenverweildauer auf einen Monatsbetrag umgerechnet.

Den Ausführungen der Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 07.07.2021 ist insoweit zuzustimmen, dass die dargestellte hälftige Erfassung von Rabatten aus dem TV- bzw. Mobilfunkbereich dann nicht sachgerecht wäre, wenn „die einzelnen Elemente des Bündels auch nach Rabattierung für sich kostendeckend sind“ und damit eine Quersubventionierung ausscheidet. Im vorliegenden Fall aber hat die Antragstellerin dazu keine Nachweise vorgelegt. So führt sie selbst in ihrer Stellungnahme vom 07.07.2021 aus, dass sie „aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Bedeutung des Produkts KVz-AP“ davon absieht, „in diesem Verfahren die Kostendeckung der in den von der Beschlusskammer betrachteten Bündeln vertieft darzulegen.“

Gemeinkosten im Rahmen der PKS-Betrachtung

Inwieweit, wie von der Antragstellerin im L2-BSA-Verfahren BK 3c-20-106 vorgetragen, darüber hinaus eine Anpassung bei der Ermittlung der Gemeinkosten des effizienten Wettbewerbers vorzunehmen ist und die Gemeinkosten nicht auf die kompletten Einzelkosten (einschließlich Vorleistungskosten), sondern allein auf nachgelagerte Kosten des Wettbewerbers zu beziehen

sind, kann für das gegenständliche Verfahren dahingestellt bleiben. Denn auch wenn, entsprechend der bisherigen Berechnungsweise der Beschlusskammer, die Gemeinkosten auf sämtliche Einzelkosten bezogen werden und damit, gegenüber der von der Antragstellerin geforderten Berechnungsweise, ein höherer Gemeinkostenbetrag in die PKS-Betrachtung eingestellt wird, ergibt sich, wie das Ergebnis unter Ziffer 4.2.2.1.2.3 zeigt, keine PKS.

4.2.2.1.2 Konkrete Durchführung der PKS-Untersuchungen

Die Untersuchungen wurden separat für die nach Geschwindigkeitsklassen VDSL 50 und VDSL 100 vorgenommen.

Zur Herstellung der Vergleichbarkeit einmaliger und laufender Beträge waren alle Angaben auf der Erlös- und der Kostenseite ggf. in einen monatlichen Wert je Anschluss umzurechnen. Für die in diesem Zusammenhang nötige Annualisierung von Einmalbeträgen wurde durchweg der unter Ziffer 4.1.2.2.2.2 angegebene kalkulatorische Zinssatz von 3,12 % verwendet. Bei den Berechnungen wurde berücksichtigt, ob die Zahlungen zu Beginn der Laufzeit (z. B. Bereitstellungsentgelte) oder nachschüssig (Kündigungsentgelte) erfolgen und dementsprechend eine Auf- bzw. Abzinsung durchgeführt.

4.2.2.1.2.1 Erlöse und Erlösminderungen

Die Erlöse wurden anhand der aktuellen Endkundenpreise für die Produkte Magenta M und L der Antragstellerin ermittelt (39,95 € bzw. 44,95 monatlich).

Bei den Berechnungen war der von der Telekom gewährte Neukundenrabatt (Reduzierung des monatlichen Preises auf 19,95 € für 6 Monate) zu berücksichtigen. In die Erlösberechnung geht somit für sechs Monate der reduzierte Preis ein. Für die restliche Zeit der Kundenverweildauer – laut aktueller Marktabfrage im Verfahren BK3c-20/106 sind dies 60,16 Monate (Median) – wird der volle Preis einbezogen und dann ein monatlicher Durchschnittswert bestimmt.

Unverändert zum Verfahren BK3c-19/001 zur TAL-Überlassung geht die Beschlusskammer davon aus, dass jeder Endkunde während der Kundenbindungsdauer zumindest einmal von Neukundenangeboten profitiert. Weiterhin werden ergänzend zum Standardtarif der Telekom auch Kundenanteile berücksichtigt, die über Online-Portale wie Verivox oder Check24 gewonnen werden und von „Cash-Back“ Aktionen und dem Erlass des Bereitstellungsentgelts profitieren. Ebenso Berücksichtigung finden Tarife der Young-Kunden. Diese profitieren für 10 Monate von einem auf 19,95 € reduzierten Grundpreis und einem anschließend dauerhaft um 5 € reduzierten monatlichen Überlassungspreis.

