Enthält keine Betriebs-
und Geschäftsgeheimnisse

1&1 Telecom GmbH

Elgendorfer Straße 57
56410 Montabaur
Germany
Fon +49 2602 96-0
Fax +49 2602 96-1010
www.1und1telecom.de
info@1und1.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Postfach 80 01
53105 Bonn

Per E-Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de

Sebastian Jorns
Expert Regulatory Affairs
Carrier Management

Sebastian.jorns@1und1.de
Phone: +49 2602 96 1608
Mobil: +49 172 3583122

Montabaur, 10.08.2016

BK3c-16/017: Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag, sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service Calls und GK-Anschaltung („TAL-Einmalentgelte")

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

interessierten Parteien wurde Gelegenheit gegeben zu o.g. Verfahren Stellung zu nehmen. Dies nimmt die 1&1 Telecom GmbH (1&1), ergänzend zu den bereits eingebrachten Stellungnahmen, im Folgenden wahr.

Wir begrüßen die bereits vorgenommen und notwendigen Korrekturen an den offensichtlich überhöht beantragten Entgelte. Die in dem Konsultationsentwurf genehmigten Entgelte entsprechen allerdings primär aufgrund folgender Punkte noch nicht dem diesem Verfahren zugrundeliegenden Kostenmaßstab nach §§ 31 Abs.1 TKG.

- Das Gutachten der Antragstellerin ist nicht geeignet um Referenzprozesszeiten zu ermitteln
- Bei der Auftragsbearbeitung wurden Ineffizienzen nicht komplett herausgenommen
- Bündeleffekte bei Schaltungen und Kündigungen wurden unzureichend analysiert

Bei Würdigung der genannten sowie der weiteren aufgezeigten Aspekte ist dringend davon auszugehen, dass die Entgelthöhe sinkt. Im Rückschluss bedeutet dieses, dass die im Entwurf vorgelegten Entgelte überhöht sind.

Geschäftsführer: Markus Huhn, Alessandro Nava, Moritz Roth, Ludger Sieverding, Martin Witt
Hauptsitz Montabaur, HRB Montabaur 22331 · WEEE-Reg.-Nr. 13470330
Commerzbank AG Frankfurt/M., IBAN: DE17 5004 0000 0589 7095 00, BIC: COBADEFFXXX

1. Kritik am Fraunhofer Gutachten

Das von Telekom eingebrachte Prozessmodell des Fraunhofer Instituts wurde durch die Beschlusskammer weitestgehend akzeptiert. Die dort ermittelten Zeitansätze dienen der BK als Referenzwerte, welche im Folgenden dann auf Effizienz geprüft werden.

Aus unserer Sicht ist ein solches Vorgehen nicht geeignet, um die KeL zu bestimmen. Die durch Telekom eingebrachten Referenzwerte sind aus den folgenden Gründen nicht belastbar.

1.1 Kein unabhängiges Gutachten

Das Fraunhofer Institut ist kein unabhängiger vereidigter Sachverständiger. Es ist daher von einer interessensgeleiteten Untersuchung auszugehen. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Gutachter und der Antragstellerin seit vielen Jahren besteht. Es kann von einer wirtschaftlichen Abhängigkeit ausgegangen werden.

1.2 Keine belastbare Stichprobe

Der Stichprobenumfang in dem Gutachten ist relativ klein und Ergebnis einer bewussten Standort- sowie Teamauswahl (siehe Gutachten S.15 ff). Insbesondere die Auswahl der zu beobachtenden Teams erfolgt nicht durch das Fraunhofer Institut, sondern durch die Antragstellerin eigenständig. Hierzu im Gutachten: „Die Auswahl der Teams wurde auf Basis der jeweiligen TAL Auftragslage durch die Disposition der ausgewählten FSC-Standorte durchgeführt."(Gutachten S. 46). Eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Missstand ist dem Beschluss (Beschlussentwurf, Nr. 4.2.1.1.1) nicht zu entnehmen.

1.3 Keine Überprüfung der Änderung der Standortortauswahl

Die abgeänderte Standortauswahl der Antragstellerin wird ungeprüft übernommen. So auch auf S. 40, Nr. 4.2.3.1.1.5.2.4 des Beschlussentwurfs. Durch die bewusste Änderung der Standortauswahl folgt eine Erhöhung der Fahrzeiten und somit der Kosten im signifikanten Maße. Ob die neue Standortfestlegung tatsächlich, wie durch die Antragstellerin behauptet, repräsentativer ist, wird nicht geprüft.

1.4 Keine Abbildung der effizienten Arbeitsabläufe

Die Verwertbarkeit der Ergebnisse des Gutachtens ist in Hinblick auf die beobachteten Tätigkeiten fragwürdig. Soweit Arbeitsabläufe bereits ineffizient organisiert sind, sind daraus resultierende Beobachtungswerte für eine KeL Ermittlung nur sehr bedingt nutzbar. Dass die Arbeitsabläufe, welche durch das Auftragsgutachten beobachtet wurden, ineffizient sind bzw. sein könnten, führt die Beschlusskammer eigenständig im Beschlussentwurf auf S.42 aus.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Werte aus dem Fraunhofer Gutachten als Grundlage einer KeL Bestimmung nicht geeignet sind. Eine Überprüfung durch eine neutrale, durch die BK beauftragte, Instanz ist zur Wahrung des chancengleichen Wettbewerbs geboten.

2. Kritik an Kostenunterlagen außerhalb des Fraunhofer Gutachten

Unter Abschnitt 4.2.1.1.1, S.26 des Beschlussentwurfs wird ausgeführt, dass die Zeiten und damit die Kosten für das Auftragsmanagement, die Auftragsbearbeitung sowie für Disposition nicht von dem Frauenhofer Gutachten umfasst sind. Stattdessen wurden seitens der Antragstellerin Messwerte und Schätzwerte vorgelegt. Die Prozesszeiten wurden dabei gemäß Beschlusstext (zum Teil) neu bestimmt.

Auch wenn im Beschluss teilweise eine Würdigung der Prozesse und der Prozessänderungen erfolgt und beispielsweise offensichtlich ineffiziente Prozessannahmen gestrichen wurden, so fehlt es trotzdem an einer allgemeinen Effizienzüberprüfung. Eine solche hätte durch eine neutrale, durch die BK beauftragte, Instanz oder durch die Fachabteilung der BK erfolgen können und wäre zur Wahrung des chancengleichen Wettbewerbs geboten.

3.Prozesszeiten für Exceptions zu hoch

Auf S.31 4.2.3.1.1.1 erfolgt die Bewertung der Zeitansätze in der Auftragsbearbeitung. Maßgeblich für die Bestimmung der KeL sind hierbei die Aufträge, welche manuell bearbeitet werden müssen. Die BK führt exemplarisch eine Reihe an Gründen auf, welche zu einer solchen Aussteuerung in die manuelle Bearbeitung führen.

3.1 Differenzierung zwischen Neuschaltung und Anbieterwechsel notwendig

Den Ausführungen der BK ist keine Differenzierung nach der Auftragsart im Rahmen der Bereitstellung zu entnehmen. Während insbesondere bei reinen Neuschaltungen Adressprobleme relevant sein können (beispielweise in Neubaugebieten), darf eine solche Aussteuerung im Rahmen eines Anbieterwechsels oder eines Produktwechsels nicht erfolgen. In einem solchen Fall ist die Adresse und die betroffene Leitung eindeutig über eine Referenznummer (WITA-ID bzw. bei Telekom Retail Anschlüssen Pseudo-WITA-ID) identifizierbar. Die Nummer wird im Vorfeld über das WBCI System ausgetauscht.

Bei der Anerkennung von Exceptions ist daher eine Differenzierung zwischen Neuschaltung und Anbieterwechsel notwendig.

3.2 Exceptions aufgrund Inkonsistenzen in Telekom Adressdaten nicht anerkennungsfähig

Eine Aussteuerung aufgrund der Adressdaten ist als ineffizient zu bewerten, wenn diese aus einer abweichenden (fehlerhaften) Adressdokumentation in den Bestandssystemen der Antragstellerin resultiert. Ein effizienter Wettbewerber würde beispielsweise mit dem allgemein anerkannten Post-Adressmaster arbeiten und nicht - wie die Antragstellerin - eine eigene Adressdatenbank pflegen.

Exceptions aufgrund Inkonsistenzen in Telekom Adressdaten sind daher nicht anerkennungsfähig.

3.2.1 Datenbank-Inkonsistenzen dürfen sich nicht kostensteigend auswirken

Grundsätzlich folgt aus der Feststellung in Ziffer 3.2, dass unnötige Anfahrten aufgrund der genannten, „hausgemachten" Problematik mit den Adressen (aber auch aufgrund von anderen ineffizienten, weil nicht optimierten, Datenbanken) zu keinen Kostensteigerungen führen dürfen. Ein effizientes Unternehmen muss bestrebt sein, Datenbanken dahingehend zu optimieren, dass unnötige Anfahrten ausbleiben. Dem Beschluss ist eine entsprechende Würdigung nicht zu entnehmen.

3.3 Exceptions aufgrund Vormieterdaten nicht anerkennungsfähig

Unklar ist zudem, wieso die BK Vormieterdaten als eine Exception anerkennt. Die Angabe von Vormieterdaten ist nicht durch das Standardangebot abgedeckt. Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang Kosten gelten machen möchte, ist die Leistung im ersten Schritt vertraglich zu definieren. In diesem Zusammenhang ist sich auch vor Augen zu führen, dass die Angabe von Vormieterdaten freiwillig ist. Eine Berücksichtigung in den Kosten führt somit zu einer nicht gerechtfertigten Kostenbelastung der Nachfrager, welche ggf. grundsätzlich auf die Angabe von Vormieterdaten verzichten.

Exceptions aufgrund Vormieterdaten sind daher nicht anerkennungsfähig

3.3.1 Klarstellung bezüglich nicht abgebildeter Leistungen

Die BK führt auf der S.44 des Beschlussentwurfs aus, dass Tarife für Massenkündigung / -migrationen abhängig vom Standardangebot seien. In einem Massenkündigungsfall sei zwar davon auszugehen, dass die Entgelte geringer ausfallen. Allerdings könne dieses nicht gewürdigt werden, solange die Leistung nicht in das Standardangebot aufgenommen wurde. Es seien vielmehr Migrationsvereinbarungen abzuschließen.

Dieser Logik folgend sind Exceptions gemäß 3.3 nicht ansetzbar, da diese ebenfalls nicht im Standardangebot aufgeführt werden.

3.4 Exceptions aufgrund Stornierung nicht anerkennungsfähig

Aufwendungen welche aufgrund von Stornierungen entstehen sind gemäß TAL Vertrag zu kompensieren. *„Für jede Stornierung, auch wenn der Auftrag noch nicht bestätigt wurde, wird das Entgelt gem. Anlage 6 - Preise, Schadensersatzpauschalen und Ausgleichszahlungen, Punkt 2.2 in Rechnung gestellt."*[1]

Daher führt eine Berücksichtigung bei den Bereitstellungsentgelten zu einer doppelten und zudem vertraglich so nicht abgebildeten Kostenumlage.

Exceptions aufgrund Stornierungen sind daher nicht anerkennungsfähig

4. Bündeleffekte nicht hinreichend berücksichtigt

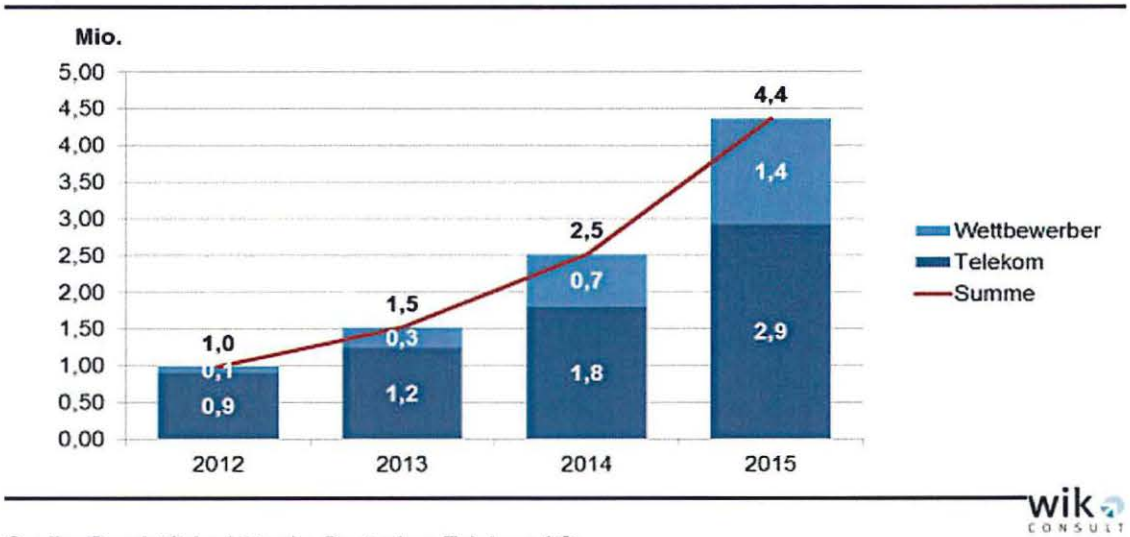
Die BK führt auf der S.43 aus, dass Schaltungen am KVz (noch) nicht bündelfähig seien. Diese Annahme ist unter verschiedenen Gesichtspunkt nicht haltbar.

4.1 Zukunftsprognose bei Bündeleffekte nicht berücksichtigt

Die BK verweist bei der Verneinung der Bündelmöglichkeit bei KVz Schaltungen darauf, dass die Zahlen der Antragstellerin dahingehend noch keine Indikation geben würden. Die BK verkennt in diesem Zusammenhang allerdings die Netz- und damit die Schaltentwicklungen. Der HVt wird mit voranschreiten des All-IP Umbaus innerhalb dieser Regulierungsperiode an Bedeutung verlieren. Sowohl Telekom Retail als auch ein Gros der Wettbewerber werden primär VDSL Anschlüsse produzieren, welche allesamt am KVz geschaltet werden. Hiermit wird eine Bündelung auf der Wegstrecke zum KVz möglich werden. Diese Entwicklung ist auch klar in den Geschäftszahlen der Telekom erkennbar.

---

[1] TAL Vertrag, Anlage 4, Ziffer 4.3, Stand: 01.02.2011



Quelle: Geschäftsberichte der Deutschen Telekom AG.

Abbildung 1: Entwicklung durch Telekom produziertes VDSL[2]

Bei der Ermittlung der Entgelte ist daher zukünftig von einer Bündelung auf der Wegstrecke zum KVz auszugehen.

4.2 Differenzierung bei Bündeleffekte zwischen Kündigung und Neubereitstellung nötig

Bei der Berechnung des Bündeleffektes auf der Wegstrecke zum KVz ist zwischen Bereitstellung und Kündigung zu unterscheiden. Während die Bereitstellungen eine zeitliche Kritikalität innehaben, trifft dieses bei Kündigungen nicht zu. Ein effizientes Unternehmen wird daher erst bei einer hinreichenden Masse an Kündigungen einen KVz anfahren lassen oder die Kündigungen dann durchführen, wenn an dem KVz eine Bereitstellung erfolgt.

Bei der Kündigung ist daher auf der Wegstrecke zum KVz ein höherer Bündeleffekt zu berücksichtigen als bei der Neubereitstellung.

5. Ungerechtfertigte Aggregation von Prozessvarianten

Bei der Prozessbetrachtung differenziert Telekom für die eigene Prozesszeitenbestimmung zwischen den so genannten MH (nur Arbeiten am HVt) und ML (mit Arbeiten beim Endkunden

[2] Quelle: WIK-Consult, Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen, 2016

oder KVz) Schaltungen. Bei den ML Schaltungen erfolgt keine weitere Differenzierung zwischen Schaltung mit und ohne Arbeiten am HVt. Auf S. 51 des Beschlussentwurfs wird bei der Vergabe von Schaltarbeiten an Dritte allerdings weiter differenziert. Es wird noch eine MS Variante als Prozesszeiten relevant betrachtet (Arbeiten beim Endkunden oder KVz, ohne Arbeiten am HVt). Diese MS Schaltungen bilden die Standard VDSL-Anschaltungen ab.

Offensichtlich ist es daher aus Sicht Telekom effizient, bei der Vergabe an Dritte drei verschiedene Schaltvarianten zu betrachten. Bei der KeL-Ermittlung ist identisch vorzugehen. Das Ausbleiben einer weiteren Differenzierung wäre kostenverzerrend.

Die BK muss daher bei der Bewertung der Prozesszeiten drei Varianten anstelle von zweien in Betracht ziehen.

6. Gemeinkosten müssen vollständig bereinigt werden

Auf Seite S. 54 des Beschlussentwurfs zeigt die BK auf, welche Gemeinkosten aus dem TAL Gemeinkostensatz herausgenommen wurden. Hierbei bleibt unklar, ob bei den Gemeinkosten auch die Kosten für Mietleitungen / Bitstrom herausgerechnet wurden (soweit möglich).

Bei dem KeL Ansatz dürfen nur Gemeinkosten, welche einen Bezug zu der TAL haben umgelegt werden.

Die beantragten Entgelte können unter Berücksichtigung der aufgeführten Aspekte nur unter wesentlichen Absenkungen gegenüber der vorgesehenen Höhe genehmigt werden.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sebastian Jorns
Expert Regulatory Affairs

Marie-Christine Ulmen
Regulatory Counsel

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

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 8001

53105 Bonn

Matthias Noss
T + 49 231 399 - 4387
F + 49 231 399 - 494387
M + 49 157 79015682

Matthias.Noss@versatel.de
www.versatel.de

Dortmund, 10. August 2016

vorab per E-Mail: BK3-postfach@bnetza.de

Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte; Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service-Calls und GK-Anschaltung (TAL-Einmalentgelte)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 21.04.2016 hat die Telekom Deutschland GmbH (im Folgenden TDG) die Neugenehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL (Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service-Calls und GK-Anschaltung (TAL-Einmalentgelte) beantragt. Der Antrag sieht eine Genehmigung für den Zeitraum 01.10.2016 bis 31.03.2020 vor. Am 27.07.2016 veröffentlichte die BNetzA den zugehörigen Konsultationsentwurf.

Die Möglichkeit zur Stellungnahme im Konsultationsverfahren nehmen wir im Folgenden gerne wahr:

1. Allgemein

Die 1&1 Versatel (im Folgenden VT) hält weiter an den in ihrer Stellungnahme vom 19.05.2016 angeführten Punkten fest und macht die Stellungnahme vollumfänglich zum Bestandteil des vorliegenden Verfahrensabschnitts.

Unsere Auffassung zur fehlenden rechtlichen Grundlage von Kündigungsentgelten, entsprechend Punkt 3 unserer Stellungnahme vom 19.05.2016, besteht weiter fort. Die in der vorliegenden Stellungnahme enthaltenen Kommentare die Kündigungsentgelte betreffend stellen ausschließlich eine hilfsweise Argumentation dar. Durch die derzeitige IP-Migration und die damit verbundene Migration von Vorleistungsprodukten sind die Kündigungsentgelte jedoch von besonderer Bedeutung.

Aus Sicht der VT sind die im Konsultationsentwurf enthaltenen Entgelte überhöht. Insbesondere die in der vorliegenden Stellungnahme näher beschriebenen nachfolgend aufgelisteten Gründe führen zu einer Entgeltabsenkung:

- Erforderliches neutrales Gutachten der BNetzA
- Kündigungsentgelte liegen deutlich über den KeL
- Fehlerhaft bestimmter Bündelfaktor
- Unzureichende Berücksichtigung der WBCI
- Unklare Prozessdefinition
- Ungenaue Kostenermittlung

2. Erforderliches neutrales Gutachten der BNetzA

Entsprechend der vorhergehenden Verfahren beauftragte die TDG erneut das Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik (im Folgenden FhG IML) mit der Erstellung eines Prozessgutachtens. Die BNetzA akzeptierte das Gutachten als Entscheidungsbasis für die Festlegung der Entgelthöhen. Dieses Vorgehen ist nicht akzeptabel.

