



**INITIATIVE  
EUROPÄISCHER  
NETZBETREIBER**

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin  
Bundesnetzagentur  
Beschlusskammer 3  
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann  
Tulpenfeld 4  
53105 Bonn

**Vorab per Telefax 0228 - 14 6463**

**Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen**

**Az: BK3-12-089**

Berlin, den

30.01.2013

**Hier: Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,

sehr geehrte Damen und Herren,

in oben genannten Verfahren hat die BNetzA im Amtsblatt vom 19. Dezember 2012 einen Beschluss zur vorläufigen Genehmigung von Entgelten für Interconnection-Verbindungsleistungen sowie den Entwurf einer endgültigen Entscheidung veröffentlicht. Den interessierten Parteien wurde die Möglichkeit zur Kommentierung gewährt.

Die IEN bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt zu dem Entwurf wie folgt Stellung:

**I. Allgemeine Anmerkungen**

Aus Sicht der IEN ist das von der BNetzA zur Genehmigung vorgesehene Entgelt im europäischen Vergleich erheblich überhöht. Die einseitige Tolerierung von Ineffizienzen der Telekom führt zu einer Benachteiligung der alternativen Netzbetreiber in Deutschland. Die beabsichtigte Entgeltgenehmigung spiegelt keinesfalls den Übergang von der bisherigen PSTN-Technik auf die künftige, leistungsfähigere und kostengünstigere IP-

**MITGLIEDER**

Airdata  
BT  
Cable & Wireless  
Colt  
Orange Business  
Verizon

**SITZ UND BÜRO**

Dorotheenstrasse 54  
10117 Berlin

**GESCHÄFTSFÜHRER**

RAin Malini Nanda

**VORSTAND**

Sabine Hennig  
Dr. Jutta Merkt  
Dr. Andreas Peya

**KONTAKTE**

Telefon +49 30 3253 8066  
Telefax +49 30 3253 8067  
info@ien-berlin.com  
www.ien-berlin.com



Netztechnologie wieder sondern ist vielmehr geeignet, die Einführung neuer und effizienterer Technologien zu verzögern. Damit wird bedauerlicherweise ein Anreiz für eine fortwährende ineffiziente Leistungserbringung durch die Telekom geschaffen.

Die IEN bedauert zudem, dass die BNetzA erneut die Terminierungsempfehlung der EU Kommission nicht hinreichend berücksichtigt. Obwohl die IEN grundsätzlich den Ansatz der BNetzA unterstützt, die Kosten der verfahrensgegenständlichen Dienste mittels eines Kostenmodells auf Grundlage eines reinen NGN-Netzes zu ermitteln, so erachtet sie dennoch den Weg der Entgeltermittlung gerade im Vergleich mit den in anderen europäischen Staaten ermittelten Entgelten für kritikwürdig.

## II. Im Einzelnen

### 1. Zum europäischen Vergleich der Entgelte

Die im Genehmigungsentwurf zur Genehmigung vorgesehenen Terminierungsentgelte sind nach Auffassung der IEN nicht abschließend genehmigungsfähig. Bereits eine klassische Vergleichsmarktbetrachtung der beantragten Entgelte mit Entgelten in anderen europäischen Ländern, wie etwa Dänemark, Frankreich, Italien oder Schweden zeigt, dass die vorliegend konsultierten Entgelte zu den europaweit höchsten Minutenpreisen gehören. Dies steht im deutlichen Widerspruch zu dem erklärten Ziel der Harmonisierung in Europa.

Die IEN fordert die BNetzA dringend auf, sich im Rahmen der Entgeltgenehmigung deutlich dem Entgeltniveau anderer westeuropäischer Länder anzunähern, um auch auf dem deutschen Markt eine entsprechende Binnenmarktharmonisierung herbeizuführen.

Daran vermag auch der auf den Seiten 92 f des gegenständlichen Entwurfs beschriebene internationale Tarifvergleich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG nichts zu ändern. Dieser ist nach Auffassung der IEN nicht nachvollziehbar und beruht zudem auf einer fragwürdigen Auswahl der Referenzländer. Schließlich vermag die IEN auch nicht zu erkennen, dass die BNetzA das Ergebnis des internationalen Tarifvergleichs auch tatsächlich berücksichtigt.

Die BNetzA führt aus, dass „*alle EU Mitgliedsstaaten zuzüglich Norwegen und Island (ohne Deutschland)*“ (vgl. Seite 93 des amtlichen Umdrucks) bei der Betrachtung zugrunde gelegt wurden. Aus diesen Ländern seien Bulgarien, Rumänien und Finnland sowie Island und Slowenien entfernt worden. Aus den verbliebenen Ländern wurden die sieben Länder Dänemark, Irland, Malta, Niederlande, Norwegen, Schweden und Ungarn aus-



gewählt. Im Anschluss wurde eine Gewichtung der Entgelte dieser Länder anhand der Verkehrsverteilung der Telekom vorgenommen und ein 24-Stunden-Durchschnittswert von 0,0023 €/Minute ermittelt.

