



Verizon Enterprise Solutions
Verizon Deutschland GmbH
Kleyerstraße 88-90
60326 Frankfurt/Main
Deutschland

Andreas Schweizer
Head of Regulatory Affairs
Germany & Eastern Europe

Tel.: +49-69-97268-6828
Fax: +49-69-97268-9163
Mail: Andreas.Schweizer@de.verizon.com

www.verizonbusiness.com

Frankfurt, 30.01.2013

Verizon Deutschland GmbH • Kleyerstraße 88-90 • D-60326 Frankfurt/Main

VORAB PER FAX (0228 - 14 6463)

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann
Tulpenfeld 4

D-53105 Bonn

Nationale Konsultation: Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Interconnection-Verbindungsleistungen

Az: BK3-12-089

Hier: Stellungnahme der Verizon Deutschland GmbH

~~Fassung enthält BuGG von Verizon; Nur für die BNetzA bestimmt~~

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

in obigem 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.

Hierfür bedanken wir uns und nehmen zum Beschlussentwurf wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Das von der BNetzA zur Genehmigung vorgesehene Entgelt stellt sich im europäischen Vergleich als erheblich überhöht dar, verschlechtert die Wettbewerbssituation für alternative Netzbetreiber in Deutschland durch einseitige Genehmigung von Ineffizienzen der DTAG. Mangels Befolgung der EU-Terminierungsempfehlung provoziert die BNetzA ein Einschreiten der EU Kommission, was weitere Unsicherheiten zur Folge hätte und lediglich der Antragstellerin zum Vorteil gereichen könnte.

Die Entscheidung bildet daher hinsichtlich der Entgelte keinesfalls den Übergang von der bisherigen PSTN-Technik auf die künftige, leistungsfähigere und kostengünstigere Netztechnik in einer für alle Marktakteure verträglichen Weise ab, sondern verzögert die Einführung neuer und effizienterer Technologien und schafft einen Anreiz für eine fortwährende ineffiziente Leistungserbringung durch die Antragstellerin.

Nachstehend gehen wir auf die folgenden Themen ein:

1. Zum Verfahren allgemein
2. Zu den beabsichtigten Entgelten im europäischen Vergleich
3. Zur Nichtberücksichtigung der Terminierungsempfehlung (Maßstab pure BULRIC!)
4. Zum Symmetrieziel der BNetzA
5. Hilfsweise: Geringeres Terminierungsentgelt für NGN-Terminierungsleistungen
6. Zum mangelnden Gleitpfad trotz Ablehnung der Terminierungsempfehlung
7. Zur ergänzenden Betrachtung eines internationalen Tarifvergleichs
8. Zur Genehmigung eines abweichenden Entgeltes für Peak und Off-Peak Zeiträume
9. Zu den Anträgen von Verizon

Im Einzelnen

1. Zum Verfahren allgemein

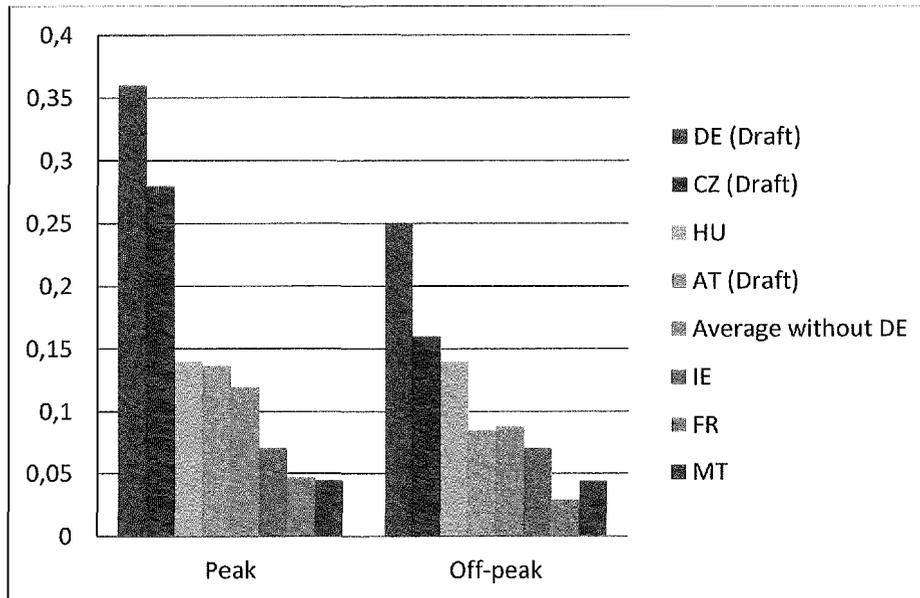
Obwohl Verizon den Ansatz der BNetzA unterstützt, die Kosten der verfahrensgegenständlichen Dienste mittels eines Kostenmodells auf Grundlage eines reinen NGN-Netzes zu ermitteln, halten wir jedoch weiterhin den von der BNetzA gewählten Ansatz, auf ein KeL-orientiertes Kostenmodell zurückzugreifen, für falsch. Die Fehlerhaftigkeit dieses Vorgehens und des gewählten Kostenmodells zeigt sich in der Abweichung der von der BNetzA ermittelten Entgelte von den in anderen Europäischen Staaten am Maßstab pure BULRIC ermittelten Entgelten.

2. Zu den beabsichtigten Entgelten im europäischen Vergleich

Die vorläufig genehmigten Entgelte (bzw. die im Genehmigungsentwurf zur Genehmigung vorgesehenen Terminierungsentgelte) sind nicht abschließend genehmigungsfähig. Bereits ein Vergleich der beantragten Entgelte mit den Entgelten in anderen Europäischen Ländern, zeigt, dass die vorliegend konsultierten Entgelte zu den europaweit höchsten Minutenpreisen gehören. Dabei sind in der Aufstellung (im Sinne der EU Kommission) nur solche Länder aufgeführt, die auch tatsächlich den gebotenen Entgeltmaßstab des pure BULRIC angewandt haben. Außerdem stellt die EU Kommission klar, dass die Zielentgelte am Ende geplanter Gleitpfade die Grundlage für die Vergleichsmarktbetrachtung bilden sollen. Eine Bezugnahme auf Zwischenschritte wird insoweit nicht als zielführend betrachtet. Bei den hier zu Grunde gelegten Entgelten handelt es sich deshalb um solche, die zum Ende des jeweiligen Genehmigungszeitraums (also mithin 2013 [FR], bzw. spätestens Anfang 2014 [AT, CZ, IE, HU, MT]) gelten werden. Das abzulesende Ergebnis widerspricht bereits so dem Regulierungsziel, die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (vgl. § 2 Absatz 2 Nr. 3 TKG).