Das FhG IML besitzt nicht den Status eines unabhängigen vereidigten Sachverständigen. Darüber hinaus besteht keine wirtschaftliche Unabhängigkeit des Instituts. Insbesondere aufgrund der beigemessenen Bedeutung wäre die BNetzA verpflichtet ein unabhängiges, neutrales, eigenes Gutachten erstellen zu lassen. Damit können dann auch die derzeit nicht vom Gutachten umfassten Kosten im Zentrum Wholesale berücksichtigt werden.

Neben diesen organisatorischen Schwächen besitzt das Gutachten auch inhaltliche Fehler und Ungenauigkeiten. So ist die Angemessenheit des Stichprobenumfangs nicht dargelegt. Vielmehr scheint der Umfang nicht durch den Gutachter, sondern durch die TDG selbst festgelegt worden zu sein, da die Antragstellerin selbst und nicht der Gutachter die geänderte Stichprobenauswahl begründet (s. S. 25 drittletzter Abs. Konsultationsentwurf). Die diesbezüglichen Argumente der Nachfrager werden nicht gewürdigt. Ebenso bildet das Gutachten keine effizienten Prozesse ab (s. S. 42). Diese sind für die Bestimmung der KeL jedoch unabdingbar.

3. Kündigungsentgelte liegen deutlich über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

3.1 Kündigungsentgelte mit und ohne gleichzeitiger Umschaltung des Endkunden

Die Beschlusskammer sieht als wesentliche Begründung für die Anhebung der Kündigungsentgelte die angeblich gestiegenen Zeitansätze für die Endkundenarbeit und Fahrten. Ebenso enthält das Gutachten des FhG IML angeblich seit mehreren Jahren den Fehler, dass TDG für die Fahrten zum HVt einen zu niedrigen Wert in die Berechnung eingestellt hat, da die falsche Fahrtstrecke zu Grunde gelegt wurde. Die angeführten Punkte zur Erhöhung der Kündigungsentgelte sind aus folgenden Gründen nicht nachvollziehbar:

Erstens ist die Anzahl der Arbeiten beim Endkunden und damit der Anfahrten insbesondere durch die Bemühungen der Nachfrager in Zusammenarbeit mit der TDG rückläufig. Hierdurch werden die gestiegenen Zeitansätze für die Endkundenarbeit und die Fahrten kostenmäßig kompensiert.

Zweitens erzeugt die fehlende bzw. falsche Netzdokumentation der TDG nicht erforderliche Fahrten zum Endkunden. Ein effizienter Prozess beinhaltet jedoch gerade keine nicht erforderlichen Fahrten. Dementsprechend sind diese Fahrten in der Kostenkalkulation in Abzug zu bringen. Der Konsultationsentwurf enthält eine derartige Szenarienbeschreibung nicht. Die BNetzA berücksichtigte also fälschlicher Weise keinen Abzug.

Drittens erzeugen der Erfahrungsgewinn in den jahrelang durchgeführten Prozessen, die kontinuierlichen IT-Optimierungen und das optimierte Flottenmanagement Effizienzgewinne. Diese wirken kosten- und damit auch entgeltreduzierend

Viertens nutzte der Gutachter angeblich seit mehreren Verfahren eine falsche Strecke als Basis für die Ermittlung der wichtigen Position ‚Fahrtkosten'. Viele Personen beim Antragsteller, Gutachter und in der BNetzA analysierten in den TAL-Einmalentgeltverfahren der letzten mindestens zehn Jahre diese

Kostenposition. Angeblich fiel der Fehler die ganzen Jahre nicht auf. Dieser Sachverhalt erscheint extrem unglaubwürdig und wird hier ausdrücklich bestritten.

Insbesondere die zuvor genannten Punkte bewirken alle eine Absenkung der Kosten und damit auch eine Absenkung der Entgelthöhe für die Kündigungsentgelte. Die im Konsultationsentwurf angeführten Kündigungsentgelte sind anhand der vorliegenden Informationen nicht nachvollziehbar und überhöht.

3.2 Notwendigkeit für Entgelt zu Massenkündigungen

Die BNetzA weist im Konsultationsentwurf darauf hin, dass die Existenz eines Entgelts für eine Vielzahl gleichzeitiger Kündigungen – nachfolgend ‚Massenkündigungen' – im derzeit laufenden Standardangebotsverfahren entschieden wird (s. S. 29). Demnach soll im vorliegenden Entgeltverfahren keine Entscheidung zu einem Entgelt ‚Massenkündigungen' getroffen werden. Diesem Vorgehen widersprechen wir.

Insbesondere die Entscheidungen der Beschlusskammer im Zusammenhang mit der aktualisierten TAL-Regulierungsverfügung provozieren - beginnend ab 2016 - Umbrüche im Telekommunikationsmarkt. Diese wirken sich auch auf die verschiedenen Vorleistungsprodukte aus. Massenkündigungen von TALs werden diesbezüglich wesentliche Reaktionen auf die diese Umbrüche sein. Aber auch die wirtschaftlich getriebene Optimierung von HVt-Strukturen der Nachfrager, entweder durch die Abschaltung, Weitergabe oder Übernahme von HVten, ziehen Massenkündigungen von TALs nach sich. Demnach fordern wir zur Herstellung einer Planungssicherheit für die Nachfrager eine sofortige gesonderte Entgeltentscheidung für Massenkündigungen.

Sofern die Kammer aber an ihrer Position entsprechend Konsultationsentwurf festhält, sind die Auswirkungen der im Genehmigungszeitraum zu erwartenden Massenkündigungen in Form des Bündelfaktors bereits im vorliegenden Verfahren bei der Bestimmung der bisherigen Kündigungsentgelte zu berücksichtigen. Wir begrüßen diesbezüglich ausdrücklich, dass die Beschlusskammer für Massenkündigungen - zu Recht - wesentlich niedrigere Entgelte erwartet.

4 Fehlerhaft bestimmter Bündelfaktor

Die VDSL Schaltungen am KVz nehmen zukünftig aufgrund der geänderten Vorleistungsszenarien anzahlmäßig zu. Der Bündeleffekt für Arbeiten am KVz steigt an. Die BNetzA berücksichtigt diesen kosten- und damit entgeltreduzierenden Effekt entsprechend Konsultationsentwurf jedoch nicht (s. S. 43).

Die Beschlusskammer berechnet für die Leistungen Bereitstellung und Kündigung einen gemeinsamen Bündelfaktor (s. S. 42, 6 Abs.). Während die technische Umsetzung der Bereitstellung an feste Fristen gebunden ist, sind bei der technischen Umsetzung der Kündigung keine festen Fristen durch TDG einzuhalten. Auch entsprechend BVerwG beinhaltet die Leistung Kündigung ausschließlich eine nicht fristgebundene technische Unterbrechung der Leistung (s. S. 22, letzter Absatz). Die TDG kann damit im Gegensatz zur Leistung Bereitstellung bei der technischen Umsetzung der Kündigungen eine sinnvolle Arbeitsbündelung vornehmen. Auch die angeblich gestiegenen Fahrtzeiten legen eine weitere Bündelung nahe. Demnach existieren für Bereitstellung und Kündigung aber auch verschiedene Bündelfaktoren. Die Bestimmung eines Gesamtbündelfaktors für Bereitstellung und Kündigung, wie von der Beschlusskammer vorgenommen, stellt demnach einen Fehler dar. Die im Konsultationsentwurf angegebenen Kündigungsentgelte sind aufgrund der Falschberechnung des Bündelfaktors zu hoch und müssen abgesenkt werden.

5 Unzureichende Berücksichtigung der WBCI

Im Rahmen der Effizienzsteigerung der Anbieterwechselprozesse führen die Marktteilnehmer seit 2013 die WBCI ein. Die Beschlusskammer bewertet den Einfluss der über WBCI prozessierten Wechselfälle aufgrund der Anzahl jedoch als geringfügig (s. S. 33). Dies entspricht nicht der Realität. Der regelmäßig an die BNetzA versendete Bericht zum Implementierungsstatus der WBCI widerspricht der Annahme der Kammer. Alle großen Netzbetreiber im deutschen Markt, aber auch viele kleinere Netzbetreiber, nutzen die WBCI. Die meisten Anbieterwechsel werden mit Hilfe des effizienteren Wechselprozesses unter Verwendung der WBCI durchgeführt. Hierdurch werden auch die im Konsultationsentwurf angeführten Exceptions weitestgehend eliminiert (s. S. 31). Die Berücksichtigung der Effekte der WBCI für Bereitstellung und Kündigung führt demnach zur Absenkung der im Konsultationsentwurf genannten Entgelte.

6 Unklare Prozessdefinitionen

Der Konsultationsentwurf enthält verschiedene unklare Prozessdefinitionen, die in Abhängigkeit vom Ergebnis zu weiteren Absenkungen der angegebenen Entgelte führen können. So enthält die Beschreibung der Exceptions (s. S. 31) keine Aussage zu Folgen für das Szenario, dass die angeführten manuellen Ermittlungsgründe nicht zutreffen könnten. Unklar ist hier z. B. die Prozessdefinition und damit die Kostenermittlung, wenn Vormieterdaten nicht zutreffend sind. Ebenso werden Stornierungen angeführt, die bereits in einem gesonderten Entgelt berücksichtigt werden. Dies lässt eine Doppelberechnung der Stornierung vermuten.

Desweiteren lassen die Aussagen im Konsultationsentwurf keine Rückschlüsse zu, ob die TAE Beschriftung (s. S. 38) flächendeckend erfolgt und die Durchführung dieses Prozessschrittes ggf. aufgrund des Erfolgs effizient ist. Der Entwurf enthält auch keine Begründung für die Notwendigkeit einer Leistungsrecherche und Prüfung der Übertragungsverfahrenstabelle bei der Umschaltung von der HVt-TAL auf die KVz-TAL.

7 Ungenaue Kostenermittlung

Der Konsultationsentwurf macht verschiedene Ungenauigkeiten in der Kostenermittlung transparent. Berichtigungen dieser Kostenermittlung können ebenfalls Absenkungen der angegebenen Entgelte zur Folge haben. So werden bei der Ermittlung der Kosten bei Vergabe an Auftragnehmer (s. S. 51) auch MS-Aufträge (nur KVz Schaltungen) betrachtet. Diese Aufträge sind besonders für die VDSL-Kosten relevant. Die Prozessberechnungen schließen die Variante MS-Aufträge jedoch gerade nicht mit ein. Folge ist eine inkonsistente Kostenbetrachtung.

Darüber hinaus enthält der Konsultationsentwurf keine Aussage zur Abgrenzung der Gemeinkosten (s. S. 54). Die Frage, inwiefern bei den Gemeinkosten auch die Kosten für Mietleitungen und Bitstrom heraus gerechnet werden, bleibt damit unbeantwortet. Die angenommenen Gemeinkosten scheinen überhöht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

1&1 Versatel GmbH

i.V. Marco Goymann
Director Regulatory Affairs

i.A. Matthias Noss
Manager Regulatory Affairs

Wir bauen die Netze!

BREKO
BUNDESVERBAND
BREITBANDKOMMUNIKATION

bonn.berlin.brüssel

BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.
Menuhinstraße 6
53113 Bonn
Tel.: +49 228 24999-70
Fax: +49 228 24999-72

Hauptstadtbüro Berlin
Invalidenstraße 91
10115 Berlin
Tel.: +49 30 58580-415
Fax: +49 30 58580-412

Büro Brüssel
Rue de Trèves 49
1040 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 290-0108

breko@brekoverband.de

10. August 2016

BREKO | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

Per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post & Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Ernst-Ferdinand Wilmsmann
Im Tulpenfeld 4
53113 Bonn

BK 3-16-017

Konsultationsentwurf einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte – TAL-„Einmalentgelte“

Stellungnahme des BREKO zum Konsultationsentwurf (enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

unter dem 27.07.2016 hat die Beschlusskammer 3 einen Konsultationsentwurf bezüglich der von der Telekom Deutschland GmbH beantragten TAL-„Einmalentgelte“ veröffentlicht. Den Entscheidungsentwurf kommentieren wir wie folgt. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme zu diesem Verfahren vom 13.06.2016.

Wir möchten nochmals die besondere Bedeutung dieses Entgeltverfahrens, wie bereits in der ömV vorgetragen, unterstreichen. Die TAL-„Einmalentgelte“ stellen neben den monatlichen Überlassungsentgelten den zweiten wesentlichen Entgeltfaktor für die TAL dar. Nach Ansicht des BREKO werden die TAL-„Einmalentgelte“ auch in Zukunft ihre Bedeutung für die TAL als Vorleistungsprodukt beibehalten. Unseres Erachtens nach ist damit zu rechnen, dass insbesondere den Kündi-

gungsentgelten zukünftig eine immer größere Rolle zukommen wird, da davon auszugehen ist, dass die TAL perspektivisch durch leistungsfähigere Vorleistungsprodukte abgelöst werden wird.

Der BREKO begrüßt die Entscheidung der Beschlusskammer, die von der Antragstellerin beantragten Entgelte deutlich abzusenken und den beantragten Genehmigungszeitraum, wie vom BREKO gefordert, auf zwei Jahre zu reduzieren. Kritisch nehmen wir jedoch zur Kenntnis, dass der vorliegende Beschlussentwurf mitunter deutliche Erhöhungen bei den Bereitstellungs- und speziell den Kündigungsentgelten gegenüber den zuletzt im Jahr 2014 genehmigten Entgelten vorsieht.

Darüber hinaus nehmen wir auch das Vorgehen der Antragstellerin kritisch zur Kenntnis, das der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des gegenständlichen Verfahrens nicht zuträglich war.

1. Kündigungsentgelte

Die in dem vorliegenden Konsultationsentwurf vorgesehenen Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte liegen zwar insgesamt unter den von der Antragstellerin beantragten Entgelten, zum Teil aber dennoch über den zuletzt in 2014 regulierten Entgelten. So sind die Kündigungsentgelte für die CuDA 2 Dr, CuDA 2Dr hochbitratig und CuDA 2 Dr mit ZwR ohne Umschaltung des Endkunden um 10,6 % und mit Umschaltung des Endkunden um 13 % gestiegen. Noch signifikanter fällt die Erhöhung bei den Kündigungsentgelten für die Varianten CuDA 2 Dr für KVz- und SVt-TAL und CuDA 2 Dr hochbitratig für KVz- und SVt-TAL aus. Hier wurden die Preise um 23,7 % für Kündigungen ohne Umschaltung des Endkunden und um 13 % mit Umschaltung des Endkunden gegenüber den Entgelten von 2014 erhöht. Diese Entgeltentwicklung wirkt sich außerdem im gleichen Maße auf die jeweiligen Kündigungsvarianten bei CuDA 4 Dr Leitungen aus. Des Weiteren fällt auf, dass Übernahmeentgelte – z. B. bei CuDA 2 Dr hochbitratig für KVz- und SVt-TAL – zum Teil über den Entgelten für Neuschaltungen der gleichen Leitungen liegen.

Unserer Ansicht nach fällt diese Entwicklung kontraintuitiv aus, da verschiedene Faktoren eine Absenkung oder zumindest eine Beibehaltung der Entgelthöhe nahelegen. So führt die Beschlusskammer selbst aus, dass die Zeitansätze für Schaltarbeiten sowohl am HVt als auch am KVz reduziert werden mussten und somit einen niedrigeren Kostenfaktor darstellen als bisher. Die TAL-Kündigung ist außerdem ein seit langem bestehender Vorgang, bei dem folglich

Effizienzgewinne durch Mengeneffekte und zunehmende Erfahrungswerte zu abnehmenden Entgelten führen müssten. Darüber hinaus ist aufgrund der momentanen Marktentwicklungen mit einem Anstieg der Kündigungszahlen zu rechnen. Dadurch werden für die Antragstellerin auch perspektivisch weitere Skaleneffekte entstehen, die auch im Rahmen einer bis 2018 ausgelegten Entgeltregulierung senkend miteinzubeziehen sind. Nach Ansicht des BREKO müssten all diese Faktoren eher zu einer Absenkung der Kündigungsentgelte führen oder zumindest einen Anstieg der Entgelte verhindern.

Die Beschlusskammer gibt an, dass im Rahmen der Prozessstudie des Fraunhofer-Instituts ein Fehler bei der Berechnung der Fahrzeiten zum HVt erkannt und behoben wurde. Zwar könnte die Anpassung der Berechnungsmethodik zu geringfügigen Anstiegen bei den Kündigungsentgelten für die HVt-TAL führen – wenn auch nicht in dem hier vorliegenden Umfang – sie kann aber keinerlei Einfluss auf die Kündigungsentgelte für die KVz-TAL haben, die am deutlichsten angestiegen sind. Die Kündigungsentgelte für die KVz-TAL bleiben von dem Kalkulationsfehler unberührt. Daher kann die Steigerung dieser Entgelte um fast 24 % nicht mit dem Hinweis auf den oben genannten Kalkulationsfehler begründet werden.

Aufgrund der Tatsache, dass die Zeitansätze für Schaltarbeiten gesunken sind, die Prozesse zunehmend effizienter werden müssten und die Behebung der Kalkulationsfehler die gegenständlichen Entgelterhöhungen nicht begründen können, bleiben nach dem Ausschlussverfahren nur die Fahrzeiten als potentiell kostentreibender Faktor. Die Beschlusskammer verweist in Ihrer Begründung darauf, dass – laut Daten aus dem Bericht „Verkehr in Zahlen 2015/16“ des BMVI – der motorisierte Individualverkehr zwischen 2012 und 2014 um 2,71 % zugenommen hat. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Bericht des BMVI klar darauf verweist, dass die amtliche Statistik keine Auskunft über den motorisierten Individualverkehr gibt. Das jährliche Aufkommen und die Leistung des motorisierten Individualverkehrs werden vom DIW Berlin daher geschätzt (S. 212 „Verkehr in Zahlen 2015/16“). Nach Auffassung des BREKO können die 10 - 24 prozentigen Erhöhungen der Kündigungsentgelte nicht durch einen, auf einer Schätzung beruhenden 2,71 prozentigen Anstieg des motorisierten Individualverkehrs begründet werden. Bei der Berechnung der Fahrzeiten und der damit verbundenen Kosten, sind des Weiteren unnötige Fahrten aufgrund von fehlerhafter Netzdokumentation der Antragstellerin herauszurechnen. Einem effizienten Netzbetreiber würden Kosten für unnötige Fahrten aufgrund einer optimierten Netzdokumentation nicht entstehen. Darüber hinaus haben

sowohl der BREKO als auch weitere beigeladene Unternehmen und Verbände in der ömV und Ihren Stellungnahmen darauf verwiesen, dass ein effizienter Netzbetreiber Fahrten stärker bündeln und die Auftragsvergabe generell optimieren würde. Effizienzpotentiale durch die Bündelungen von Aufträgen mit Schaltarbeiten an KVz oder HVt sollten im Rahmen der Entgeltberechnung erheblich stärker berücksichtigt werden. Eine solche Optimierung der Fahrten und Auftragsplanung würde den Auswirkungen des leicht gestiegenen motorisierten Individualverkehrs entgegenwirken, sodass die Fahrzeiten keinen erheblichen kostentreibender Faktor darstellen können.

Der BREKO kann keinen relevanten Kostenfaktor identifizieren, der eine Erhöhung der Entgelte, und insbesondere der Kündigungsentgelte um 10 - 24 %, rechtfertigen würde. Vielmehr sollte die Höhe der Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte aufgrund der vorgenannten Faktoren insgesamt unter und auf keinen Fall über den Entgelten von 2014 liegen. Daher regen wir die Beschlusskammer dazu an, die Erhöhung der betreffenden Entgelte gegenüber dem Beschluss von 2014 sowie die ihr zugrundeliegenden Kostenfaktoren nochmals zu erläutern und die hier aufgeführten Argumente zu berücksichtigen.

