

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden
Ernst-Ferdinand Wilmsmann

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

BK3c-20/106 - Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu einem einheitlichen Bitstrom-Produkt auf Basis von Ethernet-Bitstrom (Layer-2 BSA)

20.11.2020

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit ihrem Schreiben vom 06.10.2020 hat die Telekom Deutschland GmbH die Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu einem einheitlichen Layer 2-Bitstromprodukt beantragt.

Wir möchten uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Nachgang zur öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 11.11.2020 bedanken.

Die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS sind einerseits selbst potenzielle Nachfrager eines Layer-2 Bitstromprodukts der Telekom oder anderer Anbieter, bieten aber auch selbst freiwillig auf Wholesalebasis den Zugang zu ihren eigenen Netzen auf Grundlage eines L2-Bitstromzugangs an und verfügen mit der S/PRI-Schnittstelle über ein leistungsfähiges System zur Abwicklung des Wholesaleprozesses.

Unserer Überzeugung nach ist dem Antrag der Telekom bzw. den durch die Beschlusskammer zu genehmigenden Entgelten besondere Bedeutung beizumessen, da sich die genehmigten Entgelte aufgrund der Marktposition der Telekom als Referenzpreis für sämtliche Anbieter eines L2-BSA etablieren dürften oder jedenfalls den Preissetzungsspielraum erheblich beeinflussen. Daher sind bei der Entscheidung der Beschlusskammer unseres Erachtens die Belange der Wettbewerber nicht nur aus der Perspektive als Nachfrager, sondern auch aus ihrer Rolle als Wholeseller eines L2-BSA besonders zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund halten wir stabile Vorleistungspreise im Grundsatz für erstrebenswert, um sowohl den Anbietern als auch den Nachfragern eine verlässliche Kalkulationsgrundlage zu bieten. Diese ist zum einen für die Zugangsnachfrager von entscheidender Bedeutung, für die der Layer 2-Bitstromzugang eine Stufe auf der Investitionsleiter zu einem eigenen FttB/H-Ausbau darstellt. Zum anderen ist diese Investitions- und Planungssicherheit auch für die Anbieter eines L2-BSA elementar wichtig, die auf stabile Entgelte angewiesen sind, um die Refinanzierung des kostenintensiven FttB/H-Ausbaus zu ermöglichen.

Nach unserem Dafürhalten müssen die Entgelte daher derart gestaltet sein, dass sie einerseits den Anbietern ein wirtschaftlich tragfähiges Wholesale-Konzept ermöglichen, gleichzeitig aber für die Nachfrager nicht unattraktiv werden und keine Kosten-Kosten-Scheren verursachen.

Insofern sind die von der Telekom im Stand Alone-Modell beantragten Entgelte aus unserer Sicht im Ergebnis zwar grundsätzlich richtig gewählt. Es bestehen jedoch offene Fragen hinsichtlich der Konsistenz des Entgeltantrags zu den im vergangenen Jahr genehmigten TAL-Monatsentgelten. Zudem ist die beantragte Genehmigungsdauer von 13 Jahren deutlich überhöht.

Unterstreichen möchten wir an dieser Stelle erneut die grundsätzliche Bedeutung der Stand Alone-Entgelte, da diese gerade für kleinere Unternehmen maßgeblich sind. Ob Kontingent- bzw. Commitmentmodell oder Stand Alone die relevante Bezugsgröße ist, richtet sich maßgeblich nach Größe, Struktur und Geschäftsmodell des jeweiligen Unternehmens. Beide Varianten werden im Markt nachgefragt und sind insofern auch nach wie vor relevant.

Wenngleich die beantragten stabilen Stand Alone-Entgelte im Ergebnis zu begrüßen sind, stellt sich die Frage, wie sich diese Stabilität mit der deutlichen Erhöhung der TAL-Monatsentgelte vereinbaren lässt. Da der TAL-Preis Bestandteil des Bitstrompreises ist, müsste dieser ceteris paribus um den gleichen Betrag steigen wie die TAL-Entgelte. Im Antragsschreiben führt die Telekom zwar aus, der Erhöhung des TAL-Preises stünden Kostensenkungen in anderen Bereichen gegenüber, was im Ergebnis zu einem stabilen Entgelt führe. Dass diese Kostensenkungen nun auf den Cent genau dem Betrag der Erhöhung des TAL-Entgelts entsprechen, überrascht jedoch. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass die beantragten Entgelte nicht den tatsächlichen Kostenkomponenten folgen, sondern dass die Begründung des Entgeltantrags auf das gewünschte Ergebnis zugeschnitten wird.