Bezüglich der einzelnen Kundenanteile (Tarifabschluss per Shop, Online oder Portal, potentielle junge Kunden) hat die Beschlusskammer nun auch auf aktuelle Angaben der Wettbewerber zurückgegriffen, die im Genehmigungsverfahren zum L2-BSA BK3c-20-106 erhoben worden waren. Der Anteil junger Kunden (bis 29 Jahre) beläuft danach auf 16,86 %.

Nach den vorliegenden Daten schließen 49,1 % der Kunden den Vertrag im Shop ab, 40,11 % erledigen dies online. 10,78 % der Neukunden werden über Plattformen gewonnen.

Aus den Ermittlungen folgen mehrere „Gruppen“ von Neukunden:

Zunächst der „normale“ Neukunde, der lediglich den für sechs Monate reduzierten Grundpreis in Anspruch nimmt. Dies ist mit 49,1 % die größte Gruppe. Hinzu kommen solche Kunden, die zusätzlich noch den Online-Vorteil von 100 € erhalten (nur bei VDSL Produkten). Hierfür werden 40,1 % in Ansatz gebracht. Abschließend werden noch mit 10,8 % die Neukunden berücksichtigt, die neben dem Online-Vorteil zusätzlich den von Portalen gewährten „Cash Back“ (180 €) bekommen. Die entsprechenden Gruppen werden analog auch für die „Young Neukunden“ nachgebildet. Young Neukunden, die über Portale buchen, erhalten einen Cash Back von 140 €.

Kundenanteile		"Normale" Neukunden	"Young" Neukunden
Neukunden	100 %	83,1 %	16,9 %
* davon 6 Monate reduzierte Grundgebühr (Young Tarif: 12 Monate)	49,1 %	40,8 % (83,1 % von 49,1 %)	8,3 % (16,9 % von 49,1 %)
* davon zusätzlich mit Online Vorteil	40,1 %	33,4 %	6,8 %
* davon über Portale mit Cash-Back	10,8 %	9 %	1,8 %

Retentionsmaßnahmen, die überwiegend für Kunden anfallen, die bereits den Vertrag gekündigt haben und zum Bleiben bewegt werden sollen, führen zu Erlösminderungen von 0,39 € pro Monat und Kunde. Sie ergeben sich insbesondere durch einmalige Zahlungen, das erneute Einräumen von reduzierten Grundpreisen für 6 Monate oder durch das Angebot, eine höhere Geschwindigkeitsklasse ohne Mehrkosten zu erhalten.

Als Erlösminderungen im Zusammenhang mit Vergünstigungen im Bereich Mobilfunk und TV errechnen sich bei einer hälftigen Zuordnung zu den Festnetzprodukten (siehe oben) monatlich 1,06 €. Die Rabattierungen folgen, wie oben bereits erläutert, aus der kostenlosen Zugabe von TV (Sport)-Angeboten oder Disney Plus und insbesondere aus reduziertem Grundpreis oder doppeltem Datenvolumen bei Mobilfunkleistungen.

4.2.2.1.2.2 Kosten

Die Kosten eines Wettbewerbers, der ein Breitbandbündelprodukt auf Grundlage von KVz-AP realisiert, setzen sich zusammen aus den an die Antragstellerin für KVz-AP zu entrichtenden Vorleistungsentgelten, Kollokationskosten am HVt, den Kosten für den Transport im eigenen Netz (jenseits des MSAN) sowie aus darüberhinausgehenden Zusatzkosten (vorrangig für Vertrieb und Fakturierung gegenüber dem Endkunden sowie Gemeinkosten).

4.2.2.1.2.2.1 Vorleistungsentgelte

- **Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte KVz-AP-VDSL**

Die genehmigten Tarife für die Bereitstellung und Kündigung wurden - wie das Bereitstellungsentgelt bei der Erlösermittlung - unter Berücksichtigung des o. g. kalkulatorischen Zinssatzes von 3,12 % und der erwähnten durchschnittlichen Kundenverweildauer in Monatsbeträge umgerechnet. Um einen einmaligen Tarifwechsel des Kunden innerhalb der Kundenbindung zu berücksichtigen, wurden noch Kosten von 4,71 € für einen Produktgruppenwechsel einbezogen.

Daraus ergeben sich monatliche Kosten von 0,88 €.