Country	Interconnection service	Call termination (€cents)			
		Call setup		Per minute	
		Peak	Off-peak	Peak	Off-peak
CZ (Draft)	Local	-	-	0,28	0,16
FR	Local	0,012	0,008	0,047	0,029
DE (Draft)	Local	-	-	0,36	0,25
MT	Local	-	-	0,0443	0,0443
IE	Local	-	-	0,07	0,07
HU	Local	-	-	0,14	0,14
AT (Draft)	Local	-	-	0,137	0,085
Average without DE	Local	-	-	0,120	0,088

Der Vergleich zeigt, dass in Deutschland weiterhin eines der höchsten Entgelt-niveaus Europas herrscht und dies zudem über die nächsten 2 Jahre unverändert (ohne entsprechenden Gleitpfad) perpetuiert werden soll. Es ist nicht nachvollziehbar, warum sich der in allen anderen Ländern beobachtete Trend stark sinkender Netzkosten und somit sinkender Terminierungsentgelte nicht auch in gleichem Maße in Deutschland einstellen sollte.



Der angestellte Vergleich zeigt auch, dass eine radikale Absenkung des deutschen Entgelt-niveaus erforderlich sein wird, um zum einen im Europäischen Vergleich nicht ins Hintertreffen zu geraten und zum anderen, die Maßgaben der EU Kommission nach Anwendung des pure BULRIC Maßstabes tatsächlich umzusetzen. Es ist also weder mit dem Gedanken der Harmonisierung noch mit den Zielen der Regulierung vereinbar, dass die befragten Entgelte derart von den Entgelten der europäischen Nachbarländer abweichen. Nach Auffassung von Verizon muss sich die BNetzA stärker denn je dem Entgelt-niveau anderer Westeuropäischer Länder annähern, um sich nicht in Widerspruch zu den Regulierungszielen zu setzen und an Glaubwürdigkeit zu verlieren.

3. Zur Nichtberücksichtigung der Terminierungsempfehlung (Maßstab pure BULRIC!)

Die Absicht der Beschlusskammer, die Entgelte nicht nach dem von der EU Kommission in der Terminierungsempfehlung vorgegebenen Maßstab zu ermitteln, ist weiterhin abzulehnen, da ein solches Vorgehen nicht nur der geforderten Harmonisierung entgegen wirken würde, sondern entgegen der von der BNetzA im Verfahren BK3-12/009 geäußerten Auffassung auch nicht im Einklang mit dem geänderten Wortlaut des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 TKG stehen würde.

Nach der Terminierungsempfehlung sind bei der Bewertung der effizienten Kosten nur die laufenden Kosten zu Grunde zu legen, und es ist nach einem Bottom-Up-Modell zu verfahren, das sich zur Kostenrechnung auf die Methode der langfristigen zusätzlichen Kosten („pure BULRIC“) und nicht auf einen Gesamtkostenansatz stützt. Das Kostenrechnungsmodell soll sich ausschließlich auf effiziente Technologien stützen, die im betrachteten Zeitraum zur Verfügung stehen. Für den Kernteil der Festnetze soll deshalb von einem Netz der nächsten Generation (NGN) ausgegangen werden. Lediglich die Zugrundelegung von NGN-Technologie ist in dem Entwurf der Regulierungsverfügung grundsätzlich umgesetzt worden, wird jedoch durch die übermäßige Gewährung von Ineffizienzen aufgeweicht und damit unzulässig verfälscht.

Neben der ausschließlichen Berücksichtigung der NGN-Technologie verlangt die Terminierungsempfehlung vor allem aber auch die Ausklammerung von Gemeinkosten und Fixkosten aus den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die Bestimmung der Terminierungsentgelte. Die Terminierungsempfehlung verlangt eine Kostenberechnung der Zusammenschaltungsentgelte auf der Basis einer „pure BULRIC Methode“. Diese zielt darauf ab, nur die reinen inkrementellen, verkehrsabhängigen Kosten, die aufgrund der Bereitstellung der Zusammenschaltung anfallen, zu berücksichtigen.

Die bislang mangelnde Abstimmung bei der Anwendung der Kostenrechnungsgrundsätze auf die Zustellungsmärkte macht deutlich, wie notwendig ein gemeinsames europäisches Konzept ist, das größere Rechtssicherheit schafft, potenziellen Investoren entsprechende Anreize gibt und den Verwaltungsaufwand für die Betreiber (wie etwa Verizon) verringert, die bereits in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Das Ziel einer einheitlichen Regulierung auf den Zustellungsmärkten ist unbestritten und von den nationalen Regulierungsbehörden auch anerkannt, weswegen es erstaunt, dass die Bundesnetzagentur nunmehr bei ihrer Entscheidung nicht mehr diesem gemeinsamen Verständnis folgen will.

Nach Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2002/21/EG sind die nationalen Regulierungsbehörden (und mithin auch die Bundesnetzagentur) ferner verpflichtet, den Wettbewerb zu fördern, indem sie unter anderem sicherstellen, dass alle Nutzer größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen und dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen kommt. Hierzu sollten – siehe auch Erwägungsgrund 8 der EU-Terminierungsempfehlung, ABl. EU L 124/67(68) – im Sinne einer einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten für die regulierten Zustellungsdienste so bald wie möglich nur noch die Kosten berechnet werden, die einem effizienten Betreiber entstehen. Wieso die Bundesnetzagentur auch von diesen insoweit eindeutigen Vorgaben abweichen will, ist nicht ersichtlich und auch nicht begründbar.

