



Beschlusskammer 2

BK 2b-17/005

## Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

der Transatel SA, 49-51 Quai de Dion Bouton, 92806 Puteaux, Frankreich,  
vertreten durch die Geschäftsführung,

- Antragstellerin -,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte DLA Piper UK LLP  
Jungfernstieg 7, 20354 Hamburg

gegen

die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München,  
Deutschland,  
vertreten durch die Geschäftsführung,

- Antragsgegnerin zu 1 -,

und die E-Plus Service GmbH, E-Plus-Straße 1, 40472 Düsseldorf,

- Antragsgegnerin zu 2 -,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Baker & McKenzie Partnerschaft von  
Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern mbB,  
Bethmannstraße 50-54, 60311 Frankfurt/Main

wegen Streitbeilegung betreffend Großkundenroamingzugang zu regulierten Entgelten,

Beigeladene:

1. Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM),  
Frankenwerft 35, 50667 Köln  
- Beigeladene zu 1 -
2. EWE TEL GmbH, Cloppenburg Straße 310, 26133 Oldenburg  
- Beigeladene zu 2 -
3. mobilcom-debitel GmbH, Deelbögenkamp 4c, 22297 Hamburg  
- Beigeladene zu 3 -
4. Vodafone GmbH, Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf  
- Beigeladene zu 4 -
5. Verizon Deutschland GmbH, Rebstöcker Straße 59, 60326 Frankfurt  
- Beigeladene zu 5 -
6. Deutsche Telekom AG, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn  
- Beigeladene zu 6 -

hat die Beschlusskammer 2 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,  
Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 06.04.2018

durch

die Vorsitzende Gerlinde Schmitt-Kanthak,  
den Beisitzer Jörg Lindhorst sowie  
den Beisitzer Wolfgang Woesler

am 06.06.2018

e n t s c h i e d e n:

- 1) Die Antragsgegnerin zu 1) und die Antragsgegnerin zu 2) werden nach Art. 3 Abs. 1 und  
Abs. 5 S. 2 der Verordnung (EU) Nr. 531/2012, geändert durch die Verordnung (EU)  
2015/2120 und die Verordnung (EU) 2017/920 des Europäischen Parlaments und des

Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union verpflichtet, der Antragstellerin innerhalb von einem Monat nach Zugang des Beschlusses einen zur Unterschrift fertigen Entwurf eines Vertrags über den Zugang zum regulierten Großkundenroaming vorzulegen, bei dem der Antragstellerin die Möglichkeit eingeräumt ist, zur Identifikation ihrer Kunden Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer (International Mobile Subscriber Identities) IMSI mit der Mobilten Landeskenzzahl (Mobile Country Code, MCC) 901 zu verwenden.

2) Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

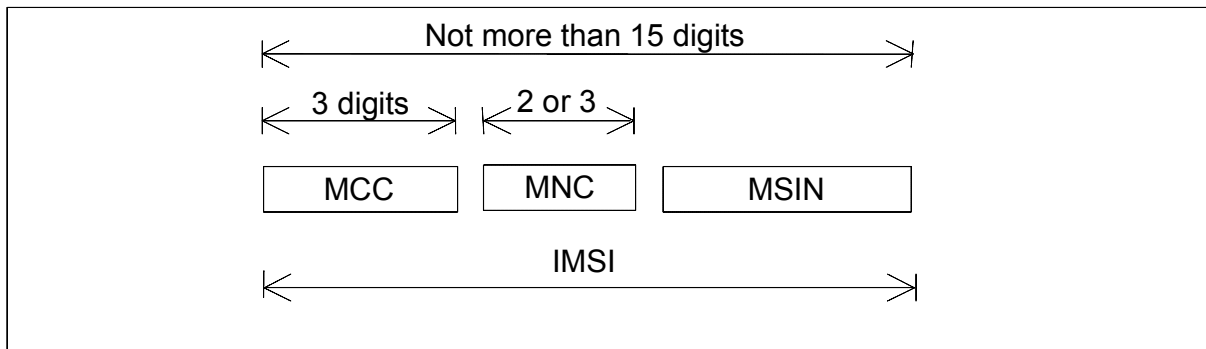
## 1. Sachverhalt

Die Antragstellerin ist ein französisches Unternehmen, das in verschiedenen Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und das Vereinigte Königreich, als virtueller Mobilfunknetzbetreiber (Mobil Virtual Network Operator, MVNO) tätig ist, und weltweit Mobilfunkdienste in den Bereichen Maschine-to-Maschine (M2M) und Internet-of-Things (IoT) anbietet.

Die für den Service der Antragstellerin erforderliche mobile Datenverbindung wird von Mobilfunknetzbetreibern sowohl in Mitgliedsstaaten der EU bzw. des EWR als auch in Ländern außerhalb der EU bzw. des EWR erbracht, mit denen die Antragstellerin Konnektivitätsverträge abgeschlossen hat. Gegenstand dieser Verträge ist es, dass die nationalen Mobilfunknetzbetreiber der Antragstellerin ihr Mobilfunknetz zum Roaming zur Verfügung stellen. Auf dieser Grundlage können somit die Endkunden der Antragstellerin das Mobilfunknetz des jeweiligen nationalen Mobilfunknetzbetreibers nutzen. Im Gegenzug verpflichtet sich die Antragstellerin gegenüber dem jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber, über das Roaming ihrer Endkunden bestimmte Gebühren an den Mobilfunknetzbetreiber zu entrichten.