- **Überlassung KVz-AP-VDSL und xDSL-Node**

- Im Hinblick auf die Überlassung des KVz-AP-VDSL war zunächst der genehmigte monatliche Überlassungspreis je Anschluss in die Ermittlung einzustellen.
- Darüber hinaus war der Überlassungspreis für das „xDSL-Access Node“ bei der Kostenberechnung zu berücksichtigen. Da sich die genehmigten Tarife hier nicht auf den einzelnen Anschluss, sondern auf eine Mitnutzung von MSAN und MFG beziehen, war zur Bestimmung anschlussbezogener Kosten der Überlassungspreis für das „xDSL-Access Node“ durch die Anzahl der Kunden eines effizienten Wettbewerbers zu dividieren. Die Beschlusskammer ist dabei davon ausgegangen, dass neben der Antragstellerin nur ein Nachfrager am KVz zu verzeichnen ist und folglich der höhere Überlassungspreis zur Anwendung kommt.

Als Ausgangspunkt der Herleitung der Kundenzahl eines effizienten Wettbewerbers hat die Beschlusskammer die Menge der maximal im Nahbereich versorgbaren Haushalte, die von der Antragstellerin im Verfahren BK 3g-15-004, verwendet (5.363.848 Haushalte an den Nahbereichs KVz, 826.153 Haushalte, die durch A0-Leitungen angebunden werden).

Zur Berechnung der maximal je Standort versorgbaren Haushalte wurden diese Werte durch die Anzahl der ausgebauten KVz (also ohne die mitversorgten KVz mithin 21.222 bzw. die Anzahl der betroffenen HVt (7571, siehe u.a. Teil 4.2 der Kostenunterlagen, S.8-9 bzw. Schreiben der Antragstellerin im Verfahren BK3g-15-004 vom 01.07.2015) dividiert. Laut Auskunft der Antragstellerin vom 22.06.2021 hat sich gezeigt, dass für den derzeitigen Nahbereichsausbaue lediglich 12.425 KVz ausgebaut wurden, mithin auf Grundlage der weiteren Annahmen der Beschlusskammer sogar deutlich mehr Kunden pro KVz erreicht werden. Im Rahmen eines konservativen Ansatzes wurde jedoch bei der Ermittlung der Kundenzahl eines effizienten Wettbewerbers weiterhin, auch angesichts der bislang äußerst geringen Nachfrage nach KVz-AP, auf den alten Wert zurückgegriffen.

So ergeben sich unverändert 253 versorgbare Haushalte je KVz und 109 versorgbare Haushalte je HVt.

In einem nächsten Schritt war zu berücksichtigen, dass nicht alle versorgbaren Haushalte über die betreffenden Nahbereichs-KVz bzw. Indoor MSAN angebunden werden, sondern zum einen Kunden teilweise gar nicht auf einen Breitbandanschluss zurückgreifen sowie zum anderen nicht alle Breitbandanschlüsse DSL-Anschlüsse sind und stattdessen insbesondere durch Kabelnetzbetreiber bedient werden. Der Anteil der Breitbandanschlüsse (36,100 Mio.) bezogen auf sämtliche Haushalte (40,904 Mio., siehe http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_hnhnych&lang=en) beläuft sich auf 88 %. Der Anteil der mittels DSL realisierten Breitbandanschlüsse (25,400 Mio.) an sämtlichen Breitbandanschlüssen beträgt 70 %. Die o. g. Werte für die maximal je Nahbereichs-KVz bzw. HVt versorgbaren Haushalte waren folglich mit den Faktoren 0,88 und 0,70 zu multiplizieren ($253 * 0,88 * 0,70 = 157$; $109 * 0,88 * 0,70 = 68$ (Ergebnis enthält Rundungen)); zu den Angaben, die den Reduzierungsfaktoren zugrunde liegen, wird auf den Jahresbericht 2020 der Bundesnetzagentur, S. 54ff verwiesen.

In einem weiteren Schritt waren die Resultate noch mit dem Anteil zu multiplizieren, der von diesen Anschlüssen auf einen effizienten Wettbewerber entfällt. Unter Ziffer 4.1.2.2.2.8 wurde in Zusammenhang mit der Erörterung des Aufteilmaßstabes für die Überlassungskosten des „xDSL-Access Node“ dargelegt, dass speziell für das Geschäftsmodell eines KVz-AP-Nachfragers ein DSL-Kundenanteil von 1/3 anzunehmen ist. Dieser Kundenanteil entspricht keinesfalls einem „Marktanteil“ von 33 Prozent, sondern geht von einer regionalen Kundenkonzentration des KVz-AP-Nachfragers aus und löst sich insoweit von einer „bundesweiten Durchschnittsbetrachtung“.

