

Konsultation der Bundesnetzagentur:

**Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung i.S.d. § 27 Abs. 2 TKG
(Konsultationsentwurf, Bonn 13.05.2009)**

**Gemeinsame Stellungnahme der Telefónica O₂ Germany GmbH & Co. OHG
und der Telefónica Deutschland GmbH**

30.06.2009

Markus Frowein, Malte Piekarowitz, Robert Schwinghammer, Remco van der
Velden, Gerburg Wessiak

Die Bundesnetzagentur (im Folgenden BNetzA) hat im Mai 2009 im Amtsblatt die „Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung i.S.d. § 27 Abs. 2 TKG“ als Konsultationsentwurf veröffentlicht und einen Dialog mit den Marktteilnehmern eingeleitet. Dieser Möglichkeit kommen wir im Folgenden gerne nach und leisten einen aktiven Beitrag zur Diskussion, in die wir gerne einbezogen werden. Für Rückfragen und vertiefende Ausführungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wir gliedern unsere Stellungnahme anhand der 7 Schlussfolgerungen, welche in der Kurzzusammenfassung des Konsultationsentwurfs aufgeführt sind. Vorab möchten wir jedoch einige generelle Aspekte adressieren.

Einleitende Anmerkungen:

Vorrang des grundsätzlichen Ziels der Entgeltregulierung:

Konsistente Entgeltregulierung ist ein wesentlicher Beitrag der Regulierung, um das Ziel effizienter Infrastrukturinvestitionen zu fördern und Innovationen zu unterstützen. Sie muss darauf ausgerichtet sein, alle effizienten Geschäftsmodelle oder Wettbewerbsformen zu unterstützen. Dabei sollte im Hinblick auf die aktuelle Marktsituation, in der sich neue Netze entwickeln und Investitionsentscheidungen für zukünftige Telekommunikationstechnologien getroffen werden, das grundsätzliche Ziel der Entgeltregulierung beachtet werden, Behinderung und Diskriminierung durch preispolitische Maßnahmen marktbeherrschender Unternehmen zu verhindern. Im Umkehrschluss muss daher dem Wettbewerb überall dort Vorrang gegeben werden, wo kein Marktversagen festgestellt und damit keine (Entgelt-) Regulierung angezeigt ist.

Konsistenzbegriff ist eindeutig festzulegen:

Sobald eine Entgeltregulierung angezeigt ist, erscheint es der Telefónica O₂ Germany und der Telefónica Deutschland wichtig, die Bedeutung einer konsistenten Entgeltfindung zu unterstreichen. Wie im Konsultationsentwurf an verschiedenen Stellen zutreffend ausgeführt, umfasst der Konsistenzbegriff eine Vielzahl an Aspekten. Konsistente Entgelte diskriminieren weder effiziente Technologien oder Geschäftsmodelle noch Kunden und Regionen, sie sorgen vielmehr für effiziente Investitionsanreize und eine wettbewerbliche Preissetzung. Dieses breite Aufgabenspektrum deckt der Konsistenzbegriff ab, obwohl er sich ausschließlich auf die Entgeltregulierung bezieht (S. 8 des Dokuments). Wenn sich hinter dem Begriff der Konsistenz definitorisch einzig die Ermöglichung effizienter Geschäftsmodelle verbirgt, stellt sich unmittelbar die Frage, wie diese definiert werden. Diese Frage wird im Konsultationstext nicht mit der wünschenswerten operativen Tiefe gefüllt und eine solche tiefer gehende Definition soll laut dem Konsultationstext auch nicht in einem nächsten Schritt erfolgen, sondern Einzelfallprüfungen vorbehalten bleiben. Wir halten eine tiefer gehende Grundsatzdiskussion aus Gründen der Planungs- und Investitionssicherheit für erforderlich. Zunächst wäre aus unserer Sicht zu klären,