Dieser Vorgang ist aus Sicht der IEN aufgrund der fehlenden Nachvollziehbarkeit der Eingangswerte sowie der genauen Berechnungsschritte zu kritisieren. Es fehlt an Transparenz dahingehend, welche Werte die BNetzA als Ausgangsentgelte der Referenzstaaten zugrunde gelegt hat und wie diese im Rahmen der Berechnung gewichtet wurden. Auch die Auswahl und die Zusammensetzung der Staaten ist für die IEN nicht nachvollziehbar. Die EU Kommission hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass sich eine Vergleichsmarktbetrachtung insbesondere an solchen Ländern orientieren sollte, die die EU-Terminierungsempfehlung vollumfänglich umsetzen. Es sollten zudem die Zielentgelte am Ende geplanter Gleitpfade die Grundlage für die Vergleichsmarktbetrachtung bilden.

Vor diesem Hintergrund ist die Durchführung einer Vergleichsmarktbetrachtung, welche auf Terminierungsentgelte aus Ländern aufsetzt, deren Entgeltermittlung nicht den Vorgaben der Terminierungsempfehlung folgen, nicht geeignet, einen Referenzwert zu bilden, der einer Überprüfung der EU-Kommission standhalten kann.

Zudem ist jedoch insbesondere für die IEN nicht nachvollziehbar, dass es die BNetzA schließlich unterlässt, das Ergebnis ihrer Vergleichsmarktbetrachtung hinreichend zu berücksichtigen.

Auch wenn die IEN, wie ausgeführt, den ermittelten Vergleichswert nicht nachvollziehen kann und auch aufgrund der Länderauswahl kritisiert, so ist es noch weniger verständlich, dass das ermittelte Durchschnittsentgelt von 0,0023 €/Minute gegenüber den nunmehr zur Genehmigung anstehenden Entgelten B1 in Höhe von 0,0036 €/Minute (Peak) und 0,0025 €/Minute (Off-Peak) deutlich geringer ausfällt.

Die BNetzA führt zur Erläuterung aus, dass die auf der Grundlage der Vergleichsmarktbetrachtung ermittelten Entgelte doch nicht vergleichbar seien, da die entsprechenden Daten in der aktuellen Migrationsphase in den jeweiligen Vergleichsländern ständigen Änderungen unterlägen und entsprechende Berechnungen in der Vergangenheit tendenziell zu höheren Referenztarifen geführt hätten. Damit wird jedoch das Ergebnis der Vergleichsmarktbetrachtung, nämlich dass das durchschnittliche Entgelt vergleichbarer Länder um bis zu 36 % unter dem mittels des eigenen Kostenmodells ermittelten Entgelts liegt, im weiteren Verlauf des Genehmigungsverfahrens aus der Entgeltermittlung wieder vollständig herausgestrichen. Dieses inkonsequente Vorgehen kann seitens der IEN weder nachvollzogen werden, noch kann dieses im Ergebnis so stehen bleiben.



## 2. Zur Nichtberücksichtigung der EU-Terminierungsempfehlung

Die IEN kritisiert ausdrücklich die Absicht der BNetzA, die Entgelte nicht nach dem von der EU-Kommission in der Terminierungsempfehlung vorgegebenen Maßstab zu ermitteln. Dies steht insbesondere im Widerspruch zu der von der BNetzA im Verfahren BK3-12/009 geäußerten Auffassung zum geänderten Wortlaut des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 TKG.

Der von der BNetzA zugrunde gelegte Maßstab bei der Entgeltermittlung widerspricht dem gleichzeitig von der BNetzA angestrebten Ziel der Symmetrie. Sollte die BNetzA weiterhin an dem Ziel festhalten, symmetrische Entgelte im Markt etablieren zu wollen, so macht sie die Erreichung dieses Ziels aufgrund der Beibehaltung des gewählten Kostenmodells unmöglich. Die BNetzA hat selbst ausgeführt, dass die gegenständlichen Terminierungsentgelte auf Basis der Kosten eines modernen und effizienten Netzes der nächsten Generation, eines sogenannten NGN, ermittelt wurden. Allerdings wurden neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eines NGN auch Aufwendungen der Telekom für das bisherige reine leitungsvermittelte PSTN-Netz berücksichtigt. Dieses Vorgehen ist aus Sicht der IEN jedoch nicht mit der Einführung symmetrischer Entgelte im deutschen Telekommunikationsmarkt vereinbar. Dies begründet sich etwa damit, dass das Entgelt der Telekom nunmehr Kostenkomponenten beinhaltet, welche für die Leistungserbringung durch einen effizienten Netzbetreiber nicht nur als ineffizient zu bezeichnen wären, sondern bei alternativen Teilnehmernetzbetreibern schlicht nicht vorhanden sind. Dies gilt beispielsweise für Kosten für den Parallelbetrieb eines PSTN-Sprachtelefonienetzes bei der Telekom.