2. Transparenz

Der BREKO verweist nochmals auf seine bereits in der Stellungnahme vom 13.06.16 geäußerte Kritik an der vollumfänglichen Schwärzung der Antragsunterlagen sowie der fehlenden zusammenfassenden Erläuterung des Antrags. Antragsunterlagen, wie sie in dem vorliegenden Verfahren eingereicht wurden, tragen unweigerlich zu einer erheblichen Intransparenz des Verfahrens bei. So konnten die Wettbewerber der Antragstellerin die beantragten Entgelterhöhungen weder prüfen noch nachvollziehen, da ihnen nicht einmal eine Zusammenfassung der relevanten Kostenfaktoren vorlag.

Ein Beispiel für die negativen Auswirkungen dieser Vorgehensweise der Antragstellerin sind die sogenannten Recherche-Kosten. Die Antragstellerin verwies in der ömV am 02.06.16 unter anderem auf die Kosten für manuelle Nachrecherchen als signifikanten kostentreibenden Faktor, um die deutliche Erhöhung der von ihr beantragten Entgelte zu erklären. Diese Ausführungen erschienen dem BREKO und weiteren beigeladen Unternehmen nicht plausibel, was wir sowohl in unseren Ausführungen in der ömV als auch in unserer Stellungnahme vom 13.06.16 betont haben. Auf wiederholte Nachfragen seitens der Beschlusskammer während der ömV

konnte die Antragstellerin diesbezüglich keine Antwort zu dem Zustandekommen dieser Kosten geben. Aus einer Stellungnahme der anwaltlichen Vertretung der Antragstellerin vom 13.06.16 geht allerdings hervor, dass hinsichtlich der Recherchekosten „bedauerlicherweise eine fehlerhafte Zuordnung in der Kalkulation erfolgt“ ist, „wodurch eine überhöhte Häufigkeit zu Grunde gelegt wurde“. Wie vom BREKO und den Wettbewerbern befürchtet, wurde die Berechnung der beantragten Entgelte aufgrund erheblicher Mängel bei der Kalkulation der Recherchekosten verfälscht. Dieser Fehler ist anhand der vollumfänglich geschwärzten Antragsunterlagen nicht erkennbar gewesen und ist erst auf mehrmaliges Nachfragen der Beschlusskammer und der Wettbewerber aufgeklärt worden. Wir sind der Ansicht, dass dieses Beispiel deutlich die Gefahren von vollumfänglich geschwärzten Anträgen und den daraus resultierenden intransparenten Verfahren aufzeigt. Aus Sicht des BREKO ist es äußerst bedenklich, dass etwaige Fehler bei der Beantragung von Entgelten sich aufgrund der intransparenten Anträge negativ auf die Geschäftsmodelle der Wettbewerber der Antragstellerin auswirken können.

Der BREKO sieht es darüber hinaus durchaus kritisch, dass die der Entgeltberechnung zugrundeliegende Prozessstudie des Fraunhofer-Instituts dem Entgeltantrag aufgrund von vollständiger Schwärzung nicht beigefügt war. Zwar wurde die Prozessstudie Mitte Juni nachgereicht, allerdings ist für uns nicht verständlich, warum die Studie ursprünglich vollumfänglich geschwärzt und dem Entgeltantrag nicht beigefügt wurde. Ein solches Vorgehen seitens der Antragstellerin entzieht den Beigeladenen die Möglichkeit, sich zumindest mit der Methodik und den generellen Erkenntnissen einer solchen Prozessstudie auseinanderzusetzen. Im Rahmen eines Entgeltregulierungsverfahrens ist es nach Ansicht des BREKO unabdingbar, dass auch die Beigeladenen in die Lage versetzt werden, die dem Entgeltantrag zugrundeliegenden Berechnungen und Prozessstudien nachvollziehen zu können.

Wir verweisen daher erneut darauf, dass die vollumfänglichen Schwärzungen der Antragsunterlagen sowie das Fehlen einer erklärenden Zusammenfassung eines solchen Antrags und der darin eingeflossenen Kostenfaktoren der Bedeutung eines solchen Regulierungsverfahrens nicht gerecht werden. Aufgrund dieses Umstandes regen wir erneut an, dass die Beschlusskammer zukünftig Entgeltanträge der Antragstellerin, die in dieser Form geschwärzt sind und einer Zusammenfassung der wesentlichen Kostenfaktoren entbehren, als unvollständig abweist und eine Genehmigung von Entgelten gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG versagt, um die Transparenz beziehungsweise Nachvollziehbarkeit in zukünftigen Verfahren sicherzustellen.

3. Prozessstudie

Der BREKO ist nach wie vor der Auffassung, dass die dem Entgeltantrag zugrundeliegende Prozessstudie des Fraunhofer-Instituts lediglich die „Ist-Zeiten“ der Prozesse der Antragstellerin und nicht die KeL abbildet. Diese Auffassung wurde durch die nun vorliegende geschwärzte Version der Prozessstudie bestätigt, da hieraus hervor geht, dass die Prozesse der Antragstellerin keinerlei Effizienzprüfung unterzogen wurden, die Studie sich ausschließlich auf die eigenen Kräfte der Antragstellerin fokussiert und Fremdvergaben von Aufträgen nicht berücksichtigt wurden. Nach Ansicht des BREKO ist die hier gegenständliche Prozessstudie aufgrund der oben genannten Gründe nicht belastbar und erfüllt nicht die Anforderungen des § 34 TKG. Vor dem Hintergrund dieser Prozessstudie regt der BREKO an, Entgeltregulierungsverfahren unabhängige und von der Beschlusskammer beauftragte Gutachten zugrunde zu legen, die nicht nur die „Ist-Prozesszeiten“ darstellen, sondern auch eine effizienzbezogene Prüfung aller relevanten Prozesse beinhalten.

Im Übrigen schließt der BREKO sich den Ausführungen der EWE TEL, NetCologne und eifelnet bezüglich der vorliegenden Prozessstudie an.

4. Berücksichtigung der Effizienzpotentiale der WITA- / WBCI-Schnittstelle

Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 13.06.2016 ausgeführt haben, sieht der BREKO erhebliche Effizienzpotentiale durch die fortlaufende Optimierung der WITA-Schnittstelle und der Einführung der WBCI-Schnittstelle. Diese müssten zu deutlich effizienteren Prozessen und niedrigeren Prozesskosten geführt haben.

Allerdings haben die WBCI-Schnittstelle und die mit ihr verbundenen Effizienzpotentiale In diesem Entgeltregulierungsverfahren bislang nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden. Eine zunehmende Anzahl von Carriern nutzt die WBCI-Schnittstelle bereits. Unter anderem haben nach unserem Kenntnisstand alle großen Carrier die WBCI-Schnittstelle bereits eingeführt. Daher ist davon auszugehen, dass durch die WBCI-Schnittstelle bereits jetzt signifikante Effizienzpotentiale entstehen, die ein effizienter Netzbetreiber realisieren würde. Es obliegt daher nach Ansicht des BREKO der Antragstellerin, diese Effizienzpotentiale auch tatsächlich zu realisieren. Wir sind demzufolge der Auffassung, dass die WBCI-Schnittstelle und ihre Effizienzpotentiale stärker als bislang in die Entgeltregulierung miteinbezogen werden müssen.

Wie bereits erwähnt, stellt der BREKO darüber hinaus im Hinblick auf die Effizienzpotentiale der oben genannten Schnittstellen mit einiger Verwunderung fest, dass die vorgesehenen Entgelte für die Übernahme z. B. von CuDA 2 Dr hochbitratig für KVz- und SVt-TAL über den Entgelten für die Neuschaltung einer solchen TAL liegen. Unserem Verständnis nach reduziert die WITA-Schnittstelle den im Rahmen einer Übernahme anfallenden Aufwand erheblich, was sich wiederum senkend auf die Entgelte für Übernahmen auswirken müsste. Aus unserer Sicht stehen, auch unter Berücksichtigung der Begründung des Konsultationsentwurfes, die hier vorgesehenen Entgelte für Übernahmen und Neuschaltungen, z. B. bei CuDA 2 Dr hochbitratig für KVz- und SVt-TAL, nicht in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu einander.

Im Übrigen verweisen wir diesbezüglich auf die Ausführungen unserer Stellungnahme vom 13.06.16.

5. Fazit

Die in dem vorliegenden Konsultationsentwurf zur Genehmigung vorgesehenen Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte liegen mitunter nach wie vor deutlich über den 2014 genehmigten Entgelten. Zwar hat die Beschlusskammer gegenüber den von der Antragstellerin beantragten Entgelten Absenkungen vorgenommen, nichtsdestotrotz liegen die unter anderem die Kündigungsentgelte 10 % - 24 % über den zuletzt genehmigten Entgelten. Diese nicht unbeachtliche Anhebung der Kündigungsentgelte kommt trotz abnehmender Schaltzeiten und zunehmender Skaleneffekte, die jeweils kostensenkend wirken müssten, zustande. Für den BREKO ist diese Entgeltentwicklung unter Berücksichtigung der vorangegangenen Ausführungen nicht plausibel nachvollziehbar. Wir vertreten daher nach wie vor die Meinung, dass unter Berücksichtigung von abnehmenden Schaltzeiten, zunehmenden Skaleneffekten, einer vorzunehmenden Optimierung der Fahrtzeiten durch Bündelung von Aufträgen, sowie der Effizienzvorteile durch IT-Systeme und Schnittstellen zu einer Absenkung der TAL-„Einmalentgelte“ gegenüber den 2014 genehmigten Entgelte kommen müsste. Daher müssen bei der Berechnung der TAL-Einmalentgelte nach Auffassung des BREKO deutliche Anpassungen – besonders unter Berücksichtigung von bereits existierenden und zukünftigen Effizienzpotentialen – vorgenommen werden.

Darüber hinaus erachtet der BREKO die vorliegende Prozessstudie des Fraunhofer-Instituts als eine für die Entgeltregulierung ungeeignete Grundlage, die den Anforderungen des § 34 TKG nicht gerecht wird.

Im Übrigen verweisen wir vollumfänglich auf die Ausführungen in unserer Stellungnahme vom 13.06.2016 in diesem Verfahren.

Für Rückfragen stehen wir der Beschlusskammer gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Benedikt Kind
Leiter Recht & Regulierung

Jan-Niklas Steinhauer
Referent Recht & Regulierung

Vorab per E-Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de
Vorab per Fax: 0228/146463

EWE TEL GmbH | Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Postfach 80 01
53105 Bonn

Sie erreichen uns:
EWE TEL GmbH
Cloppenburger Straße 310 | 26133 Oldenburg
Tel. 0441 8000-3810 | Fax 0441 8000-3899
daniel.karim@ewe.de | www.ewe.de
Ihr Ansprechpartner: Daniel Karim
Ihre Zeichen/Nachricht: BK3c-16-017

BK3c-16-017 10. August 2016

Stellungnahme zum Konsultationsentwurf einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

[- Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -]
[- Anlage vertraulich – nur für die Beschlusskammer -]

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

in dem oben genannten Verwaltungsverfahren ist am 27. Juli 2016 ein Konsultationsentwurf mit Stellungnahmefrist zum 10. August 2016 veröffentlicht worden.

Im Anschluss an die mündliche Verhandlung vom 2. Juli 2016 und unter Bezugnahme unserer Stellungnahmen vom 17. Mai 2016, 13. Juni 2016 und 29. Juni 2016, sowie unter Aufrechterhaltung unserer Anträge im Übrigen nehmen wir zum Konsultationsentwurf wie folgt Stellung:

A. Allgemeines

EWE TEL begrüßt zunächst, dass mit dem Konsultationsentwurf im Ergebnis die von der Antragstellerin beantragten Entgelte der Höhe nach zum Großteil als nicht genehmigungsfähig angesehen werden. Die Beschlusskammer erkennt damit richtiger Weise zumindest an, dass die beantragten Entgelte nach wie vor nicht mit den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung vereinbar sind.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass die Beschlusskammer keinen Anlass dazu gesehen hat, den Genehmigungszeitraum antragsgemäß zu bescheiden und diesen damit auf dreieinhalb Jahre zu verlängern. Zutreffender Weise wird die Kostenentwicklung neben anderen Faktoren wie L2-BSA vor allem auch durch das aktuell im Verfahren BK3e-15/011 verhandelte TAL-Standardangebot beeinflusst werden. Ein längerer Genehmigungszeitraum würde dieser Entwicklung nicht ausreichend Rechnung tragen.

B. Gewichtung der Entgeltpositionen für Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte führt zu erheblichem Anstieg der Tarife – negative Folgen für den Breitbandausbau

Im Ergebnis führen die Entgelttarife im Konsultationsentwurf dennoch zu einem **erheblichen Anstieg** der Kosten für die TAL-Vorleistung. EWE TEL verkennt dabei nicht den Umstand, dass die Entgelte im Vergleich zu den in 2014 genehmigten Tarifen teilweise weiter abgesenkt wurden. Dies betrifft insbesondere die Entgelte für die *„Bereitstellung einer KVz-TAL in Verbindung mit der Kündigung einer HVt-TAL"* und wird von EWE TEL insoweit ausdrücklich begrüßt.

Allerdings ergibt die **Gewichtung der einzelnen Entgeltpositionen** nach ihrer Bedeutung für den Markt (Marktnachfrage), dass die Absenkung einiger Entgeltpositionen die teils signifikanten Erhöhungen im Rahmen der Bereitstellung und der Kündigung nicht kompensieren können. Auch die Prozessstudie des Fraunhofer Instituts betrachtet insoweit die zwei *„wesentlichen Produktarten der Teilnehmeranschlussleitung"* (CuDA 2Dr nbr und CuDA 2 Dr hbr). In Summe steigen die Tarife im Vergleich zum vorangegangenen Genehmigungszeitraum damit erheblich.

Die Beschlusskammer führt insoweit lediglich an, dass bspw. das Tarifniveau der Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte der Basisvarianten CuDA 2Dr und CuDa 2Dr hbr um *„...durchschnittlich 6,6 %"* gegenüber den bisher genehmigten Tarifen steigen würde (vgl. S. 28 des Konsultationsentwurfs).

Diese Durchschnittsbetrachtung spiegelt jedoch **nicht die tatsächliche Nachfrage** wider. So steigt u.a. das Bereitstellungsentgelt für die wohl weit überwiegend nachgefragte Leistung *CuDA 2 Dr hochbitratig, Übernahme mit Arbeiten beim Endkunden*, von 55,25 € um **9,43%** auf 60,46 €.

Noch höher fällt der Tarifanstieg bei den **Kündigungsentgelten** aus. Für die Kündigung einer HVt-TAL (*CuDA 2Dr hochbitratig, Kündigung ohne gleichzeitige Umschaltung des Endkunden*) steigt das Entgelt im Vergleich zu den aktuell genehmigten Entgelten um **10,66%**. Noch größer fällt die Erhöhung bei entsprechender Kündigung einer KVz-TAL aus (*CuDA2 Dr hochbitratig für KVz-TAL und SVt-TAL, Kündigung ohne gleichzeitige Umschaltung des Endkunden*). Hier ergibt sich sogar eine Steigerung von **23,73 %**.

Die Erhöhung dieser wesentlichen Tarife führt im Ergebnis zu einer erheblichen Steigerung der Gesamtkosten für die TAL-Vorleistung, welche durch die von der Beschlusskammer vorgenommenen Absenkungen nicht kompensiert werden können. In der Folge **verringern** sich die für die **notwendigen Investitionen in den Breitbandausbau** zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel der TAL-Vorleistungsnachfrager.

Das Regulierungsziel der Beschleunigung des Breitbandausbaus gem. § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG wird damit verfehlt.

C. Erhöhungen nicht mit KeL vereinbar – insbes. Zeitansätze für Fahrten nicht genehmigungsfähig

Die deutlichen Erhöhungen der Tarife für die Bereitstellungs- (mit Arbeiten beim Endkunden) und Kündigungsentgelte werden von der Beschlusskammer neben der Behebung von

Nachweismängeln im Wesentlichen mit gestiegenen Fahrzeiten für die Fahrten zum HVt, KVz und zum Endkunden bzw. Parkplatzsuche, sowie mit den Fußwegen zwischen PKW und Schaltpunkten begründet (vgl. S. 40 f.).

Dem stehen jedoch auch **kostenmindernde Faktoren** wie geringere Zeitansätze für Schaltarbeiten am HVt und KVz sowie höhere Bündelungseffekte und gesunkene Kraftstoffpreise gegenüber, was aus Sicht von EWE TEL zu einer weiteren Absenkung der Entgelte bzw. jedenfalls nicht zu Erhöhungen im Vergleich zu den aktuell regulierten Entgelten führen müsste (vgl. S. 39 ff.).

I. Fahrzeiten

1. Prozessstudie des Fraunhofer Instituts nicht berücksichtigungsfähig - Beweiserhebung erforderlich

EWE TEL regt an, dass die Beschlusskammer eine **eigene Beweiserhebung** im Hinblick auf die Fahrzeiten vornimmt. Die inhaltlich von EWE TEL und einigen Wettbewerbern bestrittene Prozessstudie des Fraunhofer Instituts ist insoweit nicht berücksichtigungsfähig, da den dort behaupteten nachgewiesenen Fahrzeiten **erhebliche Zweifel** gegenüberstehen und diese streitige Tatsache daher **beweisbedürftig** ist, §§ 26 Abs. 1 Nr. 2, 24 Abs. 1 VwVfG.

Sowohl die gemessenen Fahrzeiten als auch der ergänzende Vortrag der Antragstellerin sind **nicht glaubhaft** dargelegt.

Im Hinblick auf die von der Antragstellerin behaupteten höheren Zeiten für die Parkplatzsuche reichen wir mit dieser Stellungnahme, **nur für die Beschlusskammer**, die **Anlage „HVt-Standorte Osnabrück und Cloppenburg"** ein.

Ausweislich der Prozessstudie des Fraunhofer Instituts wurden die Zeitaufnahmen im Field Service Nord (FS Nord C 6) auch in der als „repräsentativ" eingeordneten Zweigniederlassung Osnabrück durchgeführt (vgl. auch S. 45, 92 der Prozessstudie).

Wie auf den Lichtbildern unzweifelhaft zu erkennen ist, **verfügen sämtliche HVt-Standorte in Osnabrück und Cloppenburg über eine Vielzahl von Stellplätzen bzw. Parkmöglichkeiten** auf dem jeweiligen Betriebsgelände. Im Hinblick auf die in der Prozessstudie ermittelten MH-Aufträge und unter Berücksichtigung der nun einkalkulierten Strecke HVt – HVt findet eine Parkplatzsuche damit tatsächlich nicht statt. Die Fußwege PKW – HVt bzw. HVt – PKW können sich daher allenfalls im unteren Sekundenbereich bewegen.

Berücksichtigt man zusätzlich noch die von der Beschlusskammer anerkannten Bündelungsvorteile, dürften diese Zeitansätze gegen Null tendieren. Sollte die Beschlusskammer weitere Nachweise für erforderlich halten, wird EWE TEL diese auf Anfrage beibringen bzw. kurzfristig beschaffen können.

Auch für ML-Aufträge und damit für Schaltungen am KVz bzw. beim Endkunden sind in der weit überwiegenden Zahl der Fälle Parkmöglichkeiten am Schaltort bzw. dessen unmittelbarer Nähe vorhanden.

