

DNS:NET Internet Service GmbH · Zimmerstr. 23 · 10969 Berlin

per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de
Bundesnetzagentur
– BK3--
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Peter-Paul Poch
T +49 (0)176 6069 5441
F +49 (0)30 66765 399
peter-paul.poch@dns-net.de
www.dns-net.de

21.5.2019

Betreff: FTR aTNB, Entgeltgenehmigungsanträge 2018 (BK3-18/023-027,029-083, 085-086, 088-095)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,
wir bedanken uns für die Gelegenheit den Konsultationsentwurf für
Terminierungsentgelte auf der untersten Netzkoppelungsebene zu
kommentieren.

Angesichts der kurzen Konsultationsfrist, die einen langen Vortrag nicht
zulassen, möchten wir kurz auf weniger wesentliche Punkte eingehen.

1. Was kleine Netzbetreiber (bspw. weniger als 100.000 oder 10.000 oder 5.000
Teilnehmer) betrifft, habe ich ernsthafte Zweifel ob es sachgerecht ist, das
Kostenmodell eines Referenz-TNB anzuwenden, wie für die Telekom mit vielen
Millionen Teilnehmer.

2. Allein die inkrementellen- und die anteiligen Sockelkosten für Dienste, die für
Aufsichts-, Sicherheitsbehörden und andere kostenfrei erbracht werden müssen,
sind keineswegs für 0,08 Eurocent pro Minute leistbar, geschweige für noch
geringere Entgelte. Für die Dienste die „kostenfrei“ erbracht werden sei
stellvertretend das Thema VDS genannt. Das haben wir 2 x komplett
betriebsfertig installieren dürfen, mit jeweils deutlich mehr als 100.000, - Euro
Kosten und das Ergebnis ist bekannt, es war sinnlos.

3. Der eigentliche Grund warum, neben dem SMP, die kleinen aTNB als
marktbeherrschend eingestuft wurden, war die Tatsache, dass deren Endkunden
mit ihrer Rufnummer, nur über sie erreichbar waren. Mittlerweile sind die aTNB
durchgängig sogenannte All IP-Netzbetreiber. Das heißt, das leitungsgebundenes
ISDN hat seine Bedeutung verloren und virtuelle SIP-Telefonie dominiert mehr
und mehr den Markt. Das heißt der Endteilnehmer ist auch auf anderen Wegen
erreichbar.

4. Durch die Gesetzgebung (hier "Wunschrouter") hat der Endnutzer
wesentlichen Einfluss darauf, wie er erreicht wird. Er hat die teilweise oder
vollständige Funktionsherrschaft über den IP Router. Somit hat der TNB seine

„Marktbeherrschung“ verloren, wenn der Endkunde einen IP-Anschluss im Bundle hat.

5. Beispiel gibt es mehrfach im Fest und Mobilfunknetzen dafür, dass es OTT-Anbieter gibt die die Rufnummer, wie WhatsApp im Mobilfunknetzen, auch für Verbindungsaufbau und Sprachkommunikation nutzen. Anfragen und Auflagen der Behörden hat aber grundsätzlich nur der TNB zu erfüllen. Immer mehr ist das Ergebnis, dass die Anfragen „ins Leere“ laufen, weil die tatsächlichen Verkehre nicht mehr über den TNB geroutet werden. Gleichwohl erzeugt es Aufwände, die nicht unerheblich sind. Die OTT-Anbieter müssen natürlich nicht die Pflichten eines TNB erfüllen. Jüngstes Beispiel ist die Verpflichtung das Leistungsmerkmal ACR zu implementieren (siehe Schreiben BNetzA 1636 028 scf vom 30.4.2019).

6. Der vorgeschlagene Gleitpfad zur Absenkung Terminierungsentgelte begünstigt den Anrufenden Teilnehmer, zum Beispiel Call Center mit Cold Call Massenankufen. Die Angerufenen Teilnehmer tragen letztlich anteilig durch ihre Sockelbeiträge/Grundgebühr für den Telefonanschluss diese Privilegierung von Verkehren. Glücklicherweise sind die Beträge gering, trotzdem ist das ein Ärgernis und unverhältnismäßig für die Netzbetreiber die vornehmlich Breitbandanschlüsse für Verbraucher realisieren.

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung, das Schreiben enthält keinerlei BuGG.

Mit freundlichen Grüßen
Peter-Paul Poch

Plusnet GmbH – Mathias-Brüggen-Straße 55 – 50829 Köln

Vorab per Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3-
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Plusnet GmbH
Mathias-Brüggen-Straße 55
50829 Köln

Carina Panek
T +49 221 669-8174
Carina.Panek@plusnet.de

22.01.2019

**Antrag der Plusnet GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen (Az.: BK3-18-031); 2. Konsultationsentwurf
Stellungnahme der Plusnet GmbH (enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund der Kritik der Kommission an der Ermittlung der Terminierungsentgelte über eine Vergleichsmarktmethode, hat die Beschlusskammer den ursprünglichen Konsultationsentwurf zurückgezogen und signifikant überarbeitet.

Wir nehmen hiermit zu dem neuen Entwurf Stellung.

Die Beschlusskammer sieht nun im Gegensatz zu der ursprünglich auf zwei Jahre befristeten Genehmigung eine Genehmigung bis Ende 2022 verbunden mit einem Gleitpfad vor.

Hierbei sollen die Entgelte massiv von 0,0008€/Min auf letztendlich 0,0003€/Min abgesenkt werden. Dieses Vorgehen ist unseres Erachtens kritisch zu bewerten.

1. Abweichen von der Terminierungsempfehlung rechtens

Zum einen sehen wir das bisherige Vorgehen der Beschlusskammer, die Terminierungsentgelte entgegen der EU-Terminierungsempfehlung anhand einer Vergleichsmarktmethode zu ermitteln, als rechtens an.

Unseres Erachtens ist das Vorgehen der Beschlusskammer gerechtfertigt, um ein angemessenes Preisniveau und chancengleichen Wettbewerb im In- und Ausland sicherzustellen.

a. Vorgaben und Ziele der Terminierungsempfehlung

Die Beschlusskammer hat zu Recht bei der Ermittlung der Kosten zunächst ein NGN-basiertes Netz herangezogen. In Erwägungsgrund 12 der Empfehlung heißt es eindeutig, dass das Kostenrechnungsmodell sich auf eine Auswahl effizienter zur Verfügung stehender Technologien stützen soll. Dies könne das NGN sein.

Die Berechnung der Terminierungskosten allein anhand des pureLRIC-Kostenmodells hat, wie die Kommission darlegt, zu einem weitaus niedrigeren Entgelt, nämlich augenscheinlich 0,0003€/Min, geführt und wäre somit eins der niedrigsten Entgelte europaweit. Dieses Entgelt soll nun im Jahr 2022 nicht nur auf die Telekom Anwendung finden, sondern aufgrund des von der Beschlusskammer stets symmetrisch angeordneten Entgeltes auch auf alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber unabhängig von ihrer tatsächlichen Netzgestaltung.

Damit sinkt das Entgeltniveau von 2018 mit dem neuen Entwurf bis Ende 2022 um letztendlich 70% und führt gerade bei den kleineren Wettbewerbsunternehmen zu massiven Umsatzeinbußen und zur Gefährdung des Geschäftsbetriebes.

Eine solche marktübergreifende einschneidende Wirkung, ohne die Möglichkeit, die Kosten anderweitig zu decken, kann nicht dem Sinn und Zweck der Terminierungsempfehlung entsprechen.

Die Terminierungsempfehlung hat zum einen zum Ziel, ein europaweit nahezu einheitliches Niveau von Zustellentgelten herzustellen, um so länderübergreifende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zum anderen soll sie auch die Spreizung zwischen Festnetz- und Mobilfunkentgelten verringern, um so ein Level Playing Field zu schaffen.

Durch die erstmalige Anwendung der Terminierungsempfehlung im Jahr 2016 sind die Mobilfunkentgelte auf zunächst 1,1 Cent und dann schrittweise auf aktuell 0,95€ abgesenkt worden. Dies stellt eine Absenkung zu vorher um letztendlich 42,77% dar. Die Festnetzentgelte sind nach dem Vorschlag der Bundesnetzagentur bereits um knapp 66,67% auf 0,08 Cent reduziert worden. Durch die weitere Absenkung auf 0,0003€/Min werden sie nochmals um weitere 70% gesenkt. Auch wenn die tatsächliche Differenz zu den Mobilfunkterminierungsentgelten jetzt weniger als ein Cent beträgt, wirkt sich die Anwendung des pureLRIC-Maßstabes auf die Festnetzbetreiber doch viel einschneidender aus als für die Mobilfunknetzbetreiber. Damit wird das Ziel der Terminierungsempfehlung, Chancengleichheit zu schaffen, ad absurdum geführt. Würde das Festnetzterminierungsentgelt jetzt wie vorgesehen abgesenkt, würde die Anwendung der Terminierungsempfehlung im Endeffekt alleine zum Nachteil der Festnetzanbieter gehen.

Bereits aus diesem Grunde und zum Zwecke der mit der Terminierungsempfehlung verfolgten Ziele ist eine Korrektur des gefundenen Ergebnisses nach oben geboten.

Aber auch zum Zwecke der Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes muss das gefundene Ergebnis korrigiert werden. Die Entgelte ab 2020 sind niedriger als der aktuelle europäische Durchschnitt und liegen 2022 am untersten Ende der derzeit absehbaren Spanne. Eine Genehmigung auf einem derart niedrigen Niveau würde damit nicht zu einem harmonisierten Level beigetragen, sondern würde das europäische Durchschnittspreisniveau signifikant absinken lassen. Damit würde sich die Waage deutlich verlagern, so dass die Entgelte vieler Länder plötzlich nicht mehr dem allgemeinen Niveau entsprechen, sondern darüber liegen würden.

Das Ziel einer Harmonisierung kann daher durch die nun vorgesehenen niedrigen Entgelte nicht erreicht werden.

Weiterhin ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass sich die ein- und abgehenden Verbindungsminuten nach und aus Deutschland deutlich unterscheiden. So hat die Kommission unter anderem in einem Workshop zu den Terminierungsentgelten am 15. März 2016 aufgezeigt, dass von Frankreich nach Deutschland

1,2 Milliarden Minuten telefoniert werden, während es umgekehrt nur 406 Millionen Minuten waren. Auch wenn diese Zahlen die Mobilfunkverbindungen betrafen, ist davon auszugehen, dass sich im Festnetz das Verhältnis korrespondierend gestaltet.

Wenn nun in Deutschland im Vergleich extrem niedrige Terminierungsentgelte genehmigt würden, führte dies im Kontext mit den hohen Terminierungsminuten zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Teilnehmernetzbetreiber.

Eine Abweichung vom reinen pureLRIC-Maßstab muss daher auch im Sinne der Terminierungsempfehlung dort möglich sein, wo seine Anwendung die mit ihr intendierten Ziele konterkarieren würde.

b. Ökonomische Erwägungen

Eine Anhebung des kalkulatorischen Ergebnisses mittels der Vergleichsmarktmethode ist auch notwendig, um der deutschen Marktsituation Rechnung zu tragen. Die Terminierungsempfehlung sieht grundsätzlich symmetrische Entgelte vor, wobei ein effizienter Netzbetreiber als Maßstab herangezogen wird. Die Beschlusskammer stellt hierbei grundsätzlich auf die Telekom als Referenznetzbetreiber ab. Während es in anderen europäischen Ländern neben dem Incumbent aber nur eine Handvoll weiterer Teilnehmernetzbetreiber gibt, gibt es in Deutschland mehr als hundert. Diese Teilnehmernetzbetreiber sind meist nur regional tätig und verfügen weder über eine der Telekom vergleichbare Netzstruktur noch entsprechende Teilnehmerzahlen. Dies führt dazu, dass bei ihnen die Stückkosten je Terminierung auch bei dem pureLRIC-Ansatz deutlich höher zu Buche schlagen als bei der Telekom.

