

Stellungnahme der M-net GmbH zur

Konsultation der Europäischen Kommission (DG Information Society) zur regulatorischen Behandlung der Terminierungsentgelte

Die Europäische Kommission hat am 26. Juni 2008 den Entwurf einer Empfehlung zur regulatorischen Behandlung der Terminierungsentgelte in Fest- und Mobilfunknetzen veröffentlicht.

Das Unternehmen

**M-net Telekommunikations GmbH („M-net“),
Emmy-Noether-Straße 2, 80992 München**

gibt hiermit eine Stellungnahme zu diesem Entwurf ab. M-net ist eine regionale Telekommunikationsgesellschaft und Betreiber öffentlicher Telekommunikations(fest)netze in den Städten München, Nürnberg und Augsburg sowie in weiteren Regionen und Städten in Bayern. M-net baut in München und Augsburg neue moderne Glasfasernetze mit Anbindungen bis in die Wohngebäude („FttB“ – Fibre to the Building). Ein Rollout dieser Glasfaseranbindungen in weiteren Städten in Bayern ist geplant.

M-net unterstützt die Stellungnahme des BREKO - Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., dem M-net als Mitglied angehört.

Lediglich zusätzlich möchte M-net auf folgende Punkte aufmerksam machen:

I. Zur Zielsetzung symmetrischer Terminierungsentgelte:

- M-net unterstützt grundsätzlich das Ziel der Kommission, symmetrische Entgelte für Terminierungsleistungen zwischen Netzbetreibern zu erreichen. Hierfür bedarf es allerdings eines Entwicklungspfades bedingt durch unterschiedliche Größenverhältnisse zwischen den Netzbetreibern und insbesondere unterschiedlicher Skalenvorteile in der Phase der Marktdurchdringung.
- Wenn nach der Logik der Marktabgrenzung gem. Märkte-Empfehlung der EU-Kommission jedes Netz einen Terminierungsmarkt bildet (Markt Nr. 3 der Empfehlung vom 17.12.2007), so handelt es sich hierbei um unterschiedliche, nicht mitein-

ander austauschbare Leistungen. Es stellt sich dann die Frage, warum unterschiedliche, nicht austauschbare Leistungen den gleichen (symmetrischen) Preis haben sollten, wenn sich doch die Produktionsgegebenheiten und die Produktionskosten in unterschiedlichen Märkten unterscheiden. So müssen Wettbewerbsunternehmen des Incumbent spezifische Kosten etwa für die erforderliche Kollokation aufbringen, die vom Incumbent selbst nicht zu tragen sind.

- Symmetrische Terminierungsentgelte werden sich zu Recht dann einstellen, wenn sich die Produktionsbedingungen aller Netzbetreiber (annähernd) gleich entwickeln und Größenvorteile nicht einseitig auf wenige Netzbetreiber alloziert sind. Ein Indiz für die Angleichung der Produktionsbedingungen ist der Anteil des jeweiligen Terminierungsmarktes an der Gesamtheit aller Terminierungsleistungen. Eine Gleichverteilung dieser Anteile spricht für eine Angleichung der Produktionsbedingungen.
- Der „effiziente Netzbetreiber“ kann nicht allgemeingültig definiert werden, sondern richtet sich danach, welche Leistungen der jeweilige Netzbetreiber konkret erbringt und welche Kosten im Falle möglichst effizienter Produktion im jeweiligen Netz dafür anfallen. Sollte der „effiziente Netzbetreiber“ sich unabhängig von dem zugehörigen Markt definieren lassen, wäre konsequenterweise auch zu fragen, warum nationale Rechtsordnungen und Regulierungsbehörden Entgeltanträge regulierter Unternehmen voraussetzen. In diesem Fall könnte auch „ingenieurmäßig“, von Amts wegen unter Verzicht auf die Einreichung von Entgeltanträgen das Entgelt für alle Netzbetreiber festgesetzt werden. Konsequenterweise wäre zu fragen, warum dann überhaupt noch einzelne Terminierungsmärkte voneinander abgegrenzt werden.
- In Bezug auf die Terminierung in PSTN/ISDN-Telefonnetze weist M-net darauf hin, dass es nach einer ca. 5jährigen Phase asymmetrischer Terminierungsentgelte mit der Deutschen Telekom AG eine sogenannte „Vereinbarung Reziprozität“ abgeschlossen hat mit dem Inhalt, dass ab dem 1.12.2008 für Terminierungsleistungen in öffentliche PSTN/ISDN Telekommunikationsnetze (Telefonnetze) jeweils die Preise zu entrichten sind, die für die Terminierungsleistungen der Deutschen Telekom AG gelten = symmetrische Terminierungsentgelte.
- Terminierungsleistungen im Rahmen von Zusammenschaltungsvereinbarungen mit alternativen Festnetzbetreibern in Deutschland wurden in der Vergangenheit symmetrisch abgerechnet. Basis dafür waren die angeordneten Entgelte für Terminierungsleistungen von alternativen Teilnehmernetzbetreibern, welche gegenüber der Deutschen Telekom AG zur Anwendung kamen. Die hier angeordneten Entgelte wurden in den Zusammenschaltungsvereinbarungen mit anderen Festnetzbetreibern in Deutschland nicht unterschritten und – soweit überhaupt eine gegenseitige Nachfrage nach Terminierungsleistungen vereinbart wurde - eine symmetrische Geltung vereinbart.