Als MVNO realisiert sie eigene Netzkomponenten im Kernnetz (sog. Core Network) und ist damit ein sog. Full MVNO. Sie verfügt zudem über einen eigenen Block von Internationalen Kennungen für Mobile Teilnehmer (International Mobile Subscriber Identities, IMSIs) mit der Mobilten Landeskenzzahl (Mobile Country Code, MCC) 901 und der Mobilten Netzerkennung (Mobile Network Code; MNC) 37, mit denen die von der Antragstellerin herausgegebenen SIM-Karten versehen werden.

Dieser Nummernblock zur eindeutigen Identifizierung von Netzteilnehmern wurde der Antragstellerin von der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU) zugeteilt. Die Struktur von IMSIs ist in der folgenden Tabelle dargestellt.



Source: 3GPP TS 23.003

Der MCC identifiziert grundsätzlich eindeutig das Land des mobilen Abonnements und der MNC das Heimatnetz des mobilen Abonnements. Der MCC 901 stellt eine Ausnahme dar. Er wird als „Shared Country Code“ bezeichnet. Aus diesem teilt die ITU MNC an Unternehmen zu, die bestimmte Bedingungen erfüllen und in mehreren Ländern IMSI benötigen. Die Identifikationsnummer des Teilnehmers (Mobile Subscriber Identification Number, MSIN) identifiziert das mobile Abonnement innerhalb eines Mobilfunknetzes und wird vom Mobilfunkanbieter verwaltet. Diese gemeinsamen Codes können für die Adressierung in IoT-Diensten verwendet werden.

Die Antragsgegnerin zu 1 ist ein deutscher Mobilfunknetzbetreiber. Die Antragsgegnerin zu 2 hat im Rahmen der erfolgten Restrukturierung der Telefónica-Gruppe u.a. den Netzbetrieb des E-Plus Mobilfunknetzes der E-Plus Mobilfunk GmbH im Wege der Abspaltung von der E-Plus Mobilfunk GmbH auf die Antragsgegnerin zu 1 übertragen. Die E-Plus Mobilfunk GmbH wurde mit Wirkung zum 31.07. 2017 identitätswahrend in E-Plus Service GmbH umbenannt.

Die Antragsgegnerinnen bieten regulierte und unregulierte Großkundenroamingleistungen auf der Vorleistungsebene an, für die sie auf ihren öffentlich zugänglichen Internetauftritten jeweils Standardangebote veröffentlichen. Das Standardangebot für regulierte Großkundenroamingleistungen auf der Vorleistungsebene ist seit dem 01.01.2017 bis zum 17.05.2018 inhaltlich beständig.

Im September 2016 unterzeichneten die Antragstellerin und die Antragsgegnerin zu 1 eine Vereinbarung zur Erbringung von nicht regulierten Großkundenzugängen.

Alle technischen Tests wurden im Dezember 2016 erfolgreich abgeschlossen. Ebenfalls im Dezember 2016 informierte die Antragstellerin per E-Mail die Antragsgegnerin zu 1, dass sie zu den vertraglich vereinbarten Konditionen, insbesondere zu den vereinbarten Entgelten, keine Dienstleistungen in Anspruch nehmen wolle.

Mit E-Mail vom 05.01.2017 forderte die Antragstellerin erstmalig die Antragsgegnerinnen auf, ihr einen Großkundenroamingzugang auf Basis des regulierten Datentarifs aus der Roaming-VO zu gewähren. Dies lehnten die Antragsgegnerinnen mit E-Mail vom 03.02.2017 ab, da die Anforderungen nicht erfüllt seien. Mit E-Mail vom 03.02.2017 teilte die Antragstellerin den Antragsgegnerinnen mit, dass sie ihre Dienste nur für nicht-deutsche EU-Bürger und nicht als dauerhaftes Roaming anbieten möchte. Die Antragsgegnerinnen lehnten mit E-Mail vom 09.02.2017 den Antrag auf Gewährung von direktem Großkundenroamingzugang zu regulierten Großkundenentgelten ab.

Am 21.02.2017 forderte die Antragstellerin die Antragsgegnerin zu 2) noch einmal gesondert auf, ihr Großkundenroamingzugang zu regulierten Bedingungen zu gewähren und einen Vertragsentwurf („draft contract“) vorzulegen. Die Antragsgegnerin zu 2) verweigerte den Zugang mit Schreiben vom 23.03.2017 für beide Antragsgegnerinnen.

