

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • D-50829 Köln

Vorab per Fax 0228/14 6463

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3-
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Ansprechpartner:
Carina Panek

Tel. Durchwahl: - 174
Fax: - 809

Datum
Köln, 18. Mai 2012

BK3-12/009

Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ betreffen die Telekom Deutschland GmbH

**Stellungnahme der QSC AG
für Betroffene und Beigeladene
(enthält KEINE Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC AG von der Möglichkeit Gebrauch machen, zu dem Entwurf der Regulierungsverfügung auf den Märkten 2 & 3 im Nachgang zur öffentlichen Anhörung Stellung zu nehmen.

I. Ausweitung auf IP-basierte Netze

Zunächst begrüßen wir die Entscheidung der Beschlusskammer, den Festlegungen der Marktanalyse Rechnung zu tragen und der Betroffenen umfangreiche Verpflichtungen auch im Hinblick auf die Netze der nächsten Generation aufzuerlegen. Wie wir bereits im Rahmen des Marktanalyseverfahrens vorgetragen haben, ist es wichtig, auch IP-basierte Netze frühzeitig bereits vor vollendeter Migration einer Regulierung zu unterwerfen, um somit Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen.

Dies gilt auch im Hinblick auf das Erfordernis eines Standardangebotes. Entgegen dem Vorbringen der Betroffenen reicht die Möglichkeit individuell ausgehandelter Zugangsverträge nicht aus. Solche Zugangsverhandlungen können zum einen durch taktisches Verhalten ohne Weiteres hinausgezögert und somit eine zügige Migration verhindert werden. Zudem garantieren diese per se keine einheitlichen Bedingungen. Die Beschlusskammer hat in

diesem Zusammenhang zu recht darauf hingewiesen, dass auch ein Standardangebot gemeinsam erarbeitet und somit den Interessen aller Parteien Rechnung getragen werden kann.

II. Aufhebung der Beschränkung bei Transitleistungen bei Ortsgesprächen

Bisher war die Verpflichtung der Betroffenen im Rahmen der Betreiber(vor)auswahl insofern beschränkt, als Transitleistungen bei Ortsgesprächen auf das Überlauf- und Ausfallrouting beschränkt waren. Dies führte in der Vergangenheit zu höheren Investitionen in die Netzinfrastruktur, um durch die Inanspruchnahmefähigkeit aller 474 LEZBs Verbindungen innerhalb von Ortsnetzen über eine Betreiber(vor)auswahl Endkunden anbieten zu können. Die Beschlusskammer will diese Beschränkung der Transitverpflichtung nun aufheben, da ihrer Auffassung nach eine solche Netzinfrastruktur heutzutage nicht mehr ausgelastet und damit unwirtschaftlich sei. Zudem bedeute die Notwendigkeit, 474 LEZBs auszubauen, um im Ortsnetzbereich die Betreiber(vor)auswahl anzubieten, eine hohe Markteintrittshürde für Neueinsteiger.

Die sofortige Aufhebung der Beschränkung hat indes gravierende nachteilige Folgen, u.a. für diejenigen Unternehmen, die in den Netzausbau investiert haben. Zum einen wird die vorhandene Infrastruktur dadurch fast vollends entwertet. Durch die nicht mehr erforderliche Inanspruchnahme der LEZB wird der Verkehr auf diesen noch weiter als bisher zurückgehen und sie demnach schneller als durch den migrationsbedingten Einfluss überflüssig machen.

Gerade die Betreiberauswahl (Ort) trägt maßgeblich zur ökonomischen Erhaltung der LEZB bei. In den Jahren 2011 und 2012 (bis April 2012) betrug der Anteil der B.2-Leistung (Ort) an der gesamten bezogenen B.2-Leistung ca. % [BuGG] für die [BuGG] Netze der QSC-Gruppe, welche die LEZB erschlossen haben. Noch deutlicher wird die Bedeutung, wenn nur die Betreiberauswahl zu nationalen Zielen betrachtet wird: In den repräsentativen Kalenderwochen 16 und 17 aus 2012 wurden in den o.a. Netzen % bzw. % [BuGG] aller Verkehre zu nationalen Zielen als Ortsnetzverkehre abgewickelt. Mit der Möglichkeit, die Zuführungsleistung „Ort“ auch auf GEZB-Ebene zu beziehen, werden umgehend signifikante Verkehrsanteile von der LEZB-Ebene abwandern und die Ausblutung dieser Ebene beschleunigen.