Demnach errechnen sich 52 DSL-Anschlüsse ($157 * 1/3$), die je Nahbereichs-KVz bzw. 23 DSL-Anschlüsse ($68 * 1/3$), die je HVt (bei Anbindung durch A0-Leitungen im Nahbereich) durchschnittlich zu erwarten sind.

Gewichtet ergeben sich daraus 48 Kunden eines effizienten Wettbewerbers im Nahbereich ($52 * 86,65\% + 23 * 13,35\%$; die Gewichtung folgt aus den o. g. Zahlen für die über KVz im Nahbereich bzw. A0-Leitungen versorgbaren Haushalte).

Unter Berücksichtigung des derzeit aktuellen Ausbaus bei 12.425 KVz ergäbe sich sogar ein Wert von 80 Kunden. Basierend auf dieser Zahl entsprechen die angesetzten 48 Kunden lediglich einer regionalen Kundenkonzentration von 20%.

Die auf den einzelnen Anschluss umgelegten Überlassungskosten des xDSL-Access Node waren zur Umrechnung auf einen Monatswert noch durch 12 zu teilen ($920,704 \text{ €} / 48 / 12$). Es ergeben sich 1,59 €.

- **Übergabeanschluss**

Bzgl. des Übergabeanschlusses waren zum einen die gemäß Tenor reduzierten Überlassungsentgelte zu erfassen. Die beiden Varianten 1 Gbit/s und 10 Gbit/s wurden dabei auf Basis einer Auskunft der Antragstellerin im Verfahren BK3c-20/106 vom 24.11.2020 gewichtet. Das Ergebnis war wiederum durch die mittlere Kundenzahl und 12 zu dividieren.

Differenzierter stellt sich die Betrachtung für die einmaligen Entgelte dar:

Zunächst ist hier zu unterscheiden zwischen den Entgelten, die im Falle einer Standardanbindung am KVz (Bereitstellung KVz-AP-Übergabeanschluss mit Standardanbindung am MFG, „Aufwand“ für die Anbindung über einer Erdmuffe und zusätzliche Bearbeitungspauschale für Planung und Baubegleitung (je Anbindung des Glasfaserzuführungskabels mit einer Glasfasererdmuffe vor dem MFG)) bzw. am HVt (Bereitstellung KVz-AP-Übergabeanschluss mit Standardanbindung im HVt, ggf. zusätzliches Entgelt für die Anbindung vom Glasfaser-Verteiler zur Kollokation) anfallen können. Die Gewichtung der MFG- bzw. der HVt-bezogenen Tarife erfolgte entsprechend der bereits mehrfach erwähnten Angaben der Antragstellerin aus dem Verfahren BK 3g-15-004 zu den Anschlüssen am KVz im Nahbereich sowie zu den A0-Anschlüssen im Nahbereich (mithin 86,65 % gegenüber 13,35 %).

Innerhalb der MFG (bzw. HVt-Anbindung) war nach den unterschiedlichen Realisierungsvarianten zu unterscheiden:

- Das bedeutet, dass bei MFG-Anbindungen eine Differenzierung danach erfolgte, ob die Realisierung durch Eigenleistung des Carriers und Nutzung einer Erdmuffe oder durch Rückgriff auf eine unbeschaltete Glasfaser erfolgt. Mangels verfügbarer Daten wurde hier von einer 50:50-Gewichtung ausgegangen. Dabei waren im Falle der Anbindung über eine Erdmuffe neben der Bearbeitungspauschale für Planung und Baubegleitung die Glasfasererdmuffe mit 91,01 € sowie die „nach Aufwand“ tarifierten relevanten Montagepositionen gemäß den Preislisten zur HVt-Kollokation (Genehmigung im Verfahren BK3a-20/028 vom 04.12.2020) in Höhe von 274,77 € einzubeziehen, insgesamt somit 365,78 €.
- Für den Fall einer HVt-Anbindung des Carriers wurden im vorliegenden Verfahren das im Beschluss BK3c-19/032 genehmigte Entgelt (697,91 €) angesetzt.

Der auf diese Weise ermittelte gewichtete Einmalbetrag war zu annualisieren und in einen Monatsbetrag zu überführen. Die dabei angenommene durchschnittliche Verwendungsdauer eines Übergabeanschlusses beläuft sich auf 5 Jahre.

Das Ergebnis war unter Verwendung der o. g. durchschnittlichen Kundenzahl eines effizienten Wettbewerbers in einen anschlussbezogenen Wert umzurechnen.

Kündigungsentgelte des Übergabeanschlusses wurden nicht miteinbezogen, da mangels Antragstellung nach wie vor noch keine Ansätze vorliegen.

