



Bundesverband Glasfaseranschluss e.V.

**Stellungnahme des
Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
(BUGLAS)
zum**

**Konsultationsentwurf
der Bundesnetzagentur vom 13.05.2009:**

**„Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung
i.S.d. § 27 Abs. 2 TKG“**

Grundsätzliches

BUGLAS begrüßt die vorliegende konzeptionelle Befassung der Bundesnetzagentur zur konsistenten Entgeltregulierung. Neben den mehrjährigen Diskussionen um das Konsistenzgebot und dessen Umsetzung sowie den Arbeiten zu Einzelfragen (Preis-Kosten-Schere, ungerechtfertigte Bündelung) fehlten bisher einzelfallübergreifende „Leitlinien“, die sich schwerpunktmäßig mit der Konsistenz von Vorleistungsentgelten und dies insbesondere in den Zeiten technologischen Wandels befassen.

Die Geschäftsplanungen der BUGLAS-Mitgliedsunternehmen hängen existenziell davon ab, dass die Voraussetzungen für komplementäre Investitionen bestehen und die richtigen Preissignale für Investitionsentscheidungen im Hinblick auf alternative Infra-



Bundesverband Glasfaseranschluss e.V.

strukturen zu denen der Deutschen Telekom AG gesetzt werden. Zutreffend beschreibt das Konsultationspapier (S. 18) daher das Entgelt für die Teilnehmeranschlussleitung als zentralen Parameter bei der Förderung sowohl des intramodalen als auch des intermodalen Wettbewerbs. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen setzt das Entgelt für die TAL die richtigen Preissignale, eine weitere Absenkung würde diese Position als zentraler Parameter aber gefährden, da dann der Maßstab undifferenziert verschoben wäre..

Allerdings stimmen wir mit der Bewertung der Bundesnetzagentur überein, dass die Rahmenbedingungen aufgrund des sich verstärkenden Technologiewandels komplexer werden. Hier fehlen aus Sicht des BUGLAS noch weitere Preissignale zur Stärkung der Investitionsbereitschaft (siehe dazu auch die Konsultation der Bundesnetzagentur zur Breitbandstrategie und die Stellungnahme von BUGLAS). Die Entgeltkonsistenz ist dafür ein Mittel zum Zweck zur Stärkung der Investitionsbereitschaft; sie ist kein Selbst-Zweck. Jede, nicht dem Technologiewandel geschuldete, weitere Komplexität zur Sicherstellung von Entgeltkonsistenz gefährdet die Regulierungsziele. Hierbei sehen wir insbesondere das Modell einer „regionalisierten Regulierung“ als gegensätzliche Bewegung zur Entgeltkonsistenz. Unter den Maßgaben einer regionalisierten Regulierung, die insbesondere in Ballungsräumen keine Regulierung vorsehen wird, werden dort auch keine konsistenten Entgelte bestehen. Vielmehr werden Entgelte gerade dafür „inkonsistent“ gestaltet werden, um Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen zu beeinträchtigen und die eigenen Wettbewerbschancen zu steigern. In einem Umfeld der weitgehenden Abhängigkeiten von Vorleistungszugängen bei der Deutschen Telekom AG muss die Forderung nach Entgeltkonsistenz ohne regionale Ausdifferenzierung umgesetzt werden.

Einzelpunkte

Nachfolgend nehmen wir zu ausgewählten Aussagen des Konsultationsentwurfs Stellung.

1. Abhilfemaßnahmen bei festgestellten Inkonsistenzen



Mit beunruhigender, aber begrüßenswert ehrlicher, Analyse stellt die Bundesnetzagentur fest, dass ihr bei (weiterer) Rückführung der Endkundenmarktregulierung die Instrumente fehlen, eine konsistente Engeltregulierung und damit den Abbau von Preis-Kosten-Scheren durchzusetzen (vgl. S. 38). Selbst im Verhältnis inkonsistenter Vorleistungsentgelte zwischen regulierten und nicht regulierten Entgelten besteht für die Bundesnetzagentur keine Handhabe, diese Inkonsistenzen aufzulösen (S. 51 f.). Die aufgezeigte Überlegung einer „Vorteilsabschöpfung“ dürfte im Falle unregulierter, wettbewerbsschädlicher Entgelte sowohl rechtlich problematisch sein als auch faktisch schwierig zu ermitteln. Die Vorteile kostenunterdeckender Entgelte liegen in der Wettbewerbsverdrängung. Hier stellt sich die Frage, wie Effekte dieser Wettbewerbsverdrängung nachträglich abgeschöpft werden sollen und welche Sinnhaftigkeit in dieser Maßnahme liegt, wenn der Wettbewerb bereits nachhaltig Schaden genommen hat.

Auch die Überlegung, die Konsistenz auf wettbewerbsrechtlicher Basis sicherzustellen, kann derzeit nicht als geeignetes Instrument angesehen werden. Die wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht ist nach unserer Bewertung derzeit bereits aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der Lage, eine entsprechend zeitnahe Korrektur wettbewerbsschädlicher Entwicklungen sicherzustellen. Zudem ist das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Anwendung durch das Bundeskartellamt fokussiert auf den betreffenden sachlich und räumlich relevanten Markt. Ein dem sektorspezifischen Konsistenzgebot vergleichbares wettbewerbsrechtliches Konsistenzgebot besteht gerade nicht. Das sektorspezifische Konsistenzgebot nimmt mehrere Märkte des Sektors gleichzeitig in den Blick und intendiert eine Korrektur von Fehlentwicklungen, wobei das zu korrigierende Verhalten ggf. auf mehreren Märkten existieren kann.