Die bisher getätigten Investitionen in die Erschließung der 474 LEZB sind aber durch die bisher mögliche Nutzung noch auf keinen Fall amortisiert, da die Planung dieser Investitionen mit den bekannten Parametern Verkehrsrückgang durch Migration zu Wettbewerbern und IP erfolgte, nicht jedoch disruptive administrative Elemente wie Änderungen bei der Zuführung (Ort) beinhaltete.

Eine solch weitreichende und gravierende Maßnahme kann nur durch eine entsprechend stichhaltige Begründung, vor allem durch einen lohnenswerten Zweck gerechtfertigt werden, da ansonsten der Eingriff als unverhältnismäßig abzulehnen ist. Dass die Nutzung von 474 LEZBs zur Zeit oder perspektivisch nicht mehr wirtschaftlich sein soll, stellt kein Argument dar, um diese Infrastruktur im Endeffekt noch schneller zu entwerten. Zum einen ist es Sache der

Unternehmen zu entscheiden, ob sie eine ggf. unwirtschaftliche Situation beibehalten oder sich nach anderen Realisierungsmöglichkeiten umsehen wollen. Zum anderen wird durch die angekündigte Entscheidung die prognostizierte Unwirtschaftlichkeit nur noch vergrößert. Somit ist die Heranziehung dieses Grundes für die Rechtfertigung gerade kontraproduktiv. Wir sind überzeugt, dass ohne die Aufhebung der Beschränkung der Zuführung (Ort) auf die LEZB-Ebene diese LEZBs in der kommenden Regulierungsperiode noch wirtschaftlich betrieben werden können. Dies wird auch deshalb der Fall sein, weil der ggf. beginnende Abbau von lokalen Vermittlungsstellen durch Zusammenfassung von LEZB (= keine Migration auf die GEZB-Ebene) realisiert werden wird. Die verbleibenden LEZB werden durch die an ihnen dann erst einmal verstärkt anfallenden Verkehrsmengen gestärkt.

Sollte allerdings der wirtschaftliche Betrieb von LEZB durch die Abschaffung der Beschränkung der Zuführung (Ort) massiv beeinträchtigt werden, ist auch die bisherige wettbewerbliche Erbringung von Transitleistungen im Netz der Betroffenen (B.1) gefährdet. Denn an den LEZBs, die nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können, kann auch keine Terminierungsleistung mehr eingekauft werden. Gerade in den Gebieten, in denen LEZBs nach Anlage F der Zusammenschaltungsvereinbarung weiter bestehen, jedoch nicht mehr profitabel betrieben werden können, wird die Betroffene wieder eine marktbeherrschende Stellung im Transit erlangen, was regulatorische Eingriffe von der Hereinnahme der Transitmärkte in die Regulierung bis zu einer erneuten Entgeltregulierung für Telekom-B.1 TZ II nötig macht.

Durch die Zusammenführung von LEZBs (bei Auflösung eines LEZBs) ist sichergestellt, dass in den Gebieten, die vom aufzulösenden LEZB versorgt wurden, das Marktbeherrschungsproblem im Transit nicht auftreten wird – wenn die Zuführung (Ort) weiterhin zur Sicherstellung der bestehenden LEZB zur Verfügung steht. Auch das Ziel der Marktöffnung steht in keinem Verhältnis zu der Intensität des Eingriffes. In der Tat ist der Markt der Betreibervorauswahl aufgrund aktueller Entwicklungen wie der Verbreitung von Flatrateangeboten zurückgegangen. Interesse an Markteintritten auf der LEZB-Ebene wurde von anderen Unternehmen auch in der jüngeren Vergangenheit trotz der damals besseren Rahmenbedingungen nicht bekundet.