2. Prozessstudie auch nicht zum Nachweis geeignet – keine Aussage über KeL

Die **Prozessstudie** des Fraunhofer Instituts ist zur Verwendung im vorliegenden Verfahren auch nicht geeignet. Wir verweisen zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen im Übrigen auf unsere Stellungnahme vom 29. Juni 2016, mit der wir insbesondere bereits ausgeführt haben, dass es sich bei der Prozessstudie nicht um ein Gutachten handelt, die Prozessstudie eine Überprüfung der Messdaten anhand des KeL-Maßstabs nicht vornimmt und die in der Prozessstudie angewandte Methodik zu kritisieren ist.

Die Beschlusskammer hat die angegebenen Fahrzeiten der Antragstellerin jedoch auf Basis der Fraunhofer Prozessstudie anerkannt. Eine Überprüfung anhand des Maßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gem. § 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG i.V.m. § 32 TKG erfolgt dabei scheinbar nicht:

> *„...Die durch das Fraunhofer Institut neu ermittelten Grundzeiten – vor Berücksichtigung von Bündelungseffekten – für die Fahrten zum HVt, KVz und zum Endkunden, die Fußwege zwischen PKW und Schaltpunkten, die Aktivitäten „Auftrag vorbereiten und laden" sowie „Auftrag bearbeiten und abschließen" (jeweils MH und ML-Aufträge)* ***wurden auf Basis der Ergebnisse des Fraunhofer Gutachtens anerkannt****. ..."*
>
> *„...Die von der Beschlusskammer durch Vergleich mit Daten aus dem Fraunhofer Gutachten 2012, das auch Grundlage für die mit Entgeltantrag vom 05.03.2014 ausgewiesenen Fahrzeiten gewesen ist, identifizierten teilweise deutlichen Erhöhungen ... erklärt die Antragstellerin einerseits mit einer Fehlerkorrektur (siehe unten). Andererseits verweist sie auf ein gestiegenes Verkehrsaufkommen, Behinderungen durch ruhenden Verkehr, Mehraufwand bei der Parkplatzsuche sowie darauf, dass die neue Standortauswahl noch in höherem Maße als bislang* ***repräsentativ*** *sei..."*
>
> *„...****Die Beschlusskammer hat den auf Basis der aktuellen Beobachtungen zu verzeichnenden Anstieg der Fahrzeiten anerkannt.*** *Nach Auffassung der Beschlusskammer können die dargelegten Ursachen eine Zunahme der Fahrzeiten gegenüber früheren Jahren grundsätzlich erklären..."*
>
> (vgl. Ziff. 4.2.3.1.1.5.2.4, Hervorhebungen nur hier)

Nach Ansicht von EWE TEL stellt eine allein auf der Prozessstudie und der Erklärung der Antragstellerin beruhende Anerkennung der Fahrzeiten ein **Sachverhaltsermittlungsdefizit** dar.

EWE TEL verkennt dabei nicht, dass die Beschlusskammer die in der Kalkulation enthaltenen Bündelungseffekte erhöht hat. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass sich die von Amts wegen vorzunehmende Prüfung der Fahrzeiten durch die Beschlusskammer (auch) aufgrund **qualifizierten Bestreitens** der Wettbewerber sowohl auf die Glaubhaftigkeit der Prozessstudie (s.o.) und des ergänzenden Vortrags der Antragstellerin als auch auf die Frage erstrecken muss, ob die Antragstellerin die vorhandenen Ressourcen im Hinblick auf die Fahrzeiten effizient einsetzt.

Es ergeben sich aus der Prozessstudie auch **keine hinreichenden Anhaltspunkte** für ein tatsächlich **gestiegenes Verkehrsaufkommen**:

> *„Dabei impliziert eine hohe Bevölkerungsdichte tendenziell eine geringere Entfernung zwischen den zu bearbeitenden technischen Einrichtungen. Mit einer höheren Bevölkerungsdichte sind jedoch auch größere Verzögerungen aufgrund der höheren Verkehrsdichte sowie der Parkplatzsuche verbunden."*
>
> (vgl. Fraunhofer Prozessstudie Teilnehmeranschlussleitungen v. 19. April 2016, S. 26-27)

Einen Nachweis für diese These bleibt die Prozessstudie schuldig. Insbesondere enthält die Prozessstudie keine Angaben darüber, ob die beobachteten Fahrzeiten und Abläufe effizient sind. Weitere Nachweise hat die Antragstellerin zu diesen von EWE TEL substantiiert bestrittenen Behauptungen jedenfalls nicht ersichtlich beigebracht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht der Sinn des Effizienzmaßstabs darin, einen **Als-Ob-Wettbewerbspreis** zu simulieren, dh. mit dem regulierten Entgelt den Preis vorwegzunehmen, der sich in einem wirksamen Wettbewerbsumfeld durch den Zwang zur optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen auf Grund der Marktkräfte einstellen würde (zusammenfassend: BVerwG, Urt. v. 3.9.2014, Az. 6 C 19/13 = NVwZ 2015, S. 225, 226).

Da weder die Prozessstudie noch die von der Antragstellerin behaupteten Gründe für den Anstieg der Fahrzeiten dieser Anforderung Rechnung tragen, obliegt es umso mehr der Beschlusskammer eine entsprechende Effizienzprüfung vorzunehmen.

Ein effizientes Unternehmen welches sich dem Zwang zur optimalen Nutzung vorhandener Ressourcen ausgesetzt sehen würde, hätte einerseits die Disposition entsprechend angepasst um so die Anzahl der erforderlichen Fahrten zu reduzieren. Auch hierzu hat EWE TEL bereits vorgetragen. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Prozessstudie des Fraunhofer Instituts u.a. die FSC-Disposition auftragsgemäß schon nicht erfasst.

Weiterhin würde ein solches Unternehmen den Anteil der Fremdvergabe in diesem Bereich deutlich erhöhen. Der Verweis der Beschlusskammer auf die *„Tarifeinigung Telekom Service der Deutschen Telekom AG und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di vom 20.07.2007, Abschnitt II, Buchstabe G - Verga-*

bereduzierung" regelt den Bereich Call Center DTKS und ist insoweit unzutreffend. Im Übrigen verweisen wir auch bzgl. der Fremdvergabe auf unsere Stellungnahme vom 13. Juni 2016.

Auch ist der Hinweis der Beschlusskammer auf die vorgeblich *„aktuellsten Daten des BMVI unter Angabe des statistischen Kompendiums „Verkehr in Zahlen" 15/16, 44. Jahrgang / September 2015"* (vgl. S. 40) unzutreffend.

Ausweislich der Angaben des statistischen Kompendiums auf S. 221 ist der Anteil des von der Beschlusskammer genannten **motorisierten Individualverkehrs** seit dem Jahr 2012 von 80,7 % auf konstant 80,5 % **zurückgegangen**. Selbst wenn die Beschlusskammer den auf S. 219 weiterhin ausgewiesenen leichten Anstieg der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs von 914,6 Mrd. (2012) auf 939,4 Mrd. Km (2014) gemeint hat, ergibt sich daraus im Ergebnis nichts anderes. Zunächst handelt es sich ausweislich der Fußnote zur Jahreskennzahl 2014 bei den von der Beschlusskammer genannten *„Daten"* lediglich um vorläufige, mithin um geschätzte Werte. Die zutreffende Schätzung unterstellt, würde diese aber lediglich eine Steigerung **2,71%** von bedeuten und vermag damit den enormen Anstieg bei den Bereitstellungs- und insbesondere den Kündigungsentgelten (s.o.) nicht zu erklären.

3. Einstellung eines neuen Wertes für Fahrzeiten zum HVt hat keine Auswirkungen auf KVz-TAL

Unter Berufung auf die Prozessstudie des Fraunhofer Instituts führt die Beschlusskammer an, dass in der Studie aus 2012 ein zu niedriger Wert für Fahrzeiten zum HVt (MH-Variante) durch das Fraunhofer Institut angegeben worden sei.

> *„Zur Erhöhung der **Fahrzeiten zum HVt**, die sich bei den **MH-Varianten** und damit auch auf die Kündigungsentgelte auswirkt, führt die Antragstellerin in ihrer Antwort vom 16.06.2016 zu Frage 2.2 sowie in ihrer E-Mail vom 04.07.2016 aus, dass für diese Strecke im Fraunhofer Gutachten 2012 **irrtümlich** ein **zu niedriger Wert** eingestellt worden sei, nämlich die Zeit für die Fahrt vom KVz zum HVt... Die Ursache für den Anstieg der Fahrzeit sei somit eine Fehlerkorrektur."*
>
> *„Die von der Antragstellerin dargelegte irrtümliche Ableitung der Zeit für die Fahrt zum HVt aus den damaligen Ansätzen der Fahrzeit vom KVz zum HVt ist unter Einbezug der aktuellen Ausführungen der Antragstellerin nachvollziehbar, war **in den beiden Vorverfahren für die Beschlusskammer** jedoch **nicht ersichtlich**."*
>
> *„Da die Fahrzeit von einem KVz im Einzugsbereich eines HVt weniger Zeit in Anspruch nimmt als die Fahrt **von einem HVt zu einem anderen HVt**, ist der geltend gemachte Anstieg der Prozesszeit aufgrund der Beseitigung eines Kalkulationsfehlers insoweit schlüssig..."*
>
> (vgl. Konsultationsentwurf, S. 40/41, Hervorhebung nur hier)

EWE TEL stellt zunächst fest, dass dem **Fraunhofer Institut** bei der Erstellung der **Prozessstudie** offensichtlich **erhebliche Fehler** unterlaufen, welche weder für die Beschlusskammer noch für die Wettbewerber (aufgrund umfangreicher Schwärzungen) zu identifizieren sind und die Verwendung der Prozessstudie als *„repräsentatives Gutachten"* bereits vor diesem Hintergrund ausschließen.

EWE TEL bestreitet zudem, dass die von der Antragstellerin behauptete Fehlerkorrektur in der Sache zutreffend ist. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb im Kündigungsfall stets die Fahrt von einem HVt zu einem anderen HVt anzusetzen sein soll, wie es von der Beschlusskammer auf S. 41 dargelegt wird.

Jedenfalls hat dies aber keinerlei Auswirkungen auf die Entgelte für die KVz-TAL, insbesondere deren Kündigung. Gerade diese sollen aber nach dem vorliegenden Konsultationsentwurf mit Abstand am deutliches steigen. Wie die Beschlusskammer selbst ausführt, nimmt die Fahrt von einem HVt zu einem anderen HVt mehr Zeit in Anspruch als die Fahrt von einem KVz zu einem HVt. Gleiches gilt nach Ansicht von EWE TEL bei effizienter Routenoptimierung im Verhältnis der Fahrten von einem KVz zu einem anderen KVz bzw. einem Endkunden.

D. Bedeutung der Kündigungsentgelte würdigen – Wechselwirkungen zu L2-BSA und Vectoring ausreichend berücksichtigen

Die Beschlusskammer betont zutreffend, dass die Bedeutung der Kündigungsentgelte zukünftig **stark zunehmen** wird (vgl. S. 23 des Konsultationsentwurfs), verkennt dabei aber bedauerlicher Weise, dass die Bedeutung der Kündigungsentgelte **bereits heute** im Vergleich zum Jahr 2014 wesentlich zugenommen hat und auch im Genehmigungszeitraum weiter zunehmen wird.

Ausweislich des von der Bundesnetzagentur veröffentlichten **Jahresberichts 2015** ist die Zahl der von der Antragstellerin angemieteten TAL bereits seit dem Jahr 2012 rückläufig (vgl. BNetzA, Jahresbericht 2015, S. 57).

Dieser Trend hat sich seit dem Jahr 2014 verstärkt. Als eine der wesentlichen Ursachen nennt die Bundesnetzagentur in diesem Zusammenhang selbst eine Verlagerung der Vorleistungsnachfrage zu **Bitstrom**- und Resaleprodukten der der Antragstellerin.

Dieser **Trend** wird sich einerseits im Laufe des Genehmigungszeitraums aufgrund der absehbaren Veröffentlichung eines **L2-BSA-Standardangebots** im Verfahren BK3-15-003 noch erheblich **verstärken**.

Vor allem aber ergibt sich aus der Regelung im Verfahren BK3-15/004 (**Vectoring im Nahbereich**) aus Ziff. 1.1.1 des Tenors i.V.m. Anlage 2, Ziff. II.6. Abs. (3) für die Antragstellerin, dass sie im Falle der nachträglichen Kündigung die anfallenden Kosten für die Kündigung oder Migration **kompensiert**.

Die **gleiche Pflicht** trifft allerdings gem. Anlage 2, Ziff. II.7. lit. d) auch diejenigen **Zugangsnachfrager**, welche von ihrem Abwehrrecht Gebrauch machen. In diesem Fall hätten die Zu-

gangsnachfrager gegenüber dritten Zugangsnachfragern die entsprechenden Kosten für die Kündigung und die Migration bei der Antragstellerin zu tragen.

Im Ergebnis führt diese Regelung in Verbindung mit den gestiegenen Kündigungsentgelten nicht nur zu einer erheblichen Benachteiligung derjenigen Unternehmen, welche ihr Abwehrrecht ausüben. Vor allem ist vor diesem Hintergrund ein weiterer Anstieg bei den TAL-Kündigungen absehbar, was zu weiteren Bündelungseffekten bei der Antragstellerin führen dürfte. Der abwehrende Nachfrager müsste den Wettbewerbern und sogar der Antragstellerin diese überhöhten Kündigungsentgelte erstatten.

Die durchweg gestiegenen Tarife für die Kündigungsentgelte tragen dieser Entwicklung jedoch in keiner Weise Rechnung. Die Beschlusskammer ist hier gehalten, eine **Prognoseentscheidung** für die Entwicklung in den nächsten zwei Jahren zu treffen. Wir regen daher an, die Kündigungsentgelte auch vor diesem Hintergrund neu zu bewerten.

E. Vertraglich bisher nicht vorgesehene neue (Zugangs-) Leistung steht Genehmigung eines Migrationsentgelts nicht entgegen

Die Verweigerung der Entgeltgenehmigung zur Massenumschaltung begründet die Beschlusskammer im Konsultationsentwurf mit einer fehlenden Leistungsbeschreibung (vgl. Konsultationsentwurf, S. 44).

Diese Begründung trägt jedoch nicht, wenn die eigentliche Koordinierungsleistung der Schaltungen einzig durch den Nachfrager durchgeführt wird und die Betroffene lediglich – wie von EWE TEL in der Stellungnahme am 13. Juni 2016 beschrieben – entsprechend fakturieren muss.

Erst recht erscheint die Ablehnung unseres Antrags vor dem Hintergrund rechtswidrig, als das die Beschlusskammer der Antragstellerin ganz offenbar Entgelte genehmigt, auch ohne das eine vorherige Überprüfung und Genehmigung der Leistung geschweige denn eine vertragliche Vereinbarung mit dem Nachfrager stattgefunden hat.

Ein besonders eklatantes Beispiel dieser Ungleichbehandlung ist die DPBO-Messung, welche nach Meinung der Beschlusskammer im Rahmen einer KVz-Erschließung durchgeführt werden muss (vgl. Beschluss BK3 11/022 vom 30.11.2011 S.31-33). Auch wurden dazu nach Angaben der Beschlusskammer Aufwandsermittlungen durchgeführt, ohne dass die eigentliche Leistung beschrieben war. Es bleibt fraglich, warum eine vergleichbare Vorgehensweise in Falle der Migrationsentgelte nicht auch angewendet werden kann bzw. aus Erwägungen der Gleichbehandlung sogar angewendet werden muss. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der Abschluss des Verfahrens BK3-15/011 (TAL-Standardangebot) ungewiss ist und voraussichtlich ein erheblicher Teil des Genehmigungszeitraums bereits verstrichen sein wird.

F. Fazit

Die genehmigten Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte liegen zum Teil deutlich über den in 2014 genehmigten Tarifen. Gemessen an ihrer Bedeutung für den Markt führt dies in Summe zu **erheblichen Mehrkosten**.

Den enormen Anstieg begründet die Beschlusskammer trotz zahlreichen **kostenmindernden** Faktoren wie geringeren Zeitansätzen für Schaltarbeiten am HVt und KVz sowie höheren Bündelungseffekte und gesunkenen Kraftstoffpreise im Wesentlichen mit gestiegenen Fahrzeiten auf Basis einer von der Antragstellerin beauftragten Prozessstudie des Fraunhofer Instituts.

Die in der Prozessstudie ermittelten Fahrzeiten und die erläuternden Ausführungen der Antragstellerin sind jedoch **nicht berücksichtigungsfähig**, da diesen erhebliche Zweifel gegenüberstehen und von den Wettbewerbern qualifiziert bestritten wurden.

Auch wäre die Prozessstudie, ihre Berücksichtigungsfähigkeit unterstellt, **nicht geeignet**, die Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung nachzuweisen.

Weiterhin hat die Beschlusskammer die Bedeutung der Kündigungsentgelte für den Genehmigungszeitraum nicht ausreichend gewürdigt.

Eine vertraglich bisher nicht vorgesehene neue Zugangsleistung steht der Genehmigung eines entsprechenden Migrationsentgelts nicht entgegen.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Anträge und Stellungnahmen vom 17. Mai 2016, 13. Juni 2016 und 29. Juni 2016.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

ppa.
Matthias Büning

i.A.
Daniel Karim

M-net Telekommunikations GmbH | Emmy-Noether-Straße 2 | 80992 München

An die
Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 80015
53105 Bonn

Datum: 05.08.2016
Recht & Regulierung
Ansprechpartner:
Maximilian von Websky
E-Mail:
Maximilian.vonWebsky@m-net.de
Telefon: 089 45200 9521
Telefax: 089 45200 7 9521

Per Mail an: BK3-Konsultations@bnetza.de

BK3c-16/017

Veröffentlichung des Entwurfs einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag, sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service Calls und GK-Anschaltung („TAL-Einmalentgelte")

- Diese Stellungnahme enthält KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -

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

der Konsultationsentwurf sieht eine Steigerung der Kündigungsentgelte von derzeit 11,91 / 13,82 € (HVt-TAL / KVz-TAL ohne gleichzeitige Umschaltung des Endkunden) auf 13,07 € / 17,10 € und somit um **9,74% bzw. 23,73%** vor sowie von derzeit 2,30 € (HVt-TAL und KVz-TAL mit gleichzeitiger Umschaltung des Endkunden) auf 2,61 € und somit um **13,78%** vor. Diese Steigerungen wären nicht nur Gift für einen wettbewerblichen FTTC-Ausbau, da die Kündigungsentgelte für die HVt-TAL zu den Neuschaltungsentgelten für die KVz-TAL hinzugerechnet werden müssen, sondern insbesondere auch für die Migration von Kupfer-TAL auf neu errichtete FTTB/H-Anschlüsse, da trotz der dauerhaften

Beendigung der TAL-Nutzung die Telekom Deutschland dafür noch eine hohe „Abschiedsprämie" erhalten würde.

Auch gerade in der gegenwärtigen Phase, in der die Bundesnetzagentur eine weitgehende Bevorrechtigung der Telekom Deutschland aufgrund deren Investitions- und Ausbauzusage für den Vectoring-Einsatz im Nahbereich plant, würde sich bei Inkrafttreten des Konsultationsentwurfs die Belastungen für Infrastrukturwettbewerber insbesondere bei der Migration zu FTTB/H-Netzen weiter verschärfen.

Die für die Entgeltsteigerungen vom Konsultationsentwurf angeführten Gründe überzeugen nicht.

1. Kündigungsentgelt 0 € Im Falle FTTB/H-Migration

Bezüglich des Antrages, ein Kündigungsentgelt von 0 € im Falle einer Migration von Teilnehmernanschlüssen auf FTTB/H-Anschlüsse zu genehmigen oder die Genehmigung von Kündigungsentgelten abzulehnen, meint der Konsultationsentwurf (S. 22f.), dass dies nur in einem Szenario in Betracht kommen könnte, wenn die Antragstellerin selbst ihr Kupferleitungsnetz durch ein FTTB/H-Netz ersetzen möchte. Dies sei für den Genehmigungszeitraum nicht zu erwarten. Zwar ist letztere Aussage auch aus unserer Sicht richtig, dennoch überzeugen die Fokussierung des Konsultationsentwurfs auf die Strategie der Antragstellerin und die damit einhergehende Ablehnung unseres Antrages nicht.