Im Übrigen sprechen auch rein ökonomische Argumente für die Anwendung des pure BULRIC Maßstabes. Hierauf weist auch die EU Kommission in den Erwägungsgründen sowie in ihrer „Explanatory Note“ zu der EU Terminierungsempfehlung hin. Entscheidend für die Anwendung eines pure BULRIC Modells ist, dass Betreiber, denen die tatsächlichen Kosten für die Zustellung erstattet werden, kaum Anreize haben, ihre Effizienz zu erhöhen, im vorliegenden Fall also die Migration weg von einem PSTN Netz hin zu einem effizienten NGN-Netz. Diese Aussage wird auch von der EU Kommission in ihren Explanatory Notes (SEC(2009) 600, Punkt 2.2., S. 7) ausdrücklich bekräftigt, in dem die Kommission feststellt (Hervorhebung im Original):

If the regulation of termination charges was based on the actual costs of the operator, this would not provide the right incentives for operators to innovate and increase efficiency, as their inefficiency would be covered by their competitors. This will also give rise to allocative-efficiency concerns as customers of other operators would ultimately bear the costs of the inefficient operators.

Das von der EU vorgegebene Bottom-up-Modell entspricht hingegen von vornherein dem Konzept eines Netzes, das von einem effizienten Betreiber aufgebaut wird, wobei sich ein Wirtschafts- bzw. Entwicklungsmodell eines effizienten Netzes auf die laufenden Kosten stützt. Es berücksichtigt nur, welche Menge an Ausrüstung tatsächlich benötigt wird und nicht die tatsächlich zur Verfügung gestellte Menge, ebenso wenig wie Folgekosten. Hierdurch werden große Anreize gesetzt, möglichst umgehend zu einem effizienten Netzmodell zu migrieren. Sofern dies nicht „über Nacht“ erfolgen kann, worauf die Bundesnetzagentur in ihrer Pressemitteilung hinweist, kommt jedoch nicht die Gewährung von Ineffizienzen durch Genehmigung nicht-kostenbasierter Entgelte in Betracht, sondern allenfalls die konsequente Anwendung eines Gleitpfades über den gesamten Genehmigungszeitraum. Ein Genehmigungszeitraum von 2 Jahren ohne jeglichen Gleitpfad greift diese Anforderungen an einen Anbieter, schnellstmöglich effizient zu werden, jedoch in keiner Weise auf. Der Genehmigungszeitraum ist insoweit eindeutig zu lang gewählt. Sollte die Bundesnetzagentur hingegen an diesem Genehmigungszeitraum festhalten wollen, ist das Entgeltniveau insgesamt zu revidieren und jedenfalls für die PSTN-basierten Terminierungsentgelte ein Gleitpfad über den Genehmigungszeitraum vorzusehen.



Je weiter sich die Anrufzustellungsentgelte von den Zusatzkosten entfernen, desto größer sind die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Festnetz- und Mobilfunkmärkten und/oder zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen. Daher ist es gerechtfertigt, einen reinen, auf langfristige zusätzliche Kosten gestützten Ansatz anzuwenden, wobei es sich bei der relevanten zusätzlichen Leistung um den Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene handelt und nur vermeidbare Kosten berücksichtigt werden, siehe auch Erwägungsgrund 9 der EU-Terminierungsempfehlung, ABl. EU L 124/67(68).

Insofern stellt die EU Kommission in den Explanatory Notes (SEC(2009) 600, S. 39) zu Recht fest:

"The conclusion must be that given the current level of termination rates, the evolution of IP interconnection is likely to be slower."

Diese Einschätzung, wonach die Evolution hin zu einer rein IP basierten Zusammenschaltung angesichts des gegenwärtigen Niveaus der Terminierungsentgelte nur sehr langsam verlaufen werde, ist auch weiterhin richtig. Leider wird diese Feststellung durch die aktuelle Vorgehensweise der Bundesnetzagentur bei der Entgeltermittlung gerade noch bestätigt. Besonders schwer wiegt aber, dass die Aussage der EU Kommission bereits aus dem Jahr 2009 stammt und Anfang 2013 leider immer noch unverändert Gültigkeit besitzt.

Insofern bleibt Folgendes festzuhalten: wenngleich der EU Kommissionsempfehlung ihrer Rechtsnatur zunächst nach keine verbindliche Wirkung zukommt, bleibt festzustellen, dass der erkennenden Beschlusskammer bei der Festlegung der Maßstäbe für die Entgeltermittlung ein Ermessen zufällt. Angesichts der eindeutigen Vorgaben der Kommissionsempfehlung, die sich im Übrigen auch in den Zielen des TKG unmittelbar wiederfinden, kombiniert mit den ökonomischen Argumenten, die für eine Anwendung des pure BULRIC Maßstabes sprechen, ist von einer Ermessensreduzierung auf Seiten der Bundesnetzagentur auszugehen. Sie muss insofern erkennen, dass eine zwar nach § 32 Absatz 2 TKG gesetzlich vorgesehene Möglichkeit zur Genehmigung von weiteren Aufwendungen hier wegen einer grundsätzlich fehlenden sachlichen Rechtfertigung nicht einschlägig sein kann. Die Bundesnetzagentur hat durch die Nichtberücksichtigung der EU Kommissionsempfehlung bei gleichzeitiger Genehmigung von weiteren Aufwendungen diese Ermessensreduzierung und die fehlende sachliche Rechtfertigung i. S. d. § 32 Absatz 2 TKG nicht erkannt. Sie ist deshalb aufgerufen, vor einer abschließenden Entscheidung diesen Ermessensfehlergebrauch zu korrigieren. Andernfalls steht zu befürchten, dass im folgenden EU Konsultationsprozess die EU Kommission entsprechende Korrekturen anmahnen wird.

4. Zum Symmetrieziel der BNetzA

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. Nur die vollständige Beachtung der EU Kommissionsempfehlung unter Zugrundelegung eines pure BULRIC Kostenmaßstabes ist dazu geeignet, die angestrebte Symmetrie sachgerecht im Markt zu etablieren.