Für die einmaligen Kosten ergibt sich ein Monatswert von 0,24 €, bei den jährlich zu zahlenden Vorleistungen ein Ansatz von 0,08 €.

• **Kosten der Kollokation am HVt**

Zur Bestimmung der anschlussbezogenen Kosten der Kollokation am HVt waren die Gesamtkosten der betreffenden Kollokation durch die mittlere Kundenzahl des effizienten Wettbewerbers je Kollokationsstandort zu dividieren. Kollokationskosten für einen KVz-AP-Nachfrager entstehen, weil am HVt die Übergabe der Nahbereichskunden z. B. auf den Glasfaser-AB erfolgt, für den beispielsweise ein (ÜVt-)Wandverteilerschrank aufzustellen ist.

Wie oben erörtert hat ein effizienter KVz-AP-Nutzer im Nahbereich durchschnittlich 48 Kunden. Gemäß Angabe der Antragstellerin im Verfahren BK 3g-15-004 werden im Durchschnitt 6,08 Nahbereichs-KVz an einen HVt angebunden. Da sich die von der Beschlusskammer ermittelte Kundenzahl des effizienten Wettbewerbers auf die erschlossenen und nicht auf sämtliche KVz (einschließlich der mitversorgten) bezieht, waren auch lediglich die erschlossenen KVz (33% der gesamten Nahbereichs-KVz, mithin 2 KVz je HVt) in die Berechnung der durchschnittlichen Kundenzahl des effizienten Wettbewerbers je Kollokationsstandort einzustellen (48 x 2). Darüber hinaus waren noch die über A0-Leitungen direkt am HVt angebotenen Kunden zu berücksichtigen. So errechnet sich eine Kundenzahl von 143 je HVt (48 x (2 + 1)). Weiter wurde ein Flächenbedarf von 2 qm angenommen, um den Glasfaser-AB z. B. in einem (ÜVt-)Wandverteilerschrank aufbauen zu können.

Die zur Erstellung der Flächen notwendigen Kosten wurden aus Angaben der Marktabfrage des Jahres 2019 abgeleitet, die Mieten und geringfügige Kosten für mögliche RLT anhand der Genehmigung BK3a-20/028 vom 04.12.2020 bestimmt. So ergab sich ein Wert von 0,33 € je Monat und Anschluss.

4.2.2.1.2.2.2 Kosten für den Transport im Kernnetz ab dem MSAN

Zur Bestimmung der Kosten, die dem KVz-AP-Nachfrager für den Transport ab dem MSAN im eigenen Netz entstehen, wurde auf Berechnungen des WIK zurückgegriffen. Danach belaufen sich die Transportkosten im Rahmen der PKS jenseits der MSAN bei VDSL 50 auf 5,39 € und bei VDSL 100 auf 8,76 € monatlich.

Anders als bei einer Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der Antragstellerin zielt die betreffende Kostenbestimmung im Kontext der Untersuchungen zu Preis-Kosten-Scheren und Kosten-Kosten-Scheren auf die Kosten eines effizienten Wettbewerbers ab.

Die Bestimmung der Transportkosten des effizienten Wettbewerbers wurde, wie bereits in der o.g. Mitteilung vom 26.03.2021 ausgeführt, gegenüber bisherigen Ermittlungen aktualisiert: In früheren Entgeltentscheidungen waren die betreffenden Kosten unter Rückgriff auf die Modellversion 2.2 und unter Berücksichtigung von SDH-Übertragungstechnologie berechnet worden. Den aktuellen Untersuchungen wurde das Analytische Kostenmodell für das Breitbandnetz, Version 2.3, zu Grunde gelegt und damit die technischen Neuerungen im Hinblick auf die BNG-Architektur und die optischen Übertragungsverfahren DWDM und OTN auch für den effizienten Wettbewerber berücksichtigt. Weitere Anpassungen beziehen sich insbesondere auf die Verkehrs- und Kapazitätsnachfragen durch unterschiedliche Dienste, denen im Rahmen einer verursachungsgerechten Allokation die Kosten gemäß ihrem Verkehrsanteil in der Busy Hour zugerechnet werden. Ab dem BNG resultieren die konkreten Verkehrsnachfragen im Netz des effizienten Wettbewerbers aus Massenmarktkunden, Mobilfunkverkehren, Breitbandverkehren von Koaxialkabelanschlüssen, Breitbandverkehren von FTTH-Anschlüssen und Mietleitungsnachfragen. Im Konzentrationsnetz bis zum BNG tragen die Breitbandverkehre aus Koaxialanschlüssen lediglich zur Kostendeckung der Trassenkosten bei. Im Einzelnen wird auf das betreffende Gutachten des WIK verwiesen.