inwieweit eine eindeutige Definition von „Effizienz“ möglich ist, da neben den „effizienten Geschäftsmodellen“ auch „effiziente Wettbewerber“ von zentraler Bedeutung für eine konsistente Regulierung sind. Zwar teilen wir die Aussage, dass die genaue Festlegung, was Effizienz bedeutet, nur im Einzelfall, d.h. für ein bestimmtes Produkt bzw. eine Dienstleistung durchgeführt werden kann. Dennoch muss die Methodik nach der der Effizienzbegriff im Einzelfall mit Leben gefüllt wird, klar definiert und operationalisiert sein. Diese Forderung wurde seitens verschiedener Unternehmen und auch der Monopolkommission („Methodenkonsistenz, S. 19f des Entwurfs) bereits mehrfach sowohl zum Thema „Preis-Kosten-Scheren“ als auch zum Thema „Konsistenz“ vorgebracht. Die Forderung nach einer festgelegten Methodik ermöglicht es der Behörde zudem, Punkte wie „mögliche Zielkonflikte“ (S. 14) strukturiert anzugehen und zu entscheiden. Denn auch hier erfolgt lediglich ein abstrakter Verweis darauf, dass „bei Erfüllung des Konsistenzgebotes ...ein effizientes Verhältnis zwischen Infrastruktur- und Dienstleistungswettbewerb erreicht“ werde (S. 14, Hervorhebung nicht im Original). Wenn also an vielen Stellen, Ziele oder Zielkonflikte mit dem Verweis auf „Effizienz“ beantwortet werden, müsste es das Ziel und der Anspruch an das vorliegende Konsultationspapier sein, den Effizienzbegriff und die Methodik, um den Begriff regulatorisch mit Leben zu füllen, zu definieren.

Entwicklung des IP-Backbone-Marktes ist Beispiel für wettbewerbsschädliche Folgen zu geringer Regulierungsintensität und unzureichenden Migrationspfad von sektorspezifischer Regulierung zu allgemeinem Wettbewerbsrecht:

Ein aktuell wichtiges Beispiel heute fehlender Konsistenz möchten wir aufgrund der hohen Festnetz-Bedeutung vor die Kommentierung der einzelnen Punkte stellen. Seit ca. 1 ½ Jahren vollzieht sich eine verschärfte faktische Remonopolisierung des IP-Backbonemarktes. Aufgrund fehlender Regulierungsverpflichtungen agiert Deutsche Telekom äußerst preisaggressiv mittels der Wholesaleprodukte OC DSL und in jüngster Zeit vor allem mittels des Vorleistungsproduktes WIA. Der detaillierte Sachverhalt ist der BNetzA bekannt. Deutsche Telekom ist diese Preispolitik möglich, weil eine verfrühte Entlassung aus der Regulierung erfolgte und Deutsche Telekom diese Freiheiten massiv und missbräuchlich ausnutzt. An diesem Beispiel wird deutlich, dass das Zusammenspiel aus sektorspezifischer Kontrolle und allgemeinem Wettbewerbsrecht in der Praxis gerade noch nicht funktioniert. Insofern halten wir es heute für äußerst bedenklich, als Lösungsmöglichkeit für identifizierte Preis-Kosten- oder Kosten-Kosten-Scheren in erster Linie auf das allgemeine Wettbewerbsrecht zu verweisen, ohne das Zusammenspiel dabei deutlich zu verbessern. Die entsprechenden Abstimmungsprozesse zwischen BNetzA und BKartA bestehen aus unserer Sicht heute gerade noch nicht in einer Form, die einen kurzfristigen Rechtsschutz ermöglichen würde. Beiden Behörden ist der geschilderte Sachverhalt und der dringende Handlungsbedarf bekannt. Trotz mehrfacher Nachfrage sind keine verbindlichen Aussagen zu erlangen, welche der Behörden sich dieses Problems annimmt und in welchen Rechtsverfahren

und Fristen eine Behandlung erfolgen soll, um nachhaltige und bereits eingetretene Wettbewerbsnachteile zu verhindern. Auf den grundsätzlichen Migrationspfad von der sektorspezifischen Regulierung zum allgemeinen Wettbewerbsrecht bezogen, kennzeichnet dies einen deutlichen Handlungsbedarf, diesen Pfad zunächst nur mit äußerster Vorsicht zu beschreiten und den Pfad operativ näher zu beschreiben und mit entsprechenden Prüfverfahren und Fristen handhabbarer zu gestalten.