Zunächst ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG die Bundesnetzagentur im Rahmen einer Entgeltgenehmigung bei der Prüfung der Effizienz grundsätzlich nicht an organisatorische Entscheidungen des regulierten Unternehmens gebunden ist, die die Zuordnung von Kosten zu der entgeltregulierten Leistung betreffen (BVerwG 6 C 39.14, Rn. 18). Voraussetzung für die Berücksichtigung geltend gemachter Einzelkosten bei der Entgeltfestsetzung ist nach der Rechtspechung des BVerwG entgegen den Aussagen des Konsultationsentwurfs nicht die vom regulierten Unternehmen verfolgte Geschäftsstrategie und somit nicht die Frage, ob und wann die Antragstellerin ihr Kupferleitungsnetz durch ein FTTB/H-Netz ersetzt, sondern die Frage, ob diese Kosten auch unter den Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs entstehen würden (BVerwG 6 C 19.13, Rn. 15 zu den TAL-Kündigungsentgelten). Somit stellt sich die Frage, ob die Antragstellerin unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs auf die Vornahme der fraglichen Tätigkeiten verzichten würde (BVerwG 6 C 19.13, Rn. 21).

Wenn es durch die Aufhebung der Schaltung der Antragstellerin darum gehen soll, die unberechtigte Weiternutzung der Teilnehmeranschlussleitungen technisch auszuschließen und den betreffenden Netzbetreiber technisch an der Weiternutzung der Leitung zu hindern, so trifft dies im Falle der Migration einer bisher genutzten TAL auf einen FTTB/H-Anschluss uneingeschränkt zu. Es ist im Falle eines FTTB/H-Anschlusses technisch (und auch rechtlich) ausgeschlossen, dass die bisherige TAL weiter genutzt wird. Es verwundert insofern, dass im Konsultationsentwurf wiederum die vermeintliche Gefahr einer unberechtigten Weiternutzung in den Vordergrund gespielt wird, obwohl dies im vergangenen Entgeltgenehmigungsverfahren selbst von der Antragstellerin nicht mehr vorgetragen wurde:

> *„Das von den Beigeladenen vielfach kritisierte Argument der Antragstellerin, die TAL könnte sonst missbräuchlich weitergenutzt werden, wird von dieser so nicht mehr vorgetragen und ist daher hier nicht zu bewerten."*
>
> BK3c-14/001, S. 30.

1. Im Falle eines FTTB-Anschlusses wird die bisherige, bis zu 1. TAE reichende TAL, durch Schwenken der Endleitung auf das FTTB-Netz technisch getrennt. Es besteht anschließend keine galvanische Verbindung mehr bis zum Teinehmeranschluss. Die (Kupfer-)Teilnehmeranschlussleitung beginnend vom HVt oder KVz und endend beim Teilnehmer verliert ihre Funktion. Damit kann physikalisch die TAL nicht weitergenutzt und somit auch nicht „missbräuchlich" vom betreffenden Netzbetreiber (der diesen TAL-Zugang überhaupt nicht mehr nachfragt) genutzt werden.

2. Das identische Bild ergibt sich im Falle eines FTTH-Ausbaus. Soweit auch eine Gebäudeverkabelung mit Glasfaser erfolgt, wird in der jeweiligen Wohnung eine „LWL-TAE" installiert, die mit einem Medienkonverter (zur Wandlung auf elektrische Signale) verbunden wird. Die LWL-TAE ersetzt die „1. TAE". Auch hier verliert die bisherige Kupfer-TAL endgültig ihre Funktion. Im Falle einer Migration aller Kunden auf FTTH-Anschlüsse wird der betreffende Netzbetreiber auch die Kollokationen am HVt oder KVz der Antragstellerin zurückbauen, da er insoweit nicht mehr Zugangsnachfrager der Antragstellerin ist.

Das vom Konsultationsentwurf bemühte Argument, dass der Antragstellerin nicht erkennbar sei, ab wann der Endkunde des Zugangsnachfragers an dessen Glasfasernetz angeschlossen wird und dewegen die Gefahr einer unberechtigten Weiternutzung besteht, trifft nicht zu. Nach dem von der Antragstellerin selbst vorgelegten TAL-Standardvertrag mit der Zusatzvereinbarung APL bzw. ZwVt. wird die Umschaltung einer Endleitung per Beschaltungskarte dokumentiert und der jeweilige Vertragspartner per eMail informiert (bei vollständiger Rangierung des Endleitungsnetzes bereits vorab 5 Arbeitstage vor Aufnahme der Arbeiten). Auch wenn wir im Standardangebotsverfahren grundsätzliche Änderungen an der Zusatzvereinbarung APL bzw. ZwVt. gefordert haben, so bestand Einigkeit mit der Dokumentation einer Rangierung sowie der gegenseitigen Information. Damit weiß die Antragstellerin, dass der Endkunde an das Glasfasernetz des bisherigen Zugangsnachfragers angeschlossen ist. Somit wäre eine Aufhebung der Schaltung am HVt oder KVz eine völlig überflüssige Tätigkeit, auf die im funktionierenden Wettbewerb zur Kostenvermeidung verzichtet würde.

Auch nach § 77k TKG-E („DigiNetzG") wird die Antragstellerin im Falle eines FTTH-Ausbaus von Bestandsgebäuden mit bisheriger Kupferverkabelung aufgrund der Vorschrift nach § 77k Abs. 1 Satz 3 TKG-E informiert werden. Danach ist die Verlegung neuer Netzinfrastruktur in Gebäuden nur statthaft, soweit keine Nutzung bestehender Netzinfrastrukturen in Gebäuden nach den Absätzen 2 und 3 möglich ist. Somit wird es im Regelfall zu Mitnutzungsanträgen kommen und die Antragstellerin auch von einem FTTH-Ausbau Kenntnis erlangen (der ihr aufgrund der eigenen Marktbeobachtung ohnehin bekannt sein wird).

2. Erhöhungen der Kündigungsentgelte im Übrigen nicht nachvollziehbar

Wenn die anerkannten Zeitansätze für Schaltarbeiten am HVt nach den Aussagen des Konsultationsentwurfs unter den bislang anerkannten Werten liegen:

> Die für Schaltarbeiten aus Anlass von Übernahmen und Neuschaltungen bzw. Kündigungen akzeptierten Aktivitätszeiten liegen unter den bislang anerkannten Werten (**[BuGG]** Minuten / **[BuGG]** Minuten bzw. **[BuGG]** Minuten).

und für Schaltarbeiten am KVz noch unterhalb des in der Vorgängergenehmigung als KeL bislang anerkannten Wertes:

> Im Übrigen bestätigen die Beobachtungen des Fraunhofer Instituts die Auffassung der Beschlusskammer in vorausgegangenen Entgeltgenehmigungsverfahren, wonach die Zeit für eine Schaltung am KVz deutlich unter dem Ansatz für eine Schaltung am HVt liegt. Dabei liegt die Aktivitätszeit nach dem Fraunhofer Gutachten sogar noch unter dem Wert, der bislang in die Berechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einbezogen wurde (**[BuGG]** Minuten).

Konsultationsentwurf S. 39

und da bei der Kündigung Schaltarbeiten beim Endkunden nicht anfallen, so müssen die **angeblich längeren Fahrtzeiten diese senkenden Effekte massiv überkompensieren**. Laut Konsultationsentwurf (S. 40) sei in dem Fraunhofer Gutachten 2012 für MH-Aufträge (und somit für die Kündigung einer HVt-TAL relevant) „irrtümlich" die Fahrtzeit vom KVz zum HVt angesetzt worden, wobei die Beschlusskammer dies in der Vorgängerentscheidung nicht erkannt habe. In der Vorgängerentscheidung BK3c 14-001 wurde dagegen betont, dass eine „aufwendige" Erhebung (S. 32) und eine „vergleichsweise aktuelle Fahrtzeitenermittlung" (S. 48) durch Fraunhofer erfolgt sei:

> **Prozesszeiten**
>
> **Die überwiegenden Prozesszeiten der CuDA 2 Dr und der CuDA 2 Dr hbr – alle Ansätze der Montage im Ressort DTTS FS (Fieldservice) sowie die Maßnahmen in Zusammenhang mit der Reduzierung des manuellen Schaltens im Ressort DTTS CCC (Competence Center Consumer) und der Disposition im Ressort DTTS Dispo – gehen wie schon im vorausgegangenen Verfahren BK 3c 12-070 auf eine aufwendige Erhebung des Fraunhofer Instituts zurück.**

BK 3c-14/001, S. 32

> **Denn gegenüber dem Zeitpunkt der Erhebung des einbezogenen Bündelfaktors ([BuGG]) hat die Nachfrage von TAL in der Fläche deutlich zugenommen, während die Wettbewerber in der Anfangsphase vorrangig TAL an HVt in größeren Städten nachfragten. Durch die damit verbundene Erhöhung der Zahl der erschlossenen HVt und der Durchführung von Schaltungen an kleineren HVt in ländlichen Regionen ergeben sich tendenziell geringere Bündeleffekte. Dabei sind schnellere Fahrten auf dem Land, wie sie von Beigeladenen zu 6. in ihrer Stellungnahme vom 17.02.2014 erwähnt werden, in den Berechnungen der Beschlusskammer berücksichtigt, da die vergleichsweise aktuelle Fahrzeitenermittlung des Fraunhofer Gutachtens aus dem Jahr 2012 mit den Bündelfaktoren aus dem früheren Fraunhofer Gutachten kombiniert werden. Gegenüber der letzten Entscheidung vom 17.10.2012 ist darüber hinaus die Anzahl der TAL-Bereitstellungen und -kündigungen zurückgegangen, was tendenziell ebenfalls geringere Bündelungsmöglichkeiten zur Folge hat.**

BK 3c-14/001, S. 48

Hinsichtlich der Wegestrecken sei nach den verschiedenen Prozessvarianten unterschieden worden:

> Für sämtliche Aktivitäten sind differenzierte Zeiten insbesondere für die Schaltung am HVt, den Fußweg zum HVt und die Vor- und Nachbereitung des Auftrags ausgewiesen. Die Fahrzeiten werden nach den anlässlich der verschiedenen Prozessvarianten zurückgelegten Strecken unterschieden.

BK 3c-14/001, S. 45.

Die Zeitaufnahmen seien durch Fremdaufschreibungen (auch für die Fahrt zum HVt!) erfolgt:

> • Die Zeitaufnahmen erfolgten durch Fremdaufschreibung (paginierte Seite 1471 im Verfahren BK 3c-12-070). Neben den Zeiten wurden auch die Bezugsmengen (insbesondere
>
> Anzahl von TAL-Aufträgen) erfasst, um bei Ablaufabschnitten, die für mehrere Einzelaufträge gleichzeitig durchgeführt werden (z. B. Fahrt zum HVt), eine Umrechnung auf die einzelne TAL vornehmen zu können (paginierte Seite 1477 im Verfahren BK 3c-12-070). Aus den beobachteten Ergebnissen wurden pro Ablaufabschnitt arithmetische Mittelwerte über alle Standorte gebildet.
>
> Eine Verwendung des Fraunhofer Gutachtens auch für den hier relevanten Genehmigungszeitraum ist nach Auffassung der Beschlusskammer zulässig, weil für die erhobenen technischen Aktivitäten keine Änderungen gegenüber der vorausgegangenen Genehmigungsperiode erkennbar sind. Denn in Bezug auf die Zeitansätze für Schaltungen an HVt, KVz und beim Endkunden, für Fahrten mit dem PKW und Fußwege haben sich seit der Fraunhofer-Erhebung keine Hinweise ergeben, wonach Effizienzfortschritte eingetreten und infolgedessen Zeitanpassungen geboten wären (siehe auch Ziffer 5.2.3.1.1.5).

BK 3c-14/001, S. 32 f.

Entgegen den Aussagen des Konsultationsentwurfs (S. 41) ist es damit gerade **nicht „nachvollziehbar“**, dass einerseits angeblich aufwendige Zeitaufnahme-Messungen vorgenommen wurden und andererseits ein „Kalkulationsfehler“ entdeckt worden sei, der nunmehr korrigiert werden müsste und die Kündigungsentgelte somit erheblich ansteigen lassen würde. Auch in der Vor-Vorgängerentgeltgenehmigung 2012, bei der das Fraunhofer-Gutachten 2012 verwendet wurde, gibt die Beschlussbegründung an, dass bezüglich der Fahrtzeiten je nach Prozesvariante je zurückgelegter Strecke unterschieden worden sei:

> in früheren Kostennachweisen insbesondere die Zeiten für die Schaltung am HVt, den Fußweg zum HVt und die Vor- und Nachbereitung des Auftrags in einer Summe ausgewiesen worden sind.
>
> Schließlich hat die Antragstellerin auch die Darstellung der Fahrtzeiten geändert.
>
> Während bislang zwischen Fahrten aus Anlass von Montagen am HVt, am KVz und leitungsseitiger Arbeiten am APL einerseits und andererseits ggf. zusätzlicher Fahrten aufgrund von Schaltungen beim Endkunden unterschieden wurde (vgl. Beschluss BK 3c-10-087 vom 30.06.2010, S. 30 des amtl. Umdrucks), erfolgt jetzt eine noch weitergehende Differenzierung nach den anlässlich der verschiedenen Prozessvarianten zurückgelegten Strecken.

BK 3c-12/070, S. 38

Auch ist für uns in Würdigung der Beschlussbegründung 2012 nicht nachvollziehbar, wie „irrtümlich" eine Wegstrecke vom KVz zum HVt für die MH-Varianten eingestellt worden sei. Die Beschlussbegründung 2012 führt dagegen aus, dass Fahrzeiten vom und zum KVz früher überhaupt nicht separat ermittelt wurden, sondern erst in 2012 eine Ermittlung erfolgt sei und sich daraus sogar eine Erhöhung der Prozesszeit ergeben habe. Damit wäre es aber widersprüchlich, wenn für MH-Aufträge eine Fahrtzeit von einem KVz aus angesetzt worden wäre:

> Im Hinblick auf die Prozessvariante „Neuschaltung mit Arbeiten am KVz und ohne Arbeiten beim Endkunden" ist zu beachten, dass deren Fahrzeit bislang in den gewichteten Durchschnittswert für MH-Aufträge eingeflossen war und diesen – wegen der geringen Stückzahl – nicht wesentlich beeinflusste. Durch die nunmehr separat durchgeführte Ermittlung (Schreiben RAP-8 vom 14.05.2012, Antwort zu Frage 4.3) erhöht sich die betreffende Prozesszeit laut Antrag deutlich

BK 3c-12/070, S. 410

Insgesamt ist es erstaunlich, wie der Konsultationsentwurf angesichts dieses Hintergrunds überhaupt zum Ergebnis gelangen kann (S. 40), die Ergebnisse des Fraunhofer Gutachtens anzuerkennen. Der Sachverhalt kann nach unserer Auffassung auf dieser Basis nicht zutreffend ermittelt werden. Die angebliche Zeitmessung verschiedener Prozessvarianten je Strecke durch Fraunhofer steht im Widerspruch zu einem geltend gemachten Kalkulationsfehler, der dann offensichtlich nicht durch eine Vorort-Untersuchung entstanden sein kann.

Für den Leser des Konsultationsentwurfs ist zudem nicht nachvollziehbar, warum aufgrund der „Fehlerkorrektur" im Hinblick auf längere Fahrtzeiten zum HVt die Kündigung einer HVt-TAL um 9,74% gegenüber den bisher genehmigten Entgelten steigen soll,

während die offentlich von dieser Korrektur nicht betroffene Kündigung einer KVz-TAL um 23,73% ansteigen soll. Die Prozesszeiten für Schaltarbeiten am KVz können hier offensichtlich nicht die Ursache sei, weil diese laut Begründung (S. 39) unterhalb des bisherigen Wertes liegt. Auch die „aktuellen Beobachtungen" der Beschlusskammer zur Zunahme des Individualverkehrs (S. 40), die keine Information enthalten, wie diese Beobachtungen objektiv und dokumentiert entstanden sind, können diese massive Steigerung der Kündigungsentgelte für die KVz-TAL nicht erklären. Die in der Beschlusspassage zusätzlich genannten Daten des BMVI in der Dokumentation „Verkehr in Zahlen" von September 2015 führt wortlich aus, dass es über den motorisierten Individualverkehr keine amtliche Statistik gibt. Die Daten des BMVI sind daher nur Schätzannahmen:

> *„Über den motorisierten Individualverkehr und den nicht motorisierten Verkehr gibt die amtliche Statistik keine Auskunft. Mithilfe eines Personenverkehrsmodells werden vom DIW Berlin daher jährlich das Aufkommen und die Leistung dieser Verkehrsarten geschätzt."*
>
> Verkehr in Zahlen, 2015/2016, 44. Jahrgang, S. 212

Nach diesen Schätzungen seien die Personenkilometer in 2012 von 914,6 Mrd. km auf 939,4 Mrd. km in 2014 und somit um 2,71% angestiegen. Dieser Anstieg der motorisierten Individualverkehrs kann ein Anstieg der Kündigungsentgelte für die KVz-TAL um 23,73% somit **nicht erklären.**

Wir **beantragen** die vollständige Nichtberücksichtigung der Fahrtzeiten aufgrund unglaubwürdiger, intransparenter und nicht nachgewiesener Angaben der Antragstellerin, die sich zur Begründung dieser Kostenposition inhaltlich auf das Fraunhofer-Gutachten berufen hat (§ 34 Abs. 4 und Abs. 5 TKG).

Trotz der Fokussierung dieser Stellungnahme zum Konsultationsentwurf auf die Thematik der Kündigungsentgelte halten wir an unserem bisherigen Vortrag und Anträgen fest. Eine weitergehende Effizienzprüfung mit Berücksichtigung von Produktivitätsfortschritten, deren Prüfung vom Fraunhofer-Gutachten nicht geleistet wird, müsste aus unserer Sicht gegenüber den bisher genehmigten Entgelten nicht zur Steigerung, sondern zur Absenkung der Entgelte unterhalb des bisher genehmigten Entgeltniveaus führen.

Mit freundlichen Grüßen

M-net Telekommunikations GmbH

i. A. Maximilian von Websky, LL.M.

NetCologne GmbH | Am Coloneum 9| 50829 Köln

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Herrn Erst-Ferdinand Wilmsmann
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de

RA Patrick Helmes
Bereichsleiter
Kommunikation & Recht
Tel 0221 22 22 - 128
Fax 0221 22 22 - 5255
phelmes@netcologne.de

RAin Romy Förster
Abteilungsleiterin
Recht & Regulierung
Tel 0221 22 22 - 819
Fax 0221 22 22 - 5255
rfoerster@netcologne.de

10. August 2016

BK3c-16/017
Veröffentlichung des Entwurfs einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag, sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service Calls und GK-Anschaltung („TAL-Einmalentgelte")

- Diese Stellungnahme enthält KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -

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

der Konsultationsentwurf sieht eine Steigerung der Kündigungsentgelte von derzeit 11,91 € / 13,82 € (HVt-TAL / KVz-TAL ohne gleichzeitige Umschaltung des Endkunden) auf 13,07 € / 17,10 € und somit um **9,74% bzw. 23,73%** vor sowie von derzeit 2,30 € (HVt-TAL und KVz-TAL mit gleichzeitiger Umschaltung des Endkunden) auf 2,61 € und somit um **13,78%** vor. Diese Steigerungen wären nicht nur Gift für einen wettbewerblichen FTTC-Ausbau, da die Kündigungsentgelte für die HVt-TAL zu den Neuschaltungsentgelten für die KVz-TAL hinzugerechnet werden müssen, sondern insbesondere auch für die Migration von Kupfer-TAL auf neu errichtete FTTB/H-Anschlüsse, da trotz der dauerhaften Beendigung der TAL-Nutzung die Telekom Deutschland dafür noch eine hohe „Abschiedsprämie" erhalten würde.