- Zusammenschaltungsentgelte für Terminierungsleistungen mit Mobilfunknetzbetreibern in Deutschland wurden asymmetrisch abgerechnet. Eine Änderung dieser Praxis scheint in Deutschland nicht in Sicht. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die unterschiedliche Höhe der Terminierungsentgelte in die einzelnen Mobilfunknetze (D-Netze, E-Netze), sondern auch in Bezug auf die Asymmetrien zwischen Mobilfunk- und Festnetzunternehmen. Der Einkauf von Terminierungsleistungen bei Mobilfunknetzbetreibern überschreitet um mehr als das 10fache das Niveau der für Terminierungsleistungen von M-net gegenüber der Deutschen Telekom AG angeordneten Entgelte. Die Mobilfunknetzbetreiber fragen derzeit keinen unmittelbaren Einkauf der Terminierungsleistungen von M-net nach, sondern realisieren eine mittelbare Zusammenschaltung und somit einen mittelbaren Einkauf der Terminierungsleistungen von M-net über Transitnetze, insbesondere das Festnetz der Deutschen Telekom AG. Nach unserer Einschätzung erhalten die Mobilfunknetzbetreiber die Kombination der Produkte „Transit DTAG + Terminierung im Netz von M-net“ im Rahmen der Zusammenschaltungsvereinbarung mit der Deutschen Telekom AG zu einem erheblich geringeren und damit deutlich asymmetrischen Entgeltniveau als eine Terminierung in die Netze der Mobilfunknetzbetreiber.

II. Wettbewerbsschädliche Asymmetrien durch Festnetzsubstitutionsprodukte der Mobilfunkunternehmen

M-net unterstützt die Kommission in ihrer Analyse der wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der massiv überhöhten Terminierungsentgelte in Mobilfunknetze:

- Hierbei darf insbesondere nicht die starke Festnetz-Mobil-Substitution durch sog. „Homezone-Angebote“ ausgeblendet werden. In ihrer „Common Position“ empfahl die ERG den NRAs unzutreffend eine ausschließlich beobachtende Rolle. Die Begriffe „Festnetz-Mobilfunk-Konvergenz“ verharmlosen die Bedeutung der Wettbewerbsverzerrung und werden falsch interpretiert.
- Das etwa von der deutschen Bundesnetzagentur zugelassene beliebige (!) Unterschreiten der ansonsten genehmigten Mobilfunkterminierungsentgelte für den Fall, dass Anrufe zu geographischen Rufnummern in Mobilfunknetze weitergeleitet werden, verzerrt das Preisgefüge zwischen Festnetz- und Mobilfunkanbieter. Hier bestehen Asymmetrien zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierung, die einseitig Geschäftsmodelle von Mobilfunknetzbetreiber fördern.
- Während für Mobilfunkterminierung in Deutschland mehr als 10fach höhere Entgelte zu zahlen sind als für Festnetzterminierung zeigt sich bei den „Quasi-Festnetzprodukten“ der Mobilfunkunternehmen, dass offensichtlich Mobilfunkterminierungen zu erheblich niedrigeren Kosten zu produzieren sind. Die Unterschreitung genehmigter, und von den Festnetzanbietern zu zahlender Mobilfunkterminierungsentgelte, führen zu einer künstlichen – in Deutschland regulatorisch begünstig-