Terminierungsentgelte in Höhe von 0,0008 € die Minute sind schon kaum kostentragend, bei einer Absenkung deutlich darunter würden die Teilnehmernetzbetreiber meist nur noch verlustbringend agieren.

Auch besteht bei den alternativen Teilnehmernetzbetreibern keine Möglichkeit, diese Verluste über andere Entgelte wie Zuführungsentgelte zu kompensieren. Zuführungsleistungen werden zumeist nur bei der Telekom bezogen, die aufgrund der (zu) hohen Zuführungsentgelte hier einen Ausgleich erhält. Somit ist sie auch nicht gezwungen, die wegbrechenden Umsätze über höhere Endkundenentgelte wieder aufzufangen.

Den alternativen Teilnehmernetzbetreibern bleibt jedoch kaum eine andere Möglichkeit, so dass die ausschließliche Anwendung der Terminierungsempfehlung nicht nur zum Nachteil der kleinen Wettbewerber, sondern letztendlich auch zum Nachteil der Kunden führen würde.

c. Fazit

Eine Anhebung des errechneten Preises auf das anhand des Vergleichsmarktes ermittelte Niveau ist daher der richtige Schritt, um der Terminierungsempfehlung, allen Regulierungszielen und betroffenen Interessen angemessen Rechnung zu tragen.

2. Ausgestaltung des Gleitpfades

Selbst wenn man die Abkehr von dem bisherigen Vorgehen akzeptieren würde, so ist die Ausgestaltung des Gleitpfades nicht angemessen. In dem vorliegenden Entwurf sollen die Entgelte schrittweise absinken. Während zunächst eine Absenkung um 0,0002€/Min erfolgen soll, folgt hiernach eine um 0,0001€/Min und

dann wieder um 0,0002€/Min. Unseres Erachtens hätte die Absenkung gleichmäßig auf die drei Schritte verteilt werden sollen, um die Umsätze der Unternehmen nicht im ersten Schritt so stark einbrechen zu lassen.

3. Fazit

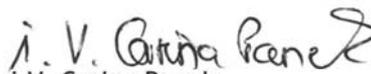
Die Beschlusskammer ist mit diesem erneuten Entwurf der Kommission entgegengekommen und hat dabei unseres Erachtens die Auswirkungen der massiven Absenkung der Terminierungsentgelte insbesondere für die kleineren Teilnehmernetzbetreiber außer Acht gelassen.

Sollte es dennoch bei dem Gleitpfad bleiben, so bedarf es sowohl hinsichtlich seiner Ausgestaltung als auch seiner Auswirkungen auf die Zuführungsentgelte einer Überarbeitung.

Mit freundlichen Grüßen

Plusnet GmbH

Dr. Jürgen Mattfeldt
Geschäftsführer


i.V. Carina Panek
Leiterin Regulierung

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

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 8001
53105 Bonn

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

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

vorab per Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de

Düsseldorf, 22. Mai 2019

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

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

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

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

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

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

1.) Begründung für Vergleichsansatz und außergewöhnliche Umstände belegen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Notwendige Vorbeugung von disruptiven Verwerfungen auf dem deutschen Markt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.) Hilfsweise Anpassung des Gleitpfades

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

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

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

a) Stufenweise Absenkung anpassen

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

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

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

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

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

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

b) finale Absenkung auf Zielpunkt des Gleitpfades anpassen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



i.V. Marco Goymann
Director Regulatory Affairs



i.A. Boris Schmidt
Manager Regulatory Affairs



Vodafone GmbH, Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf
Vorab per eMail: bk3-postfach@bnetza.de
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4

53105 Bonn

Düsseldorf

Carmen Schreder

Regulated Business Fixed

carmen.schreder@vodafone.com

Tel.: +49 211 533 7803

Mob.: +49 172 3577422

21.05.2019

Antrag der Vodafone GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen; BK 3-18/045; Stellungnahme zum 2. Konsultationsentwurf (enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 16.10.2018 hat die Vodafone GmbH ihren Antrag auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen ab dem 01.01.2019 gestellt. Nach Rücknahme des ersten Konsultationsentwurfs, hat die Bundesnetzagentur nunmehr einen zweiten Konsultationsentwurf veröffentlicht und neuerlich Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 22.05.2019 eingeräumt. Vodafone bedankt sich für die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und führt wie folgt aus:

Aus Sicht von Vodafone waren die bisher konsultierten Entgelte der Höhe nach sowohl auf den wiederholt von der Beschlusskammer angewandten Kostenmaßstab pureLIRIC als auch auf das im Erwägungsgrund 2 der Empfehlung genannte Ziel, die Vorgehensweisen und Ergebnisse zum Zweck einer unionsweiten Harmonisierung angemessen zu berücksichtigen, gerechtfertigt.

Mit Schreiben vom 15.04.2019 äußert die EU-Kommission jedoch ernsthafte Bedenken gegen die Entgeltgenehmigungsentwürfe der Bundesnetzagentur. Sie fordert die Beschlusskammer auf, durch Anwendung eines Gleitpfades, an dessen letzter Stufe das Entgelt gemäß EU-Terminierungsempfehlung auf die Höhe des im Breitbandkostenmodell ermittelten Entgeltes für die Terminierungsleistung auf der untersten Netzkoppelungsebene abgesenkt wird.

Vodafone GmbH

Platz 1, 40549 Düsseldorf, Postfach: 40543 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211/533-0, Fax: +49 (0) 211/533-2200, vodafone.de
Geschäftsführung: Dr. Johannes Ametsreiter (Vorsitzender), Dr. Manuel Cubero del Castillo-Olivares, Anna Dimitrova, Bettina Karsch, Gerhard Mack, Alexander Saul,
Vorsitzender des Aufsichtsrats: Frank Rövekamp, Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 38062

Bankverbindung Ferdinand-Braun-
Deutsche Bank AG, Düsseldorf
IBAN: DE68 3007 0010 0250 8000 00
USt-Nr.: 103/5700/1789
USt-IdNr.: DE 813113094
WEEE-Reg.-Nr.: DE 91435957

Nach Auffassung von Vodafone hat die Beschlusskammer der Anforderung der Kommission nunmehr sachgerecht entsprochen und senkt die Entgelte im vorgeschlagenen Gleitpfad schrittweise auf das kostenbasierte Niveau bis zum Jahr 2022 ab.

Vodafone sieht in der Anwendung des vorliegenden Gleitpfades über das Jahr 2020 hinaus keinen Widerspruch zu der im neuen Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation vorgesehenen europaweiten Harmonisierung der Terminierungsentgelte und deren Umsetzung spätestens zum 01.01.2021. Der nunmehr überarbeitete Konsultationsentwurf stellt die Entgeltgenehmigung weiterhin und richtigerweise unter den Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die EU-Kommission einen delegierten Rechtsakt über ein unionsweit einheitliches Terminierungsentgelt erlässt.

Mit freundlichen Grüßen

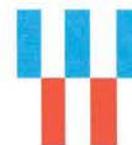
Vodafone GmbH



Georg Merdian



i. A. Carmen Schreder
Carmen Schreder



NetCologne

NetCologne GmbH | Am Coloneum 9 | 50829 Köln

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

Per E-Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de;

RA Dr. Wilfried Boms
Abteilungsleiter
Recht & Regulierung
Tel 0221 22 22 - 5182
Fax 0221 22 22 - 5255
Dr.Wilfried.Boms@netcologne.de

Nico Oesterreicher, LL.B.
Referent
Recht & Regulierung
Tel 0221 22 22 - 5212
Fax 0221 22 22 - 5255
noesterreicher@netcologne.de

22. Mai 2019

BK3d-18/056

**Veröffentlichung eines geänderten Entwurfs der Entgeltgenehmigung in dem
Verwaltungsverfahren auf Antrag der NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation
mbH wegen Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen**

– Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse –

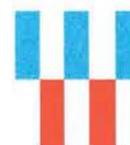
Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Stellung zu dem geänderten Konsultationsentwurf:

1. Erhöhung der Asymmetrie und Verschärfung der Wettbewerbsverzerrung zu den Mobilfunk-Terminierungsentgelten

Seit Jahren tragen wir in unseren Stellungnahmen in allen Verfahren zur Genehmigung der Festnetz- und der Mobilfunkterminierungsentgelte vor, dass eine erhebliche Asymmetrie und damit Wettbewerbsverzerrung zwischen den überhöht genehmigten Mobilfunk-Terminierungsentgelten und den stetig massiv abgesenkten Festnetz-Terminierungsentgelten besteht. Diese Wettbewerbsverzerrung muss nach nach der Zielsetzung der EU-Terminierungsempfehlung 2009/396/EG, siehe insbesondere Erwägungsgründe 3, 8 und 13 der Empfehlung, abgebaut werden:

„Eine erhebliche regulatorische Ungleichbehandlung von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten führt zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen. (...) Ferner kann dies auf Märkten, auf



NetCologne

denen Betreiber asymmetrische Marktanteile halten, zu deutlich höheren Zahlungen von kleineren an größere Wettbewerber führen.“

Erwägungsgrund 3 der Empfehlung 2009/396/EU

Statt die vorhandene Asymmetrie und Wettbewerbsverzerrung, die zu deutlich höheren Zahlungen der kleineren Festnetzbetreiber an die weit größeren Mobilfunknetzbetreiber führt, endlich substantiell abzubauen, sollen durch die geänderten Entgeltgenehmigungen die Asymmetrien und Wettbewerbsverzerrungen nochmals verschärft werden! Die Spreizung zwischen beiden Entgelten würde sich trotz uneingeschränkter Geltung der EU-Terminierungsempfehlung **auf den bisherigen Spitzenwert erhöhen:**

Zeitpunkt	Festnetz FTR	Mobilfunk MTR	Spreizung FTR zu MTR
01.01.2013	0,36 ct./Min.	1,85 ct./Min.	1 zu 5,14
01.01.2015	0,24 ct./Min.	1,72 ct./Min.	1 zu 7,17
01.01.2017	0,10 ct./Min.	1,10 ct./Min.	1 zu 11,00
01.01.2019	0,08 ct./Min.	0,95 ct./Min.	1 zu 11,88
01.01.2020	0,06 ct./Min.	0,82 ct./Min. (Prognose)	1 zu 13,67 (Prognose)
01.01.2021	0,05 ct./Min.	0,69 ct./Min. (Prognose)	1 zu 13,80 (Prognose)
01.01.2022	0,03 ct./Min.	0,56 ct./Min. (Prognose)	1 zu 18,67 (Prognose)

Zu den Prognosewerten:

Sollten die früheren jahresdurchschnittlichen Absenkungsraten der MTR vom 01.01.2013 bis 31.12.2019 (= 7 Jahre) von 0,13 ct./Jahr ab dem 01.01.2020 bis 31.12.2022 prognostisch lediglich fortgeführt werden, würde die Spreizung zwischen FTR und MTR im Jahr 2020 auf 1 zu 13,67, im Jahr 2021 auf 1 zu 13,80 und **im Jahr 2022 auf 1 zu 18,67 ansteigen!**

Angesichts des bereits erreichten Standes konvergenter Mobilfunk-/Festnetzdienste und der absehbaren Entwicklung würden die strukturellen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Festnetz-Telekommunikationsunternehmen dadurch extrem ansteigen und eine (weitere) Marktverstärkung von Telekom Deutschland GmbH und Vodafone GmbH bewirken, die als integrierte Unternehmen über ein Festnetz und Mobilfunknetz verfügen.