Wie in der Pressemeldung der BNetzA vom 30. November 2012 ausgeführt, wurden die Terminierungsentgelte auf Basis der Kosten eines modernen und effizienten Netzes der nächsten Generation, eines sogenannten NGN, ermittelt. Zudem wurden neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eines NGN Aufwendungen der Antragstellerin für das bisherige reine leitungsvermittelte Sprachtelefonnetz berücksichtigt. Dies ist mit der Einführung symmetrischer Entgelte im deutschen Telekommunikationsmarkt nicht vereinbar. Insbesondere berücksichtigt das Entgelt der DTAG Kostenkomponenten, welche für die Leistungserbringung durch einen effizienten Netzbetreiber nicht nur als ineffizient zu bezeichnen wären, sondern bei alternativen Teilnehmernetzbetreibern schlicht nicht vorhanden sind. Kosten für das „Vivento/Personalabbauprogramm“ (vgl. S. 92 des amtlichen Umdrucks) oder Kosten für den Parallelbetrieb eines PSTN-Sprachtelefonienetzes bei der Antragstellerin sind mit der Situation



alternativer Netzbetreiber nicht vergleichbar und deshalb hier beispielhaft für unnötige und damit nicht berücksichtigungsfähige Ineffizienzen der Antragstellerin aufzuführen.

Im Ergebnis fordert Verizon die BNetzA auf, ein mit der Terminierungsempfehlung der EU Kommission zu vereinbarendes Entgelt zu ermitteln und letztlich zu genehmigen. Nur so kann sie das selbstgesteckte Ziel eines symmetrischen Terminierungsentgeltes erreichen. Nicht vertretbar ist es jedoch, der DTAG eine ineffiziente Leistungserbringung zu gewähren, deren Kosten die Nachfrager der Terminierungsleistung zu tragen haben. Im Ergebnis werden nur die Interessen der DTAG berücksichtigt statt ein Entgelt zu ermitteln, dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für alle Marktteilnehmer widerspiegelt. Die aktuell geplanten Entgelte bedeuten demzufolge im Ergebnis eine doppelte Benachteiligung der alternativen Netzbetreiber.

5. Hilfsweise: Geringeres Terminierungsentgelt für NGN-Terminierungsleistungen

Ungeachtet der von Verizon abgelehnten Nichtumsetzung der Terminierungsempfehlung, ist eine Entgeltentscheidung, welche ein einheitliches Entgelt für PSTN- und NGN-Terminierungsleistungen vorsieht, auch vor dem Hintergrund des von der BNetzA angestrebten Vorgehens als fehlerhaft abzulehnen. Entscheidet sich die BNetzA gegen eine Anwendung der Terminierungsempfehlung, welche einheitliche Entgelte am Maßstab von pure BULRIC zur Folge hätte, muss das Terminierungsentgelt für NGN-Terminierungsleistungen zwangsweise unter denen der vergleichbaren PSTN-Terminierungsleistungen liegen.

Nach Darstellung der BNetzA wurden die Terminierungsentgelte auf der Basis der Kosten eines Netzes der nächsten Generation, eines sogenannten NGN, ermittelt. Daneben wurde ein Aufschlag für Aufwendungen der DTAG für das bisherige reine Sprachtelefonnetz berücksichtigt. Allerdings widerspricht die BNetzA ihrer eigenen Logik, wenn sie angeblich erhöhte Kosten für die Aufrechterhaltung der PSTN-Terminierungsleistungen nicht nur im Rahmen der PSTN-Terminierungsleistungen berücksichtigt, sondern auch den NGN-Terminierungsentgelten zurechnet. Ein solches Vorgehen führt nämlich zwangsweise zu Entgelten, welche nicht mehr den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für NGN-Terminierungsleistungen entsprechen.

Die behaupteten Mehrkosten für den Weiterbetrieb der PSTN-Zusammenschaltungen stellen bereits denkbare Kosten der NGN-Terminierungsleistungen dar. 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 (vgl. § 32 Absatz 1 Satz 1 TKG) berücksichtigt werden, denn die diesen Kosten zugrunde gelegten Aufwände sind für die Bereitstellung der NGN-Terminierungsleistungen gerade nicht erforderlich. Insofern muss die BNetzA – sofern sie ihren bisherigen Ansatz zur Kostenermittlung beibehält (was Verizon als falsch betrachtet) – bei der Kostenermittlung zwischen NGN- und PSTN-Terminierungsdienstleistungen differenzieren und darf gerade keine PSTN-Ineffizienzen der Antragstellerin auch noch bei der Entgeltermittlung für NGN-Terminierungsleistungen berücksichtigen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass nach dem Ansatz der BNetzA NGN-Terminierungsleistungen der Antragstellerin günstiger sein müssen als vergleichbare PSTN-Terminierungsleistungen.

6. Zum mangelnden Gleitpfad trotz Ablehnung der Terminierungsempfehlung

Abgesehen davon, dass sich die BNetzA mit ihrem Entscheidungsentwurf in Widerspruch zur Terminierungsempfehlung setzt, weicht sie auch den selbst gewählten Ansatz auf, indem sie keinen Gleitpfad, hin zu einer effizienten, ausschließlich auf NGN-Technologie basierenden Kostenmodellierung wählt.

So führt die BNetzA in ihrer Pressemeldung vom 30. November 2012 aus:

„Die Durchleitungsentgelte wurden auf Basis der Kosten eines modernen und effizienten Netzes der nächsten Generation, eines sogenannten NGN, ermittelt. Neben den Kosten der

effizienten Leistungsbereitstellung eines NGN haben wir zusätzlich bestehende Aufwendungen der Telekom für das bisherige reine Sprachtelefonnetz berücksichtigt. Über dieses PSTN-Netz wird derzeit noch der überwiegende Teil des Sprachverkehrs abgewickelt. Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass die Telekom ihr aktuelles PSTN-Netz nicht von heute auf morgen abschalten und sofort vollständig auf ein effizienteres NGN umsteigen kann. Die Entscheidung bildet daher hinsichtlich der Entgelte den Übergang von der bisherigen PSTN-Technik auf die künftige, leistungsfähigere und kostengünstigere Netztechnik in einer für alle Marktakteure verträglichen Weise ab.“ (vgl: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/12113_0_IC_EntscheidungBK3.html?nn=65116)

Dieser Aussage wird ausdrücklich widersprochen! Das Vorgehen stellt gerade keine „für alle Marktakteure verträgliche“ Vorgehensweise dar. Insbesondere für alternative Teilnehmernetzbetreiber wirkt sich dieses Vorgehen eindeutig nachteilig aus. Sie müssen der DTAG ein Terminierungsentgelt zahlen, welches die Kosten einer effizienten Leistungserbringung übersteigt, da es eine ineffiziente Leistungserbringung zugrunde legt.