Zur Begründung führten die Antragsgegnerinnen aus, dass mit Blick auf die Verwendung nicht-terrestrischer IMSI-Nummernadressen kein Anspruch auf die Gewährung eines regulierten Großkundenroamingzugangs nach Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EU) Nr. 531/2012, geändert durch die Verordnung (EU) 2015/2120 und die Verordnung (EU) 2017/920 des Euro-

päischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (nachfolgend Roaming-VO) bestehe. Gemäß der BEREC Wholesale Guidelines (BoR (17) 114) des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK, eng.: Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC, nachfolgend: GEREK-Leitlinien) zur Anwendung von Art. 3 Roaming-VO würden Roaming-Kunden durch die dem mobilen Dienst zugewiesenen EU-Nummerierungsressourcen identifiziert, was bei IMSI mit dem MCC 901 nicht der Fall sei.

Am 20.04.2017 forderte die Antragstellerin die Antragsgegnerin zu 1 noch einmal förmlich zur Gewährung eines Großkundenroamingzugangs auf. Dies lehnte die Antragsgegnerin zu 1 mit Schreiben vom 08.05.2017 ab.

Am 20.06.2017 forderte die Antragstellerin die Antragsgegnerinnen unter Berufung auf Regelungen der überarbeiteten GEREK-Leitlinien erneut auf, ihr Großkundenroamingzugang zu den regulierten Großkundenroamingentgelten zu gewähren. Mit E-Mail vom 21.06.2017 erkundigten sich die Antragsgegnerinnen, welche Vorkehrungen die Antragstellerin treffe, um sicherzustellen, dass nur Endkunden aus EU-Mitgliedstaaten die Roaming-Dienste nutzen würden. Mit E-Mail vom 22.06.2017 teilte die Antragstellerin mit, dass die Antragsgegnerinnen hinsichtlich jedes Endkunden der Antragstellerin das Herkunftsland der SIM-Karte erfragen können und innerhalb von zwei Wochen eine Antwort der Antragstellerin erhalten würden.

Die Antragsgegnerinnen unterbreiteten der Antragstellerin mit E-Mail vom 29.06.2017 einen Gegenvorschlag. Danach würden sie zunächst der Antragstellerin direkten Großkundenroamingzugang zu regulierten Entgelten gewähren, die Antragstellerin verpflichtete sich jedoch, hinsichtlich jeder SIM-Karte, über die Roamingvorleistungen zu regulierten Bedingungen in Anspruch genommen werden, monatlich nachzuweisen, dass diese Karte tatsächlich einem EU-Roamingkunden zugewiesen ist. Mit E-Mail vom 07.07.2017 wies die Antragstellerin diese Bedingungen als unverhältnismäßig und auch nicht marktüblich zurück. Die Antragstellerin wiederholte mehrfach mit E-Mails vom 01.08., 28.08. und 31.08.2017 sowie vom 07.09.2017 ihre Forderung auf Gewährung eines Großkundenroamingzugangs zu regulierten Entgelten gegenüber den Antragsgegnerinnen.

Die Antragstellerin kündigte, nach den erfolglosen Verhandlungen, mit Schreiben vom 12.09.2017 den Antragsgegnerinnen an, eine formelle Anfrage an die Bundesnetzagentur vorzubereiten. Im Hinblick hierauf haben keine weiteren Gespräche zwischen der Antragstellerin und den Antragsgegnerinnen stattgefunden.

Am 27.10.2017 richtete die Antragstellerin sich an die Bundesnetzagentur und bat um die Durchführung eines Mediationsverfahrens. Nachdem die Beschlusskammer der Antragstellerin mitteilte, dass in der Roamingverordnung ein Mediationsverfahren nicht vorgesehen sei, beantragte die Antragstellerin mit Schreiben vom 06.02.2018, die Antragsgegnerinnen im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahren zu verpflichten der Antragstellerin Großkundenroamingzugang nach Art. 3 Roaming-VO mit (höchstens) den regulierten Großkundenroamingentgelten gemäß Art. 12 Roaming-VO zu gewähren.

Die Antragsgegnerinnen hätten gegen Art. 3 Abs. 5 Satz 2 der Roaming-VO verstoßen. Danach legen Mobilfunknetzbetreiber dem Unternehmen, das Großkundenroamingzugang beantragt, innerhalb eines Monats nach Antragseingang einen Entwurf eines Vertrags über den Großkundenroamingzugang vor.

Die von den Antragsgegnerinnen erklärte Ablehnung des Angebots der regulierten Tarife erfolge auch nicht auf Grundlage objektiver Kriterien, wie es die Roaming-VO vorsehe. Vielmehr hätten die Antragsgegnerinnen der Antragstellerin verschiedene Gründe genannt, die jedoch alle unzutreffend bzw. rechtswidrig seien.

Es komme schon gar nicht darauf an, ob dauerhaftes Roaming von den regulierten Tarifen erfasst sei oder nicht. Denn tatsächlich wolle sie überhaupt kein dauerhaftes Roaming anbieten, sondern dieses vielmehr ausschließen.

Es sei auch unzutreffend, dass der von der Antragstellerin verwendete ITU-Nummernblock mit der MCC 901 nicht von den Bedingungen der Roaming-VO erfasst sei.