Wenn nun die Festnetz-Terminierungsentgelte nach Maßgabe des geänderten Konsultationsentwurfs für Förderung des Regulierungsziels Entwicklung des Binnenmarktes in der Europäischen Union § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG (so das Ergebnis der Abwägung auf S. 59) mittels Gleitpfad auf die reinen Grenzkosten (Zusatzkosten) reguliert werden, **so MUSS**



NetCologne

dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die Entgeltregulierung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte haben, die ebenfalls mittels Gleitpfad auf die Grenzkosten im gleichen Zeitraum geführt werden müssen.

Aufgrund der bereits erheblichen vorhandenen Spreizung zwischen beiden Entgelten wäre es aber nach unserer Ansicht sinnvoller, den Ansatz einer **grenzüberschreitenden Symmetrie mit Festnetz-Terminierungsentgelten von 0,08 ct./Min. zunächst solange beizubehalten, bis eine entsprechende Symmetrie zu den Mobilfunk-Terminierungsentgelten erreicht ist.** Erst anschließend könnte über einen GEMEINSAMEN Gleitpfad von Festnetz-Terminierungsentgelten und Mobilfunk-Terminierungsentgelten im Hinblick auf die Regulierung nach Grenzkosten entschieden werden.

2. Nichtberücksichtigung relevanter Kosten im Festnetzbereich

Ein weiterer Punkt, den wir nur nochmals wiederholend in Erinnerung rufen können, ist die Nichtberücksichtigung relevanter Kosten im Festnetzbereich durch den geänderten Konsultationsentwurf. Bei den verkehrsbedingten Kosten muss nach der EU-Terminierungsempfehlung 2009/396/EU berücksichtigt werden, dass die Abgrenzung zu den verkehrsunabhängigen Kosten am Punkt der ersten Verkehrskonzentration vorgenommen werden muss:

*„Um eine angemessene Zuweisung dieser Kosten sicherzustellen, ist zwischen verkehrsbedingten Kosten und verkehrsunabhängigen Kosten zu unterscheiden. (...) In der Regel erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und den verkehrsunabhängigen Kosten **an dem Punkt, an dem eine erste Verkehrskonzentration auftritt.** (...)*

*Das Breitband-Pendant für Netze der nächsten Generation **ist die DSLAM/MSAN - Leitungsanschlusskarte.** Befindet sich das DSLAM/MSAN in einem Verteilerkasten, ist zu prüfen, ob die bisherige **Teilnehmeranschlussleitung zwischen dem Verteilerkasten und dem MDF gemeinsam genutzt wird und als Teil der verkehrsabhängigen Kostenkategorie zu behandeln ist.** In diesem Fall erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und -unabhängigen Kosten am Verteilerkasten. (...)*

Anhang Empfehlung 2009/396/EU „Grundsätze zur Berechnung der Anrufzustellungsentgelte auf der Vorleistungsebene in Festnetzen“



NetCologne

Für die Genehmigung der Festnetz-Terminierungsentgelte bedeutet dies, dass die Kostenanteile für die Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung zwischen HVT (MDF) und DSLAM/MSAN in einem FTTC-Ausbau bzw. im mit FTTB-erschlossenen Gebäude als Teil der verkehrsabhängigen Kosten zu betrachten und somit bei der Bemessung der Festnetz-Terminierungsentgelte zu berücksichtigen sind.

Die Unternehmen NetCologne und M-net haben bekanntlich wiederholt gefordert und auch entsprechende Anträge bei der Bundesnetzagentur gestellt (vgl. den in 2010 gestellten Antrag auf „FTTB-Terminierungsentgelte“), die stattgefundenen Veränderungen zwischen den verkehrsabhängigen Kosten und den verkehrsunabhängigen Kosten in einem NGN-Netz zu berücksichtigen.

Gerade weil der vorliegende Konsultationsentwurf ausführt, dass eine Alternative zur Kostenmodellierung auf Grundlage eines reinen NGN nunmehr nicht möglich sei und somit kein PSTN-Netz mehr modelliert werde (Konsultationsentwurf S. 52), ist es nicht nachvollziehbar, dass die vorgenannten Erwägungen des Anhangs der EU-Empfehlung 2009/396/EU weder genannt noch in die Bemessung der Kosten und die Abwägung eingestellt werden. Sollte der Konsultationsentwurf in dieser Weise unverändert final beschlossen werden, würden wir hierin einen zur Rechtswidrigkeit führenden Ermittlungsfehler und Abwägungsmangel erkennen.

Auch wegen dieser netzseitigen Veränderung einer Abgrenzung zu den verkehrsunabhängigen Kosten am Punkt der ersten Verkehrskonzentration in einem NGN-Netz müssen im Ergebnis die Asymmetrien zwischen den Terminierungsentgelten in Festnetzen und Mobilfunknetzen abgebaut, zumindest aber erheblich reduziert werden.

Mit freundlichen Grüßen
NetCologne GmbH


i. A. Dr. Wilfried Boms
Abteilungsleiter
Recht & Regulierung


i. A. Nico Oesterreicher, LL.B.
Referent
Recht & Regulierung

[netzquadrat]

[netzquadrat] Ges. f. Telekomm. mbH – Gladbacher Str. 74 – 40219 Düsseldorf

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 8001
53105 Bonn

vorab per eMail: bk3-postfach@bundesnetzagentur.de

ENTHÄLT KEINE BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE

BK3d 18/060: Genehmigung der Entgelte für die Terminierung in das Festnetz der netzquadrat GmbH

Düsseldorf, den 22.05.2019

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

Ihre Beschlusskammer hat einen zweiten Konsultationsentwurf zur Neufestsetzung der Festnetzterminierungsentgelte veröffentlicht. Dazu nimmt die netzquadrat GmbH gerne wie folgt in der gebotenen Kürze Stellung:

1. Gleitpfad ist die richtige Wahl

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt nach der erfolgten Abstimmung mit der EU-Kommission, die Festnetzterminierungsentgelte mittels eines Gleitpfads in den nächsten Jahren bis auf 0,0003 Euro pro Minute zu senken. Wir begrüßen die Wahl eines Gleitpfads, da dies disruptive Auswirkungen auf den Markt verhindert. Gleichzeitig geben wir zu bedenken, dass damit Entgelthöhen erreicht sind, die dem Grunde nach gerade im Zusammenspiel mit kleineren Zusammenschaltungspartnern zu unwesentlichen Gesamtentgelten führen. Wir schlagen daher vor, zukünftig auf das "bill-and-keep-Modell" der Abrechnung zwischen Vorleistungsanbieter- und Nachfrager zu wechseln. Zumindest im Verhältnis zu inländischen Netzbetreibern ließe sich eine entsprechende Anordnung für Verbindungen mit EWR-A-Rufnummern leicht realisieren.

2. Angleichung der Entgelthöhe zwischen FTR und MTR

Mit der vorgeschlagenen Entgelthöhe bleibt das Problem einer großen Spreizung zwischen

FTR und MTR-Entgelten mindestens bis zur Festlegung neuer MTR-Entgelte bestehen. Dies benachteiligt Festnetzbetreiber und übervorteilt die Mobilfunkbetreiber, die damit ungerechtfertigt hohe Einnahmen im Inter-Carrier-Geschäft erzielen können. Zudem entspricht dies nicht den Vorgaben aus der EU-Terminierungsempfehlung 2009/396/EG, nach der die bestehende Wettbewerbsverzerrung durch symmetrische Entgelte zwischen Fest- und Mobilfunknetzen beseitigt werden soll (siehe hierzu insbesondere Erwägungsgründe 3 und 8). Um dieser Ungleichheit zu begegnen, müssen die Mobilfunkterminierungsentgelte in den anstehenden Genehmigungsverfahren noch weit deutlicher abgesenkt werden als es bei den Festnetzentgelten in den vergangenen Jahren bereits erfolgt ist.

Die zunehmende Spreizung ist insbesondere daher ein Problem, da es durch technische Weiterentwicklungen nicht mehr zwingend eine Verknüpfung zwischen Nummer und Dienst gibt. So können auch Festnetznummern nativ auf Mobilfunkendgeräten und Mobilfunknummern im Festnetz terminieren oder im Fall von Mobilien Diensten/Anrufsammeldiensten werden Verbindungen ggü dem Anbieter gemäß der tatsächlichen Terminierungsart (Luftschnittstelle oder Festnetz) abgerechnet, obwohl es sich in jedem Fall um eine Mobilfunkrufnummer handelt. Im Vorleistungsmarkt wird dahingehend derzeit für diese Leistungen ein MTR basiertes Entgelt abgerechnet. Damit erzielen Ursprungsnetz- oder Transitnetzbetreiber i.d.R. eine höhere Wertschöpfung als der Anbieter der Mobilien Dienste. Durch die Trennung nach Rufnummer wird die regulatorische Ungleichbehandlung anhand der Rufnummer zusehends problematischer.

3. Steigende Terminierungskosten in das europäische Ausland

Während der letzten Genehmigungsperiode haben sich die Terminierungsentgelte in europäische Fest- und Mobilfunknetze teilweise drastisch erhöht. Der Grund liegt in der von den betroffenen Zielnetzen vorgenommenen Abrechnung nach A-Rufnummer. Sobald ein Call mit einer nicht-EWR-A-Rufnummer terminiert wird, gilt ein um ein vielfach höherer Preis. Etliche Transitnetzbetreiber geben daher einen Mischpreis aus teurem non-EWR-Tarif und reguliertem EWR-Tarif zu diesen Zielen an ihre Kunden weiter, der nicht nach A-Rufnummer differenziert und deutlich oberhalb des jeweils regulierten Terminierungsentgelts liegt. Wir schlagen daher vor, die Zuführung von Verbindungen mit einer nicht-EWR-A-Rufnummer aus der Regulierung der Leistung B.1 auszunehmen und damit entgeltregulierte Festnetzbetreiber für Gespräche, die aus nicht-EWR-Staaten kommen, aus der Entgeltregulierung zu entlassen. Nur so kann eine gleichwertige Verhandlungsposition entstehen, die es inländischen Teilnehmernetzbetreibern erlaubt, auf Augenhöhe mit Transitnetzbetreibern und ausländischen Netzbetreibern zu verhandeln.

Mit freundlichen Grüßen



[netzquadrat]

Gesellschaft für Telekommunikation mbH
Percy Christensen
Durchwahl -36

[netzquadrat]

Gesellschaft für Tele- Gladbacher Str. 74
kommunikation mbH 40219 Düsseldorf

Telefon 0211 - 30 20 33 - 0

Telefax 0211 - 30 20 33 - 22
info@netzquadrat.de

Geschäftsführer:

Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE42 3004 0000 0188 8122 00

SWIFT/BIC: COBADEFFXXX
Commerzbank AG

Steuernr.
10657191836

HRB 53041, Düsseldorf
U.-St.-ID DE246863050

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

Datum: 21.05.2019
Recht & Regulierung
Ansprechpartner: Christian Jochim
E-Mail: christian.jochim@m-net.de
Telefon: 0911 1808 5373
Telefax: 0911 1808 5374

vorab per Mail
bk3-konsultation@bnetza.de

BK3c-18/018

**Veröffentlichung eines geänderten Entwurfs der Entgeltgenehmigung in dem
Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung
der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen**

sowie zu

BK3c-18/065

Diese Stellungnahme enthält KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

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

wir nehmen Stellung zu den geänderten Konsultationsentwürfen.