Bereits seit einigen Jahren hat sich bei den europäischen Regulierungsbehörden die Praxis etabliert, Phasen des technologischen Wandels, die im Einflussbereich regulierter Entgelte liegen, mit einem Gleitpfad zu adressieren, um Anreize für eine ausschließlich effiziente Leistungserbringung zu setzen und zugleich die Interessen des regulierten Unternehmens zu berücksichtigen.

Insbesondere die österreichische Regulierungsbehörde RTR hat bereits früh zur Entwicklung des Instruments des Gleitpfades als Mittel regulatorischen Handelns beigetragen. Bereits im Jahr 2005 hat sie bezüglich der Terminierungsentgelte im Bereich des Mobilfunks ein solches Vorgehen angeordnet, um der erwarteten Marktdynamik Rechnung zu tragen und zugleich einen Anreiz für einen Wandel zu effizienten Technologien zu setzen (vgl. <https://www.rtr.at/de/pr/PInfo09032005>). Mittlerweile sieht auch das TKG die Möglichkeit eines Gleitpfades vor, wie sich aus der Begründung des § 31 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 TKG ergibt.

Dementsprechend hätte sich die BNetzA auch hier – wenn sie es schon ablehnt die Terminierungsempfehlung umzusetzen, was nach Auffassung von Verizon falsch ist – für einen Gleitpfad über den vorgesehenen Genehmigungszeitraum entscheiden müssen. Hierbei hätte am Anfang des Gleitpfades das aktuell vorläufig angeordnete Terminierungsentgelt, welches eine nicht effiziente Leistungserbringung zugrunde legt, stehen müssen. Zum Ende des Genehmigungszeitraumes hätte dementsprechend eine effiziente Leistungserbringung – kosteneffizient ausschließlich auf der Grundlage der NGN-Technologie – stehen müssen. Dass sie dies unterlässt, bedeutet sicherlich eine für die DTAG „verträgliche“ Umsetzung der Vorgaben des TKG. Für alternative Teilnehmernetzbetreiber bedeutet es jedoch eine Erhöhung der Terminierungskosten, um eine ineffiziente Leistungserbringung der DTAG zu perpetuieren.

Auch ist in diesem Zusammenhang nicht nachzuvollziehen, wieso die BNetzA bei ihrer Entscheidung zu den Mobilfunkterminierungsentgelten einen Gleitpfad anordnet, während sie jegliche Überlegungen diesbezüglich im hiesigen Konsultationsentwurf außen vor lässt und im Ergebnis in Ansehung der zugestandenen Ineffizienzen der Antragstellerin über den gesamten Genehmigungszeitraum keinen Raum für (hypothetische) weitere Effizienzgewinne der Antragstellerin sieht. Hierbei handelt es sich offensichtlich um einen Ermessensfehler, der korrigiert werden muss.

7. Zur ergänzenden Betrachtung eines internationalen Tarifvergleichs

Der auf den Seiten 92 f beschriebene internationale Tarifvergleich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG ist nicht nachvollziehbar und beruht zudem auf einer fehlerhaften Auswahl der Referenzländer. Im Ergebnis ignoriert die BNetzA zudem das Ergebnis des internationalen Tarifvergleichs, anstatt es im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

a. Intransparente Zusammenstellung des Tarifvergleichs

Die BNetzA führt in ihren Erwägungen 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 sind dann Bulgarien, Rumänien und Finnland entfernt worden, da dort die Tarife auf Grundlage einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt wurden bzw. Finnland eine ex-post Regulierung vorsieht. Island und Slowenien wurden in Ermangelung einer Rückmeldung aus dem Vergleich entfernt. Aus den verbliebenen Ländern wurden die sieben Länder Dänemark, Irland, Malta, Niederlande, Norwegen, Schweden und Ungarn ausgewählt. Dann ist – angeblich anhand der Verkehrsverteilung der DTAG – eine Gewichtung der Entgelte dieser Länder ermittelt und ein 24-Stunden-Durchschnittswert von 0,0023 €/Minute ermittelt worden.

Zunächst ist hier die mangelnde Transparenz zu kritisieren. Weder die Eingangswerte, noch genaue Berechnungsschritte sind nachvollziehbar. Auch die Vorgehensweise der BNetzA, beim Tarifvergleich Länder mangels Rückmeldung nicht einzubeziehen, ohne auf die EU Kommission oder GEREK als alternative Datenquelle zurückzugreifen, ist zu kritisieren. Es wird insofern weder transparent, welche Werte die BNetzA als Ausgangsentgelte der Referenzstaaten zugrunde gelegt hat, noch wie diese im Rahmen der Berechnung gewichtet wurden.

Auch die Auswahl und die Zusammensetzung der Staaten ist nicht nachvollziehbar und vor dem Hintergrund der Ausführungen der EU Kommission in einem Schreiben an die estnische Wettbewerbsbehörde ECA (vgl. Schreiben vom 10. August 2012 (C(2012) 5811) im Fall EE/2012/1352, dort Seite 6) als falsch anzusehen. Unbeachtlich ist, dass dem vorstehend genannten Verfahren die Berechnung von Mobilfunkterminierungsentgelten zugrunde lag. Die Argumentation ist vor dem Hintergrund der Terminierungsempfehlung ohne Einschränkungen auf die hiesige Konstellation übertragbar.

b. Vergleichsmarkt widerspricht gängiger Rechtsauffassung der EU Kommission

Die EU Kommission begrüßt in ihrem zuvor zitierten Schreiben den Ansatz der estnischen Wettbewerbsbehörde, eine europäische Vergleichsmarktbetrachtung durchzuführen, fordert allerdings ausdrücklich, dass der Vergleichsmarkt nur aus solchen Ländern gebildet werden soll, die tatsächlich ebenfalls eine Kostenermittlung anhand des pure BULRIC Ansatzes durchgeführt haben. Schließlich weist die Kommission in ihrem Schreiben darauf hin, dass zahlreiche verlässliche Quellen für Überprüfungen der Vergleichsmarktbetrachtungen zur Verfügung stehen, so dass sich eine Diskussion über die Qualität der Quellen erübrige.