Vorrang der Vorleistungsregulierung und negative Auswirkungen der Endkundenpreisregulierung durch „Dritte“:

Der bereits im TKG 2004 implementierte Vorrang der Vorleistungsregulierung vor der Endkundenpreisregulierung ist eine wichtige Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers für die Entgeltregulierung. Dieser Vorrang kommt insbesondere auch in der Anpassung der Märkteempfehlung 2007/879/EG der Kommission¹ zum Ausdruck, durch die die für eine Vorabregulierung in Betracht kommenden Märkte von 18 auf sieben reduziert wurden und letztlich nur noch ein Markt auf der Endkundenebene als potentiell regulierungsbedürftig angesehen wird. Telefónica O₂ Germany und Telefónica Deutschland sehen dieses ausgewogene System der Entgeltregulierung nach dem TKG durch die Bundesnetzagentur als wesentlich an, um die Planungs- und Rechtssicherheit für die am Markt tätigen Unternehmen zu erhalten und zu stabilisieren, sowie insbesondere effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern und Innovationen zu unterstützen. Durch die fortschreitende Neu- und Weiterentwicklung der Netztechniken und dem rasant steigenden Bedarf an Breitbandkapazitäten werden in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen in den Standort Deutschland notwendig sein. Das hierzu erforderliche Kapital muss aktuell von den Unternehmen erwirtschaftet werden. Insoweit beobachten wir mit Besorgnis, dass durch vereinzelte zersplitterte Maßnahmen „Dritter“ auf Endkundenpreisebene das sorgfältig aufgebaute System der Endgeltregulierung aufgeweicht wird. Beispielhaft zu nennen sind hier die Fortführung der Roaming-Regulierung, die jetzt auch SMS-Services erfasst, durch die EU-Kommission, die Preisobergrenzen für Service-Dienste im Ersten Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes² oder die Preisgrenzen für Gewinnspiele in 8a des Rundfunkstaatsvertrag³ sowie in der Gewinnspielsatzung⁴.

¹ EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.

² Erstes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes

³ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV –) vom 31.08.1991, in der Fassung von Artikel 1 des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 19.12.2007, in Kraft getreten am 01.09.2008.

⁴ Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung).

Kommentierung der einzelnen Schlussfolgerungen der BNetzA:

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 1: Das Verhältnis der zu regulierenden Vorleistungsentgelte entlang der Wertschöpfungskette ist so zu gestalten, dass die auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen mit ihren jeweiligen Geschäftsmodellen agierenden Anbieter wirtschaftlich operieren können. Im Resultat werden mit dieser Vorgabe die Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen sowie die Sicherstellung unverzerrten Wettbewerbs angestrebt.

Wir teilen die Forderung, das Verhältnis der Vorleistungsentgelte entlang der Wertschöpfungskette so zu gestalten, dass die Geschäftsmodelle auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen wirtschaftlich betrieben werden können. Wenn aber zugleich – wie beschrieben – Anreize zu effizienten Infrastrukturinvestitionen gesetzt werden sollen, sind Abwägungen und eventuelle Trade-Offs zu klären. Wie an späterer Stelle im Entwurf beschrieben, sind Risikobetrachtungen notwendig, um dieses Ziel zu erfüllen. Geschäftsmodelle die lediglich einen kleinen Teil der Wertschöpfung selbst erbringen und große Teile zu regulierten Konditionen zukaufen, tragen ein geringeres unternehmerisches Risiko und investieren signifikant weniger in Infrastruktur als Unternehmen, die größere Teile der Wertschöpfungskette im eigenen Haus bereitstellen wollen. Diese „größere Fertigungstiefe“ geht mit größeren Investitionen und größerem unternehmerischen Risiko, d.h. höherer Kapitalverzinsung einher.

Für die Sicherstellung konsistenter Entgelte ist es also notwendig, die Kapitalverzinsung nicht global über den gesamten Telekommunikationsmarkt zu analysieren und zu betrachten (und ein branchenweites WACC anzunehmen), sondern im Rahmen der Entgeltregulierung das Risiko des zu regulierenden Produktes, bzw. des damit verbundenen Geschäftsmodells, einzubeziehen. Investitionen in langfristige Monopolinfrastrukturen mit gesicherter Auslastung, wie über lange Jahre im TAL-Bereich, beinhalten ein deutlich geringeres Risiko als der eigene Betrieb von neu zu errichtenden Mobilfunknetzen, Interneteinwahlplattformen oder DSL-Anschlüssen, während der reine Wiederverkauf dieser Produkte wiederum mit geringeren Risiken behaftet ist, weil in der Regel nur soviel Vorleistungen eingekauft werden wie am Endkundenmarkt auch abgesetzt werden. Bei Investitionen in beispielsweise einen HVT-Roll-out mit DSL-Versorgung der Haushalte, sind große und nutzer- und nutzungsunabhängige Markteintrittsinvestitionen zu tätigen, die sich in einer höheren Verzinsung des eingesetzten Kapitals niederschlagen.