1. Erhöhung der Asymmetrie und Verschärfung der Wettbewerbsverzerrung zu den Mobilfunk-Terminierungsentgelten

Seit Jahren tragen wir in unseren Stellungnahmen in allen Verfahren zur Genehmigung der
Festnetz- und der Mobilfunkterminierungsentgelte vor, dass eine erhebliche Asymmetrie

und damit Wettbewerbsverzerrung zwischen den überhöht genehmigten Mobilfunk-Terminierungsentgelten und den stetig massiv abgesenkten Festnetz-Terminierungsentgelten besteht. Diese Wettbewerbsverzerrung muss nach der Zielsetzung der EU-Terminierungsempfehlung 2009/396/EG, siehe insbesondere Erwägungsgründe 3, 8 und 13 der Empfehlung, abgebaut werden:

„Eine erhebliche regulatorische Ungleichbehandlung von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten führt zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen. (...) Ferner kann dies auf Märkten, auf denen Betreiber asymmetrische Marktanteile halten, zu deutlich höheren Zahlungen von kleineren an größere Wettbewerber führen.“

Erwägungsgrund 3 der Empfehlung 2009/396/EG

Statt die vorhandene Asymmetrie und Wettbewerbsverzerrung, die zu deutlich höheren Zahlungen der kleineren Festnetzbetreiber an die weit größeren Mobilfunknetzbetreiber führt, endlich substantiell abzubauen, sollen durch die geänderten Entgeltgenehmigungen die Asymmetrien und Wettbewerbsverzerrungen nochmals verschärft werden. Die Spreizung zwischen beiden Entgelten würde sich trotz uneingeschränkter Geltung der EU-Terminierungsempfehlung **auf den bisherigen Spitzenwert erhöhen:**

Zeitpunkt	Festnetz FTR	Mobilfunk MTR	Spreizung FTR zu MTR
01.01.2013	0,36 ct./Min.	1,85 ct./Min.	1 zu 5,14
01.01.2015	0,24 ct./Min.	1,72 ct./Min.	1 zu 7,17
01.01.2017	0,10 ct./Min.	1,10 ct./Min.	1 zu 11,00
01.01.2019	0,08 ct./Min.	0,95 ct./Min.	1 zu 11,88
01.01.2020	0,06 ct./Min.	0,82 ct./Min. (Prognose)	1 zu 13,67 (Prognose)

01.01.2021	0,05 ct./Min.	0,69 ct./Min. (Prognose)	1 zu 13,80 (Prognose)
01.01.2022	0,03 ct./Min.	0,56 ct./Min. (Prognose)	1 zu 18,67 (Prognose)

Zu den Prognosewerten:

Sollten die früheren jahresdurchschnittlichen Absenkungsraten der MTR vom 01.01.2013 bis 31.12.2019 (= 7 Jahre) von 0,13 ct./Jahr ab dem 01.01.2020 bis 31.12.2022 prognostisch lediglich fortgeführt werden, würde die Spreizung zwischen FTR und MTR im Jahr 2020 auf 1 zu 13,67, im Jahr 2021 auf 1 zu 13,80 und **im Jahr 2022 auf 1 zu 18,67 ansteigen.**

Angesichts des bereits erreichten Standes konvergenter Mobilfunk und Festnetzdienste sowie der absehbaren Entwicklung würden die strukturellen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Festnetz-Telekommunikationsunternehmen dadurch extrem ansteigen und eine (weitere) Marktverstärkung von Telekom Deutschland GmbH und Vodafone GmbH bewirken, die als integrierte Unternehmen über ein Festnetz und Mobilfunknetz verfügen.

Wenn nun die Festnetz-Terminierungsentgelte nach Maßgabe des geänderten Konsultationsentwurfs für die Förderung des Regulierungsziels Entwicklung des Binnenmarktes in der Europäischen Union, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG, (so das Ergebnis der Abwägung auf S. 59) mittels Gleitpfad auf die reinen Grenzkosten (Zusatzkosten) reguliert werden, **so muss dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die Entgeltregulierung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte haben, die ebenfalls mittels Gleitpfad auf die Grenzkosten im gleichen Zeitraum** geführt werden müssen.

Aufgrund der bereits erheblichen vorhandenen Spreizung zwischen beiden Entgelten wäre es aber nach unserer Ansicht sinnvoller, den Ansatz einer **grenzüberschreitenden Symmetrie mit Festnetz-Terminierungsentgelten von 0,08 ct./Min. zunächst solange beizubehalten, bis eine entsprechende Symmetrie zu den Mobilfunk-Terminierungsentgelten erreicht ist.** Erst anschließend könnte über einen

gemeinsamen Gleitpfad von Festnetz- und Mobilfunk-Terminierungsentgelten im Hinblick auf die Regulierung nach Grenzkosten entschieden werden.

2. Nichtberücksichtigung relevanter Kosten im Festnetzbereich

Ein weiterer Punkt, den wir nur nochmals wiederholend in Erinnerung rufen können, ist die Nichtberücksichtigung relevanter Kosten im Festnetzbereich durch den geänderten Konsultationsentwurf. Bei den verkehrsbedingten Kosten muss nach der EU-Terminierungsempfehlung 2009/396/EG berücksichtigt werden, dass die Abgrenzung zu den verkehrsunabhängigen Kosten am Punkt der ersten Verkehrskonzentration vorgenommen werden muss:

„Um eine angemessene Zuweisung dieser Kosten sicherzustellen, ist zwischen verkehrsbedingten Kosten und verkehrsunabhängigen Kosten zu unterscheiden. (...) In der Regel erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und den verkehrsunabhängigen Kosten **an dem Punkt, an dem eine erste Verkehrskonzentration auftritt.** (...)“

Das Breitband-Pendant für Netze der nächsten Generation **ist die DSLAM/MSAN - Leitungsanschlusskarte.** Befindet sich das DSLAM/MSAN in einem Verteilerkasten, ist zu prüfen, ob die bisherige **Teilnehmeranschlussleitung zwischen dem Verteilerkasten und dem MDF gemeinsam genutzt wird und als Teil der verkehrsabhängigen Kostenkategorie zu behandeln ist.** In diesem Fall erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und -unabhängigen Kosten am Verteilerkasten. (...)“

Anhang Empfehlung 2009/396/EG „Grundsätze zur Berechnung der Anrufzustellungsentgelte auf der Vorleistungsebene in Festnetzen“ (Hervorhebung nur hier)

Für die Genehmigung der Festnetz-Terminierungsentgelte bedeutet dies, dass die Kostenanteile für die Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung zwischen HVT (MDF) und DSLAM/MSAN in einem FTTC-Ausbau bzw. im mit FTTB-erschlossenen Gebäude als

Teil der verkehrsabhängigen Kosten zu betrachten und somit bei der Bemessung der Festnetz-Terminierungsentgelte zu berücksichtigen sind.

Die Unternehmen NetCologne und M-net haben bekanntlich wiederholt gefordert und auch entsprechende Anträge bei der Bundesnetzagentur gestellt (vgl. den in 2010 gestellten Antrag auf „FTTB-Terminierungsentgelte“), die stattgefundenen Veränderungen zwischen den verkehrsabhängigen Kosten und den verkehrsunabhängigen Kosten in einem NGN-Netz zu berücksichtigen.

Gerade weil der vorliegende Konsultationsentwurf ausführt, dass eine Alternative zur Kostenmodellierung auf Grundlage eines reinen NGN-Netzes nunmehr nicht möglich sei und somit kein PSTN-Netz mehr modelliert werde (Konsultationsentwurf S. 52), ist es nicht nachvollziehbar, dass die vorgenannten Erwägungen des Anhangs der EU-Empfehlung 2009/396/EG weder genannt noch in die Bemessung der Kosten und die Abwägung eingestellt werden. Sollte der Konsultationsentwurf in dieser Weise unverändert final beschlossen werden, würden wir hierin einen zur Rechtswidrigkeit führenden Ermittlungsfehler und Abwägungsmangel erkennen.

Auch wegen dieser netzseitigen Veränderung einer Abgrenzung zu den verkehrsunabhängigen Kosten am Punkt der ersten Verkehrskonzentration in einem NGN-Netz müssen im Ergebnis die Asymmetrien zwischen den Terminierungsentgelten in Festnetzen und Mobilfunknetzen abgebaut, zumindest aber erheblich reduziert werden.

Mit freundlichen Grüßen

M-net Telekommunikations GmbH



ppa. Christian Jochim



i. A. Markus Kohlmann

Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
- Beschlusskammer 3 -
Herrn Vors. Ernst-Ferdinand Wilmsmann
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Per E-Mail vorab: BK3-Konsultation@bnetza.de

Michael Panienka
Rechtsanwalt

Christina Reuleaux
Rechtsanwältin (angestellt)

Philip Kampmann
Rechtsanwalt (angestellt)

Ihr Ansprechpartner:
RA Michael Panienka
Tel. 0521 5460 5044
e-Mail: mp@panienka.de

Unser Zeichen
1071-18

Ihr Zeichen
BK3d-18/074
BK3d-18/075

Datum
22.05.2019

Gemeinsame Stellungnahme zu den Konsultationsentwürfen betreffend die Genehmigung von Entgelten für die Zusammenschaltungsleistungen im Festnetz der Antragsteller Unitymedia BW GmbH und Unitymedia NRW GmbH in den Verfahren BK3d-18/074 und BK3d-18/075

Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unitymedia BW GmbH/Unitymedia NRW GmbH

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

in Namen meiner Mandanten, der Unitymedia BW GmbH sowie der Unitymedia NRW GmbH, bedanke ich mich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Konsultationsentwürfen betreffend die Genehmigung von Entgelten für die Festnetzterminierung in das Netz der Antragsteller (Az. BK3d-18/074 und BK3d-18/075) und nehme zu diesen gerne wie folgt Stellung:

1. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Konsultationsentwurf setzt die Beschlusskammer die Festlegungen aus den bisherigen Beschlüssen betreffend die Genehmigung von Entgelten für die Festnetzterminierung in das Netz der Antragsteller für den neuen Genehmigungszeitraum ab dem 01.01.2019 fort. Wesentliche Änderungen an den bisher getroffenen Festlegungen zur Genehmigung von Entgelten für die Festnetzterminierung in alternative Teilnehmernetze beabsichtigt die Beschlusskammer nach dem vorgelegten

Konsultationsentwurfs, trotz der wiederholten Kritik der Antragssteller an der unzulässigen Verzonung von PSTN, nicht vorzunehmen.

Darüber hinaus legt die Beschlusskammer in dem neuen Konsultationsentwurf im Hinblick auf die Einführung eines EU-weiten einheitlichen Terminierungsentgeltes in den nächsten drei bis vier Jahren abweichend von einer kostenorientierten Regulierung einen vierjährigen Gleitpfad für die Terminierungsentgelte fest, der in dieser Form nicht mit § 31 Abs.2 Satz 1 Nr.2 TKG vereinbar ist, da durch diese Gleitpfadregelung die Regulierungsziele nach § 2 TKG nicht besser erreicht werden als durch eine kostenorientierte Regulierung. Hierzu wäre eine zweijährige Festlegung des Terminierungsentgeltes ohne Gleitpfad deutlich besser geeignet, so dass der Gleitpfad in dieser Form nicht mit § 31 TKG vereinbar und damit rechtswidrig wäre.

2. Unzulässige PSTN-Verzonung

Nach dem vorgelegten Konsultationsentwurf beabsichtigt die Beschlusskammer auch, an ihren aus Sicht der Antragssteller nicht mit den gesetzlichen Vorgaben zu vereinbarenden Festlegungen festzuhalten, wonach PSTN-Netze eine Verzonung ihres Netzes in bestimmte Einzugsbereiche vornehmen dürfen, während reine NGN grundsätzlich nur einen netzweiten EZB haben, Ziffer 3.2.1 und 3.2.2, sowie noch einmal sehr deutlich in Ziffer 3.2.3 (erster Absatz).