Wie ebenfalls in der Mitteilung vom 26.03.2021 erörtert, wurde davon ausgegangen, dass die zuletzt eingetretene Erhöhung des Datenvolumens nicht zu einer nennenswerten Erhöhung des Peak-Verkehrs und damit nicht zu einer Erhöhung der Transportkosten geführt hat.

4.2.2.1.2.2.3 Kosten für Telefonverbindungen

Die ggf. noch durch VoIP verursachten Kosten für Telefonie werden durch die Transportkosten mit abgedeckt.

4.2.2.1.2.2.4 Zusatzkosten

Neben den durch die erforderliche Netzinfrastruktur bedingten Kosten ergeben sich für den KVz-AP-Nachfrager bei der Erstellung eines breitbandigen Bündelprodukts zusätzliche Kosten, die in direktem Bezug zum Endkunden stehen (insbesondere Vertriebskosten). Darüber hinaus waren Gemeinkosten zu berücksichtigen.

Die Höhe der Zusatzkosten (für Kundenakquisition, Kundenservice, Störungsannahme, Billing, Forderungsausfälle und einen etwaigen Widerruf durch den Endkunden) von insgesamt 5,89 € wurden auf Basis der Rückläufe zur Marktabfrage 2019 aus Anlass des Entgeltgenehmigungsverfahrens zur TAL-Überlassung ermittelt (siehe Beschluss BK3c-19/001 vom 26.06.2019, S. 145 des amtl. Umdrucks).

Ein Ansatz für die Gemeinkosten wurde unter Rückgriff auf die Kalkulation zu dem aktuellen Release bestimmt. Die Gemeinkosten belaufen sich anteilig auf 12,63% der Einzelkosten von 22,26 bzw. 25,63 €. Der absolute Wert beträgt demnach 2,810 bzw. 3,241 €. Wie die Beigeladene zu 6. in der Konsultationsstellungnahme von 13.08.2021 zutreffend ausgeführt hat, enthielt der Konsultationsentwurf hier noch einen geringfügigen Rechenfehler, der allerdings keine Auswirkung auf das Ergebnis der Preis-Kosten-Scheren-Betrachtung hat.

4.2.2.1.2.3 Ergebnis

Die Ergebnisse der Preis-Kosten-Scheren-Betrachtung für KVz-AP sind in den folgenden Tabellen zusammengefasst:

Kosten VULA VDSL 50		Erlöse	
Bereitstellung	0,88 €	Überlassung	30,14 €
Überlassung KVz-TAL xdsl access jährlich	7,85 € 1,59 €	Bereitstellung	0,96 €
Übergabe einmalig	0,24 €	Zusätzliche Erlösminderungen für	
Übergabe jährlich	0,08 €	Bündelangebote	- 1,06 €
Kollokation	0,33 €	Retention	- 0,39 €
MSAN-POP	5,39 €		
Zusatzkosten	5,89 €		
Gemeinkosten	2,81 €		
Summe	25,07 €	Summe	29,65 €
	4,58 €		

Kosten VULA VDSL 100		Erlöse	
Bereitstellung	0,88 €	Überlassung	33,88 €
Überlassung KVz-TAL	7,85 €		
xdsl access jährlich	1,59 €	Bereitstellung	0,96 €
Übergabe einmalig	0,24 €	Zusätzliche Erlösminderungen für	
Übergabe jährlich	0,08 €		
Kollokation	0,33 €	Bündelangebote	- 1,06 €
MSAN-POP	8,76 €	Retention	- 0,39 €
Zusatzkosten	5,89 €		
Gemeinkosten	3,24 €		
Summe	28,86 €	Summe	33,39 €
	4,52 €		

Eine Preis-Kosten-Schere bzgl. L2-BSA VDSL ist damit zu verneinen. Die Erlöse liegen bei VDSL 50 um 4,58 € über den Kosten, bei VDSL 100 um 4,52 €.

4.2.2.2 Kosten-Kosten-Scheren-Test

Bei dem Kosten-Kosten-Scheren-Test waren die Kosten eines Nachfragers nach KVz-AP den Kosten von Wettbewerbern gegenüberzustellen, die zur Realisierung von VDSL-Leistungen auf das Geschäftsmodell zurückgreifen, das auf der Investitionsleiter die nächst niedrigere Stufe belegt. Konkret wurden dabei die Kosten der Nutzer von KVz-AP mit den Kosten der Nutzer entsprechender Layer-2-BSA-Produkte verglichen.