Auch gerade in der gegenwärtigen Phase, in der die Bundesnetzagentur eine weitgehende Bevorrechtigung der Telekom Deutschland aufgrund deren Investitions- und Ausbauzusage für den Vectoring-Einsatz im Nahbereich plant, würde sich bei Inkrafttreten des Konsultationsentwurfs die Belastungen für Infrastrukturwettbewerber insbesondere bei der Migration zu FTTB/H-Netzen weiter verschärfen.

Die für die Entgeltsteigerungen vom Konsultationsentwurf angeführten Gründe überzeugen nicht.

1. Kündigungsentgelt 0 € Im Falle FTTB/H-Migration

Bezüglich des Antrages, ein Kündigungsentgelt von 0 € im Falle einer Migration von Teilnehmernanschlüssen auf FTTB/H-Anschlüsse zu genehmigen oder die Genehmigung von Kündigungsentgelten abzulehnen, meint der Konsultationsentwurf (S. 22 f.), dass dies nur in einem Szenario in Betracht kommen könnte, wenn die Antragstellerin selbst ihr Kupferleitungsnetz durch ein FTTB/H-Netz ersetzen möchte. Dies sei für den Genehmigungszeitraum nicht zu erwarten. Zwar ist letztere Aussage auch aus unserer Sicht leider richtig, da die Antragstellerin weitgehend auf die Nutzung von Kupferrettungstechnologien setzt, aber dennoch überzeugen die Fokussierung des Konsultationsentwurfs auf die Strategie der Antragstellerin und die damit einhergehende Ablehnung unseres Antrages nicht.

Zunächst ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG die Bundesnetzagentur im Rahmen einer Entgeltgenehmigung bei der Prüfung der Effizienz grundsätzlich nicht an organisatorische Entscheidungen des regulierten Unternehmens gebunden ist, die die Zuordnung von Kosten zu der entgeltregulierten Leistung betreffen (BVerwG 6 C 39.14, Rn. 18). Voraussetzung für die Berücksichtigung geltend gemachter Einzelkosten bei der Entgeltfestsetzung ist nach der Rechtspechung des BVerwG entgegen den Aussagen des Konsultationsentwurfs nicht die vom regulierten Unternehmen verfolgte Geschäftsstrategie und somit nicht die Frage, ob und wann die Antragstellerin ihr Kupferleitungsnetz durch ein FTTB/H-Netz ersetzt, sondern die Frage, ob diese Kosten auch unter den Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs entstehen würden (BVerwG 6 C 19.13, Rn. 15 zu den TAL-Kündigungsentgelten). Somit stellt sich die Frage, ob die Antragstellerin unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs auf die Vornahme der fraglichen Tätigkeiten verzichten würde (BVerwG 6 C 19.13, Rn. 21).

Wenn es durch die Aufhebung der Schaltung der Antragstellerin darum gehen soll, die unberechtigte Weiternutzung der Teilnehmeranschlussleitungen technisch auszuschließen und den betreffenden Netzbetreiber technisch an der Weiternutzung der Leitung zu hindern, so trifft dies im Falle der Migration einer bisher genutzten TAL auf einen FTTB/H-Anschluss uneingeschränkt zu. Es ist im Falle eines FTTB/H-Anschlusses technisch (und auch rechtlich) ausgeschlossen, dass die bisherige TAL weiter genutzt wird. Es verwundert insofern, dass im Konsultationsentwurf wiederum die vermeintliche Gefahr einer unberechtigten Weiternutzung in den Vordergrund gespielt wird, obwohl dies im vergangenen Entgeltgenehmigungsverfahren selbst von der Antragstellerin nicht mehr vorgetragen wurde:

> *„Das von den Beigeladenen vielfach kritisierte Argument der Antragstellerin, die TAL könnte sonst missbräuchlich weitergenutzt werden, wird von dieser so nicht mehr vorgetragen und ist daher hier nicht zu bewerten."*
>
> BK3c-14/001, S. 30.

1. Im Falle eines FTTB-Anschlusses wird die bisherige, bis zu 1. TAE reichende TAL, durch Schwenken der Endleitung auf das FTTB-Netz technisch getrennt. Es besteht anschließend keine galvanische Verbindung mehr bis zum Teilnehmeranschluss. Die (Kupfer-) Teilnehmeranschlussleitung beginnend vom HVt oder KVz und endend beim Teilnehmer verliert ihre Funktion. Damit kann physikalisch die

TAL nicht weitergenutzt und somit auch nicht „missbräuchlich" vom betreffenden Netzbetreiber (der diesen TAL-Zugang überhaupt nicht mehr nachfragt) genutzt werden.

2. Das identische Bild ergibt sich im Falle eines FTTH-Ausbaus. Soweit auch eine Gebäudeverkabelung mit Glasfaser erfolgt, wird in der jeweiligen Wohnung eine „LWL-TAE" installiert, die mit einem Medienkonverter (zur Wandlung auf elektrische Signale) verbunden wird. Die LWL-TAE ersetzt die „1. TAE". Bisherige Inhouse-Kupferverkabelungen können entfernt werden (was auch technisch Sinn machen kann, um in den Steigrohren entsprechend Platz für die Glasfaserverkabelung zu schaffen). Die bisherige Kupfer-TAL verliert endgültig ihre Funktion. Im Falle einer Migration aller Kunden auf FTTH-Anschlüsse wird der betreffende Netzbetreiber auch die Kollokationen am HVt oder KVz der Antragstellerin zurückbauen, da er insoweit nicht mehr Zugangsnachfrager der Antragstellerin ist.

Das vom Konsultationsentwurf bemühte Argument, dass der Antragstellerin nicht erkennbar sei, ab wann der Endkunde des Zugangsnachfragers an dessen Glasfasernetz angeschlossen wird und deswegen die Gefahr einer unberechtigten Weiternutzung besteht, trifft nicht zu. Nach dem von der Antragstellerin selbst vorgelegten TAL-Standardvertrag mit der Zusatzvereinbarung APL bzw. ZwVt. wird die Umschaltung einer Endleitung per Beschaltungskarte dokumentiert und der jeweilige Vertragspartner per eMail informiert (bei vollständiger Rangierung des Endleitungsnetzes bereits vorab 5 Arbeitstage vor Aufnahme der Arbeiten). Auch wenn wir im Standardangebotsverfahren grundsätzliche Änderungen an der Zusatzvereinbarung APL bzw. ZwVt. gefordert haben, so bestand Einigkeit mit der Dokumentation einer Rangierung sowie der gegenseitigen Information. Damit weiß die Antragstellerin, dass der Endkunde an das Glasfasernetz des bisherigen Zugangsnachfragers angeschlossen ist. Somit wäre eine Aufhebung der Schaltung am HVt oder KVz eine völlig überflüssige Tätigkeit, auf die im funktionierenden Wettbewerb zur Kostenvermeidung verzichtet würde.

Auch nach § 77k TKG-E („DigiNetzG") wird die Antragstellerin im Falle eines FTTH-Ausbaus von Bestandsgebäuden mit bisheriger Kupferverkabelung aufgrund der Vorschrift nach § 77k Abs. 1 Satz 3 TKG-E informiert werden. Danach ist die Verlegung neuer Netzinfrastruktur in Gebäuden nur statthaft, soweit keine Nutzung bestehender Netzinfrastrukturen in Gebäuden nach den Absätzen 2 und 3 möglich ist. Somit wird es im Regelfall zu Mitnutzungsanträgen kommen und die Antragstellerin auch von einem FTTH-Ausbau Kenntnis erlangen (der ihr aufgrund der eigenen Marktbeobachtung ohnehin bekannt sein wird).

2. Erhöhungen der Kündigungsentgelte im Übrigen nicht nachvollziehbar

Wenn die anerkannten Zeitansätze für Schaltarbeiten am HVt nach den Aussagen des Konsultationsentwurfs unter den bislang anerkannten Werten liegen:

> Die für Schaltarbeiten aus Anlass von Übernahmen und Neuschaltungen bzw. Kündigungen akzeptierten Aktivitätszeiten liegen unter den bislang anerkannten Werten (**[BuGG]** Minuten / **[BuGG]** Minuten bzw. **[BuGG]** Minuten).

und für Schaltarbeiten am KVz noch unterhalb des in der Vorgängergenehmigung als KeL bislang anerkannten Wertes:

> Im Übrigen bestätigen die Beobachtungen des Fraunhofer Instituts die Auffassung der Beschlusskammer in vorausgegangenen Entgeltgenehmigungsverfahren, wonach die Zeit für eine Schaltung am KVz deutlich unter dem Ansatz für eine Schaltung am HVt liegt. Dabei liegt die Aktivitätszeit nach dem Fraunhofer Gutachten sogar noch unter dem Wert, der bislang in die Berechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einbezogen wurde (**[BuGG]** Minuten).

Konsultationsentwurf S. 39

und da bei der Kündigung Schaltarbeiten beim Endkunden nicht anfallen, so müssen die **angeblich längeren Fahrtzeiten diese senkenden Effekte massiv überkompensieren**. Laut Konsultationsentwurf (S. 40) sei in dem Fraunhofer Gutachten 2012 für MH-Aufträge (und somit für die Kündigung einer HVt-TAL relevant) „irrtümlich" die Fahrtzeit vom KVz zum HVt angesetzt worden, wobei die Beschlusskammer dies in der Vorgängerentscheidung nicht erkannt habe. In der Vorgängerentscheidung BK3c 14-001 wurde dagegen betont, dass eine „aufwendige" Erhebung (S. 32) und eine „vergleichsweise aktuelle Fahrtzeitenermittlung" (S. 48) durch Fraunhofer erfolgt sei:

> **Prozesszeiten**
>
> Die überwiegenden Prozesszeiten der CuDA 2 Dr und der CuDA 2 Dr hbr – alle Ansätze der Montage im Ressort DTTS FS (Fieldservice) sowie die Maßnahmen in Zusammenhang mit der Reduzierung des manuellen Schaltens im Ressort DTTS CCC (Competence Center Consumer) und der Disposition im Ressort DTTS Dispo – gehen wie schon im vorausgegangenen Verfahren BK 3c 12-070 auf eine aufwendige Erhebung des Fraunhofer Instituts zurück.

BK 3c-14/001, S. 32

> Denn gegenüber dem Zeitpunkt der Erhebung des einbezogenen Bündelfaktors (**[BuGG]**) hat die Nachfrage von TAL in der Fläche deutlich zugenommen, während die Wettbewerber in der Anfangsphase vorrangig TAL an HVt in größeren Städten nachfragten. Durch die damit verbundene Erhöhung der Zahl der erschlossenen HVt und der Durchführung von Schaltungen an kleineren HVt in ländlichen Regionen ergeben sich tendenziell geringere Bündeleffekte. Dabei sind schnellere Fahrten auf dem Land, wie sie von Beigeladenen zu 6. in ihrer Stellungnahme vom 17.02.2014 erwähnt werden, in den Berechnungen der Beschlusskammer berücksichtigt, da die vergleichsweise aktuelle Fahrzeitenermittlung des Fraunhofer Gutachtens aus dem Jahr 2012 mit den Bündelfaktoren aus dem früheren Fraunhofer Gutachten kombiniert werden. Gegenüber der letzten Entscheidung vom 17.10.2012 ist darüber hinaus die Anzahl der TAL-Bereitstellungen und -kündigungen zurückgegangen, was tendenziell ebenfalls geringere Bündelungsmöglichkeiten zur Folge hat.

BK 3c-14/001, S. 48

Hinsichtlich der Wegestrecken sei nach den verschiedenen Prozessvarianten unterschieden worden:

> Für sämtliche Aktivitäten sind differenzierte Zeiten insbesondere für die Schaltung am HVt, den Fußweg zum HVt und die Vor- und Nachbereitung des Auftrags ausgewiesen. Die Fahrzeiten werden nach den anlässlich der verschiedenen Prozessvarianten zurückgelegten Strecken unterschieden.

BK 3c-14/001, S. 45.

Die Zeitaufnahmen seien durch Fremdaufschreibungen (auch für die Fahrt zum HVt!) erfolgt:

> • Die Zeitaufnahmen erfolgten durch Fremdaufschreibung (paginierte Seite 1471 im Verfahren BK 3c-12-070). Neben den Zeiten wurden auch die Bezugsmengen (insbesondere
>
> Anzahl von TAL-Aufträgen) erfasst, um bei Ablaufabschnitten, die für mehrere Einzelaufträge gleichzeitig durchgeführt werden (z. B. Fahrt zum HVt), eine Umrechnung auf die einzelne TAL vornehmen zu können (paginierte Seite 1477 im Verfahren BK 3c-12-070). Aus den beobachteten Ergebnissen wurden pro Ablaufabschnitt arithmetische Mittelwerte über alle Standorte gebildet.
>
> Eine Verwendung des Fraunhofer Gutachtens auch für den hier relevanten Genehmigungszeitraum ist nach Auffassung der Beschlusskammer zulässig, weil für die erhobenen technischen Aktivitäten keine Änderungen gegenüber der vorausgegangenen Genehmigungsperiode erkennbar sind. Denn in Bezug auf die Zeitansätze für Schaltungen an HVt, KVz und beim Endkunden, für Fahrten mit dem PKW und Fußwege haben sich seit der Fraunhofer-Erhebung keine Hinweise ergeben, wonach Effizienzfortschritte eingetreten und infolgedessen Zeitanpassungen geboten wären (siehe auch Ziffer 5.2.3.1.1.5).

BK 3c-14/001, S. 32 f.

Entgegen den Aussagen des Konsultationsentwurfs (S. 41) ist es damit gerade **nicht „nachvollziehbar"**, dass einerseits angeblich aufwendige Zeitaufnahme-Messungen vorgenommen wurden und andererseits ein „Kalkulationsfehler" entdeckt worden sei, der nunmehr korrigiert werden müsste und die Kündigungsentgelte somit erheblich ansteigen lassen würde. Auch in der Vor-Vorgängerentgeltgenehmigung 2012, bei der das Fraunhofer-Gutachten 2012 verwendet wurde, gibt die Beschlussbegründung an, dass bezüglich der Fahrtzeiten je nach Prozessvariante je zurückgelegter Strecke unterschieden worden sei:

> In früheren Kostennachweisen insbesondere die Zeiten für die Schaltung am HVt, den Fußweg zum HVt und die Vor- und Nachbereitung des Auftrags in einer Summe ausgewiesen worden sind.
>
> Schließlich hat die Antragstellerin auch die Darstellung der Fahrtzeiten geändert:
>
> Während bislang zwischen Fahrten aus Anlass von Montagen am HVt, am KVz und leitungsseitiger Arbeiten am APL einerseits und andererseits ggf. zusätzlicher Fahrten aufgrund von Schaltungen beim Endkunden unterschieden wurde (vgl. Beschluss BK 3c-10-087 vom 30.06.2010, S. 30 des amtl. Umdrucks), erfolgt jetzt eine noch weitergehende Differenzierung nach den anlässlich der verschiedenen Prozessvarianten zurückgelegten Strecken.

BK 3c-12/070, S. 38

Auch ist für uns in Würdigung der Beschlussbegründung 2012 nicht nachvollziehbar, wie „irrtümlich" eine Wegstrecke vom KVz zum HVt für die MH-Varianten eingestellt worden sei. Die Beschlussbegründung 2012 führt dagegen aus, dass Fahrzeiten vom und zum KVz früher überhaupt nicht separat ermittelt wurden, sondern erst in 2012 eine Ermittlung erfolgt sei und sich daraus sogar eine Erhöhung der Prozesszeit ergeben habe. Damit wäre es aber widersprüchlich, wenn für MH-Aufträge eine Fahrtzeit von einem KVz aus angesetzt worden wäre:

> Im Hinblick auf die Prozessvariante „Neuschaltung mit Arbeiten am KVz und ohne Arbeiten beim Endkunden" ist zu beachten, dass deren Fahrzeit bislang in den gewichteten Durchschnittswert für MH-Aufträge eingeflossen war und diesen – wegen der geringen Stückzahl – nicht wesentlich beeinflusste. Durch die nunmehr separat durchgeführte Ermittlung (Schreiben RAP-8 vom 14.05.2012, Antwort zu Frage 4.3) erhöht sich die betreffende Prozesszeit laut Antrag deutlich

BK 3c-12/070, S. 410

Insgesamt ist es erstaunlich, wie der Konsultationsentwurf angesichts dieses Hintergrunds überhaupt zum Ergebnis gelangen kann (S. 40), die Ergebnisse des Fraunhofer Gutachtens anzuerkennen. Der Sachverhalt kann nach unserer Auffassung auf dieser Basis nicht zutreffend ermittelt werden. Die angebliche Zeitmessung verschiedener Prozessvarianten je Strecke durch Fraunhofer steht im Widerspruch zu einem geltend gemachten Kalkulationsfehler, der dann offensichtlich nicht durch eine Vorort-Untersuchung entstanden sein kann.

Für den Leser des Konsultationsentwurfs ist zudem nicht nachvollziehbar, warum aufgrund der „Fehlerkorrektur" im Hinblick auf längere Fahrtzeiten zum HVt die Kündigung einer HVt-TAL um 9,74% gegenüber den bisher genehmigten Entgelten steigen soll, während die offensichtlich von dieser Korrektur nicht betroffene Kündigung einer KVz-TAL um 23,73% ansteigen soll. Die Prozesszeiten für Schaltarbeiten am KVz können hier offensichtlich nicht die Ursache sei, weil diese laut Begründung (S. 39) unterhalb des bisherigen Wertes liegt. Auch die „aktuellen Beobachtungen" der Beschlusskammer zur Zunahme des Individualverkehrs (S. 40), die keine Information enthalten, wie diese Beobachtungen objektiv und dokumentiert entstanden sind, können diese massive Steigerung der Kündigungsentgelte für die KVz-TAL nicht erklären. Die in der Beschlusspassage zusätzlich genannten Daten des BMVI in der Dokumentation „Verkehr in Zahlen" von September 2015 führt wörtlich aus, dass es über den motorisierten Individualverkehr keine amtliche Statistik gibt. Die Daten des BMVI sind daher nur Schätzannahmen:

> *„Über den motorisierten Individualverkehr und den nicht motorisierten Verkehr gibt die amtliche Statistik keine Auskunft. Mithilfe eines Personenverkehrsmodells werden vom DIW Berlin daher jährlich das Aufkommen und die Leistung dieser Verkehrsarten geschätzt."*
>
> Verkehr in Zahlen, 2015/2016, 44. Jahrgang, S. 212

Nach diesen Schätzungen seien die Personenkilometer in 2012 von 914,6 Mrd. km auf 939,4 Mrd. km in 2014 und somit um 2,71% angestiegen. Dieser Anstieg des motorisierten Individualverkehrs kann einen Anstieg der Kündigungsentgelte für die KVz-TAL um 23,73% somit **nicht erklären.**

Wir **beantragen** die vollständige Nichtberücksichtigung der Fahrtzeiten aufgrund unglaubwürdiger, intransparenter und nicht nachgewiesener Angaben der Antragstellerin, die sich zur Begründung dieser Kostenposition inhaltlich auf das Fraunhofer-Gutachten berufen hat (§ 34 Abs. 4 und Abs. 5 TKG).

Trotz der Fokussierung dieser Stellungnahme zum Konsultationsentwurf auf die Thematik der Kündigungsentgelte halten wir an unserem bisherigen Vortrag und Anträgen fest. Eine weitergehende Effizienzprüfung mit Berücksichtigung von Produktivitätsfortschritten, deren Prüfung vom Fraunhofer-Gutachten nicht geleistet wird, müsste aus unserer Sicht gegenüber den bisher genehmigten Entgelten nicht zur Steigerung, sondern zur Absenkung der Entgelte unterhalb des bisher genehmigten Entgeltniveaus führen.