Es ist für die alternativen Netzbetreiber nicht hinnehmbar, dass die Telekom vorliegend mit der Erbringung von ineffizienten Leistungen im Rahmen der Entgeltgenehmigung durchkommt und sie somit ihre Kosten als Nachfrager der Terminierungsleistung zu tragen haben. Die IEN fordert die BNetzA auf, ein mit der Terminierungsempfehlung der EU-Kommission zu vereinbarendes Entgelt zu ermitteln und zu genehmigen. Nur so kann dem Ziel der Erreichung eines symmetrischen Terminierungsentgeltes näher gekommen werden.

Sollte die BNetzA sich entgegen der ausdrücklichen Auffassung der IEN gegen Anwendung der EU-Terminierungsempfehlung entscheiden, so muss sie jedoch wenigstens zwingend berücksichtigen, dass das Terminierungsentgelt für NGN-Terminierungsleistungen zwangsweise unter denen der vergleichbaren PSTN-Terminierungsleistungen liegen muss.

Die IEN hat in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die von der Telekom behaupteten Mehrkosten für den Weiterbetrieb



der PSTN-Zusammenschaltungen keine genehmigungsfähigen Kosten der NGN-Terminierungsleistungen darstellen können. Insbesondere handelt es sich hierbei nicht um „auf die einzelnen Dienste entfallende Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ (vgl. § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 TKG). Auch können diese nicht als „leistungsmengenneutrale Gemeinkosten“ der NGN-Terminierungsleistungen angesehen werden (vgl. § 32 Absatz 1 Satz 1 TKG), da die diesen Kosten zugrunde gelegten Aufwände für die Bereitstellung der NGN-Terminierungsleistungen gerade nicht notwendig sind. Vor diesem Hintergrund muss die BNetzA bei der Kostenermittlung zwischen NGN- und PSTN-Terminierungsdienstleistungen differenzieren. Die bestehenden Ineffizienzen im PSTN-Netz der Telekom dürfen nicht auch bei der Entgeltermittlung für NGN-Terminierungsleistungen Berücksichtigung finden sondern müssen deutlich günstiger sein als vergleichbare PSTN-Terminierungsleistungen.

### 3. Zur fehlenden Gleitpfadregelung

Schließlich bedauert die IEN auch, dass die BNetzA davon absieht, einen Gleitpfad hin zu einer effizienten, ausschließlich auf NGN-Technologie basierenden Kostenmodellierung festzulegen.

Entgegen den Ausführungen der BNetzA in ihrer Pressemitteilung vom 30. November 2012 stellt die beabsichtigte Entscheidung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung gerade keine „für alle Marktakteure verträgliche“ Vorgehensweise dar, sondern nur für die Telekom. Wie bereits dargelegt, wären die alternativen Netzbetreiber gezwungen, Terminierungsentgelte zu entrichten, die die Kosten einer effizienten Leistungserbringung aufgrund der Berücksichtigung von Ineffizienzen deutlich übersteigen.

Eine Möglichkeit, diese Fehlentwicklung zumindest ansatzweise zu korrigieren, wäre die Einführung einer Gleitpfadregelung um Anreize für eine ausschließlich effiziente Leistungserbringung zu setzen und zugleich die Interessen des regulierten Unternehmens zu berücksichtigen. Die BNetzA hat von dieser Möglichkeit auch in den jüngst ergangenen Entscheidungen zu den Mobilfunkterminierungsentgelten Gebrauch gemacht, so dass es für die IEN nicht nachvollziehbar ist, weshalb sie dies gerade vor dem Hintergrund der geschilderten Ineffizienzen bei der Leistungserbringung im Festnetzbereich nicht tut.

Soweit die BNetzA entgegen der Auffassung der IEN von der Berücksichtigung der EU-Terminierungsempfehlung absehen möchte, sollte sie zumindest eine Gleitpfadregelung einführen welche lediglich am Anfang des Gleitpfades das gegenwärtig beabsichtigte Terminierungsentgelt, welches eine nicht effiziente Leistungserbringung zugrunde legt, beinhaltet und entsprechend am Ende eine effiziente Leistungserbringung – kosteneffizient ausschließlich auf der Grundlage der NGN-Technologie – berücksichtigt.