Die Antragsgegnerinnen wollten der Antragstellerin nur dann die regulierten Tarife der Roaming-VO anbieten, wenn die Antragstellerin ihnen einen monatlichen Bericht mit Nachweisen dafür liefere, dass der jeweilige Nutzer einen Wohnsitz in der EU hat — und zwar für jede einzelne IMSI, die das Netz der Antragsgegnerinnen genutzt habe --. Dieses Verlangen sei allerdings unverhältnismäßig und unüblich. Darüber hinaus handele es sich dabei nicht um ein objektives Kriterium, da eine solche detaillierte Auskunft mit Nachweisen nicht vorgehen ist.

In dieser individuellen Anforderung unverhältnismäßiger Maßnahmen läge zugleich eine Diskriminierung der Antragstellerin durch die Antragsgegnerinnen, wenn diese nur von ihr den monatlichen Bericht verlangten, nicht jedoch von anderen Anbietern, ohne dass es hierfür objektive Gründe gebe. Die Übersendung des von den Antragsgegnerinnen geforderten monatlichen Berichts sei im Übrigen auch ein Datenschutzverstoß.

Die Antragstellerin hat ursprünglich beantragt,

die Antragsgegnerinnen zu verpflichten, der Antragstellerin Großkundenroamingzugang nach Art. 3 der EU-Roaming-VO mit (höchstens) den regulierten Großkundenentgelten gem. Art. 12 der EU-Roaming-VO zu gewähren.

auf Nachfrage und Hinweis der Kammer in der mündlichen Verhandlung am 06.04.2018 geht der Wille der Antragstellerin bei ihrem Antragsbegehren dahin, dass sie einen Vertragsentwurf nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO vorgelegt bekommt, der das von ihr betriebene Geschäftsmodell mit den 901er IMSI abdeckt und den Bedingungen entspricht, die die Antragsgegnerinnen ausweislich ihres Standardangebotes zum Zeitpunkt der Antragstellung veröffentlicht haben. Dementsprechend hat sie Ihren Antrag umgestellt und beantragt nunmehr sinngemäß,

die Antragsgegnerinnen zu verpflichten, der Antragstellerin jeweils einen Entwurf eines Vertrages über Großkundenroamingzugang nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO in der Fassung der am 06.04.2018 gültigen Standardangebote der Antragsgegnerinnen vorzulegen, bei dem der Antragstellerin die Möglichkeit eingeräumt ist, zur Identifikation ihrer Kunden Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer (International Mobile Subscriber Identities) IMSI mit der Mobilien Landeskennzahl (Mobile Country Code, MCC) 901 zu verwenden.

Die Antragsgegnerinnen beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Die Antragsgegnerinnen tragen vor, der Antrag sei unbegründet. Sie hätten den Antrag schon deshalb zurückweisen dürfen, weil die Dienste, die die Antragstellerin erbringen möchte, keine regulierten Roamingdienste im Sinne der Roaming-VO darstellten.

Das virtuelle Mobilfunknetz der Antragstellerin basiere auf der Verwendung von ITU 901-37 Nummernressourcen. Nach der ITU-T Empfehlung E.212 seien MCC im Bereich 90x nicht-geographische MCC ("länderagnostisch"). Ein virtuelles Mobilfunknetz, das auf länderagnostischen Nummernressourcen beruhe, sei kein Netz, das sich in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union befinde, sondern ein globales Netz.

Selbst wenn man davon ausgehe, dass der Anwendungsbereich der Roaming-VO grundsätzlich eröffnet sei, so seien die Antragsgegnerinnen auf Grund objektiver Kriterien berechtigt gewesen, die Gewährung von Großkundenroamingzugang zu regulierten Bedingungen abzulehnen.

Denn der Zugangsverpflichtete sei bei begründetem Verdacht, dass die Voraussetzungen der Zugangsgewährung nicht vorliegen, berechtigt, vom Zugangssuchenden vor Vertragschluss den Nachweis zu verlangen, dass die nachgefragten Leistungen ausschließlich verwendet würden, um regulierte Roamingdienste für Roamingkunden bereitzustellen.

Diesen Nachweis habe die Antragstellerin bis heute nicht erbracht. Daher seien die Antragsgegnerinnen nicht verpflichtet, der Antragstellerin ein Angebot für den Großkundenroamingzugang zu regulierten Bedingungen vorzulegen bzw. Großkundenroamingzugang zu gewähren.

Nach allgemeinen Grundsätzen habe die Antragstellerin diejenigen Umstände, die ihren Zugangsanspruch begründen, darzulegen. Die Kunden der Antragstellerin bauten die SIM-Karten in ihre Endgeräte ein und vertrieben diese weltweit. Angesichts dieser Geschäftsmodelle der Antragstellerin hätten die Antragsgegnerinnen berechnete Zweifel daran, ob die nachgefragten Roamingvorleistungen bestimmungsgemäß genutzt werden.

Die Antragstellerin habe sich trotz ausdrücklicher Aufforderung zu den begründeten Zweifeln der Antragsgegnerinnen nicht geäußert. Sie habe lediglich unsubstantiiert behauptet, dass sie die regulierten Großkundenroamingvorleistungen ausschließlich zweckgemäß verwenden werde und auf ein angeblich bestehendes "Kontrollsystem" verwiesen.