Mit freundlichen Grüßen
NetCologne GmbH

ppa. Patrick Helmes
Bereichsleiter
Kommunikation & Recht

i. A. Romy Förster
Abteilungsleiterin
Recht & Regulierung

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Frank Hölscher
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter
Dr. Julia Gerhardus
Dr. Nils Ipsen, LL.M.

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange
Dr. Martin Prothmann
Dr. Matthias Hangst

Vorab per E-Mail
An die
Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Kontaktdaten:
(0228) 323 002-20
hoelscher@doldemayen.de

Unser Zeichen:
16/00147 Hö/mw

Datum:
10. August 2016

Entgeltantrag TAL-Einmalentgelte
BK 3c-16/017

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

in o.a. Angelegenheit nehmen wir für die Antragstellerin zum Konsultationsentwurf einer Entgeltgenehmigung Stellung:

Im Rahmen des Kündigungsverfahrens hat die Antragstellerin Aufwendungen für das Vorruhestandsprogramm 2016 geltend gemacht. Diese Aufwendungen waren bisher mit Datenstand vom 31.03.2016 kalkuliert worden. Diese Aufwendungen sind von der Beschlusskammer teilweise anerkannt worden. Es wurden die Beträge von denjenigen Mitarbeitern nicht berücksichtigt, die das Unternehmen in 2016 noch nicht verlassen hatten.

bnetza_00147b_sf

Inzwischen liegen aktualisierte Daten für dieses Vorruhestandsprogramm vor. Hierin enthalten sind alle Mitarbeiter, die bis zum 31.07.2016 das Unternehmen verlassen haben. Wir beantragen, dass die Entgeltgenehmigung auf der Basis der neuen Daten ergeht.

Die Unterlagen fügen wir als aktualisierte Anlage 5 (h) (nur in elektronischer Fassung) Abfindungen bei.

Für nähere Erläuterungen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Hölscher

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3

Postfach 8001
53105 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Patrick Baumeister	pb@vatm.de	0221 37677-26	0221 37 677-33	10.08.2016

BK3-16/017

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur TAL: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag, sowie Entgelte für zusätzliche Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service-Calls und GK-Anschaltung („TAL-Einmalentgelte)

hier: dritte Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- / Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 27. Juli 2016 den Entwurf einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH („TDG“) wegen Genehmigung der Einmalentgelte für den Zugang zur TAL veröffentlicht.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) bedankt sich für die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und führt für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt aus:

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

I. Allgemein

Vorangestellt sind aus Sicht des VATM die von der Bundesnetzagentur in der öffentlich-mündlichen Verhandlung am 02.06.2016 vorgenommenen Ausführungen zu den deutlich zu umfangreich erfolgten Schwärzungen der Antragsunterlagen durch die Antragstellerin ausdrücklich zu begrüßen. Die Bundesnetzagentur machte zu Recht deutlich, dass die von den Beigeladenen geäußerte Kritik zur fehlenden Transparenz sowohl nachvollziehbar als auch gerechtfertigt war. Nachfolgend erläuterte die Bundesnetzagentur in ihren einleitenden Ausführungen die grundsätzlichen Faktoren, welche zur Herleitung der Kosten von der Antragstellerin herangezogen wurden.

Ebenfalls ausdrücklich zu begrüßen war, dass die Beschlusskammer den Anträgen der Beigeladenen zur Offenlegung des Fraunhofer Gutachten zu den Prozesszeiten – auch wenn wesentliche Kennzahlen geschwärzt wurden – gefolgt ist. Dies versetzt die Wettbewerber zumindest grundsätzlich in die Lage den Sachvortrag der Antragstellerin einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Die Bundesnetzagentur ist der von den Beigeladenen geäußerten Kritik im Grundsatz gefolgt, in dem sie in dem vorgelegten Konsultationsentwurf eine deutliche Absenkung der von der Antragstellerin beantragten Entgelte vorgenommen hat. Wesentliche Implausibilitäten sowie die offensichtlichen Überschreitungen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wurden korrigiert.

Dennoch begegnet dem Konsultationsentwurf sowohl grundsätzlich (vgl. nachfolgend unter Ziffer II) als auch im Detail Kritik. So erfolgte die Absenkung der Entgelte nicht in dem Maße, wie es zur Sicherung eines angemessenen Wettbewerbsumfelds erforderlich gewesen wäre. Insbesondere die von der Antragstellerin durch das Fraunhofer Gutachten vorgelegten Prozesszeiten wurden von der Bundesnetzagentur weitgehend akzeptiert und Kürzungen erfolgten nicht in dem Umfang, der sachgerecht, erforderlich und angemessen gewesen wäre.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

II. Fraunhofer Gutachten – Kalkulation der Prozesszeiten

Das von der Antragstellerin in das Verfahren eingeführte und vorgelegte Gutachten des Fraunhofer Instituts zu den Prozesszeiten beinhaltet keine Aussage zu einer effizienten Leistungsbereitstellung, sondern stellt aus Sicht der Wettbewerber lediglich ein Parteigutachten – mit den damit verknüpften Bedenken – zur empirischen Darstellung von Prozesszeiten dar. Es bleibt unklar, welchen Erkenntniswert einer derartigen Beobachtung von bloßen Prozessschritten zukommen soll. In ihrem Konsultationsentwurf stellt die Beschlusskammer 3 darauf ab, dass die Antragstellerin lediglich zur Vorlage von Ist-Zeiten verpflichtet sei. Anhand dieser Ist-Zeiten obliege es dann der Bundesnetzagentur effiziente Werte herzuleiten.

Aus Sicht der Wettbewerber ist das Prozessgutachten dafür jedoch keine geeignete Grundlage. So sind beispielsweise von der Antragstellerin eingesetzte Subunternehmen bei der Erfassung überhaupt nicht berücksichtigt worden. Dies steht zum einen im Widerspruch zu der erläuterten Vorgehensweise, dass die Prozessstudie unter Berücksichtigung aktueller Organisations- und Ablaufstrukturen erstellt worden sei und zum anderen wird auch deutlich, dass die vorgelegte Prozessstudie eben nicht realistische Ist-Zeiten abbildet. Aber nur unter dieser Prämisse kann es überhaupt zulässig sein, dass vorgelegte Gutachten als zu berücksichtigende Kostenunterlage in dem vorliegenden Verfahren zu akzeptieren. So führt die Beschlusskammer 3 selbst in dem Verfahren BK3-16/008 auf S.27 f. zu § 34 TKG aus:

„Diese [Kostenunterlagen] *müssen die Beschlusskammer in die Lage versetzen, durch geeignete Modifizierungen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Ankerpunkt für die weiteren Prüfungen nach § 28 TKG 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...“*

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

Ohne eine realistische Abbildung der tatsächlichen Ist-Zeiten der Antragstellerin dürfte eine Herleitung der effizienten Werte durch die Bundesnetzagentur jedoch kaum möglich sein. Insofern versetzen die von der Antragstellerin vorgelegten Kostenunterlagen die Beschlusskammer 3 eben gerade nicht in die Lage durch geeignete Modifizierungen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu ermitteln. Die Prozessstudie des Fraunhofer Instituts ist folglich als Kostenunterlage der Antragstellerin nicht heranzuziehen.

Gegen eine realistische Abbildung von Prozesszeiten spricht im Übrigen auch der Umstand, dass das neue Gutachten aus 2016 im Vergleich zum vorherigen Gutachten des Fraunhofer Instituts teilweise längere Prozesszeiten ausweist. Dabei hat es in den letzten Jahren durchaus erhebliche Prozessverbesserungen gegeben, die zu einer Reduzierung der Prozesszeiten führen müssten. Nunmehr längere Prozesszeiten reflektieren nicht den aktuellen Ist-Zustand in zutreffender Art und Weise.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für sachdienlich und auch erforderlich eine Ermittlung von Prozesszeiten neutral durchzuführen. Ein von der Bundesnetzagentur aufgegebenes Gutachten zur Ermittlung der Ist-Werte wäre deutlich besser geeignet ein realistisches Bild der tatsächlichen Prozesszeiten zu ermitteln als ein von der Antragstellerin beauftragtes und – zumindest mittelbar – beeinflussbares Parteigutachten. So sieht auch das Telekommunikationsgesetz in § 128 Abs. 1 TKG vor, dass die Bundesnetzagentur alle Ermittlungen und alle Beweise erheben darf, die erforderlich sind.

III. Entgelthöhe – Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

Die Bundesnetzagentur führt in ihrem Konsultationsentwurf lediglich eine durchschnittliche Steigerung der Kosten von ca. 6,6 Prozent an (vgl. S. 28). Bei den marktrelevanten Entgeltpositionen hingegen ergeben sich sogar Steigerungen von knapp 10 Prozent (Bereitstellung CuDA 2 Dr hochbitratig) bzw. über 20 Prozent (Kündigung CuDA Dr hochbitratig für KVz- und SVt-TAL). Zur Begründung wird im Wesentlichen auf erhöhte Prozesszeiten für Arbeiten beim Endkunden, für die Fahrtzeiten sowie gestiegene Stundensätze verwiesen.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

1. Fahrtzeiten – Navigation und Parkleitsysteme

Nicht nachvollziehbar erscheinen die in dem Konsultationsentwurf von der Beschlusskammer 3 vorgenommenen Ausführungen, dass die von Beigeladenen vorgebrachten Hinweise auf Navigations- und Parkleitsysteme nicht ausreichend seien, um die Ergebnisse eines repräsentativen Gutachtens zu widerlegen (vgl. S. 40). Zunächst ist der repräsentative Charakter der Studie klar in Abrede zu stellen (vgl. unsere Kritik oben unter II). Des Weiteren ist zu konstatieren, dass die von der Antragstellerin geltend gemachten Fahrtzeiten ohne Nutzung von Systemen zur Stauvermeidung und Stauumgehung erfasst wurden. Der bloße – zudem nicht näher substantiierte Hinweis –, dass der Effekt von Navigationsgeräten mit Stauumfahrung bei kurzen Strecken sehr gering sei, ist eine bloße Behauptung. Ein empirischer Nachweis fehlt gerade. Gerade statistische Erhebungen zu staubedingten Verzögerungen machen deutlich, dass Systeme zur Umgehung äußerst hilfreich und nützlich sind.

Vor diesem Hintergrund lässt sich unseres Erachtens nur äußerst schwer argumentieren das Navigationssysteme oder eine optimierte Routenplanung keinen positiven Einfluss auf die Fahrtzeiten haben dürften. Zumindest eine anteilige Berücksichtigung hätte aus Sicht der Wettbewerber erfolgen müssen.

Des Weiteren sollte bei der Betrachtung von effizienten Prozessen auch darauf geachtet werden, dass vermeidbare Anfahrten aufgrund fehlender oder fehlerhafter Netzdokumentationen keine Berücksichtigung bei den Prozesszeiten finden und entsprechend herausgerechnet werden.

2. Gestiegene Stundensätze – Abbau von Vivento-Kräften

Dem Konsultationsentwurf ist zu entnehmen, dass der deutliche Anstieg der ZW-Stundensätze seine Begründung darin findet, dass – unter anderem aufgrund von weniger Exceptions und rückläufiger Zahlen zur TAL-Bereitstellung – zuvor von dem Personalserviceleister Vivento „ausgeliehene“ Kräfte abgebaut werden konnten und daher zunehmend die Stundensätze der teureren Stammkräfte zu berücksichtigen gewesen seien (vgl. S. 50).

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

Weiter führt die Beschlusskammer 3 aus, dass sich zwar ein Personalabbau nicht unmittelbar auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auswirke – jedoch könne es zu Senkungen der Gemeinkosten kommen, die wegen der zahlreichen Einflussgrößen auf diese Position jedoch nicht als separate Effekte ausgewiesen seien.

Vorstehende Ausführungen, dass es lediglich zu Senkungen der Gemeinkosten kommen könne, erscheinen nicht sachgerecht. Der vorstehende von der Antragstellerin beschriebene Personalabbau führt entweder zu nachweisbaren – und damit auch als separaten Effekt in den Gemeinkosten ausweisbaren – faktischen Kosteneinsparungen oder erfolgt in so einem geringfügigen Umfang, dass es eben zu keinen Kosteneinsparungen führt.

Nicht nachvollziehbar und in der Sache verfehlt wäre es daher, auf der einen Seite den von der Antragstellerin angeführten Personalabbau zur Begründung von Kostensteigerungen aufgrund von deutlich erhöhten Stundensätzen anzusetzen, auf der anderen Seite jedoch den damit verbundenen kostensenkenden Faktor des Personalabbaus für nicht messbar zu erachten und insofern wohl nicht kostensenkend zu berücksichtigen.

3. Prozesszeiten für Arbeiten beim Endkunden

Dem Konsultationsentwurf sind u.a. gestiegene Zeitansätze für die Arbeiten beim Endkunden zu entnehmen (vgl. S. 29). Letztlich hat die Beschlusskammer 3 die komplette Zeit akzeptiert, die vom Fraunhofer Institut für die Aktivität „Schaltarbeiten beim Endkunden“ gemessen worden ist (vgl. S. 39). Wie schon zuvor ausgeführt ist aufgrund des Zeitverlaufs mit einer Effizienzzunahme bei den Prozessen zu rechnen und gerade nicht mit einer Zunahme des Zeitansatzes. Auch sind aus Perspektive des VATM keine Gründe ersichtlich, die zu einer systematischen Erhöhung der Arbeitszeiten beim Endkunden geführt haben sollten. Eine nachvollziehbare inhaltliche Begründung der Antragstellerin ist dem Konsultationsentwurf nicht zu entnehmen.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

Bei Kostensteigerungen hat die Antragstellerin jedoch diejenigen Unterlagen vorzulegen, die zur Erläuterung deutlicher Kostensteigerungen gegenüber früheren Genehmigungsperioden erforderlich sind. Nicht ausreichend ist es, nur diejenigen Kostenunterlagen vorzulegen, die geeignet sind, den Nachweis der tatsächlichen Kosten zu führen. D.h., bei Kostensteigerungen reicht es eben nicht, lediglich Ist-Kosten in Form des Fraunhofer Gutachtens vorzulegen, sondern es bedarf vielmehr einer nachvollziehbaren Erläuterung, aus welchen Gründen sich diese Kostensteigerung ergibt (vgl. Stellungnahme des VATM vom 20.05.2016; BVerwG-Entscheidung vom 25.11.2015, Az.: 6 C 39,14, Rn. 34).

4. Faxzuschlag – Verteil- und Rüstzeiten

Im Vergleich zum aktuell genehmigten Entgelt sieht der Konsultationsentwurf beim Faxzuschlag eine Anhebung um ca. 26 Prozent – also über einem Viertel – vor. Zur Begründung verweist die Beschlusskammer 3 im Wesentlichen auf Zuschläge für die sachliche variable Verteilzeit und Rüstzeit. Entgeltsenkend hätte sich hingegen die Streichung der WBCI-Erfassung ausgewirkt. D.h., ohne die zu Recht vorgenommene Streichung der WBCI-Erfassung wäre der Kostenzuschlag allein durch die Berücksichtigung der Verteil- und Rüstzeiten noch höher – ggf. knapp ein Drittel – ausgefallen. Eine derart erhebliche Steigerung der Prozesszeiten und die damit verbundene Entgeltsteigerung lässt sich nicht nachvollziehbar und plausibel mit einer Berücksichtigung der vorgenannten Zeiten begründen.

Rüstzeiten sind diejenigen Zeiten die aufgewendet werden müssen, um das Betriebsmittel [hier: das Faxgerät] für die Produktion [hier: für den Faxvorgang] vorzubereiten. Bei den Verteilzeiten handelt es sich in der Regel um Zeiten zur Erfüllung menschlicher Bedürfnisse (Essen, Trinken, private Verrichtungen, etc.). Da das Einlegen des Papieres und der Anwählvorgang des Faxgerätes wohl zum eigentlichen Arbeitsprozess gehört, bleibt vorliegend unklar, welche vorbereitenden Einstellungen ein Faxgerät im Sinne einer Rüstzeit bedarf. Jedenfalls dürfte davon auszugehen sein, dass der Zeitaufwand denkbar gering ist. Selbiges gilt aus unserer Sicht auch für Verteilzeiten. Aufgrund des geringen Zeitaufwandes bei einem Faxvorgang – im Unterschied beispielsweise zur Reparatur einer Maschine – dürften Zeitansätze für private Verrichtungen anteilig nur äußerst gering ausfallen. In keiner Weise nachvollziehbar ist daher eine Anhebung des Entgelts um insgesamt über 25 Prozent.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

5. Bündeleffekte beim KVz

Sehr kurz und knapp führt die Beschlusskammer 3 aus, dass – anders als beim HVt – eine Bündelung von Wegeleistungen zum KVz aufgrund fehlender aktueller Auftragszahlen abzulehnen sei (vgl. S. 43). Dabei findet aus Sicht des VATM jedoch der Umstand, dass es sich bei der Entgeltgenehmigung um eine Prognose-Entscheidung für die nächsten zwei Jahre handelt, keine ausreichende Berücksichtigung. Insbesondere mit Blick auf die Breitbandziele der Bundesregierung und die damit verknüpfte anstehende Entscheidung zu Vectoring im Nahbereich ist von einer Zunahme von VDSL-Schaltungen auszugehen. Insofern halten wir es für angemessen zumindest eine näherungsweise Berücksichtigung von Bündeleffekten vorzunehmen.

6. Höhere Bündeleffekte bei Kündigung

Dem Konsultationsentwurf ist zu entnehmen, dass die Bundesnetzagentur Bündelungseffekte bei Aufträgen zur Bereitstellung und zur Kündigung als gleichwertig erachtet (vgl. S 42 f.). Dies ist nach Auffassung des VATM jedoch nicht zutreffend. Die Bereitstellung ist regelmäßig an bestimmte vorgegebene Fristen gebunden. Die Kündigung hingegen sieht keine derartige feste Fristen vor. Zwar hat das BVerwG seinerzeit entschieden, dass eine Abschaltung zur Leistungsunterbrechung zu erfolgen habe.

Damit ist es aus Sicht des VATM jedoch nicht unzulässig eine sinnvolle Bündelung von technischen Abschaltungen vorzunehmen. Insofern erachten wir eine getrennte Bestimmung des Bündelfaktors für die Bereitstellung und die Kündigung für sachgerecht.

IV. WBCI-Schnittstelle – Angemessene Berücksichtigung

Dem Konsultationsentwurf ist nicht klar zu entnehmen, ob die – von allen relevanten Netzbetreibern eingeführte – Nutzung der WBCI-Schnittstelle mit Blick auf die von der Antragstellerin angegebenen Exceptions angemessenen berücksichtigt wurde. Nicht nur ist der Prozess effizienter, auch werden durch die Nutzung der Schnittstelle beim Anbieterwechsel Exceptions weitestgehend eliminiert.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

V. Kalkulationsgrundlage auf Basis von Brutto-Wiederbeschaffungskosten

Die Bundesnetzagentur führt aus, dass als Kalkulationsgrundlage zur Ermittlung der Abschreibungen Brutto-Wiederbeschaffungskosten angesetzt werden mit Ausnahme der wiederverwendbaren baulichen Anlagen. Der VATM vertritt die Auffassung, dass für die gegenständliche Entgeltgenehmigungsperiode nur ein FTTC-Netz als Modern Equivalent Asset (MEA) heranzuziehen ist. Sämtliche kupferbasierten Anlagengüter des Hauptkabelbereichs zwischen HVt und KVz sind nicht mehr Bestandteil der relevanten FTTC-Netzarchitektur und sind daher nicht mehr anhand von Brutto-Wiederbeschaffungswerten zu kalkulieren. Diese Auffassung korreliert auch mit den wesentlichen Erwägungen der EU-Empfehlung vom 11. September 2013 über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die ausführliche Stellungnahme des VATM vom 24.02.2016 in dem Entgeltverfahren BK3-16/005.