#### **4. Zur Genehmigungsfähigkeit von Peak/Off-Peak-Entgelten**

Die IEN kritisiert schließlich ausdrücklich, dass die BNetzA dem Ansatz der Telekom zu folgen gedenkt, unterschiedliche Entgelte für unterschiedliche Tageszeiten aufzurufen. Für den Zeitraum von 9:00 Uhr bis 18:00 Uhr soll bei der überwiegenden Anzahl der Entgeltpositionen ein gegenüber der restlichen Tageszeit stark erhöhtes Entgelt genehmigt werden. So soll etwa für die Leistungen B.1 TZ1 das Entgelt für Leistungen zwischen 9:00 Uhr bis 18:00 Uhr um über 43 % höher genehmigt werden als für Telefongespräche zur restlichen Tageszeit. Dies ist keinesfalls gerechtfertigt und kann den geltenden Maßstäben der Entgeltkontrolle nicht Stand halten. Den erhöhten Entgelten während des Peak-Zeitraumes stehen keine erhöhten Kosten für diesen Zeitraum gegenüber.

##### **a. Ansatz widerspricht Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung**

Die IEN bemängelt an dieser Stelle insbesondere das Fehlen einer Begründung für diese erhebliche Preisdifferenzierung.

Die unterschiedlichen Entgelte können jedenfalls nicht anhand der Maßgaben des § 32 Abs. 1 und 2 TKG nachvollzogen werden. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind für sämtliche beantragten Leistungen zur „Peak-Zeit“ oder zur „Off-Peak-Zeit“ stets identisch. Es kann seitens der IEN nicht nachvollzogen werden, inwieweit effiziente Bereitstellungskosten der etwa 180 verschiedenen Leistungen existieren, die nur zur „Peak-Zeit“ anfallen, nicht aber zur „Off-Peak-Zeit“.

Es handelt sich sowohl bei Terminierungsleistungen zur „Peak-Zeit“, als auch zur „Off-Peak-Zeit“ um das identische Netz der Telekom, für welches zu jeder Tageszeit gleiche Ressourcen benötigt werden und somit auch gleiche Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entstehen.

##### **b. Keine Vereinbarkeit mit Ziel Gewährleistung symmetrischer Entgelte**

Zudem ist eine Differenzierung von „Peak-Zeiten“ und „Off-Peak-Zeiten“ nicht mit dem Ziel der Gewährleistung symmetrischer Entgelte vereinbar.

Die Beschlusskammer hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung in diesem Verfahren erläutert, dass sie entsprechend der Terminierungsempfehlung symmetrische Entgelte zu etablieren gedenkt. Daher sollen für alternative Netzbetreiber die gleichen Entgelte gelten, wie sie für die Telekom im gegenständlichen Verfahren genehmigt werden. Dies ist jedoch mit der Genehmigung abweichender Entgelte für eine „Peak-Zeit“ und eine „Off-Peak-Zeit“ nicht vereinbar, da sich diese Unterteilung ausschließlich im Netz der Telekom findet.

Bei einem Vergleich der höchst unterschiedlichen Kundenstrukturen der alternativen Netzbetreiber wird deutlich, dass sich ein gemeinsamer Nenn-



INITIATIVE  
EUROPÄISCHER  
NETZBETREIBER

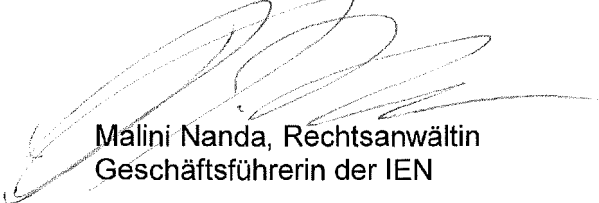
wert für eine entsprechende Differenzierung nicht finden lässt. Unter Zugrundelegung der Kosten eines effizienten Netzbetreibers entstehen vielmehr für alle Netzbetreiber die gleichen Kosten, nämlich die des effizienten Referenznetzes.

Schließlich zeigt auch ein Vergleich mit der Entscheidungspraxis vieler anderer europäischer Regulierungsbehörden, dass es sich bei einer Unterteilung nach „Peak-Zeit“ und „Off-Peak-Zeit“ um ein überholtes Modell handelt, welches noch aus den Zeiten einer Entgeltermittlung auf der Grundlage von „Retail-Minus“ stammt aber nicht mehr mit den Vorgaben der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder einem pure BU-LRIC-Konzept vereinbar sind.

\*\*\*\*

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen



Malini Nanda, Rechtsanwältin  
Geschäftsführerin der IEN

Seite 7 | 7  
30.01.2013