Da die Antragstellerin sonach ihrer Pflicht zur Darlegung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen gemäß Art. 3 Abs. 1 Roaming-VO nicht nachgekommen sei, durften die Antragsgegnerinnen den Anspruch bereits wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen ablehnen.

Anders als die Antragstellerin annehme, sei es auch nicht ungewöhnlich, dass die Antragsgegnerinnen aufgrund der oben dargestellten Zweifel entsprechende Nachweise für die Zugangsberechtigung verlangten. So weise u.a. auch die Deutsche Telekom GmbH auf ihrer Website darauf hin, dass entsprechende Nachweise notwendig sein können.

Unabhängig hiervon sei das von der Antragstellerin vorgeschlagene Verfahren ungeeignet, es den Antragsgegnerinnen zu ermöglichen, eine zweckgemäße Verwendung der von ihr zu regulierten Konditionen bereitgestellten Vorleistungen sicherzustellen. Denn verwende ein Zugangssuchender 901er-Nummern, so sei für den Anbieter des Großkundenroamingzugangs nicht ersichtlich, ob der Zugangssuchende unionsweite Roamingdienste anbiete, und zwar weder mit Blick auf den territorialen Aspekt (d.h. Angebot an Endkunden in einem Mitgliedstaat zur Nutzung für Reisen in einen anderen Mitgliedstaat) noch auf den zeitlichen Aspekt (Nutzung für vorübergehende Reisen).

Mit Replik vom 29.03.2018 führte die Antragstellerin aus, dass der tatsächliche Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des Heimatnetzes und des besuchten Netzes vor allem das Wohnsitzland des jeweiligen Kunden im Zusammenhang mit dem dort tatsächlich verwendeten Mobilfunknetz sei. Da die Anschrift des Kunden vor der Freischaltung der SIM-Karte zu prüfen sei, könne die Antragstellerin auch feststellen, welches das Wohnsitzland ihrer jeweiligen Kunden sei. Das Netz, in das sich der Kunde an seinem Wohnsitz mit der MCC 901 einbuche, sei für die Antragstellerin dann das Heimatnetz.

Aus der Verwendung der MCC 901 an sich folge auch nicht, dass eine Identifikation des Nutzers der SIM-Karte oder eine Zuordnung ihrer Nutzung zu einem bestimmten Land bzw. Netz nicht möglich sei. Vielmehr könne die Antragstellerin jederzeit nachvollziehen, welche und wie viele SIM-Karten mit MCC 901 zuerst in einem bestimmten Land aktiviert wurden, von wem dies geschehen sei, wie viele Tage diese SIM-Karten in einem anderen Land verwendet wurde und wo wieviel Datenvolumen generiert wurde.

Die Antragstellerin habe mit E-Mail vom 22. Juni 2017 den Antragsgegnerinnen mitgeteilt, dass das Land des Wohnsitzes jedes Nutzers bei der Aktivierung der SIM-Karte registriert wurde und ein Kontrollsystem für die Einhaltung der Roamingvorgaben Sorge.

Diese Angaben hätten die Antragsgegnerinnen damals nicht bezweifelt, sondern vielmehr mit E-Mail vom 29. Juni 2018 verlangt, dass die Antragstellerin jeweils nachträglich einen Monatsbericht vorlegt, mit dem für jede IMSI, die in ihrem Netz Roamingverkehr erzeugt habe, die Ansässigkeit in einem EU-Land belegt wurde.

Die Antragsgegnerinnen seien danach eine Stufe in der Diskussion zurückgegangen und bezweifelten nun die Funktionsfähigkeit des Kontrollsystems der Antragstellerin – jedoch ohne dafür auch nur den geringsten Anlass zu haben.

Soweit darüber hinaus die Antragsgegnerinnen verlangten, dass die Antragstellerin vor der Gewährung des Großkundenroamingzugangs erst sicherzustellen habe, dass die gewährten Roaming-Vorleistungen „tatsächlich ausschließlich ihrem Zweck entsprechend verwendet werden“, sei auch dies kein objektives Kriterium. Denn es könne nie vollständig vorab ausgeschlossen werden, dass sich einzelne Kunden zweckwidrig verhalten, z.B. weil sie Kontrollmechanismen umgehen oder sich tatsächlich dauerhaft in einem besuchten Netz aufhalten. Dementsprechend seien in der Roaming-VO solche Vorabgewährleistungen zulasten des Zugangsersuchenden nicht angelegt.

Im Übrigen entspreche das Verlangen der Antragsgegnerinnen nach einem Nachweis des Nichtvorliegens gegebenenfalls zweckwidriger Nutzung der Roamingdienstleistungen auch nicht den allgemeinen Grundsätzen der Darlegungslast, welche die Antragsgegnerinnen heranziehen. Denn diese berufen sich auf das Vorliegen einer Ausnahme vom Grundsatz des Großkundenroamingzugangs nach Art. 3 Abs. 1 der Roaming-Verordnung. Nach Art. 3 Abs. 2 der Roaming-VO dürfen Anträge auf Großkundenzugang „nur“, d.h. ausnahmsweise, abgelehnt werden, nämlich bei Vorliegen objektiver Kriterien. Für das Vorliegen einer Ausnahme, die für die Antragsgegnerinnen günstig wäre, seien diese nach allgemeinen Grundsätzen darlegungsbelastet.