Wie in der Stellungnahme vom 29.11.2018 ausgeführt, führt dies dazu, dass alle Anschlüsse in einem NGN, insbesondere in den Netzen der Antragsteller, über einen, im Vergleich zum PSTN sehr günstigen, IP-Zusammenschaltungspunkt zum regulierten Entgelt erreicht werden können, während in einem verzonten PSTN-Netz entweder mehrere teure Zusammenschaltungen erforderlich sind, um die regulierten Entgelte in Anspruch zu nehmen, oder aber unregulierte Transitentgelte an den aTNB gezahlt werden müssen.

Damit befinden sich reine NGN-Netze auch zukünftig gegenüber verzonten PSTN-Netzen in einer ungerechtfertigten Benachteiligungssituation in Bezug auf die flächendeckende Zusammenschaltung an der uNKE, die am NGN sowohl in Bezug auf die Anzahl der Zusammenschaltungspunkte als auch in Bezug auf die Kosten der jeweiligen Zusammenschaltung deutlich günstiger erreicht werden kann als am PSTN. Die mit Betreibern verzonter PSTN geführten Gespräche und Verhandlungen über die zukünftig anzuwendenden Zusammenschaltungsentgelte haben dieses Problem bereits deutlich zu Tage treten lassen. Mehrere aTNB nutzen ihre aus der bestehenden Regulierungssituation erwachsende Verhandlungsposition, um für sich durch unregulierte Transitentgelte im Rahmen der Verzonung ungerechtfertigte Kostenvorteile zu generieren.

Damit versäumt es die Beschlusskammer weiterhin, einen Anreiz für die Betreiber von PSTN-Netzen zu setzen, auf effiziente und zukunftsorientierte NGN-Netze umzurüsten. Vielmehr benachteiligt die derzeitige Situation die kosteneffizienteren NGN-Netze zugunsten ineffizienterer PSTN-Technologie.

Aus Sicht der Antragssteller handelt es sich hierbei um eine unsachgemäße, weil aus der Technologie des jeweiligen Netzes heraus motivierte Ungleichbehandlung, die dem Grundsatz der Technologieneutralität gemäß § 1 TKG zuwiderläuft und die modernere und effizientere NGN-Technologie diskriminiert. Dieser Verstoß gegen die Technologieneutralität der Regulierung ist schon im Grundsatz abzulehnen. Technologieneutralität bedeutet in diesem Zusammenhang, das § 1 TKG PSTN- und NGN-Netze trotz ihrer Unterschiede als „wesentlich gleich“ im Sinne des vom BVerfG entwickelten Gleichheitssatzes definiert werden und daher eine unterschiedliche Regulierung nur dort in Betracht kommt, wo objektive (technologische) Gründe oder das Übermaßverbot dies erzwingen. Dies ist vorliegend jedoch gerade nicht ersichtlich.

In ihren Ausführungen zur Technologieneutralität, Ziffer 4.2.2.3 des Konsultationsentwurfs, setzt sich die Kammer mit dieser technologiemoivierten Ungleichbehandlung der Netzstrukturen nicht auseinander. Es bleibt unklar, warum die Kammer meint, den Grundsatz der Technologieneutralität mit der ungleichen Behandlung von PSTN- und IP-Netzen eingehalten zu haben.

Eine Aufteilung eines Teilnehmernetzes in Einzugsbereiche, und damit letztlich die Bestimmung der uNKE, ist daher strikt technologieneutral durchzuführen, so dass sich allein aufgrund der Technologie des Anschlussnetzes keine Ungleichbehandlung bei der Bestimmung der uNKE ergeben darf. Unter Berücksichtigung der effizienteren Technologie des NGN bedeutet dies aber, dass die Regelungen des NGN für die Bildung von Einzugsbereichen gleichermaßen auf die PSTN-Netze anzuwenden sind, so dass in der Konsequenz auch PSTN-Netze nur über einen netzweiten Einzugsbereich verfügen dürfen und somit entsprechende netzinterne Transits mit unregulierten Kosten nicht entstehen.

Aus Sicht der Antragssteller besteht für die Bestimmung der uNKE auf Basis einer konkreten Netzstruktur weder eine Notwendigkeit noch eine gesetzliche Rechtfertigung. Vielmehr sehen die Antragsteller insbesondere die für die Entgeltbestimmung maßgebliche Vorschrift des § 32 TKG verletzt, wonach Grundlage der Entgeltregulierung nach § 31 TKG die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind.

3.Rechswidrigkeit der Bildung von Einzugsbereichen in PSTN

3.1 Wertungsmaßstäbe des TKG verletzt

Die Beschlusskammer verletzt mit der Gestattung zur Bildung von Einzugsbereichen von PSTN von ihr nach dem TKG zu beachtende Wertungsmaßstäbe.

Zu diesen Wertungsmaßstäben gehört insbesondere auch, dass nach den Vorgaben der EU-Terminierungsempfehlung Zustellungsentgelte symmetrisch umzusetzen sind, sofern nicht objektive Kostenunterschiede bestehen (vgl. 2009/396/EG Ziffer 11).

Die Bildung von Einzugsbereichen in einem PSTN führt aber, wie in der Stellungnahme vom 29.11.2018 ausgeführt, vor allem bei PSTN/NGN-Mischnetzen und gewählter technologiekonformer Übergabe, im Ergebnis zu einer faktischen Asymmetrie der Terminierungsentgelte zwischen einem reinen NGN und einem PSTN, die nicht kostenmotiviert, sondern ausschließlich technologiemotiviert ist. Da die Beschlusskammer die absoluten Kosten des Terminierungsentgeltes auf ein für alle Netzbetreiber geltendes Kostenmodell stützt, ist eine kostenmotivierte Ungleichbehandlung, wie sie die EU-Terminierungsempfehlung als mögliche Ausnahme zur Symmetrievorgabe nennt, von vornherein ausgeschlossen.

Die technologiemotiviert Asymmetrie ist jedoch weder von der EU-Terminierungsempfehlung noch vom TKG gedeckt. Vielmehr spricht sich das TKG in seinem § 1 wie dargelegt gegen jede Form der technologiemotivierten Ungleichbehandlung aus. Dieser grundlegende Wertungsgrundsatz des TKG ist von der Beschlusskammer im Rahmen der Entgeltregulierung und des ihr zustehenden Entscheidungsermessens genauso zu berücksichtigen wie die Regulierungsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG.

Dem widerspricht auch nicht der unter Ziffer 4.2.2.1 des Konsultationsentwurfes zitierte Verweis auf die Terminierungs-Empfehlung der EU und der dort enthaltene Hinweis, dass die Kosten der uNKE ohne Rücksicht auf die Netzwerkarchitektur zu ermitteln sind. Diese ist vielmehr ein klarer Beleg dafür, dass auch nach der Auffassung der EU-Kommission technologiemotiviert Ungleichbehandlungen, wie hier vorliegend, zu unterbleiben haben.

3.2 Verstoß gegen §§ 31, 32 TKG

3.2.1 Fehlende Effizienzprüfung

Es ist für die Antragssteller weiterhin nicht nachvollziehbar, warum die Beschlusskammer meint, die beantragten Netzstrukturen dürften von der Beschlusskammer keiner Effizienzprüfung unterzogen werden, wenn sie

- eine ebensolche Prüfung bei einem NGN, wie im Falle Kabel Deutschland (BK3g 13-081), vornimmt und dem NGN eine Bildung von Einzugsbereichen verweigert;

- eine ebensolche Prüfung in der Vergangenheit auch gegenüber dem PSTN der Deutschen Telekom vorgenommen und hierbei Anpassungen der Menge und des Umfangs der Einzugsbereiche aus ebendiesen Effizienzgründen vorgenommen hat (vgl. BK 4a-01/026).

Der vorliegend allein anzuwendende Entgeltregulierungsmaßstab nach §§ 31, 32 TKG sind die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Mit diesen Kosten ist daher eine bestimmte, nämlich die effiziente, Leistung untrennbar verbunden. Sofern sich die Beschlusskammer bei der Bestimmung der Entgelte für die zugrundeliegende Leistung von der Prüfung befreien möchte, ob diese Leistung effizient ist, unterläuft sie den Regulierungsmaßstab, weil sie Entgelte für Leistungen festsetzt, ohne die Frage zu beantworten, ob diese Leistungen nach §§ 31, 32 TKG effizient und damit überhaupt genehmigungsfähig sind und damit letztlich ineffiziente Leistungen nicht von der Genehmigung ausnimmt.

3.2.2 Entscheidung des BVerwG – 6 C 19.08

Das von der Beschlusskammer bislang zitierte Urteil des BVerwG trägt gerade nicht die Ansicht der Beschlusskammer, dass grundsätzlich keine Prüfung der Effizienz vorzunehmen sei und man sich an den entsprechenden Antrag zu binden habe. In der Entscheidung 6 C 19.08 führt das BVerwG nämlich aus:

„Die Behörde ist zwar, wie sich insbesondere aus dem Entgeltmaßstab der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 31 Abs. 1 Satz 1 TKG) ergibt, zu Kürzungen berechtigt, die auf die Vermeidung ineffizienter Arbeitsprozesse zielen.“ [...] „Sie darf der Entgeltgenehmigung aber keine wesentlich andere Leistung zugrunde legen als diejenige, die den Gegenstand des Entgeltantrages bildet.“

Daher lässt das Bundesverwaltungsgericht eine Modifikation der Leistungen unter Effizienzgesichtspunkten zu, solange keine wesentlich andere Leistung zugrunde gelegt wird:

„Ob die Entgeltgenehmigung die Identität des dem Entgeltantrag zugrundeliegenden Leistungsbegriffs wahrt, ist anhand einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen, die einerseits die tatsächlichen Arbeitsabläufe des antragstellenden Unternehmens und andererseits deren rechtliche Einbettung in die vertraglichen Außenbeziehungen des Unternehmens zu seinen Kunden einbezieht.“

Durch die Frage, ob die Terminierung über einen netzweiten Einzugsbereich ausgeführt wird oder über zahlreiche Einzugsbereiche, wird die Terminierungsleistung als solche, wie sie in der Marktabgrenzung definiert wurde, nicht berührt, da es letztlich immer noch um die Anrufzustellung im Netz des aTNB geht. Durch die Reduzierung der Einzugsbereiche, wie sie die Beschlusskammer in den unter Ziffer 3.2.1

zitierten Entscheidungen schon praktiziert hat, findet eben gerade keine solche wesentliche Leistungsänderung statt.

Dem entspricht auch die Begründung der Kammer im Konsultationsentwurf unter Ziffer 4.2.2.3. Dort führt die Kammer aus, die Bestimmung der uNKE diene der Bestimmung des Leistungserfolges und nicht der Beschreibung der Leistungserbringung. Nach der zitierten Rechtsprechung des BVerwG dürfe der Leistungserfolg nicht geändert werden. Die Erweiterung der EZB-Struktur stellt aber nach den Ausführungen der Kammer ausdrücklich nur eine Änderung in der Leistungserbringung dar. Dies ist auch nach dem im Konsultationsentwurf dargelegten Verständnis der BVerwG-Entscheidung durch die Kammer möglich.

3.2.3 Der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung dient dazu sicherzustellen, dass Entgelte nach demselben Maßstab genehmigt werden, der bei wirksamem Wettbewerb herrscht und basiert auf der Erkenntnis, dass sich im Wettbewerb nur der effiziente Anbieter durchsetzt. Eine Produktion wird dabei als effizient angesehen, wenn die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden. Die Beurteilung der Effizienz der Leistungsbereitstellung hängt daher davon ab, wie sich das regulierte Unternehmen voraussichtlich verhielte, wenn die Leistung unter Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs erbracht würde, wie das Bundesverwaltungsgericht in dem oben zitierten Urteil 6 C 19.08 ausgeführt hat.