ten – Festnetz-Mobil-Substitution. Die aus hohen Mobilfunkterminierungsentgelten erzielten Einnahmen werden von den Mobilfunkanbietern für die Schädigung des Geschäftes von reinen Festnetzanbietern eingesetzt. Offensichtlich sind die angebotenen „Homezone“-Produkte nur finanzierbar, solange die Mobilfunknetzbetreiber für die „normale“ Terminierung über eine Mobilfunknummer den Zusammenschaltungspartnern entsprechend überhöhte Entgelte berechnen. Die rückläufige Anzahl von Festnetzanschlüssen beweist seit Jahren diesen wettbewerbsverzerrenden Effekt der sog. „Homezone-Angebote“. Konsequenz ist vor allem die zunehmende Übermächtigkeit der Mobilfunkanbieter, die einen fairen Preiswettbewerb verhindert und schließlich für alle Endnutzer überteuerte Tarife bedeutet.

III. Netzausbau, Investitionen, NGN:

Die sich nach einem Entwicklungspfad ergebenden gleichartigen Produktionsbedingungen und somit symmetrischen Terminierungsentgelten basieren auf Rahmenbedingungen, die innerhalb einer definierten Zeitperiode nicht oder nur wenig verändert werden. In einer Phase grundlegend neuer Entwicklungen, die derzeit beim Rollout von „ALL-IP-Netzen“ sichtbar werden, benötigt es aber gewisser Flexibilität der NRAs, um kostengerechte und innovationsfördernde Entscheidungen zu treffen:

- Die „Symmetrie aller Entgelte“ ist dann nicht gerechtfertigt, wenn besondere Belastungen bei Unternehmen bestehen und/oder Netzinvestitionen besonders unterstützt werden sollen. Nicht zufällig wird daher im Rahmen des EU-Reviews die Thematik einer „Investitionsprämie“ diskutiert.
- Entschieden zu widersprechen ist insbesondere Erwägungsgrund 15 des Entwurfs der Empfehlung, dass in Festnetzen keine objektiven Kostenunterschiede außerhalb des Einflussbereiches von Netzbetreibern identifiziert werden könnten. Gerade durch den ALL-IP-Netzausbau der Incumbents werden Wettbewerbsunternehmen gezwungen, ihre bisherigen Netzzugänge aufzugeben, und eine andere Vorgehensweise zu verfolgen, die sich im Wesentlichen aufgrund der Notwendigkeiten der Netzzusammenschaltung an der Strategie des Incumbents ausrichten muss. Dies zwingt sie, trotz der erst in den letzten Jahren vorgenommenen erheblichen und bisher nicht abgeschriebenen Investitionen in die Anbindung von Hauptverteilern (aufgrund der Anschaltung neuer Kunden muss auch derzeit noch in diese Strukturen investiert werden) eine Umgestaltung ihrer eigenen Anschlussnetze vorzunehmen. Die Wettbewerbsunternehmen werden zu dieser Migration zu einem Zeitpunkt gedrängt, den sie nicht selbst bestimmen können, sondern maßgeblich durch den Incumbent bestimmt wird. Diese Unternehmen müssen jetzt – auch außerhalb oder sogar entgegen ihres eigenen Optimierungskalküls - zusätzliche Investitionen vornehmen oder bereits getätigte Investitionen sofort abschreiben (stranded investments).

- Eine Berücksichtigung dieser besonderen Kostensituation von infrastrukturbasierten Wettbewerbern könnte durch einen verursachungsgerechten Ausgleich der Migrationsnachteile erfolgen. Der Migrationsnachteilsausgleich könnte als befristeter Aufschlag auf die Terminierungsentgelte ausgestaltet sein – durch die Anbindung an die Zusammenschaltungsentgelte werden einerseits sprunghafte Kostensteigerungen bei den Incumbents vermieden und ein Ausgleich über eine gewisse Zeitdauer geschaffen. Diese Möglichkeit, die Folgen der Umstrukturierung des Incumbent-Netzes auf ein ALL-IP-Netz im Rahmen der Terminierungsentgelte zu berücksichtigen, sollte den nationalen Regulierungsbehörden zumindest nicht abgeschnitten werden.