Die Antragstellerin habe stets versichert, die über den Großkundenroamingzugang der Antragsgegnerinnen bereitgestellten Roamingdienstleistungen nur für unionsweites Roaming zu verwenden. Sie habe zugesagt, - dass Roaming im Netz der Antragsgegnerinnen z.B. durch diese überwacht werden kann und - mittels eines eigenen Kontrollsystems zu gewährleisten, dass Roaming im Netz der Antragsgegnerinnen in Deutschland auf Bürger aus dem EU-Ausland beschränkt werde.

Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin diesen Zusagen nicht nachkommen werde. Vielmehr stelle die Antragstellerin sicher, dass keine missbräuchliche bzw. zweckwidrige Nutzung der SIM-Karten mit dem MCC 901 erfolgt, indem sie (1.) ein Verfahren verwendet, das das Wohnsitzland für jede SIM-Karte definiert und (2.) für jedes Wohnsitzland ein Roamingprofil definiert, das von ihrem Home Location Register (HLR)/Home Subscriber Server (HSS) gemanagt wird und Zugang zu bestimmten Netzwerken erlaubt und zu anderen bestimmten Netzwerken blockiere.

Die Antragstellerin sei u.a. auch damit einverstanden, mit den Antragsgegnerinnen zu diskutieren, innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens eine Erklärung/Information zu einer IMSI zu liefern, bei der die Antragsgegnerinnen dauerhaftes Roaming vermuten, sowie die Möglichkeit eines Audits der Verfahren der Antragstellerin durch eine dritte Partei zu gewähren

Die Antragsgegnerinnen überhöhten die Anforderungen an den Zugang zum Großkundenroaming in unzulässiger Weise, indem sie einen Verdacht des Missbrauchs konstruierten. Von für die Verweigerung relevanten Umständen könne allenfalls gesprochen werden, wenn es hinreichende, konkrete Anhaltspunkte gebe, dass ein erheblicher Teil von Kunden die bei Großkundenroamingzugang bereitgestellten Roamingdienstleistungen zweckwidrig nutzten. Dies sei jedoch nicht der Fall.

Zwar könnten im Standardangebot nach der Roaming-VO Bedingungen vorgesehen werden, wonach der Roaminganbieter für den Fall des Vorliegens objektiver Gründe Informationen dazu bereitstellen muss, ob ein erheblicher Anteil seiner Roamingkunden sich im dauerhaften Roaming befindet oder zweckwidrige bzw. missbräuchliche Nutzung betreibt. Dies seien jedoch Bedingungen, die nur im Laufe der Nutzung eintreten können, d.h. nach Gewährung des Großkundenroamingzugangs. Denn erst dann sei das Vorliegen der Bedingungen anhand der tatsächlichen Entwicklungen auch feststellbar.

Im Übrigen entspreche das Verlangen der Antragsgegnerinnen nach einem Nachweis des Nichtvorliegens ggf. zweckwidriger Nutzung der Roamingdienstleistungen auch nicht den

allgemeinen Grundsätzen der Darlegungslast. Nach der Roaming-VO dürften Anträge nur ausnahmsweise abgelehnt werden, wenn objektive Kriterien vorliegen. Für das Vorliegen einer Ausnahme seien die Antragsgegnerinnen nach allgemeinen Grundsätzen darlegungsbelastet.

Die Antragstellerin könne das Roaming im Netz der Antragsgegnerinnen überwachen und mittels eines eigenen Kontrollsystems gewährleisten, dass Roaming im Netz der Antragsgegnerinnen in Deutschland auf Bürger aus dem EU-Ausland beschränkt werde.

In einem ersten Schritt werde jeder SIM-Karte ein Wohnsitzland zugeordnet. Das Verfahren für die Zuordnung einer SIM-Karte zu einem Wohnsitzland richte sich nach dem jeweiligen Geschäftsbereich der Antragstellerin und nach den jeweiligen telekommunikationsrechtlichen Vorgaben des Landes. In der Regel müsse der Nutzer zur Aktivierung der SIM-Karte, die bspw. in einem Tablet eingebaut ist, ein Registrierungsverfahren durchführen, bei dem er seinen Wohnsitz und auch seine Zahlungsart angebe. Zusätzlich könne die Antragstellerin technische Maßnahmen einsetzen, um den tatsächlichen Wohnsitz des jeweiligen Kunden zu ermitteln. Darüber hinaus habe die Antragstellerin unterschiedliche Roamingprofile festgelegt, die insbesondere unterteilt sind in deutsche SIM-Karten sowie europäische, nicht-deutsche SIM-Karten und außereuropäische SIM-Karten.

Sie sei auch bereit den Antragsgegnerinnen angemessene Bestätigungen zur Verfügung zu stellen, um sicherzustellen, dass das oben dargestellte Verfahren eingehalten werde.