Es bleibt auch festzuhalten, dass die EU Kommission (im estnischen Verfahren) darauf hinweist, dass ECA kostenorientierte Entgelte bereits so früh wie möglich anordnen sollte, um sowohl Endnutzern in Estland wie auch in der gesamten EU die Vorteile niedriger (Mobilfunk-) Terminierungsentgelte zu ermöglichen. Eine „verzögerte“ Einführung (wie im vorliegenden Fall vorgesehen) tatsächlich kostenorientierter Entgelte ist mithin ebenfalls nicht mit der Auffassung der EU Kommission zu vereinbaren.

Eine vergleichbare Haltung der EU Kommission zeigt sich auch im Rahmen der Stellungnahmen zu den durch die lettische Regulierungsbehörde SPRK in gesonderten Verfahren vorgeschlagenen Terminierungsentgelten für Anbieter von Terminierungsleistungen in Fest- und Mobilfunknetze; Insbesondere im Verfahren zu den Entgelten für Terminierungsleistungen in nationale Mobilfunknetze (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 13. August 2012 im Verfahren C(2012) 5857 im Fall LV/2012/1356) wird die Haltung der Kommission deutlich.

Im vorgenannten Verfahren beabsichtigte die zuständige Regulierungsbehörde SPRK, die Entgelte der Mobilfunknetzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht aufgrund einer Vergleichsmarktbetrachtung zu ermitteln. Als Vergleichsmarkt sollten solche Länder herangezogen werden, die ihre Entgelte auf der Grundlage eines pure BULRIC-Ansatzes ermittelten. Zudem modifizierte auch SPRK die Ursprungsentgelte, um eine Vergleichbarkeit mit lettischen Besonderheiten zu gewährleisten.

Die EU Kommission kritisiert auch hier den gewählten Vergleichsmarkt als nicht akzeptabel. SPRK sollte sich vielmehr insbesondere an solchen Ländern orientieren, die den pure BULRIC-Ansatz der EU Kommission bereits in ihren Terminierungsentgelten berücksichtigen. Zudem sollten auch die Zielentgelte am Ende geplanter Gleitpfade die Grundlage für die Vergleichsmarktbetrachtung bilden. Eine Bezugnahme auf Zwischenschritte wird insoweit nicht als zielführend betrachtet.

Im Ergebnis fordert die EU Kommission SPRK auf, eine erneute Vergleichsmarktbetrachtung unter Zugrundlegung aller EU-Staaten vorzunehmen, die zum Zeitpunkt der Betrachtung ihre Entgelte auf der Grundlage eine pure BULRIC Berechnung durchgeführt haben. Auf diese Aufforderung wird es auch in diesem Fall hinauslaufen, sofern die BNetzA nicht vorher ihre Vergleichsmarktbetrachtung an die Vorgaben der EU Kommission anpassen wird.

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.

Außerdem ist nicht nachvollziehbar, wieso die BNetzA bei ihren Kostenermittlungen nicht bereits die Kommentare der EU Kommission in vergleichbaren anderen Verfahren berücksichtigt. Nur so kann die BNetzA vermeiden, ebenfalls in einem langwierigen sogenannten Phase-II-Verfahren vor der EU-Kommission ihre Entgelte darlegen zu müssen, um sie dann schließlich dem Ansatz der EU Kommission entsprechend abändern zu müssen. Eine frühzeitige Berücksichtigung der aktuellen Kommentare der EU Kommission in Parallelverfahren ermöglicht somit auch eine schnelle Rechtssicherheit für alle hiesigen Marktteilnehmer.

c. BNetzA ignoriert Ergebnis der Vergleichsmarktbetrachtung in ihrer Entscheidung

Ungeachtet der fehlerhaften Durchführung der Vergleichsmarktbetrachtung unterlässt es die BNetzA zudem, Konsequenzen aus dem Ergebnis dieser Vergleichsmarktbetrachtung zu ziehen. So kommt sie zu dem Ergebnis, dass das durchschnittliche Entgelt der mit der Marktsituation in Deutschland vergleichbaren Länder bei 0,0023 Euro pro Minute läge.

Zwar halten wir entsprechend der Auffassung der EU Kommission nur solche Länder für berücksichtigungsfähig, die ihre Entgelte bereits auf der Grundlage eines pure BULRIC-Ansatzes ermittelten, demzufolge würde sich als Ergebnis der Vergleichsmarktbetrachtung ein weitaus niedrigeres Entgelt ergeben. Dies zeigt die unter Ziffer 2. nach den Vorgaben der EU Kommission entwickelte Vergleichsmarktbetrachtung.

Terminierungsentgelt (in €ct pro Minute)	Peak	Off-Peak
Geplantes Entgelt B.1	0,36	0,25
Vergleichsmarktbetrachtung VZ	0,12	0,09
Differenz	66,75%	64,78%

Hilfsweise: Die BNetzA muss ein wie auch immer geartetes Entgelt, welches im Wege einer eigenen Vergleichsmarktbildung ermittelt wurde, bei der Beschlussfassung auch tatsächlich berücksichtigen und darf das selbst ermittelte Ergebnis nicht bei der Entscheidungsfindung schließlich vollkommen außer Acht lassen.