Die Frage der Konsistenz zu den TAL-Entgelten stellt sich insbesondere in Hinblick auf die beantragte Genehmigungsdauer von 13 Jahren. Unabhängig davon, ob die

Beschlusskammer diesem Antrag der Telekom letztendlich folgt, impliziert der Antrag, dass die Telekom davon ausgeht, dass sich die Kalkulationsgrundlage für die Entgelte in diesem Zeitraum nicht signifikant ändern wird. Angesichts des Zusammenhangs zwischen TAL- und BSA-Entgelten müsste diese Stabilität auch für die TAL gelten. Insofern darf davon ausgegangen werden, dass die Telekom im nächsten Verfahren zur Genehmigung der TAL-Überlassungsentgelte keine weiteren Erhöhungen beantragt.

Die beantragte Laufzeit von 13 Jahren halten wir zudem für deutlich überhöht. Angesichts der laufenden gerichtlichen Verfahren und der anstehenden neuen Regulierungsverfügung für den Markt 3a wäre aus unserer Sicht zunächst eine Laufzeit von 2 Jahren sinnvoll. Im Anschluss daran befürworten wir eine moderate Anhebung des bisherigen Genehmigungszeitraums auf 5 Jahre, den wir im Sinne der besseren Planbarkeit für sinnvoll und angemessen halten. Eine Genehmigungsperiode von 13 Jahren wäre jedoch deutlich zu lange, um auf etwaige Marktentwicklungen reagieren zu können.

Eine konkrete Problematik ergibt sich unseres Erachtens aus der Ausgestaltung des regionalen Kontingent- bzw. Commitmentmodells, da regionale Carrier im Verhältnis zu bundesweit agierenden Unternehmen erheblich schlechter gestellt werden und das Angebot von Endkundenprodukten auf Basis einer L2-BSA-Vorleistung auf Grundlage der von der Telekom beantragten Konditionen wirtschaftlich erheblich erschwert und in vielen Fällen sogar unmöglich wird.

So stellen die Abnahmeverpflichtungen der beiden Kontingent- bzw. Commitmentmodelle für viele regionale Carrier eine unüberwindbare Hürde dar. Eine bundesweite Abdeckung von 3% ist für regional tätige Unternehmen ebenso wenig erreichbar wie eine regionale Abdeckung von 6% gerade in Randbereichen und insbesondere dann, wenn die Unternehmen selbst eigene Anschlüsse betreiben und die BSA-Anschlüsse der Telekom vorrangig dem Lückenschluss dienen. Den Unternehmen bliebe abgesehen vom kompletten Verzicht auf L2-BSA nur die Inanspruchnahme von L2-BSA im Rahmen der Stand Alone-Variante, was mit erheblichen Mehrkosten verbunden wäre. Die Abnahmeverpflichtungen müssen daher deutlich abgesenkt werden, um auch regionalen Carriern die Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen und die Markteintrittsschranken für neue Unternehmen im Sinne der Förderung des Wettbewerbs möglichst abzubauen.

Bereits in der öffentlichen mündlichen Verhandlung wurden Zweifel an der Berechtigung der vorgesehenen Upfront-Zahlungen geäußert. Wir teilen diese Zweifel insoweit, als es nicht nachvollziehbar ist, warum eine Upfront-Zahlung, die als Beteiligung am Investitionsrisiko jedenfalls grundsätzlich eine Berechtigung hatte, aufrechterhalten werden sollte, wenn das Investitionsrisiko nicht mehr besteht. Die vorliegenden

Entgelte beziehen sich schließlich ausschließlich auf VDSL-Infrastrukturen, deren Ausbau weitgehend abgeschlossen ist. Im Rahmen eines FTTH-Modells wäre die Frage ggf. anders zu bewerten, im vorliegenden Fall handelt es sich aber um vorhandene Infrastrukturen, die keinem signifikanten Investitionsrisiko mehr unterliegen dürften.

Eine weitere Problematik des Kontingent- bzw. Commitmentmodells besteht aus unserer Sicht in den Auswirkungen auf den Wholesalewettbewerb. Durch die langfristig angelegte Struktur der Modelle sinkt der Anreiz für Bitstromnachfrager, zu einem anderen Wholesaleanbieter zu wechseln ganz erheblich. Gerade für Unternehmen, die in FTTB- und FTTH-Infrastrukturen investieren, ist die Wholesalevermarktung der Anschlüsse jedoch eine außerordentlich wichtige Säule bei der Refinanzierung der Investitionen. Durch einen „Lock-In“ in das Kontingent- bzw. Commitmentmodell der Telekom würden also gerade die Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt, die in eigene Infrastrukturen investieren und diese freiwillig für den Wettbewerb öffnen.

Wir bitten um Berücksichtigung der von uns angesprochenen Aspekte und stehen der Beschlusskammer für Rückfragen und einen weiteren Austausch sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer
Geschäftsführer

Stefan Birkenbusch
Recht & Regulierung