Durch ein Vorgehen, das diese unterschiedlichen Risiken berücksichtigt, schafft die Behörde Investitionsanreize. So könnte man die Forderung der EU-Kommission und der Bundesregierung, Risikoprämien für Investitionen in neue Netze einzuführen, ebenfalls mit diesem Ansatz ökonomisch sinnvoll umsetzen. Beispielsweise könnte die BNetzA bei der Entgeltfindung für ein VDSL-BSA-

Produkt nachgewiesene Investitionsrisiken der Deutschen Telekom durch ein höheres WACC für dieses Geschäftsmodell und seine Produkte honorieren. Bestehende Zugangsprodukte und Infrastrukturen, wie der KVZ-Zugang, Leerrohre und dark fibre rechtfertigen dagegen keinen höheren Risikoaufschlag. Über diese differenzierte Betrachtung werden Investitionsanreize nicht nur für die Deutsche Telekom sondern auch für alternative Netzbetreiber gesetzt.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 2: Die tatsächlichen Gegebenheiten sowohl auf Endkunden- als auch auf der Vorleistungsebene (z.B. Marktpenetration, Marktanteile, Netztopologien, Bedeutung der Größenvorteile) sind bei der Ermittlung der Entgeltrelationen in die Überlegung einzubeziehen.

Zu begrüßen ist die Schlussfolgerung der BNetzA, dass bei der Anwendung des Konsistenzgebots sowohl auf Endkunden- als auch auf Vorleistungsebene die tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Tatsächliche Gegebenheiten wie Markteintritt oder (regulierte) Ressourcenausstattung haben wesentlichen Einfluss auf die Wettbewerbschancen im Markt und sind bei Anwendung der Entgeltregulierung im Rahmen des Konsistenzgebots einzubeziehen. Das Konsistenzgebot darf umgekehrt insbesondere nicht dazu führen, dass gleiche Regulierungsentscheidungen „erzwungen“ werden. Die einzelne Entscheidung ist vielmehr unter Würdigung aller Umstände und der tatsächlichen Gegebenheiten in einen diskriminierungs- und behinderungsfreien Gesamtzusammenhang zu stellen. Gerade nicht in diesem Sinne wurde z.B. in einem Antragsverfahren der Telefónica O₂ Germany auf Genehmigung von Entgelten für Terminierungsleistungen in ihrem Mobilfunknetz die zeitliche Konsistenz herangezogen, um unterschiedlich lange Genehmigungszeiträume aufgrund qualitativer Unterschiede in den Kostenunterlagen zu versagen. Hingegen hätte der tatsächliche Umstand, dass es allen Unternehmen grundsätzlich frei steht, prüffähige und damit qualitativ ausreichende Kostenunterlagen vorzulegen, einen Unterschied in den Genehmigungszeiträumen möglich gemacht und geboten. Insoweit ist auch der Aussage der Hinweise zur zeitlichen Konsistenz nur insoweit zuzustimmen, dass eine zeitliche Koordinierung, jedoch kein zwingender Gleichklang der Laufzeiten geboten ist.

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten ist der von der BNetzA angeführte Grundsatz der Methodenkonsistenz (Ziffer 3.3) grundsätzlich zu begrüßen. Durch die Anwendung einheitlicher und konsistenter Methoden bei der Feststellung der KeL wird die Planungs- und Rechtssicherheit für die Unternehmen wesentlich verbessert und damit die Grundlage für Investitionsentscheidungen gelegt. Methodenkonsistenz muss dort zu gleichen Mechanismen führen, wo der Sachverhalt dies unter Berücksichtigung der Regulierungsziele erfordert. Die Methodenkonsistenz erzwingt keine Gleichbehandlung, sondern soll die einheitliche Anwendung der