Terminierungsentgelt (in €ct pro Minute)	Peak	Off-Peak
Geplantes Entgelt B.1	0,36	0,25
Vergleichsmarktbetrachtung BNetzA	0,23	0,23
Differenz	36,11%	8,00%

Stattdessen führt sie aus, dass die auf der Grundlage der eigenen (!) Vergleichsmarktbetrachtung ermittelten Entgelte doch nicht vergleichbar seien, da

„davon auszugehen ist, dass diese Daten in der aktuellen Migrationsphase in den Vergleichsländern ständigen Änderungen unterliegen. Entsprechende Berechnungen hatten in der Vergangenheit tendenziell zu höheren Referenztarifen für Deutschland geführt.“ (vgl. S. 93 des amtlichen Umdrucks)

Letztendlich wird das Ergebnis der Vergleichsmarktbetrachtung im weiteren Verlauf des Genehmigungsverfahrens ignoriert. Dieses beabsichtigte Vorgehen ist absolut nicht nachvollziehbar. So kommt die BNetzA vorliegend zu dem Ergebnis, dass das durchschnittliche Entgelt vergleichbarer Länder um bis zu 36 % unter dem mittels des eigenen Kostenmodells ermittelten Entgelts liegt, lässt diese Tatsache im Rahmen der folgenden Ermessensentscheidung aber unberücksichtigt.

Tatsächlich hätte die BNetzA in Konsequenz ihrer bisherigen Argumentation – einer fälschlicherweise nicht beabsichtigten Umsetzung der Terminierungsempfehlung – nur ein Entgelt von höchstens 0,0023 Euro pro Minute festlegen dürfen.

8. Zur Genehmigung eines abweichenden Entgeltes für Peak und Off-Peak Zeiträume

Die Anordnung eines unterschiedlichen Entgeltes für unterschiedliche Tageszeiten (Peak / Off-Peak), wie im Genehmigungsentwurf beabsichtigt, ist nicht genehmigungsfähig. Die BNetzA verstößt mit diesem Ansinnen gegen ihren eigenen Entgeltmaßstab und macht die Einführung marktweiter symmetrischer Entgelte unmöglich.

a. Abweichendes Entgelt für Peak und Off-Peak Zeiträume verstößt gegen Grundsatz der KeL

Die BNetzA beabsichtigt für den täglichen Zeitraum von 9:00 Uhr bis 18:00 Uhr, bei der überwiegenden Anzahl der Entgeltpositionen ein gegenüber der restlichen Tageszeit stark erhöhtes Entgelt zu genehmigen. Für die Leistungen B.1 TZ1 soll das Entgelt für Leistungen zwischen 9:00 Uhr bis 18:00 Uhr entsprechend dem Antrag der DTAG um 43 % höher genehmigt werden, als für Verbindungen zur restlichen Tageszeit. Demgegenüber sieht die Regulierungsverfügung jedoch ein Entgelt vor, welches den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entspricht. Vor dem Hintergrund des § 32 Abs. 1 und 2 TKG sind abweichenden Entgelte zu unterschiedlichen Tageszeiten nicht zu rechtfertigen.

Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind für alle beantragten Leistungen identisch, unabhängig, ob eine Terminierungsleistung zur „Peak-Zeit“ oder zur „Off-Peak-Zeit“ erbracht wird. Es wurde bislang seitens der Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt, inwieweit effiziente Bereitstellungskosten der rund 180 verschiedenen Leistungen existieren, die nur zur „Peak-Zeit“ anfallen, nicht aber zur „Off-Peak-Zeit“. Auch wurde seitens der DTAG nicht vorgetragen, dass bestimmte Komponenten täglich jeweils nur für die Zeit von 9:00 Uhr bis 18:00 Uhr angeschafft, installiert und betrieben werden können.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass es sich sowohl zur „Peak-Zeit“ als auch zur „Off-Peak-Zeit“ um das identische Netz der Antragstellerin handelt, für welches auch zu jeder Tageszeit gleiche Ressourcen benötigt werden und somit zu jeder Tageszeit auch gleiche Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entstehen. Anders gesagt: Das Netz ist immer da, die Kosten daher auch. Unterschiedliche Kosten für die „Peak-Zeit“ oder die „Off-Peak-Zeit“ sind nicht mit den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vereinbar.

Beabsichtigt die BNetzA nun, wie auf Seite 92 des amtlichen Umdrucks ausgeführt, ein unterschiedliches Entgelte für unterschiedliche Tageszeiten zu genehmigen, so ist dies nicht nur rechtswidrig vor dem Hintergrund des gewählten Entgeltmaßstabs. Weder die DTAG noch die

BNetzA haben Gründe vorgetragen, die eine künstliche Erhöhung des Entgeltes zur „Peak-Zeit“ rechtfertigen könnten. Die gegenüber dem tageseinheitlichen Entgelt entstehenden Mehrkosten sind nicht genehmigungsfähig, da ihnen offensichtlich keine tatsächlichen Kosten gegenüberstehen. Dies ist weder nach der Kostenermittlungsmethodik der Terminierungsempfehlung, noch nach der von der BNetzA gewählten Vorgehensweise der Fall.

b. Abweichendes Entgeltes für Peak und Off-Peak Zeiträume macht die Einführung markweiter symmetrischer Entgelte unmöglich

Die Einführung eines Entgeltes für Peak und Off-Peak Zeiträume macht die Einführung markweiter symmetrischer Entgelte zudem unmöglich.

Die BNetzA hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung in diesem Verfahren das Bestreben zum Ausdruck gebracht, entsprechend der Terminierungsempfehlung symmetrische Entgelte zu etablieren. Für alternative Netzbetreiber sollen demnach die gleichen Entgelte gelten, wie sie für die DTAG im vorliegenden Verfahren beschlossen werden. Dieses Bestreben ist jedoch mit der Genehmigung abweichender Entgelte für eine „Peak-Zeit“ und eine „Off-Peak-Zeit“ nicht vereinbar, da sich diese Unterteilung ausschließlich am Netz und den Verkehrsströmen der DTAG ausrichtet.