Der Rahmen der Entgeltgenehmigung durch wird durch den Entgeltantrag des regulierten Unternehmens bestimmt, der sich auf eine konkrete Leistung beziehen muss. Entsprechendes hat das BVerwG in der zitierten Entscheidung und einer späteren Entscheidung festgehalten (vgl. BVerwG, N&R 2010, 40; BVerwG, NVwZ-RR 2009, 918 = MMR 2010, 207). Zwar ist die Beschlusskammer zu Kürzungen des beantragten Entgelts berechtigt. Es ist ihr jedoch nicht gestattet, ihrer Entscheidung eine wesentlich andere Leistung zu Grunde zu legen als diejenige, die Gegenstand des Entgeltantrags ist.

Ob eine Entgeltgenehmigungsentscheidung diesem Erfordernis gerecht wird, ist immer abschließend auf Grundlage einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln. Dies hat das BVerwG ebenso festgestellt.

Aufgabe der Entgeltgenehmigung nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist es, einen „Als-ob-Wettbewerbspreis“ zu simulieren. Die Entgeltgenehmigung soll demnach den Preis abbilden, der sich bei Bestehen wirksamen Wettbewerbs durch den Zwang, vorhandene Ressourcen optimal zu nutzen, einstellen würde.

Dieser Normzweck des § 31 TKG gebietet es nach Auffassung des BVerwG, ineffiziente Arbeitsabläufe, die sonst erst nachträglich und im Einzelfall beanstandet werden könnten, bereits im Entgeltgenehmigungsverfahren zu identifizieren und zu eliminieren (BVerwG, N&R 2010, 186; BVerwG, Beschl. v. 16.

6. 2010 – 6 B 81/09, BeckRS 2010, 50856), so dass die Beschlusskammer zu einer Prüfung der Effizienz bei der Bestimmung der uNKE nach den Ausführungen des BVerwG in der Entscheidung 6 C 19.08, berechtigt und nach § 31 Abs.1 TKG auch verpflichtet war.

3.2.5 Die Prüfung, ob die zur Genehmigung vorgelegte Leistung der effizienten Leistung entspricht, für welche die Beschlusskammer im Rahmen des gefundenen Vergleichsmarktes die Entgeltgenehmigung erteilen möchte, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Genehmigung eines Entgeltes im Rahmen der von der Beschlusskammer angewandten Vergleichsmarktmethode.

Gemäß den Festlegungen der Beschlusskammer aus der jeweiligen Regulierungsverfügung der aTNB unter Ziffer I.1 unterliegt der aTNB nur am zum jeweiligen Zieleinzugsbereich gehörenden Vermittlungsstellenstandort, der uNKE, einer Zugangsverpflichtung, so dass gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1, 31 TKG nur die Entgelte für die Anrufzustellung an der uNKE der Entgeltgenehmigungspflicht unterliegen. Die darüberhinausgehende Transitleistung für die Zustellung in nicht direkt angeschlossene Einzugsbereiche unterliegt nach der Festlegung der Regulierungsverfügung keiner Zugangsverpflichtung und damit keiner Entgeltgenehmigungspflicht. Dieses Entgelt unterliegt damit ausschließlich der freien Disposition der Vertragsparteien einer Zusammenschaltungsvereinbarung. Damit löst die angeführte Entscheidung gerade nicht die dargestellten Rechtsfolgen in Bezug auf etwaige bindende Vorgaben in Bezug auf eine zu unterlassende Effizienzprüfung aus.

Sofern die Beschlusskammer sich außerstande sieht, für die vorgelegte Leistung eine solche Genehmigung auszusprechen, weil sie nicht der effizienten Leistung des Vergleichsmarktes entspricht, so hat sie der Leistung die Genehmigung auf Basis des Vergleichsmarktes zu verweigern und den Antragsteller auf die Vorlage eines Antrages für eine dem Vergleichsmarkt entsprechende Leistung aufzufordern. Sie kann jedoch nicht einfach ohne Effizienzprüfung eine Genehmigung erteilen.

Aus Sicht der Antragsteller ist eine solche Verweigerung der Genehmigung aber gerade nicht erforderlich, da durch eine Änderung der zur Genehmigung vorgelegten Netzstruktur, anders als die Beschlusskammer meint, keine wesentlich andere Leistung zugrunde gelegt würde. Gegenstand der Leistung bliebe weiter die Zustellung von Gesprächen auf der uNKE, es änderte sich lediglich die Menge von Anschlusskunden, die in einem räumlichen Gebiet angeschlossen sein müssen, um einen Einzugsbereich zu bilden. Die im Konsultationsentwurf unter Ziffer 4.2.2.3 beschriebene geänderte Leistungserbringung ist für den Leistungserfolg ohne Belang und ändert diesen nicht. Und auch nach dem im Konsultationsentwurf niedergelegten Verständnis der Kammer kommt es ausschließlich auf diesen unveränderten Leistungserfolg und nicht auf eine geänderte Leistungserbringung an.

Diese Festlegung ist darüber hinaus auch recht einfach. Sofern die Beschlusskammer nämlich einem (effizienten) NGN technologiemotiviert die Bildung von Einzugsbereichen verweigert, kann nämlich für

ein (ineffizientes) PSTN nichts anderes gelten, um das von der EU geforderte Ziel symmetrischer Entgelte zwischen den Netzen zur Anrufzustellung zu erreichen, so dass einem aTNB eine Abrechnung aufgrund des von ihm beantragten Verzonungsmodells zu versagen wäre.

3.3 Verstoß gegen Regelungsgrundsätze des TKG

3.3.1 Verstoß gegen den Grundsatz der Technologieneutralität

Daneben liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Technologieneutralität gemäß § 1 TKG geradezu auf der Hand.

Der Zweck des TKG wird durch die §§ 1 und 2 TKG grundlegend bestimmt. Diese Vorschriften sind daher immer bei der Auslegung und zum Verständnis des gesamten Gesetzes und seiner einzelnen Vorschriften heranzuziehen (VG Köln, MMR 1998, 102; Scherer, NJW 1996, 2962). Aufgrund seiner systematischen Stellung und seines höheren Detaillierungsgrades ist § 2 TKG dabei nur als Konkretisierung der in § 1 TKG aufgestellten Grundsätze anzusehen. Dabei stellt § 1 TKG einen allgemeinen Grundsatz auf, der nicht umgangen werden darf.

Die sektorspezifische Regulierung im Bereich der Telekommunikation soll den Wettbewerb sowie leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleisten. Dabei gilt das Prinzip der Technologieneutralität. Das bedeutet, dass sämtliche eingesetzte Technologien – soweit nicht unmöglich oder unzumutbar – als gleichwertig zu betrachten sind. Die Ziele sollen durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation verwirklicht werden. Während die „Telekommunikation“ in § 3 Nr. 22 TKG definiert ist und dadurch die Inhaltsregulierung aus dem Anwendungsbereich fällt, fehlt seit der TKG-Novelle eine Begriffsbestimmung der „Regulierung“ in § 3 TKG. Dennoch sind hierunter weiterhin i.S.d. § 3 Nr. 13 TKG a.F alle Maßnahmen zu verstehen, die zur Erreichung der in § 2 Abs. 2 TKG genannten Ziele vor allem durch Regelung des Verhaltens von Telekommunikationsunternehmen beim Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen ergriffen werden (Spindler/Schuster/Ricke, 3. Aufl. 2015, TKG § 1 Rn. 11-14).

Die von der Beschlusskammer als zuständige Bundesoberbehörde (§§ 2 Abs. 1, 116 Abs. 1 TKG) ergriffenen Maßnahmen stellen daher Regulierung dar und sind an dem Gebot der Technologieneutralität zu messen. Es bleibt dabei, dass sie Maßstabsbedeutung für die Interpretation der Regulierungsbefugnisse und ihrer Voraussetzungen, namentlich für die Steuerung der Ermessensausübung durch die Beschlusskammer, hat (vgl. Beck'scher TKG Kommentar/Cornils, § 1 Rn. 4).

Eine Aufteilung von Telekommunikationsnetzen in Einzugsbereiche ist im Rahmen der Effizienzbetrachtung daher grundsätzlich technologieneutral durchzuführen. Hiergegen hat die Beschlusskammer aber in der Vergangenheit verstoßen, indem sie in Abhängigkeit von der Anschlusstechnologie des Netzes

unterschiedliche Gestaltungsspielräume bei der Ausweisung von Einzugsbereichen und damit auch bei der Gestaltung der letztendlich von den Zusammenschaltungspartnern zu zahlenden Entgelte einräumt.

Im Ergebnis es kommt hierdurch, wie beschrieben, zu einer faktischen Asymmetrie der zwischen von einem reinen NGN zu einem PSTN zu zahlenden Zusammenschaltungsentgelte, welche die Beschlusskammer eigentlich ausdrücklich und in Übereinstimmung mit der nach § 123 Abs. 3 TKG zu beachtenden Terminierungsempfehlung 2009/396/EG der EU-Kommission durch ihr auf Symmetrie zielendes Entgeltregime vermeiden wollte.

Dieser Verstoß gegen die Technologieneutralität der Regulierung ist schon im Grundsatz abzulehnen.

In ihren Ausführungen zur Technologieneutralität, Ziffer 4.2.2.3 des Konsultationsentwurfs, setzt sich die Kammer mit dieser technologiemoivierten Ungleichbehandlung der Netzstrukturen nicht auseinander. Der Verweis auf eine Ziffer 4.1.2 geht demgegenüber auch in Leere, weder der Konsultationsentwurf, noch die Regulierungsverfügung oder die Marktabgrenzung kennen diese Ziffer. Insofern bleibt unklar, warum die Kammer meint, den Grundsatz der Technologieneutralität trotz der ungleichen Behandlung von PSTN- und IP-Netzen eingehalten zu haben.

3.3.2 Verstoß gegen § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG

Die Zugrundelegung ineffizienter Netzstrukturen im PSTN-Netz widerspricht aber auch dem Regulierungsziel nach § 2 Nr. 5 TKG (Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation).

Der Hinweis der Kammer aus dem Konsultationsbeschluss, Ziffer 4.2.2.3, wonach diese Regelung sich nach der Gesetzgebung vorrangig auf Anschlussnetze beziehen soll, vermag nicht zu überzeugen, da ein Ausbau der NGN-Anschlussnetze ohne die Verbindungsnetze nicht möglich ist und sich daher eine Verzögerung bei der Umrüstung der Verbindungsnetze auch verzögernd auf den Ausbau der Anschlussnetze auswirkt.

Auch die weiteren Ausführungen der Kammer, dass die Kosten der PSTN auch durch die internen Verbindungsentgelte gedeckt werden, verkennen, dass Investitionen in PSTN nicht mehr stattfinden und die PSTN-Netzbetreiber ausschließlich daran interessiert sind, solange wie möglich und so hoch wie möglich Einnahmen aus der veralteten Netzinfrastruktur zu ziehen, bis eine Umrüstung durchgeführt ist.

Die Genehmigung von Entgelten auf Basis veralteter Technologien und ineffizienter Netzstrukturen nimmt Netzbetreibern, die heute ineffiziente Netze betreiben, daher den Anreiz, in neue, hochleistungsfähige NGN zu investieren, da Sie insbesondere durch unregulierte Transitentgelte auf Basis veralteter

und in der Regel abgeschriebener Technologie zusätzliche Gewinne auf Kosten der Betreiber effizienter Netze erwirtschaften können. Sie haben daher einen Anreiz, diese ineffizienten Netzstrukturen noch möglichst lange zu betreiben.