Entgeltregulierungspraxis sicherstellen. Methodenkonsistenz kann und soll folglich dort gelten, wo sie sachlich gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zu den Regulierungszielen des § 2 Abs. 2 TKG steht. Im Mobilfunk hat die BNetzA insbesondere Aspekte aus der sog. Bilanzmethode, die für den Festnetzbereich entwickelt wurde, bei der Prüfung der Kostenunterlagen zu Grunde gelegt. Hierzu gehören bestimmte Kostenaspekte, für die im Mobilfunkmarkt andere Voraussetzungen und Rahmenbedingungen maßgeblich sind und bei denen daher eine differenzierte Betrachtung notwendig ist. Aus unserer Sicht muss daher sorgfältig geprüft werden, ob eine Methodenkonsistenz nicht auch beinhalten muss, dass aufgrund tatsächlicher Aspekte eine unterschiedliche Behandlung erforderlich wird, die zum Beispiel zu mehreren Fallgruppen von Methoden für bestimmte Fälle führen kann.

Für die Bereiche, in denen nach Prüfung der tatsächlichen Aspekte eine einheitliche Betrachtung geboten ist, müssen diese tatsächlichen Aspekte im Rahmen eines vorab feststehenden methodischen Konzepts einbezogen werden. Die Bestimmung von „Effizienz“ als zentralem Begriff (siehe unsere allgemeinen Anmerkungen oben) muss methodisch einheitlich erfolgen. Die Werkzeuge und Anleitung wie man einzelne Marktgegebenheiten im speziellen Fall zu einem Gesamtbild verdichtet, sollten nicht im Einzelfall festgelegt werden, sondern für alle Untersuchungen so weit wie möglich vordefiniert sein. Nur dies bietet die notwendige Planungssicherheit. Insofern können wir den Ausführungen auf Seite 19/20 zur Zurückweisung der Kritik der Monopolkommission bezüglich der fehlenden Methodenkonsistenz nicht folgen. Hier wird lediglich ausgeführt, dass die BNetzA an ihrer bisherigen Vorgehensweise festhält, wobei die Kritik der Monopolkommission hier weniger generell interpretiert wird, als wir das im vorliegenden Dokument tun, sondern vielmehr auf den Spezialfall fehlender Methodenkonsistenz bei der Auswahl von Kostenmodellen, Vergleichsmarktbeurteilungen und Kosteninformationen. Wir verstehen die Kritik der Monopolkommission und der Unternehmen auch grundsätzlich: es mangelt an einer generellen Festlegung, wie im Einzelfall vorzugehen sei. Sowohl die Definition zentraler Begriffe als auch die Methodenauswahl um sie zu operationalisieren als auch die Operationalisierung als solche werden von der BNetzA nur im Einzelfall festgelegt. Dies schafft keine Planungssicherheit und macht die Entscheidungen der Behörde wenig nachvollziehbar.

Dies zeigt beispielsweise auch die Diskussion zur Definition des „effizienten Wettbewerbers“ bei der Preis-Kosten- und Kosten-Kosten-Scherenbestimmung (im vorliegenden Entwurf S. 21ff.). Im Rahmen von Preis-Kosten-Scherentests, die im Regulierungsverfahren und auch in den schriftlichen Beschlüssen der Kammer eher weniger umfangreich gewürdigt werden, legt die BNetzA sich zu allgemeinen Regulierungsfragen fest. Für Wettbewerbsunternehmen ist die Entscheidung darüber, welche geografische Ausdehnung und welcher Marktanteil für „ihr“ Geschäftsmodell relevant sein soll, d.h. wie der BNetzA den effizienten Wettbewerber definiert, von sehr großer Bedeutung. Der Marktanteil bestimmt, wie viele Wettbewerber mit dem vorliegenden Geschäftsmodell die

BNetzA als schützenswert ansieht, während die Festlegung der geografischen Abdeckung eine eindeutige Aussage beinhaltet, in welchen Regionen Deutschlands die BNetzA weiterhin ein Monopol als effizient ansieht. Diese Festlegungen sollten explizit und deutlicher als bisher durch die BNetzA getätigt werden.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 3: Die Konsistenzprüfung der Entgelte ist insofern auch vom jeweiligen Stand der Marktentwicklung abhängig. Dies verdeutlicht, dass es sich bei dieser Vorgehensweise um einen dynamischen Ansatz handelt. Auf diese Weise soll nicht nur sichergestellt werden, dass eine ausreichende Spanne zu den Endkundenpreisen des marktbeherrschenden Unternehmens besteht, sondern auch, dass unterschiedliche Vorleistungsprodukte so aufeinander abgestimmt sind, dass Anreize für effiziente Investitionen entstehen bzw. erhalten bleiben.