Ein noch weitergehender Kosten-Kosten-Scheren-Test im Hinblick auf Unternehmen, die einen FTTB/H -Ausbau betreiben, war nicht durchzuführen. Auf die ausführliche Erörterung im Beschluss BK 3c-16-008 vom 21.12.2017, S. 108f. des amtl. Umdrucks, wird erneut verwiesen. Ebenso wenig war eine Kosten-Kosten-Scheren-Betrachtung bzgl. der Nutzer von KVz-AP gegenüber Nutzern der KVz-TAL bzw. der HVt-TAL durchzuführen, da KVz-AP gemäß TAL Regulierungsverfügung BK 3g-15-004 vom 01.09.2016 gerade Ersatzleistungen für den Fall einer Zugangsverweigerung zum Teilnehmeranschluss innerhalb des Hauptverteiler-Nahbereichs darstellen.

Im Zuge der konkreten Berechnungen zu den durchzuführenden Kosten-Kosten-Scheren-Betrachtungen wurden Kostenbestandteile, die bei den verschiedenen Geschäftsmodellen in vergleichbarer Höhe auftreten (insbesondere Aufwendungen für den Transport jenseits der BNG und endkundenbezogene Zusatzkosten), nicht in die Betrachtung einbezogen. Die Gegenüberstellungen beschränken sich folglich auf die Ansätze für den Endkunden-Anschluss zzgl. MSAN und MFG, den Transport bis zum BNG, den Übergabeanschluss und die Kollokation.

4.2.2.2.1 Kosten des KVz-AP-Nutzers

Hinsichtlich der Kosten des KVz-AP-Nutzers wird auf die betreffenden Positionen aus der PKS-Betrachtung (Ziffer 4.2.2.1.2) verwiesen. Um die Vergleichbarkeit zum Produkt L2-BSA herzustellen, waren hier jedoch darüber hinaus noch Kosten für den Transport jenseits des MSAN (zwischen den MSAN und den BNG) - einzubeziehen. Diese betragen auf Basis der vom WIK ermittelten Kosten bei VDSL 50 3,65 € und bei VDSL 100 5,91 € monatlich und umfassen die Transportstrecken MSAN – MPoP und MPoP- BNG.

4.2.2.2.2 Kosten des L2-BSA-VDSL-Nutzers

Vorleistungsentgelte

Die Kosten eines L2-BSA-Nutzers folgen zunächst aus den jeweiligen Vorleistungstarifen. Das derzeit geltende Einmalentgelt beläuft sich auf 46,75 €, das Kündigungsentgelt auf 3,31 €. Ebenso wurde ein einmaliger Produktgruppenwechsel (5,19 €) berücksichtigt. Die Tarife waren hier ebenfalls, wie oben dargestellt, unter Rückgriff auf den maßgeblichen kalkulatorischen Zinssatz und die Kundenbindungsdauer in Monatswerte zu transferieren. Es ergeben sich 0,99 € pro Monat. Die monatlichen Überlassungsentgelte (Preise im Commitment) für L2-BSA VDSL 50 Mbit/s (100 Mbit/s) betragen 12,03 € bzw. 14,03 €. Hier war noch ein Up-Front von 3,37 € zuzuschlagen. Dieser ergibt sich bei einer 10 Jahres Betrachtung auf Basis einer Auslastung von 90% des Commitment und einem jährlichen Kundenwechsel („Churn-Quote“) von 20%.

Die Bestimmung der Kollokationskosten erfolgte anhand der im Verfahren BK3c-17/039 unter Ziffer 4.6.1.1.2 detailliert beschriebenen Vorgehensweisen. Sämtliche Parameter wurden aktualisiert (Marktabfragen, Entgeltgenehmigungen). Dies erfolgte ebenfalls bei der Ermittlung der Kosten für Übergabeanschlüsse und der Kollokationszuführung. Ebenso wurden Anpassungen bei der Bestimmung der Transportkosten vorgenommen (vgl. Ziffer 4.2.2.1.2.2.2).