Betreiber effizienter Netzstrukturen werden im Gegenzug wirtschaftlich benachteiligt, obwohl – oder gerade weil – sie frühzeitig in effiziente Netze und Technologien investiert haben und keine zusätzlichen Gewinne aus veralteten und abgeschriebenen Technologien erwirtschaften können, sondern im Gegenteil gehalten sind, durch die Zahlung von Transitentgelten zur Finanzierung dieser Ineffizienz beizutragen.

Durch das Vorgehen der Beschlusskammer erfolgt daher eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung des technisch effizienteren NGN, die dazu führt, dass die Betreiber von reinen NGN für ihre Investitionsbereitschaft und Innovativität bestraft und PSTN-Betreiber für ihr Beharrungsvermögen beim Betrieb einer ineffizienten Netzinfrastruktur und fehlenden Investitionswillen belohnt werden. Dies widerspricht den Regulierungszielen nach § 2 TKG.

Die Vorteile eines effizienten Netzes gebühren dessen Betreiber als Ausgleich für die getragenen Investitionen in zukunftsfähige Angebote. Sie dürfen nicht über eine faktische Asymmetrie der Zusammenschaltungsentgelte sozialisiert werden.

4. Rechtswidrige Gleitpfadregelung für Entgelte bis 2022

Soweit die Beschlusskammer das Entgelt für die B.1 Leistung einer jährlichen Absenkung unterwirft, ist die niedergelegte Gleitpfadregelung über einen Zeitraum von vier Jahren nicht mit dem Entgeltmaßstab aus § 31 Abs.2 Satz 1 Nr. 2 TKG vereinbar.

Zwar lässt § 31 Abs.2 Satz 1 Nr. 2 TKG eine Gleitpfadregelung grundsätzlich zu, jedoch muss diese an den Regulierungszielen nach § 2 TKG gemessen werden und diese durch die Gleitpfadregelung besser erreichbar sein als eine kostenorientierte Vorgehensweise (BT-Drs. 17/5707, S. 62). Hierzu enthält der Konsultationsentwurf jedoch keine Ausführungen, so dass bereits nicht ersichtlich ist inwieweit die Beschlusskammer hier von ihrem Ermessen zum Einsatz einer Gleitpfadregelung nach § 31 Abs.2 Satz 1 Nr. 2 TKG Gebrauch gemacht hat. Es ist aber auch nicht ersichtlich, wie eine vierjährige Gleitpfadregelung besser geeignet sein soll, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen. Der Gleitpfad soll vor allem im Hinblick auf eine Änderung einer etablierten Regulierungspraxis die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen gewährleisten. Die Einführung eines einheitlichen EU-Terminierungsentgeltes könnte zwar grundsätzlich als eine solche Änderung der etablierten Regulierungspraxis gesehen werden, jedoch bedarf es hierfür keiner vierjährigen gestaffelten Absenkung des Entgeltes.

Eine kostenorientierte Regulierung innerhalb eines nach § 2 Abs.3 Nr. 1 TKG als überschaubar angesehenen Zeitraums von zwei Jahren, wie bisher praktiziert, steht einer Einführung eines einheitlichen EU-Terminierungsentgeltes in drei bis vier Jahren nicht entgegen. Eine kostenorientierte Entgeltregulierung für die nächsten zwei Jahre ist nach § 3 Abs.3 Nr. 4 TKG auch besser geeignet, effiziente Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen zu fördern, da sie dafür sorgt, dass dem Risiko der investierenden Unternehmen gebührend Rechnung getragen wird. Der Gleitpfad ist hierzu, jedenfalls in den nächsten zwei Jahren, nicht besser geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

Aus diesem Grund sollte der Entgeltgenehmigungszeitraum wie bislang auf zwei Jahre beschränkt und innerhalb dieses Zeitraums eine kostenorientierte Regulierung zugrundegelegt und kein Gleitpfad gemäß § 31 Abs.2 Satz 1 Nr.2 TKG über einen Zeitraum von vier Jahren festgesetzt werden.

5. Ergebnis

Unter Zugrundelegung der nach dem TKG vorgeschriebenen Technologieneutralität und dem Entgeltregulierungsmaßstab nach § 31 Abs.1 Nr.1 TKG ergibt sich, dass eine Festlegung von Einzugsbereichen für die Bestimmung der uNKE eines PSTN den Entgelt- und Regulierungsgrundsätzen widerspricht. Daher dürfen auch PSTN-Netze nur über einen netzweiten Einzugsbereich verfügen.

Dieser Schriftsatz enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unitymedia BW GmbH und der Unitymedia NRW GmbH.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



RA Michael Panienska



BT (Germany) GmbH & Co. oHG · Barthstraße 4 · 80339 München

An die
Beschlusskammer 3
Bundesnetzagentur
Tulpenfeld 4

Bonn

BK3-18/018
sowie parallele Entgeltgenehmigungsverfahren der aTNB
hier: zweite öffentliche Konsultation vom 15. bis 22.05.2019

München, den 22.05.2019

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

das Vorhaben der Beschlusskammer, die Entgeltgenehmigungen für IC-Entgelte der Telekom Deutschland GmbH und davon ausgehend auch die Festnetz-Terminierungsentgelte der alternativen Teilnehmernetzbetreiber abzuändern, kommt für BT Germany überraschend. Zwar waren die Beschlüsse, mit denen die Beschlusskammer die B.1-Entgelte jeweils bis zum 31.12.2020 auf 0,0008 €/Minute festlegte, bislang nur vorläufig in Kraft gesetzt worden. Dennoch hatten die Teilnehmernetzbetreiber begonnen, sich auf die Geltung dieser Entgelte bis Ende 2020 einzustellen und entsprechend zu kalkulieren – zumal der Beginn des Jahres 2020 nur noch sieben Monate entfernt ist.

Ferner hat die Beschlusskammer kurzerhand die Regulierungsperiode verändert, für die Entgelte festgelegt werden, nämlich indem sie einen Gleitpfad bestimmt, der bis Ende 2022 reicht.

Daran gemessen, erscheint die jetzt eingeleitete „Notkonsultation“ mit einer Dauer von gerade einmal einer Woche zu kurz.

In den zur Konsultation gestellten Entgeltbeschlüssen lässt die Beschlusskammer nicht erkennen, dass sie die (ausgiebig zitierten) Erwägungen der EU-Kommission aus deren „serious doubts“-Schreiben in eine nach dem TKG gebotene eigene Abwägung eingestellt hätte, sondern gibt sie bloß wieder. Es gelingt ihr jedoch nicht, daraus eine überzeugende Begründung ihrer neuen Beschlüsse abzuleiten.

...



BT (Germany) GmbH & Co. oHG
Barthstraße 4
80339 München
Sitz und Registergericht der oHG:
München, HRA 77639
USt-ID: DE 813121512
WEEE-Reg.-Nr. DE26256674

Gesellschafter der oHG:
BT Deutschland GmbH
Sitz und Registergericht
München, HRB 132307
Geschäftsführer:
Rasmus Junge,
Dr. Stefan Winghardt

BT Garrick GmbH
Sitz und Registergericht München,
HRB 224742
Geschäftsführer: Stefan Hischer,
Rasmus Junge, Dr. Stefan Winghardt

Die EU-Kommission stützt ihre politische Präferenz für Terminierungsentgelte, die am Maßstab „pure LRIC“ ermittelt werden, auf ihre Empfehlung vom 07.05.2009. Nun sind aber Empfehlungen gemäß Art. 288 AEUV rechtlich nicht verbindlich. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 7 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG gehalten sind, der Empfehlung der Kommission „weitestgehend“ Rechnung zu tragen. Dem unverbindlichen Charakter von Empfehlungen einerseits und dem Gebot, die hier fragliche Empfehlung dennoch weitestgehend zu berücksichtigen, wäre angemessen Rechnung getragen worden, wenn die BNetzA die Ausführungen der EU-Kommission in die ihr aufgegebenen Abwägung einbezogen hätte. Es stellt jedoch einen Abwägungsausfall dar, wenn kritische Ausführungen der EU-Kommission bloß zustimmend wiedergegeben und damit per se als ausreichend erachtet werden, um die Abänderung einer zuvor getroffenen und konsultierten Regulierungsentscheidung zu rechtfertigen.

Für BT ist nicht hinreichend begründet, warum es die Bundesnetzagentur es in den jetzt vorgelegten Konsultationsentwürfen als dringlich erachtet, die ohnehin nur für eine kurze Genehmigungsdauer festgelegte Entgelthöhe für das Jahr 2020 kurzfristig noch einmal nach unten zu korrigieren, nämlich von 0,0008 €/Minute auf 0,0006 €/Minute. BT hat zwar im Hinblick auf die Regulierungsperiode 2016 bis 2018 die Abwägung der Beschlusskammer unterstützt, wonach eine Ermittlung der „pure LRIC“ zur Erreichung der Regulierungsziele insgesamt besser geeignet sei als eine Ermittlung der fraglichen Entgelte am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Schon damals hat BT jedoch die Annahme der Beschlusskammer kritisiert, dass eine Absenkung der Terminierungsentgelte per Saldo vernachlässigenswerte Auswirkungen auf den Markt (und damit wohl auch auf einzelne Marktteilnehmer) habe.

Denn diese Annahme setzt voraus, dass den Mindereinnahmen durch verringerte Entgelte für die Terminierung eingehender Verbindungen in praktisch demselben Umfang Minderausgaben in Form verringerter Terminierungsentgelte für ausgehende Verbindungen gegenüberstehen. Diese Voraussetzung trifft aber nicht ohne weiteres auf alle Marktteilnehmer zu. In Abhängigkeit von den jeweils verfolgten Geschäftsmodellen können die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Entgeltabsenkung sehr viel gravierender ausfallen und eben nicht auf ein „Nullsummenspiel“ hinauslaufen, wie es sich die Beschlusskammer anscheinend vorstellt.

Im Hinblick darauf hat BT für die Festsetzung eines Gleitpfades für eine allmähliche Absenkung plädiert. Die Leitidee war dabei, mittelfristig innerhalb der EU ein „level playing field“ zu erreichen, nicht jedoch die schnellstmögliche Absenkung auf ein möglichst niedriges Niveau. Bereits die 2016 vorgenommene massive Absenkung des B.1-Entgeltes von 0,0023 auf 0,001 €/Minute erschien BT deshalb zu abrupt.

Vor diesem Hintergrund waren die Ende 2018 konsultierten Entgeltbeschlüsse, welche die Terminierungsentgelte für die Telekom Deutschland GmbH und die alternativen Teilnehmernetzbetreiber für die Jahre 2019 und 2020 von zuvor 0,001 € auf 0,0008 €/Minute absenkten, aus Sicht von BT mehr als ausreichend, um dem politischen Ziel der EU-Kommission zu entsprechen. BT hält den noch Ende 2018 verfolgten Kurs der Beschlusskammer, das mit Hilfe

des „pure LRIC“-Ansatzes ermittelten Entgelt ein Korrektiv in Gestalt einer Vergleichsmarktbetrachtung gegenüberzustellen, nicht für rechtsfehlerhaft. Denn dieser Ansatz ist geeignet, die als Regulierungsziel verfolgte EU-weite Harmonisierung zu erreichen, aber gleichzeitig in den Kontext einer Abwägung weiterer Aspekte zu stellen.

Gegen eine EU-weite Harmonisierung als de facto oberstes Regulierungsziel spricht einerseits, dass die Terminierungsentgelte in allen EU-Staaten in den letzten Jahren stark gefallen sind, was die Dringlichkeit der Beseitigung verbliebener relativer Diskrepanzen verringert. Zum anderen spricht dagegen, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit, dass einzelne Netzbetreiber aufgrund der von ihnen verfolgten Geschäftsmodelle von Absenkungen der Terminierungsentgelte asymmetrisch betroffen sein können, was ihnen im Verhältnis zu Carriern, bei denen sich Mindereinnahmen und Minderausgaben ausgleichen, ein Sonderopfer abverlangt.