Würde man unterstellen, dass zur „Peak-Zeit“ im Netz der DTAG höhere Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entstehen, als zur „Off-Peak-Zeit“ (was tatsächlich nicht der Fall ist), so wäre allerdings davon auszugehen, dass sowohl die Verkehrsmengen zu diesen Zeiten, als auch das Auftreten dieser Verkehrsmengen ausschließlich charakteristisch für das Netz der DTAG wären. Dieser „Fingerabdruck“ von Kosten und Netzlast zu einer bestimmten Uhrzeit wäre das direkte Resultat des Produktportfolios und der aktuellen Kundenstruktur der DTAG. Ein anderer Anbieter, der logischerweise über ein abweichendes Produktportfolio und eine andere Kundenstruktur verfügt, würde somit auch einen anderen „Fingerabdruck“ aufweisen. Eine netzlastabhängige Verteilung von eigentlich konstanten Kosten auf „Peak-Zeit“ und „Off-Peak-Zeit“ würde demzufolge lediglich die Situation DTAG im Netz der DTAG berücksichtigen und diese einseitig begünstigen.

Geht man davon aus, dass die Verteilung zwischen „Peak-Zeit“ und „Off-Peak-Zeit“ der Verkehrsverteilung der DTAG entspricht und es nur einen hypothetischen effizienten Netzbetreiber auf Basis eines NGN gibt, dann zeigen sich bei einem Vergleich unterschiedlicher Kundenstrukturen (Kunden mit unterschiedlichem Telefonieverhalten) der mehr als 55 verschiedenen Netzbetreiber unterschiedliche Kosten für gleiche Terminierungsleistungen, für die eigentlich gleiche Kosten entstehen sollten.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass ein Netzbetreiber, dessen Kunden ausschließlich Terminierungsleistungen zur „Peak-Zeit“ nachfragen, für die Terminierung 44 % höhere Terminierungskosten hätte, als ein Netzbetreiber, dessen Kunden ausschließlich zur „Off-Peak-Zeit“ telefonieren (dieses Beispiel gilt entsprechend für alle Netzbetreiber, die ein von der zugrunde gelegten Verkehrsverteilung abweichende Verkehrsverteilung nachfragen). Vor dem Hintergrund der Zugrundelegung der Kosten eines effizienten Referenz-Netzbetreibers entstehen jedoch für alle Netzbetreiber die gleichen Kosten, nämlich die des effizienten Referenznetzes.

c. Abweichendes Entgelt für Peak und Off-Peak-Zeiträume lässt andere Verkehrsverteilung außer Acht und diskriminiert Zusammenschaltungspartner

Es muss bei der anstehenden Entgeltgenehmigungsentscheidung eine Verkehrsverteilung zugrunde gelegt werden, die nicht ausschließlich die spezielle Situation der DTAG berücksichtigt und somit einseitig die DTAG begünstigt. Da dies nach Auffassung von Verizon nicht möglich ist, ohne dass es zu zufälligen Ergebnissen zugunsten und zulasten einzelner Netzbetreiber kommt, ist auf ein Preismodell zurückzugreifen, welches wie auch im Bereich des Mobilfunks einen einheitlichen Preis zugrunde legt, der für den gesamten Tagesverlauf gilt und sich ausschließlich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientiert.

Dies verkennt die BNetzA aber, wenn sie zur Ermittlung der Terminierungsentgelte ausschließlich die Verkehrsverteilung der DTAG anhand der von der Antragstellerin übermittelten Absatzmengen für die



Leistung Telekom-B.1/Telekom-B.2 ableitet (vgl. Seite 92 des amtlichen Umdrucks). Durch diesen Ansatz setzt sich die BNetzA in Widerspruch zu ihrem eigenen Streben nach symmetrischen Entgelten, weil sie verkennt, dass ein Zusammenschaltungsverhältnis immer bilateral ist und eine bloß einseitige Berücksichtigung von Verkehrsverteilungen diskriminierend wirkt. Eine rein willkürliche netzlastabhängige Verteilung von eigentlich konstanten Kosten auf „Peak-Zeit“ und „Off-Peak-Zeit“ würde demzufolge lediglich die Situation im Netz der DTAG berücksichtigen und diese einseitig begünstigen.

Bei eindeutigen gesetzlichen Kostenmaßstäben, die durch die EU Kommissionsempfehlung noch mit praktischen Handlungsanleitungen für die nationalen Regulierungsbehörden ergänzt werden, ist kein Raum für die Beibehaltung einer zwar seit vielen Jahren praktizierten aber Kostentechnisch nicht darstellbaren Diskriminierung. Eine „weitere Bewertung“ im Rahmen des vorliegenden Verfahrens scheint dabei der richtige Ort für eine sachliche und rein faktenbasierte Aufarbeitung des Themas zu sein.

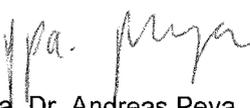
Auch im Vergleich mit anderen regulierten Terminierungsleistungen erscheint der Ansatz der BNetzA nicht nachvollziehbar und diskriminierend. So entspricht es der ständigen Beschlusspraxis derselben erkennenden Beschlusskammer, im Bereich der Mobilfunkentgelte keine Unterscheidung zwischen „Peak-Zeit“ und „Off-Peak-Zeit“ vorzunehmen. Warum jedoch im Bereich der Festnetzentgelte möglich sein soll, was im Bereich des Mobilfunks schon längst als überholt gilt, bleibt ebenfalls nicht nachvollziehbar.

9. Zu den Anträgen von Verizon

Im Verlauf des Verfahrens hat Verizon mehrere Anträge gestellt (vgl. Schriftsatz vom 6. November 2012). Höchstvorsorglich stellen wir abschließend noch einmal ausdrücklich klar, dass wir an den vorstehend genannten Anträgen im Hauptsacheverfahren weiterhin festhalten, auch wenn wir diese aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht noch einmal explizit wiederholen. Sollte die BNetzA eine Wiederholung für prozessual erforderlich halten, bitten wir um einen Hinweis.

Mit freundlichen Grüßen

Verizon Deutschland GmbH


ppa. Dr. Andreas Peya
Director Regulatory Affairs
Zentral- & Osteuropa


i. A. Andreas Schweizer
Head of Regulatory Affairs
Deutschland & Osteuropa