Wir stimmen der Auffassung zu, dass eine Konsistenzprüfung, d.h. die Festlegung von Effizienzpunkten, ein dynamischer Prozess ist. Neben dem dynamischen Aspekt sehen wir zudem einen prognostischen Aspekt, wie er aus der Entscheidungspraxis der BNetzA der letzten Jahre bekannt ist. Trotz des Hinweises auf die Dynamik sollte sich die BNetzA dennoch bemühen, Entscheidungen, die inhaltlich zusammenhängen auch zeitnah und bei vergleichbaren Gegebenheiten mit derselben Methodik zu entscheiden. In der aktuellen Marktlage, die für viele Unternehmen gerade im Festnetzbereich von geringen Margen und schwierigem Neukundengeschäft gekennzeichnet ist, sind „Monate“ bereits lange Zeiträume. Insofern sollte Dynamik nicht bedeuten, dass die BNetzA abwartet.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 4: Vor diesem Hintergrund gilt der Grundsatz, dass Kosten-Kosten-Scheren insbesondere dahingehend zu verhindern sind, dass ein Geschäftsmodell, welches auf weitergehenden Netzinfrstrukturinvestitionen basiert, nicht mit höheren Kosten belastet werden darf, als das Geschäftsmodell eines Wettbewerbers, das geringere Investitionen erfordert.

Hier verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Berücksichtigung von Investitionsrisiken oben.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 5: Ein Entgelt, das den KeL entspricht, simuliert den im Wettbewerb erzielbaren Preis und setzt Investitionsanreize, wie die Entwicklungen der letzten elf Jahre belegen. Gleichzeitig werden dem regulierten Unternehmen angemessene Renditen zugestanden und dessen Sonderbelastungen kostenmäßig berücksichtigt. Dadurch ist sichergestellt, dass auch dem etablierten Betreiber ausreichende Mittel für

den Aus- und Umbau seiner Netze zur Verfügung stehen. Dabei erweist sich der KeL-Maßstab als hinreichend flexibel, alle relevanten Risiken in der Kapitalverzinsung abzubilden und neue Tarifstrukturen zu ermöglichen.

Der KeL-Maßstab hat sich den letzten Jahren grundsätzlich bewährt. Insbesondere bei der Entgeltregulierung der Produktfamilie IP-BSA hat sich jedoch gezeigt, dass ein reiner KeL-Ansatz im Ausnahmefall dem Infrastrukturwettbewerb Schaden zufügen kann. Wenn Wettbewerber, die HVt'en angebunden und mit eigener DSL-Technik ausgerüstet haben, schlagartig mit BSA-Vorleistungspreisen konfrontiert werden, welche die vollen Skalenvorteile der Deutschen Telekom reflektieren, entstehen Kosten-Kosten- bzw. Preis-Kosten-Scheren, die die BNetzA durch Abweichung vom KeL-Maßstab auffangen muss. Dies ist im gesetzlichen Rahmen geboten und gewünscht.

Bei der Einführung neuer Tarifstrukturen mit der Begründung einer stärkeren Risikoberücksichtigung raten wir zur Vorsicht. Neue Tarifstrukturen, die Up-Front-Zahlungen, Mindestabnahmemengen und/oder lange Laufzeiten beinhalten, begründen ein erhebliches Missbrauchspotential seitens des marktbeherrschenden Unternehmens gegenüber dritten Wettbewerbergruppen. Ähnliche Tarifmodelle wurden aus diesem Grund z.B. im Rahmen des Vorleistungsproduktes Net Rental diskutiert und für rechtswidrig erklärt. Kernproblem ist, dass bei einem entsprechenden Vorleistungsprodukt der Deutsche Telekom, die Deutsche Telekom als interner Nachfrager stets selbst der größte Nachfrager sein wird, der damit die günstigsten Produktionskosten für die darauf basierenden Endkundenprodukte aufweisen wird. Mit solchen neuen Tarifmodellen entstehen Preis-Kosten- oder Kosten-Kosten-Scheren fast zwangsläufig.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 6: In Anbetracht der Entwicklung in Richtung paketvermittelter Netze stellt die Gewährleistung von Konsistenz eine besondere Herausforderung dar, weil die Sicherstellung der Konsistenz tendenziell komplexer und mehrdimensionaler wird. Entgeltregulierungsmaßnahmen sollten in dem Sinne zukunfts offen sein, dass sie heute noch nicht existierende aber potentiell effiziente Geschäftsmodelle ermöglichen und somit Marktzutritte nicht regulatorisch verzerrt werden.