Diese Überlegungen hätten aus Sicht von BT neben mit den Erwägungen der EU-Kommission in eine Gesamtabwägung der BNetzA einfließen müssen. Die BNetzA hätte anschließend die einzelnen Aspekte gewichten müssen, wozu es allem Anschein nach aber nicht gekommen ist.

Im Ergebnis führt der von der Beschlusskammer vorgeschlagene Gleitpfad im Übrigen zu einer Vergrößerung der Spreizung zwischen B.1- und B.2-Entgelten. Auch dieses Ergebnis hält BT für verfehlt, da die jeweils durchlaufenen Netzelemente bei den Leistungen B.1 und B.2 in jeweils gleicher Weise beansprucht werden. Diese Tatsache liegt gleich hohe Entgelte für B.1 und B.2 nahe, wie es ja auch jahrelang der Fall war.

Zweifelhaft erscheint aus Sicht von BT schließlich, dass die Beschlusskammer Terminierungsentgelte auch für die Jahre 2021 und 2022 festlegt und diese für den Fall, dass zwischenzeitlich EU-weite Obergrenzen für Terminierungsentgelte festgelegt werden, unter einen Widerrufsvorbehalt stellt. Es ist nicht klar, woraus die Beschlusskammer ihre Überzeugung ableitet, die für die Terminierung von Gesprächsverbindungen im Jahr 2022 maßgeblichen Kosten bereits gut drei Jahre früher mit der nötigen Gewißheit bestimmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen,

BT (Germany) GmbH & Co. oHG

[gez. Unterschrift]

■ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

EWE TEL GmbH | Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Sie erreichen uns:

✉ EWE TEL GmbH
Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg
☎ Tel. 0441 8000-3800 | Fax 0441 8000-3899
@ matthias.buening@ewe.de | www.ewe.de

Ihr Ansprechpartner: Matthias Büning

Ihre Zeichen/Nachricht: BK3c-18/018 und BK3d-18/085

BK3c-18/018

22. Mai 2019

**Veröffentlichung eines geänderten Entwurfs der Entgeltgenehmigung in dem
Verwaltungsverfahren auf Antrag der Telekom Deutschland GmbH wegen Genehmigung der
Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen**

und

BK3d-18/085

**Veröffentlichung von geänderten Entscheidungsentwürfen betreffend die Genehmigung von
Entgelten für die Festnetzterminierung in das Netz der Antragstellerin (aTNB) sowie ggf. für
Infrastrukturleistungen**

hier: Stellungnahme der EWE TEL zu den Konsultationsentwürfen vom 15.05.2019

Enthält KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der EWE TEL

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,

sehr geehrte Damen und Herren,

angesichts der nur wenigen Tage laufenden Konsultationsfrist zum neuen Konsultationsentwurf nach Rücknahme des bisherigen Entwurfs können wir nur auf folgenden Punkt bezüglich der vorgesehenen Entgelthöhen kurz eingehen:

Die Absenkung der Festnetz-Terminierungsentgelte mittels eines Gleitpfades auf Grenzkosten-Niveau MUSS aus unserer Sicht mit einer entsprechenden Absenkung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte im gleichen Zeitraum einhergehen.

Bereits heute besteht eine massive Entgeltasymmetrie: Eine Minute Mobilfunkterminierung wird mit dem 11,8-fachen Entgelt einer Minute Festnetz-Terminierung vergütet (0,08 ct./Min. Festnetz gegenüber 0,95 ct./Minute Mobilfunk). Der Abbau dieser daraus resultie-

renden Wettbewerbsverzerrungen ist eine Zielsetzung der Terminierungsempfehlung 2009/396/EU der EU-Kommission. In Erwägungsgrund 3 der Terminierungsempfehlung wird klar erkannt, dass die „regulatorische Ungleichbehandlung von Festnetz- und Mobilfunkzustellungsentgelten (..) zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen“ führt. Die kleineren Netzbetreiber müssen an die größeren – integrierten – Netzbetreiber deutlich höhere Zahlungen leisten und erleiden dadurch einen gravierenden Wettbewerbsnachteil. Anders als es bei den integrierten Netzbetreibern der Fall ist, können die kleineren Festnetzbetreibern wie EWE TEL auch diesen Verzerrungen auch nicht durch Quersubventionierungen begegnen. Für die Mobilfunk-Terminierungsentgelte muss daher ebenfalls gelten, dass eine Regulierung nach dem Maßstab der Grenzkosten (Zusatzkosten) erfolgt. Andernfalls verschärfen sich die Wettbewerbsverzerrungen, was auch durch die EU-Terminierungsempfehlung verdeutlicht wird:

„Je weiter sich die Anrufzustellungsentgelte von den Zusatzkosten entfernen, desto größer sind die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Festnetz- und Mobilfunkmärkten und/oder zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen.“

Erwägungsgrund 13 der EU-Terminierungsempfehlung

Angesichts der bestehenden massiven Entgeltasymmetrie zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten beantragen wir, den vorgesehenen Gleitpfad in Bezug auf die Festnetz-Terminierungsentgelte zunächst NICHT zu genehmigen, sondern ein Entgelt von 0,08 ct./Min. im Zeitraum bis 31.12.2021 zu genehmigen.

Die Genehmigung könnte mit der ausdrücklichen Klarstellung erteilt werden, dass eine Entgeltregulierung mittels Gleitpfad und mit dem Ziel einer Genehmigung nach dem Grenzkostenansatz im Festnetzbereich ab dem 01.01.2022 erfolgen wird, wenn bis dahin die Entgeltasymmetrie durch entsprechende Absenkung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte erreicht worden ist. Damit wären die Ziele der Terminierungsempfehlung der EU-Kommission erreicht und zu erwarten, dass ein weiteres „Phase II“-Verfahren folglich vermieden wird.

Ohne den zu vorigen Abbau der erheblichen Wettbewerbsverzerrungen durch entsprechende Absenkung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte ist nicht verständlich, warum wiederum der Festnetzbereich „in Vorleistung“ treten muss und in Kauf genommen wird, dass die Entgeltasymmetrie bestehen bleibt bzw. sich ggf. sogar noch erhöhen sollte und die Wettbewerbsverzerrungen zum Mobilfunk weiterhin andauern.

Es ist zu erinnern, dass die Entgeltasymmetrie im Jahre 2013 weniger als halb so groß war wie heute. Die Minute Mobilfunk-Terminierung wurde in 2013 mit dem 5,1-fachen Entgelt einer Minute Festnetz-Terminierung vergütet (0,34 ct./Min. Festnetz gegenüber 1,85 ct./Minute Mobilfunk). Um den relativen Entgeltabstand des Jahres 2013 wieder zu erreichen, müsste angesichts der Genehmigung der Festnetz-Terminierung zum Entgelt von 0,08 ct./Min. die Genehmigung der Mobilfunk-Terminierungsentgelte ab dem 01.12.2019 auf ein Entgelt von maximal 0,41 ct./Min genehmigt werden.

Einbeziehung der bisherigen Stellungnahme:

Unsere Stellungnahme vom 26.11.2018 im Verfahren **BK3d-18/085** machen wir vollinhaltlich zum Gegenstand unserer Stellungnahme zum vorliegenden Konsultationsentwurf im

Verfahren BK3d-18/085. Unverändert überzeugt uns der Ansatz des Konsultationsentwurfs nicht, durch eine Zusicherung (Ziff. 6 der Begründung) nach § 51 VwVfG zu erklären, dass eine Änderung der gegenüber der Telekom Deutschland GmbH genehmigten Entgelte als Folge einer behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung dies als nachträgliche Änderung der Sachlage behandelt werden würde. Erneut gibt der Konsultationsentwurf trotz entsprechender Nachfragen keine Klarstellung, ob die Voraussetzungen des § 51 VwVfG überhaupt vorliegen könnten, eine bestandkräftige Genehmigung auch mit Wirkung ab Genehmigungsbeginn anzupassen („ex tunc“). Die Begründung verweist hier lediglich auf die Entscheidung „in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung der betroffenen Unternehmen“. Unklar bleibt insbesondere, ob der Verzicht auf die Einlegung eigener Rechtsbehelfe der EWE TEL zu der ihr ergangenen Entgeltgenehmigung nicht gem. § 51 Abs. 2 VwVfG in dem späteren Verfahren vorgehalten werden könnte.

Auffällig ist im neuen Konsultationsentwurf gegenüber der Fassung des 1. Konsultationsentwurfs, dass die Zusicherung sich nun sogar ggf. negativ für EWE TEL im Hinblick auf eine Absenkung der Entgelte auswirken sollte. Erst im markup-Textvergleich wird diese Textveränderung deutlich, weil die Begründung in Ziff. 5.4 für diese Veränderung zwischen altem und neuem Konsultationsentwurf keinen Hinweis gibt:

6. Zusicherung

Die Beschlusskammer sichert nach § 38 Abs. 1 S. 1 VwVfG zu, dass, wenn sich die gegenüber der Beigeladenen zu 1. mit Beschluss BK3c-18/018 genehmigten Terminierungsentgelte oder die mit Beschluss BK3c-18/021 genehmigten Bereitstellungs- und Überlassungsentgelte aufgrund oder infolge einer gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung gegenüber allen Zusammenschaltungspartnern erhöhen oder absenken sollten, sie dies als eine nachträglich zugunsten der Antragstellerin bzw. eines Kunden der Antragstellerin erfolgte Änderung der Sachlage im Sinne von § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG behandeln und die erteilte Genehmigung – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des § 51 VwVfG – unter Würdigung der Ausführungen des Gerichts bzw. der Beschlusskammer anpassen wird. Ob die sonstigen Voraussetzungen des § 51 VwVfG vorliegen, ist in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung der betroffenen Unternehmen zu entscheiden.

Die Zusicherung wird somit zu einer belastenden Nebenbestimmung für EWE TEL im Falle einer Entgeltabsenkung einer der Zusammenschaltungspartner von EWE TEL. Der Hinweis der Beschlusskammer in Ziff. 5.4 der Begründung, dass eine lückenlose Entgeltsymmetrie nicht im Interesse aller Marktteilnehmer liegen und eine nachträgliche Änderung der genehmigten Entgelte würde dazu führen würde, dass die bis dahin gestellten Rechnungen berichtigt und entsprechende Rück- oder Nachzahlung abgewickelt werden müssen, wird somit sinnentleert. Wenn auch die inter omnes wirkende Absenkung der Entgelte der genannten Verfahren dazu führen kann, dass ein Zusammenschaltungspartner von EWE TEL mittels der Zusicherung eine Entgeltabsenkung trotz bestandkräftiger Genehmigung verlangen könnte, dann existiert dieser angebliche Schutz vor einer Rechnungsberichtigung bzw. Rück- und Nachrechnung nicht. Es bestehen erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit dieser Zusicherung. Entgegen der Rechtsprechung des BVerwG 6 C 13.12, Rn. 73 würde in diesem Fall der Vertrauensschutz von EWE TEL unterlaufen, falls gegen die Entgeltgenehmigung keine Klage erhoben wurde und die Entgeltgenehmigung damit bestandkräftig geworden ist. Der Verzicht auf Rechtsbehelfe würde in diesem Fall

nicht mit den Wirkungen der Bestandskraft verbunden sein. Die vorliegend gewählte Form der Zusicherung wirkt sich somit grundsätzlich rechtsnachteilig für EWE TEL aus.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

ppa. 
Matthias Büning

i.A. 
Andreas Hühn