Am 14.03.2018 hat die Beschlusskammer im Amtsblatt 5/2018 der Bundesnetzagentur unter Mitteilung Nr. 63/2018 die Eröffnung des Verfahrens bekannt gegeben. Die Eröffnung des Verfahrens wurde ebenfalls auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Die Beschlusskammer hat am 06.04.2018 eine öffentliche mündliche Verhandlung durchgeführt und allen Beteiligten im Nachgang nochmals Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme bis zum 20.04.2018 gegeben.

Nach der von den Antragsgegnerinnen im Rahmen der öffentlich-mündlichen Verhandlung vertretenen Auffassung habe es eine riesen Tragweite, wenn 901er IMSIs undifferenziert auch der Regulierung unterfallen würden. Europäische Netzbetreiber seien dann einem „Dambruch“ ausgesetzt. Es könnten alle möglichen Anbieter - unter welchen Voraussetzungen auch immer, ob möglicherweise ein Betriebssitz, eine Briefkastenfirma erforderlich ist, ist offen - nach Europa kommen und das Mobilfunknetz nutzen. Es biete einseitig Arbitragemöglichkeiten in die europäische Regulierung zu fallen mit den niedrigen Wholesale-Entgelten und im Gegenzug nicht die gleichen Entgelte zahlen zu müssen. Es lasse sich nicht unterscheiden, welcher Kunde auf das Netz der Antragsgegnerinnen mit einer 901er IMSI komme. Das könne von der ganzen Welt aus der Fall sein. Die Regulierung müsse hier einen gewissen Schutz für den europäischen Netzbetreiber bieten. Der Zweck könne nur darauf gerichtet sein, europäische Kunden zu behandeln und unter die Regulierung fallen zu lassen. Anders als bei der 901er Rufnummer bewirke die Nutzung einer EU-Nummer eine gewisse Vermutungswirkung dafür, dass es sich bei einem Kunden, der durch diese Nummer adressiert werde, auch tatsächlich um einen EU-Kunden im Sinne der Roaming-VO handle. Bei 901er IMSI gebe es diese Vermutungswirkung nicht mehr.

Die Roaming-VO lege den regulierten Betreibern einen Kontrahierungszwang und eine Preisbindung auf, also den schärfsten Eingriff für ein kommerziell agierendes Unternehmens. Wenn die 901 IMSI eingeschlossen seien, dann müsse durch andere Kriterien festgestellt und sichergestellt werden, dass eben dieser territoriale Bezug des Kunden zu einem EU-Netz und dann weitergehend der Verbindung zwischen diesen beiden Netzen, nämlich Heimatnetz in der EU, besuchtes Mitgliedsnetz in einem anderen Staat der EU durch andere geeignete Maßnahmen sichergestellt werden. Wenn man nicht vorab einen Zugangsberechtigungs nachweis fordern dürfe, dann könne es sein, dass ein Unternehmen, das in der EU ansässig ist, etwa ein Reseller, sich diese Nummern zukaufe und sie weltweit in Autos oder Laptops etc. verbaue. Wenn dann nicht nachgewiesen sei, dass diese Nummern nur zweckmäßig verwendet würden, nämlich zur Erbringung unionsweiter Roamingdienste, dann könne der Betreiber des besuchten Netzes dieses nachträglich nicht mehr sicherstellen. Er

könne zwar sehen, ob die Nummer permanent in seinem Netz genutzt werde, aber welchem eigentlichen Netz der Kunde zuzuordnen ist, wo sein Wohnsitz ist, könne er nicht sehen.

Die Antragsgegnerinnen hätten in dieser Konstellation erst einmal das Recht, den Zugang abzulehnen soweit sie bei einem berechtigten Zweifel die Zugangsberechtigung nicht nachgewiesen bekommen. Darüber hinaus gebe es objektive Kriterien, die darin lägen, dass die Antragstellerin auf der Ebene des Nachweises nicht in der Lage sei, sicherzustellen, dass nur eine zweckgerichtete Nutzung stattfinde.

Letzteres könne sich durch den Schriftsatz vom 29. März geändert haben, in dem die Antragstellerin Kontrollmechanismen beschreibe. Wichtig für die Antragsgegnerinnen sei allerdings, dass ein Auditierungsverfahren stattfinde.

Die Antragstellerin trägt vor, dass der einzige Unterschied zu den 901er Nummern die technische Nummerierung der SIM-Karten sei. Bei beiden Nummerierungen stelle sich aber gleichermaßen die Frage des Missbrauchs. Vertraglich könne vereinbart werden, dass die regulierten Tarife nur auf europäische Kunden angewendet werden dürfen. Sofern in diesem Fall die Nutzung außerhalb von Europa erfolge, stelle dies einen Vertragsverstoß dar. Die Roaming-VO sehe jedoch nicht vor, dass vorab ein Missbrauch unterstellt werden könne.