4.2.2.2.3 Ergebnis

Monatliche Kosten für VDSL L2		Kosten VULA	
BSA beim Comittment 50		50	
Vorleistungstarif für IP-Bitstrom			
DSL-Anschluss stand alone			
Bereitstellung L2	0,99 €	Bereitstellung	0,88 €
Überlassung VDSL-Bitstrom	12,03 €	Überlassung KVz-TAL	7,85 €
Up-Front	3,37 €	xdsl access jährlich	1,59 €
L2-BSA Übergabeanschluss	0,07 €		
Kollokation am BNG	0,06 €	Übergabe einmalig	0,24 €
		Übergabe jährlich	0,08 €
		Kollokation	0,33 €
		MSAN-BNG	3,65 €
Summe	16,52 €	Summe	14,63 €
			1,89 €

Monatliche Kosten für VDSL L2		Kosten VULA	
BSA beim Comittment		100	
Vorleistungstarif für IP-Bitstrom			
DSL-Anschluss stand alone			
Bereitstellung L2	0,99 €	Bereitstellung	0,88 €
Überlassung VDSL-Bitstrom	14,03 €	Überlassung KVz-TAL	7,85 €
Up-Front	3,37 €	xdsl access jährlich	1,59 €
L2-BSA Übergabeanschluss	0,07 €		
Kollokation am BNG	0,06 €	Übergabe einmalig	0,24 €
		Übergabe jährlich	0,08 €
		Kollokation	0,33 €
		MSAN-BNG	5,91 €
Summe	18,52 €	Summe	16,88 €
			1,63 €

Eine Kosten-Kosten-Schere besteht folglich auf Grundlage der genehmigten Entgelte sowohl für VDSL 50 wie auch 100 nicht.

5. Befristung der Genehmigung

Die unter Ziffer 3. des Tenors ausgesprochene Befristung bis zum 30.09.2024 erfolgte gemäß § 35 Abs. 4 TKG i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG.

Die Beschlusskammer hat sich nach umfassender Abwägung dafür entschieden, die hier genehmigten Entgelte für einen Zeitraum von drei Jahren, mithin bis zum 30.09.2024, zu genehmigen.

Maßgeblich für ihre Abwägung war dabei für die Beschlusskammer, dass in regelmäßigen, nicht allzu langen Abständen eine turnusmäßige Überprüfung der Entgelte mit Blick auf die Kostenentwicklung erfolgen sollte und dass für einen mittelfristig überschaubaren Zeitraum sowohl für die Antragstellerin als auch für die Wettbewerber eine ökonomische Planungssicherheit bestehen muss.

Eine dreijährige Befristung trägt dabei insbesondere dem Gesichtspunkt der Planungssicherheit Rechnung. Soweit durch die Verlängerung des Genehmigungszeitraumes um ein Jahr die Kostenentwicklung etwas verzögert nachvollzogen wird, erachtet die Beschlusskammer das für dieses Verfahren als gerechtfertigt. Denn durch die genannte Befristung wird – eine entsprechende Regulierungsverpflichtung vorausgesetzt - voraussichtlich die nächste Genehmigung auf der Basis aktualisierter Überlassungsentgelte für den Zugang zur Kupfer-TAL erfolgen und so ein Gleichlauf mit diesen Entgelten ermöglicht.

Mit dieser Erwägung trägt die Beschlusskammer zugleich dem tragenden Argument der Beigeladenen zu 6. Rechnung, die es ebenfalls für sachgerecht erachtet, dass die verfahrensgegenständlichen Entgelte den Überlassungsentgelten für die Kupfer-TAL nachfolgen statt vorausgehen. Soweit sie aus dieser Überlegung einen nur unterjährigen Genehmigungszeitraum beantragt hat, entspricht die Beschlusskammer diesem Antrag nicht. Hierbei trägt sie insbesondere den geringen Absatzmengen und dem im Vergleich hierzu hohen Verfahrenskosten für ein Genehmigungsverfahren Rechnung.

Nicht entsprochen werden konnte dem Vortrag der Antragstellerin, die Genehmigung unbefristet zu erteilen und mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen. Ein solches Verfahren ist nicht praktikabel, da die Bewertung genehmigungsrelevanter Kostenveränderungen nur auf der Basis vorliegender Kostenunterlagen erfolgen kann.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz 1, 50667 Köln, erhoben werden.

Bonn, den 27.10.2021

Vorsitzende

Beisitzer

Beisitzerin

Dreger
Hinweis:

Schug

Wenzel-Woesler

Für individuell zurechenbare Leistungen der Beschlusskammer werden Gebühren nach der Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (BKGebV) erhoben. Weitere Informationen finden Sie unter „Aktuelles“ auf den Internetseiten der Beschlusskammern 2,3,5 und 11 unter www.bundesnetzagentur.de.