Wir sehen in der Zukunft neben der zunehmenden Komplexität der Produkt- und Entgeltstrukturen auch die Chance, durch gezieltes und überlegtes Handeln ein strukturiertes und konsistentes Entgeltgefüge zu schaffen. Die bisherige regulatorische Wirklichkeit war oft von althergebrachter Technologie, Strukturen und Regulierungsentscheidungen geprägt. Die BNetzA hat nun die Chance den Bereich paketvermittelter Dienste von Beginn an so auszugestalten, dass die im Entwurf beschriebenen Ziele, wie effiziente Investitionen etc., auch tatsächlich schnell und von vielen Marktteilnehmern erreicht bzw. umgesetzt werden.

Das bedeutendste Feld ist hier sicherlich die Umstellung auf NGA (S. 55ff.) und die Sicherstellung von konsistenten Entgelten in diesem Bereich (S. 57ff.). Unter Punkt 6.2 gehen die „Hinweise“ der BNetzA auch auf die Auswirkungen des Konsistenzgebots im Hinblick auf IP-basierte Kernnetze ein. Zu den dort erwähnten „Eckpunkten der Bundesnetzagentur zur Zusammenschaltung IP-basierter Netze“ haben die Beteiligten der AG Marktteilnehmer bereits mit Ihrem Stellungnahmepapier aus Mai 2008⁵ kommentiert, welches durch 11 Unternehmen der Telekommunikations- und Internetwirtschaft erstellt und von 6 weiteren Unternehmen unterstützt wurde. Insoweit dürfen wir auf die Ausführungen verweisen. Gesondert hingewiesen sei im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Abrechnungsregimen im PSTN- und NGN-Bereich (S. 61 und 63 der „Hinweise“) insbesondere auf die Ausführungen der Stellungnahme zu Eckpunkt 7 nach dem CPNP auch für NGN-Netze das geeignete Abrechnungsmodell für Sprachdienste darstellt und eine Einführung von Bill&Keep Eckpunkt 2 (Einführung verschiedener Transportklassen) widersprechen würde, da Bill&Keep jegliche Anreize zerstört, in Qualität zu investieren.

Anmerkung zu Schlussfolgerung Nr. 7: Im Ergebnis zeigt sich, dass die Gewährleistung einer konsistenten Entgeltregulierung eine Herausforderung von wachsender Komplexität darstellt. Dies gilt umso mehr, als das Verhältnis der unterschiedlichen Entgelte zueinander erheblichen Einfluss auf die Sicherstellung angemessener effizienter Investitionsanreize und eines chancengleichen Wettbewerbs hat. Insofern betrachtet es die Bundesnetzagentur weiterhin als zentrale Aufgabe, den verschiedenen gesetzlich normierten Zielsetzungen parallel gerecht zu werden, indem ihre Entscheidungen durch die Schaffung nachhaltigen Wettbewerbs auch zur Förderung effizienter Investitionen in leistungsfähige Infrastrukturen beitragen.

Siehe unsere Anmerkungen insgesamt.

⁵ Stellungnahme zu den Eckpunkten der Bundesnetzagentur zur Zusammenschaltung IP-basierter Netze, erstellt durch: Arcor, Deutsche Telekom, E-Plus, EWE TEL, freenet, NetCologne, Telefónica O₂ Germany, QSC, Telefónica Deutschland, Versatel, Vodafone, unterstützt durch: DOKOM, HanseNet, HEAG MediaNet, HL komm, MDCC Magdeburg-City-Com, SDTelecom.