VI. Gemeinkosten

Ebenfalls sollte sichergestellt werden, dass Kosten für Mietleitungen und Bitstrom bei der Kalkulation der Gemeinkosten soweit wie möglich herausgerechnet werden.

VII. Spezielles Migrationsentgelt bei einer Vielzahl von Kündigungen am HVt und gleichzeitiger Neuschaltung am KVz

Vorbehaltlich der vom VATM vertretenen Auffassung zur grundsätzlichen Unzulässigkeit von Kündigungsentgelten (vgl. unsere Ausführungen in dem Verfahren BK3-14/001) begrüßen wir die in dem Konsultationsentwurf vorgenommenen positiven Erwägungen der Beschlusskammer 3 zu einem – ggf. in der nachfolgenden Entgeltperiode – reduzierten Entgelt bei einer Vielzahl von Kündigungen am HVt und paralleler Neuschaltung am KVz (vgl. S. 44).

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

VIII. Entgeltgenehmigungsfrist

Zutreffend hat die Bundesnetzagentur den Genehmigungszeitraum auf zwei Jahre festgelegt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das in dem TAL-Standardangebotsverfahren beabsichtigte neue Bereitstellungs- und Planungsregime mit der Bezeichnung „Telekom plant“, dessen von der Antragstellerin erwarteten deutlichen Effizienzsteigerungen bei einer zu langen Befristung von der Beschlusskammer 3 nicht mehr angemessen berücksichtigt werden könnten. Auch ermöglicht die vorliegend vorgesehene Frist es der Bundesnetzagentur zeitnah auf weitere technische sowie wirtschaftliche Entwicklungen angemessen zu reagieren.

Wir bitten um Berücksichtigung der aufgezeigten Erwägungen und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Baumeister

Patrick Baumeister
Rechtsanwalt / Referent für Recht und Regulierung

Im VATM sind 120 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 62 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 52.600 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 Prozent der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
Neustädtische Kirchstr. 8 • 10117 Berlin • Tel.: 030 50561538 • Fax: 030 50561539 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Martin Witt (Präsident), David Zimmer (Vizepräsident), Dr. Christoph Clement, Valentina Daiber, Christian Plätke, Christoph Vilanek, Norbert Westfal, Peter Zils • Geschäftsführer: Jürgen Grützner

Vodafone GmbH, 40543 Düsseldorf

Vorab per E-Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de
Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 8001
53105 Bonn

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Tel.: +49 (0) 211/533- 1879
Fax: +49 (0) 211/533-
Mobil: +49 (0) 172 3579322
E-Mail
erika.battaglin@vodafone.com
georg.merdian@vodafone.com

Datum: 10.08.2016

BK3c-16/017 - Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung: Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte, Entgelte für Nutzungsänderung, zusätzliche Anfahrt, Portwechsel und Faxzuschlag, sowie Entgelte für Leistungen zu besonderen Zeiten, Reparatur der Endleitung, Carrier-Express-Entstörung, Bereitstellung und Entstörung von Service Calls und GK-Anschaltung („TAL-Einmalentgelte")

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 27.07.2016 hat die Beschlusskammer 3 der BNetzA in ihrem Entscheidungsentwurf neue Einmalentgelte auf Basis des Antrags der Telekom Deutschland GmbH (im Folgenden „Telekom") vom 21.04.2016 für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung ab dem 01.10.2016 zur nationalen Konsultation gestellt. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung.

Begrüßenswert ist zunächst, dass die Beschlusskammer der von allen Beteiligten in der öffentlich mündlichen Verhandlung vom 02.06.2016 sowie in den daran anknüpfenden Stellungnahmen geforderten deutlichen Absenkung der von der Telekom beantragten TAL-Einmalengelte grundsätzlich gefolgt ist. Damit hat die Beschlusskammer wesentliche Implausibilitäten der beantragten Entgelte sowie deren offensichtliche Überschreitungen der Kosten der effizienten Leistungserbringung korrigiert.

Jedoch wird die Absenkung der TAL-Einmalentgelte durch die Beschlusskammer nach Einschätzung von Vodafone bei Weitem nicht in dem Maße vorgenommen, wie es zur Sicherung des verbleibenden Wettbewerbs sowie unter der Leitlinie wettbewerbsanaloger Entgelte sachgerecht, erforderlich und angemessen wäre. Dies betrifft insbesondere die der Entgeltkalulation zugrunde gelegten Prozesszeiten für einzelne Entgeltkategorien. Aus den nachfolgend im Detail dargestellten Gründen beantragen wir eine im Vergleich zu den im Konsultationsentwurf festgelegten TAL-Einmalentgelten weitergehende Absenkungen.

Im Einzelnen:

1. **Prozesszeiten aus der Fraunhofer Prozessstudie**

Wie bereits in der Stellungnahme vom 13.06.2016 ausgeführt, begrüßt Vodafone vom Grundsatz her die Einbringung aktueller Daten in Form der neuen Fraunhofer Prozessstudie. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die im Rahmen der Prozessstudie ermittelten und von der Antragstellerin geltend gemachten Zeiten für einzelne Aktivitäten teilweise ohne (wesentliche) Anpassungen von der Beschlusskammer akzeptiert wurden, teilt Vodafone jedoch die Bedenken anderer Wettbewerber hinsichtlich der Darstellung des aktuellen Ist-Zustandes. So hat Vodafone in den vergangenen Jahren die Erfahrung gemacht, dass die Zeitansätze der Telekom für Schaltungen durch erhebliche Streuungen gekennzeichnet sind. Dies resultiert auch unmittelbar aus der Tatsache, dass der TAL-Standardvertrag keine Zeitdimensionen pro Auftrag vorgibt. Nach Ansicht von Vodafone hat es in den Jahren seit der Erstellung des zuletzt in das Entgeltverfahren eingebrachten Fraunhofer Gutachtens durchaus erhebliche Prozessverbesserungen gegeben, die sich nun unter Berücksichtigung zusätzlicher Effizienzen Entgelt mindernd auswirken müssten. Sofern die Durchschnittswertbetrachtungen der Fraunhofer Prozessstudie 2016 nunmehr längere Prozesszeiten ausweisen, reflektiert dies den aktuellen Ist-Zustand nicht zutreffend. Erhöhungen der TAL-Einmalentgelte auf der Grundlage längerer Prozesszeiten sind nach Auffassung von Vodafone nicht plausibel begründbar.

2. **4.2.3 Bewertung der Entgelte im Hinblick auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung**

Wie die Beschlusskammer auf S. 29 des Konsultationsentwurfs ausführt, wurden die zur Bestimmung der Stundensätze, der Miet- und Betriebskosten sowie der Gemeinkosten verwendeten Abschreibungen weitgehend auf Basis von Brutto-Wiederbeschaffungskosten errechnet. Lediglich für wiederverwendbare bauliche Anlagen wurden die Ausgangswerte zur Bestimmung der Abschreibungen auf der Grundlage von Netto-Wiederbeschaffungskosten – also Brutto-Wiederbeschaffungswerte abzüglich der bereits getätigten Abschreibungen – kalkuliert. Die Beschlusskammer bezieht sich in ihren Erwägungen auf die „Empfehlung über einheitliche Nicht-Diskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen (2013/466/EU)" sowie auf ihre

Ausführungen im Rahmen der Genehmigungsentscheidung zu den TAL-Überlassungsentgelten (BK 3c-16-005 vom 29.06.2016).

Nach Auffassung von Vodafone ist die zitierte EU-Empfehlung dahingehend auszulegen, dass lediglich ein FTTC-Netz als NGA-Referenznetz für die Kostenkalkulation überzeugen kann, woraus eine grundlegende Abkehr vom Ansatz von Wiederbeschaffungswerten für sämtliche kupferbasierten Anlagengüter des Hauptkabelbereiches zwischen HVt und KVz folgt. Demnach sind Anlagengüter des heutigen Kupferanschlussnetzes, die sich im Netzabschnitt zwischen HVt und KVz befinden und deshalb gar nicht mehr Bestandteil der relevanten FTTC-Netzstruktur sind, nicht zu Brutto-Wiederbeschaffungswerten, sondern zu kalkulatorischen Restbuchwerten auf Basis historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir in diesem Kontext auf unsere Stellungnahme im Entgeltverfahren BK 3c-16-005 vom 04.05.2016.

Die Berücksichtigung der nach Auffassung von Vodafone angmessenen Kostenkalkulation führt zu niedrigeren als im Konsultationsentwurf dargestellten Abschreibungen und wirkt demnach tendenziell Entgelt senkend.

3. **4.2.3.1.1.2 Zeitansätze für die Auftragsbearbeitung (Ressort CCC – ohne Maßnahmen RMS 2.0)**

Vodafone begrüßt ausdrücklich die deutliche Reduktion der von der Telekom beantragten Anzahl manueller Leitungsrecherchen durch die Beschlusskammer. Zurecht wird darauf hingewiesen, dass eine ständige Erhöhung des Anteils manueller Leitungsrecherchen mit den Kosten der effizienten Leistungserbringung nicht in Einklang zu bringen ist.

In diesem Zusammenhang möchte Vodafone erneut darauf drängen, dass die Telekom ihre Beschaltungsregeln offenlegt, um sicherzustellen, dass keine unnötigen Beschränkungen etabliert und ineffiziente Kosten generiert werden. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir in diesem Zusammenhang auf unsere Bitte an die Beschlusskammer zur Herbeiführung einer abschließenden Klärung im Rahmen unserer Stellungnahme vom 13.06.2016.

4. **4.2.3.1.1.5.2.3 Zeitansätze für die Arbeiten beim Endkunden**

Gemäß ihrer Aussage im Konsultationsentwurf hat die Beschlusskammer die komplette Zeit akzeptiert, die vom Fraunhofer Institut für die Aktivität „Schaltarbeiten beim Endkunden" gemessen worden ist. Gegenüber dem Vorverfahren steigt demnach der Zeitansatz für die Arbeiten beim Endkunden an.

Nach Auffassung von Vodafone ist der Ansatz der Beschlusskammer in diesem Fall nicht angemessen und daher zu korrigieren. Bereits unter Ziffer 1 dieser Stellungnahme haben wir dargelegt, dass die Prozesszeiten der Telekom durch erhebliche Bandbreiten gekennzeichnet sind und die im Rahmen der Fraunhofer Prozessstudie gemessenen Durchschnittswerte nicht ohne

Weiteres akzeptiert werden können. In dem vorliegenden Fall sind für Vodafone keine Gründe erkennbar, die gegenüber dem Vorverfahren zu einer systematischen Erhöhung der Arbeitszeiten beim Endkunden geführt hätten. Die Beschlusskammer führt dementsprechend auch keine inhaltlichen Gründe für die erhöhten Zeitansätze auf.

Da die Aktivität „Schaltarbeiten beim Endkunden" nach Aussage der Beschlusskammer maßgeblichen Einfluss auf die Veränderung der Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte der Telekom besitzt (siehe S. 29 des Konsultationsentwurfs der BNetzA) und keine inhaltlichen Gründe für eine Erhöhung der Zeitansätze ersichtlich sind, beantragen wir eine entsprechende Kürzung der genehmigten Zeitansätze sowie Senkung der daraus resultierenden Einmalentgelte.

5. 4.2.3.1.1.5.2.4 Zeiten für Fahrten, Fußwege, Auftrag vorbereiten und abschließen

Die Beschlusskammer hat die durch das Fraunhofer Institut neu ermittelten Grundzeiten für die Fahrten zum HVt, KVz und zum Endkunden vollumfänglich anerkannt und in diesem Zusammenhang die Einwände der Wettbewerber bzgl. verbesserter Navigations- und Parkleitsysteme nicht weiter in die Kalkulation der Prozesszeiten einbezogen.

Nach Auffassung von Vodafone hätte die Beschlusskammer die Einwände der Wettbewerber – zumindest anteilig – berücksichtigen müssen, um die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ermitteln zu können, denn grundsätzlich sind die erheblichen Bemühungen der Gemeinden zur Optimierung der allgemeinen Verkehrssituation sowie zur Reduktion von Fahrzeiten und Kraftstoffverbräuchen nicht von der Hand zu weisen. Vodafone beantragt folglich eine Reduktion der anzuerkennenden, effizienten Fahrzeiten und der davon betroffenen Entgelte.

6. 4.2.3.1.1.5.2.5 Bündelungseffekte

Vodafone begrüßt die im Vergleich zur Kalkulation der Antragstellerin deutlich weitergehende Berücksichtigung von Bündelungseffekten durch die Beschlusskammer.

Gemäß S. 43 des Konsultationsentwurfs konnte eine Bündelung auch von Wegeleistungen zum KVz durch die Beschlusskammer nicht berücksichtigt werden, da die aktuellen Auftragszahlen dafür noch keine Grundlage liefern. Wir bitten die Beschlusskammer bzgl. dieses Punktes um Klarstellung, ob sie bei Wegeleistungen zum KVz grundsätzlich keine anerkennungsfähigen Bündelungseffekte sieht oder ob die Berücksichtigung solcher Bündelungseffekte lediglich mangels verfügbarer Daten nicht möglich war. Im letzteren Fall spricht sich Vodafone für eine näherungsweise Berücksichtigung eines entsprechenden Bündelungseffektes aus.

7. 4.2.3.2.1.5 Zusätzliche Anfahrt

Der Konsultationsentwurf der Beschlusskammer sieht eine Erhöhung des Entgelts für eine zusätzliche Anfahrt im Bereitstellungs- bzw. Entstörungsprozess von 12 % vor gegenüber dem zuletzt genehmigten Entgelt.

Aus Sicht von Vodafone ist eine solche Entgelterhöhung nicht nachvollziehbar, da prozessual nicht begründbar. Dementsprechend beantragt Vodafone eine Streichung der Entgelterhöhung.

8. 4.2.3.2.1.6 Faxzuschlag

In Bezug auf den Faxzuschlag weist der Konsultationsentwurf ein Entgelt (7,12 €) aus, das rd. 26 % über dem zuletzt genehmigten Entgelt (5,64 €) liegt. Als Begründung für die Entgelterhöhung führt die Beschlusskammer im Wesentlichen Zuschläge für die sachliche variable Verteilzeit und Rüstzeit an. Nach Auffassung von Vodafone ist diese erhebliche Entgeltsteigerung unangemessen und durch die beschriebenen Zuschläge nicht plausibel begründbar. Vodafone beantragt daher eine Streichung der Entgeltsteigerung.

9. 4.2.3.2.1.8 Reparatur der Endleitung

Hinsichtlich des Entgelts für die Reparatur der Endleitung (Basisleistung) sieht der Konsultationsentwurf im Vergleich zum Vorferfahren eine deutliche Entgeltsteigerung von rund 23 % (von 38,81 € auf 47,55 €) vor.

Einer solchen Entgeltsteigerung ist schon auf Grund der seit langem bestehenden signifikanten Probleme bei der Bearbeitung von Endleitungsbeauftragungen durch die Telekom zu widersprechen. So ist es in den vergangenen Jahren vermehrt zu Fällen gekommen, in denen Anschaltungsaufträge mit gleichzeitiger Beauftragung eines Endleitungsbaus mit der Begründung einer fehlenden funktionstüchtigen Endleitung nicht ausgeführt wurden. Dies legt den Schluss nahe, dass die Telekom hier ihrer vertraglichen Pflicht nicht nachkommt und somit unnötige Mehrfachanfahrten verursacht. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen unter Ziffer I.d) *Erhöhung der Entgelte für die Reparatur der Endleitung* in unserer Stellungnahme vom 30.05.2016.

Überdies enthält der Konsultationsentwurf nach Ansicht von Vodafone keine klar nachvollziehbare Begründung für den vergleichsweise sehr starken Anstieg der Entgelte für die Reparatur der Endleitung (Basisleistung) sowie für zusätzliche Tätigkeiten bei nicht zeitgleicher Beauftragung mit der TAL-Bereitstellung. Auch vor dem Hintergrund des Verweises auf eine Erhöhung des Stundensatzes sowie des hier gestiegenen Preises für die Vergabe an Auftragnehmer erscheinen die Entgelterhöhungen nicht verhältnismäßig. Vodafone beantragt daher eine signifikante Kürzung der besagten Entgelte.

10. 4.2.3.2.1.9 Carrier Expressentstörung

Der Konsulationsentwurf sieht in Bezug auf die Entgelte für Carrier-Express-Entstörungen eine deutliche Erhöhung von rd. 14 % gegenüber den zuletzt genehmigten Entgelten vor (von zuletzt 27,03 € auf nun 30,94 €). Nach Auffassung von Vodafone kann eine solche Entgeltsteigerung weder auf Grundlage der Ausführungen im Konsultationsentwurf noch vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen aus der Praxis sachlich begründet werden. So erläutert die Beschlusskammer auf S. 70 ihres Entwurfs, dass die der Entgeltkalkulation zugrundeliegende, anerkannte Basiszeit gegenüber dem Vorverfahren weiter gesunken ist. Im Folgenden bleibt jedoch unklar, welche Effekte in welchem Ausmaß zu der im Tenor ausgewiesenen Entgeltsteigerung beitragen. Selbst wenn hier entgeltsteigernde Effekte zu berücksichtigen sind, dürften diese nach Einschätzung von Vodafone höchstens zu einem Ausgleich des entgeltsenkenden Effekts einer verkürzten Basiszeit führen, nicht jedoch zu einer Überkompensation. Auch hat es nach Einschätzung von Vodafone im Zusammenhang mit der Carrier-Express-Entstörung keine Prozessveränderungen gegenüber dem letzten Genehmigungszeitraum gegeben, die eine Entgelterhöhung begründen könnten.

Vodafone beantragt folglich die Streichung der Entgelterhöhung im Vergleich zu den zuletzt genehmigten Entgelten.

11. 4.2.3.2.1.11 GK-Anschaltungen

Bezüglich der Kalkulationsgrundlage trägt die Antragstellerin vor, dass das Produkt GK-Anschaltung nicht grundsätzlich über WITA prozessiert , sondern der Auftrag vielmehr unmittelbar nach Beauftragung ausgesteuert und infolgedessen ausschließlich außerhalb von WITA bearbeitet werde. Diese Darstellung ist nach Ansicht von Vodafone nicht richtig. Zwar wird der Auftrag tatsächlich ausgesteuert, dennoch wird aber ein Großteil des Prozesses automatisiert über WITA abgewickelt. Dies wird alleine schon daran deutlich, dass die Telekom auf Grund der Automatisierung im Rahmen dieses Prozesses teilweise fehlende bzw. nur bedingte Eingriffsmöglichkeiten besitzt. Die Darstellung der vollständigen Bearbeitung von GK-Anschaltungen außerhalb der WITA entspricht folglich nicht dem Sachstand.

Darüber hinaus ist in Bezug auf GK-Anschaltungen anzumerken, dass trotz des im Vergleich zu Privatkunden deutlich höheren Entgelts in der Praxis keine grundlegend höhere Qualität im Zusammenhang mit der Bereitstellung verzeichnet werden kann.

Zusammenfassend können die gegenüber dem Vorverfahren deutlichen Entgeltsteigerungen für GK-Anschaltungen (+17 % für das monatliche Grundentgelt, +7 % für das fallweise Entgelt pro TAL) aus Sicht von Vodafone weder auf Grundlage der Erläuterungen des Konsultationsentwurfs noch auf Basis der Erfahrungen aus der Praxis angemessen begründet werden. Vodafone beantragt daher die Reduzierung der Entgelte für GK-Anschaltungen auf das Niveau der zuletzt genehmigten Entgelte.

Das Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse!

Mit freundlichen Grüßen

Vodafone GmbH

(Georg Merdian) (Erika Battaglin)