Aufgrund dieser Analyse der Bundesnetzagentur – der wir als Tatsachenbefund zustimmen – müssen daher sowohl organisatorische als auch ggf. legislative Maßnahmen ergriffen werden, um Verbesserungen der Situation zu bewirken. Das legislative Defizit zeigt sich aus unserer Sicht bereits darin, dass die Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf bemüht werden muss (vgl. S. 52), eine KeL unterschreitende Entgeltfestsetzung gegen den Willen des Unternehmens für unzulässig zu erklären. Eine klare gesetzliche Regelung fehlt indes. Die KeL unterschreitende Entgeltfestsetzung mit dem Willen des regulierten Unternehmens wurde aber mehrfach von der Bundesnetzagentur für zulässig erachtet (vgl. Genehmigung von KeL unterschreitender Mobilfunkterminierungsentgelte für Homezones). Mit dieser vom Willen des regu-



lierten Unternehmens abhängig gemachter Entgeltbildung werden Inkonsistenzen hingenommen.

Die sektorspezifische Regulierung muss wirtschaftliche Anreize verhindern, inkonsistente Entgelte zu vereinbaren. Wenn beispielsweise ein für Infrastruktur-Vorleistungen reguliertes Unternehmen einen nicht regulierten Resale-Dienst zu Entgelten anbietet, die bei konsistenter Übertragung auf das Entgeltniveau für Infrastruktur-Vorleistungen zu einer Unterschreitung der KeL führen würde, sollte folgender Mechanismus greifen: die Unterschreitung der KeL genehmigten Entgelte für die Infrastruktur-Vorleistung wird einerseits nicht zugelassen. Das regulierte Unternehmen wird aber andererseits verpflichtet, die Differenz zwischen dem genehmigten KeL-Entgelt und dem bei Konsistenzbetrachtung unter das KeL-Entgelt abzusenkenden Entgelts an den Nachfrager von Infrastruktur-Vorleistungen für die Dauer der Verletzung des Konsistenz zu erstatten. Die Regelung als Präzisierung des § 43 Abs. 1 TKG wäre nach unserer Sicht ein wirksames Mittel zur Verhinderung bzw. schneller Beseitigung inkonsistenter, wettbewerbsschädlicher Entgeltfestsetzung.

2. Sicherung des Konsistenzgebots unter den Rahmenbedingungen technologischen Wandels (NGA / NGN)

Wir teilen nicht die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass es im Zuge der Migration zu NGA (auch) die Option bestünde, Vorleistungsprodukte unmittelbar ohne Phase des zeitlichen Übergangs bereitzustellen (S. 58 f.). Ein Parallelbetrieb bisheriger und neuer Infrastrukturen ist unabdingbar, wenn nicht der Bestand des Infrastrukturwettbewerbs insgesamt gefährdet werden soll. Ein übergangsloses „Umswitchen“ würde voraussichtlich nur funktionieren, wenn Wettbewerb nur noch auf einer Netzinfrastruktur stattfinden und damit Dienstewettbewerb gefördert würde. Diese Situation ist auf Grund der erheblichen Investitionen und der derzeitigen Infrastrukturmassnahmen verschiedenster Netzbetreiber unrealistisch. Mehrere Netzinfrastrukturen benötigen zwingend einen Parallelbetrieb aufgrund fortlaufender netztechnischer Veränderungen und der Anforderung, Bestandskunden unterbrechungsfreie Leistungen sicherstellen zu müssen.



Bundesverband Glasfaseranschluss e.V.

Zutreffend stellt gerade die Migrationsphase während eines Parallelbetriebs höchste Anforderungen an die „Regulierungskunst“ der Bundesnetzagentur. Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zur Breitbandstrategie der Bundesnetzagentur beschrieben, welche zentrale Bedeutung der Transparenz über Netzbaumaßnahmen zukommt. Hierbei bedarf es einer aktiven Rolle der Bundesnetzagentur einerseits als Mittler in einem Prozess der Migration verschiedener Infrastrukturen und andererseits als Entscheider für wesentliche Rahmenbedingungen im Falle von Interessensgegensätzen.

In Bezug auf die Migration zu NGN (S. 59 ff.) sehen wir die Ausführungen zum künftigen Zusammenschaltungs- und Abrechnungssystem einschließlich Qualitätsanforderungen und Preisbildungsprinzipien stark verkürzt zum bisherigen Stand der Diskussion. Die vorliegenden Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung sind aus unserer Sicht kein geeignetes Forum, das geeignete Zusammenschaltungssystem für die Zukunft zu diskutieren (siehe aber S. 63 ff.). Andererseits werden die Vorteile eines Bill&Keep-Abrechnungsregimes genannt ohne gleichzeitig die Vor- und Nachteile angemessen gegenüberzustellen.

Während allgemein davon ausgegangen wird, dass längerfristig die (minuten- oder bandbreitebasierten) Stückkosten in einem NGN sinken werden, geben wir zu bedenken, dass gerade in der Phase eines Parallelbetriebs diese Kosten höher ausfallen können. Des Weiteren weisen wir auf die Veränderungen der Netzstrukturen hin, die zu einer Verschiebung der Kostenzuordnung zwischen Anschluss- und Verbindungsnetz führen (S. 66) und somit ebenfalls nicht einen Allgemeinsatz begründen können, dass in einer „IP-Welt“ zumindest für qualitätsgesicherte Dienste niedrige Kosten für die IP-Zusammenschaltung bestehen würden.