In Abwägung dieser beiden gegenläufigen Interessen ist das Interesse der bisher am Markt tätigen Unternehmen an der wertmäßigen Aufrechterhaltung ihrer ausgebauten Infrastruktur und ihrer getätigten Investitionen zum einen eindeutig schützenswerter. Zudem ist dieser Eingriff destabilisierend und regulierungsintensiv, insbesondere da in diesem Fall die Betroffene regional wieder eine marktbeherrschende Stellung auch im (netzinternen) Transit zu ihren LEZB erreichen kann. Dies bedeutet, dass erneut die Transitleistung der Betroffenen (zumindest regional) entgeltreguliert werden muss. QSC sieht somit keine Notwendigkeit, den Wert der vorhandenen Infrastruktur aus nicht wirklich gewichtigen Gründen zu schmälern und die Marktmacht der Betroffenen im (netzinternen) Transit wieder zu erhöhen. Aus diesem Grunde sollte grundsätzlich auf die Aufhebung der Beschränkung der Transitverpflichtung für Ortsnetzgespräche auf das Überlauf- und Ausfallrouting verzichtet werden, zumindest aber noch in dieser Regulierungsperiode.

III. Terminierungsentgelte ab dem 1.12.2012

Grundsätzlich begrüßen wir die Ankündigung der Beschlusskammer, der Empfehlung der Kommission insoweit zu folgen, als dass die Entgelte zukünftig symmetrisch angeordnet werden sollen. Symmetrische Entgelte sind prinzipiell geeignet, gleiche Chancen im Wettbewerb zu gewährleisten.

Bedenken ergeben sich allerdings im Hinblick auf die Nichtanwendung des pureLRIC-Ansatzes.

In Anbetracht der strikten Auffassung des GEREK zur Anwendung und Umsetzung der Empfehlung der Kommission zu den Terminierungsentgelten und den jüngsten Ereignissen im Zusammenhang mit dieser Frage in den Niederlanden, erscheint es QSC sehr zweifelhaft, ob im Rahmen des Konsolidierungsverfahrens auf europäischer Ebene ein Einverständnis mit dem Vorgehen der Beschlusskammer zu finden sein wird.

Analog zu dem vorliegenden Verfahren lag in den Niederlanden eine Verfügung im Hinblick auf Festnetz und Mobilfunk vor, die der Kalkulation der Terminierungsentgelte nicht den strikten pureLRIC Maßstab zugrunde legte. Die Kommission sprach sich in einem serious doubt letter dafür aus, die Vorgaben der Empfehlung und somit den pureLRIC-Ansatz umzusetzen, da es ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetz und Mobilfunk beziehungsweise den einzelnen jeweiligen Netzbetreibern unter sich sowie einer Asymmetrie von Marktanteil und Verkehr kommen könne.

Dieser Auffassung hat sich GEREK angeschlossen und weitreichend und fundiert vorgetragen, warum der Ansatz von pureLRIC geeigneter ist, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten. So sollten Gemeinkosten bei anderen Leistungen angesetzt werden, da eine Absenkung der Terminierungsentgelte zu einem ansteigenden Wettbewerb bei den Endkundenverbindungsgebühren führen würde und somit diesen unmittelbar zu gute käme.

Vor allem sei der generelle Ansatz von pureLRIC sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk am besten geeignet, um den Wettbewerbsvorteil der Mobilfunkunternehmen durch ihre hohen Terminierungsentgelte zu nivellieren. Im Gegensatz zu den Mobilfunkunternehmen sei es den Festnetzunternehmen gerade wegen dieser hohen Gebühren nicht möglich, entsprechende Flatrateangebote inklusive Anrufe in Mobilfunknetze anzubieten. Somit käme es zu Wettbewerbsverzerrungen und einer Abwanderung der Kunden vom Festnetzanschluss zu reinen Mobilfunkanschlüssen.

Diese Ausführungen sind im Hinblick auf die Mobilfunkterminierungsentgelte sicherlich treffend und überzeugend. Allerdings kann QSC – soweit es den Festnetzbereich betrifft -den Argumenten der Beschlusskammer folgen, warum hier auch unter Beibehaltung des KeL-Maßstabes die Sicherstellung hinreichenden Wettbewerbs möglich ist.

Der Berechnung anhand des pureLRIC-Ansatzes sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich würde zwar generell zu einer Absenkung der Kosten des jeweiligen Nachfragers führen. Um den bisherigen Wettbewerbsvorteil der Mobilfunkunternehmen zu beseitigen bzw. zu verringern, scheint insoweit die Beibehaltung des KeL-Ansatzes im Festnetzbereich gerade eher geeignet, die Differenz zwischen den Festnetz- und

Mobilfunkentgelten zu verringern, vorausgesetzt Letztere werden nun nach dem pureLRIC-Ansatz ermittelt. Insbesondere, da die Beschlusskammer im Festnetzbereich auch unter einem KeL-Regime eine stärkere Berücksichtigung von NGN-Technologie vornehmen möchte, wird sich unter einem KeL-Regime für Festnetz und Mobilfunk die Entgeltschere zwischen Festnetz und Mobilfunk sogar noch vergrößern, da im Mobilfunk kein NGN auf breiter Basis in der Verwendung befindet.

Auch gibt es in der Tat in Deutschland, wie die Beschlusskammer zu Recht konstatiert hat, im Festnetz keine Unterscheidung bei On-net/off-net-Tarifen mehr, die die Kommission als Begründung für den Vorzug des pureLRIC herangezogen hat. Die Berechnung der Entgelte nach den KeL führt im Zusammenspiel mit der beabsichtigten Symmetrie zu einer Konsistenz aller Vorleistungspreise im Festnetzbereich und gewährleistet somit einen fairen Wettbewerb.

Der Wechsel zum pureLRIC-Ansatz im Festnetz würde auch nicht zwingend eine Besserstellung des Endkunden bewirken. Zum einen hat das Beispiel der Absenkung der Festnetzterminierungsentgelte in der letzten Regulierungsperiode gezeigt, dass hierdurch nicht unmittelbar auch die Endkundenpreise – im Flatratebereich aus Festnetz und Mobilfunk in das Festnetz - sinken. Die Preissenkung wird nicht eins zu eins weitergegeben, da sie im Festnetzbereich aufgrund der ohnehin niedrigen Entgelte absolut keine signifikante Größenordnung mehr erreichen kann.

Aufgrund dessen ist im Festnetzbereich die Verfolgung des pureLRIC-Ansatzes nicht zwingend angezeigt, um chancengleichen Wettbewerb im Hinblick auf Mobilfunk, andere Festnetzbetreiber und die Endkunden sicherzustellen. Allein schon die Berücksichtigung der NGN-Technologie verschärft die Situation im Vergleich zum Mobilfunk, so dass dort eine andere Betrachtung angebracht ist.

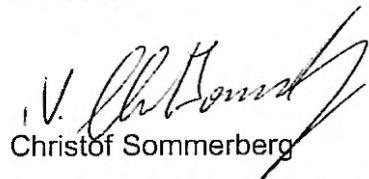
Die Terminierungsentgelte sollen künftig, soweit es das Anschlussnetz betrifft, auf Basis eines NGN-Netzes berechnet werden. Dieses Vorgehen ist im Hinblick auf den Ansatz von Wiederbeschaffungskosten insoweit konsequent, da derzeit und auch zukünftig nur noch in Netze der nächsten Generation investiert wird.

IV. Fazit

QSC trägt die Ausführungen der Beschlusskammer und die entsprechend gezogenen Konsequenzen weitestgehend mit. Nur im Hinblick auf die unter II. kritisierte Aufhebung der Beschränkung zur Transitverpflichtung regt QSC an, (zumindest noch in dieser Regulierungsperiode) aufgrund der Zunahme der Marktmacht der Betroffenen und des schutzwürdigen Interesses der Infrastrukturihaber auf die avisierte Maßnahme zu verzichten.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG



Christof Sommerberg

Leiter Regulierung & Unternehmensentwicklung



i.A. Ralf Weber

Projektmanagement Strategie