Die Beigeladene zu 6. trägt im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 20.04.2018 vor, dass bei der Verwendung von shared country codes der ITU, die gerade keinem bestimmten Land zugeordnet werden könnten, ausgeschlossen werden könne, dass sich das Geschäftsmodell des Zugangsnachfragers auf Szenarien beschränke, in denen regulierte Roamingdienste an Einwohner eines Staates des Europäischen Wirtschaftsraums auf vorübergehenden Reisen erbracht werden sollten. Denn die Vergaberegeln für shared country codes verlangten, dass der Bedarf des Anbieters nicht mit nationalen Nummernressourcen bedient werden könne. Im Antragsformular der ITU heiße es: *„The applicant must demonstrate that other reasonable technical and operational numbering alternatives, e. g. use of national numbers, are not appropriate (applicant must attach substantiating materials)“*

Da das von der Roaming Verordnung intendierte Szenario immer mit nationalen Rufnummern abgebildet werden könne, sei die Verwendung von shared country codes ein Beleg für die Abweichung vom Regelungszweck der Roaming-Verordnung. Des weiteren heiße es im Antragsformular der ITU: *“The applicant will affirm that the requested resources will be used for the offering of public correspondence services between two or more countries, which are not within the same integrated numbering plan. (Geneva constitution 1992, 1004).“* D. h. dass der Anbieter mit den shared country codes Kunden in mindestens zwei verschiedenen Ländern adressieren müsse, womit keine Konstellation mehr gegeben sei, dass es für alle seine Kunden nur ein Heimatland im Sinne der Roaming Verordnung gebe und die anderen Länder nur temporär besucht würden, sondern in der Kundenbasis des Anbieters finde dauerhaftes Roaming mindestens in zwei Ländern statt, die nicht einmal zum Europäischen Wirtschaftsraum gehören müssten.

Es müsse bereits vorab beim Zugangsanspruch eine Prüfung möglich sein, was dahinter stehe, insbesondere für welche Kunden dieser begehrt werde. Ansonsten sei mit einer großen Menge von Zugangsanfragen zu rechnen, die alle bedient werden müssten. Hier werde man Nachweise fordern können müssen.

Bei den 901er Nummern gehe es nicht um Business to Consumer, sondern um die Ermöglichung von M2M oder IoT und damit um die Frage, welche Geschäftsmodelle entwickelt werden sollen. Entscheidend sei, ob der Operator exterritoriale Nutzung dulden wolle oder nicht.

Der Begriff des „unionsweiten Roamings“ setze einen territorialen Bezug des Heimatnetzes sowie des besuchten Netzes zu einem Mitgliedstaat voraus, wobei ein unionsweites Roaming im Sinne der Verordnung nur dann vorliege, wenn sich die entsprechenden Netze in jeweils unterschiedlichen Mitgliedstaaten befinden. Bei einer Verwendung von ITU 901er IMSI sei dieser territoriale Bezug nicht gegeben, denn diese könnten gerade keinem bestimmten Land zugeordnet werden, sondern sollen die Bereitstellung von Diensten ohne Verbindung zu einem spezifischen Land ermöglichen.

Mit Schreiben vom 07.05.2018 wurde GEREK um eine Stellungnahme zu den beabsichtigten Maßnahmen gebeten. (veröffentlicht unter: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/others/8091-a-letter-to-berec-chair-requesting-berec-opinion-in-relation-to-roaming-regulation](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/others/8091-a-letter-to-berec-chair-requesting-berec-opinion-in-relation-to-roaming-regulation). GEREK hat am 01.06.2018 eine solche Stellungnahme abgegeben (vgl. BoR 18 (98)).

Mit E-Mail vom 17.05.2018 haben die Antragsgegnerinnen der Antragstellerin ein Standardangebot mit dem Kommentar „*please find attached our standard offer for a Direct Wholesale Roaming Access as requested in the discussions with BNetzA last month. Herewith, we consider the matter as settled.*“ zugesandt.

Das Standardangebot ist mittlerweile auf der Internetseite der Antragsgegnerinnen abrufbar unter <https://www.telefonica.de/impressum/wholesale-roaming-access.html>). Es ist überschrieben mit GSMA Direct Wholesale access agreement Version 2.7 vom 8. Dezember 2017.

Auf Nachfrage teilten die Antragsgegnerinnen mit, dass das Standardangebot nach Auskunft der Antragsgegnerinnen allen Zugangsnachfragern angeboten werden soll. Den Zugangsnachfragern, die bereits bestehende Verträge haben, wurde dieses Standardangebot bislang nicht angeboten; auch prüfen die Antragsgegnerinnen derzeit, inwieweit bestehende Verträge anzupassen sind.

Die Antragstellerin teilte in ihrem Schreiben vom 01.06.2018 mit, dass das jetzt vorgelegte Standardangebot Änderungen enthalte, die offenbar erst nach der Verhandlung bei der Bundesnetzagentur am 06.04.2018 entstanden seien.

Die Antragsgegnerinnen hätten hier mehrere Klauseln neu aufgenommen, die offenbar direkt auf die Antragstellerin abzielten. Die Antragstellerin gehe daher davon aus, dass dieses nun geänderte Standardangebot nur auf sie, nicht jedoch auf andere bestehende und/oder zukünftige Nachfrager angewendet werden solle.

Selbst wenn man in der Übermittlung dieses Standardangebots die Vorlage eines Entwurfs eines Vertrages nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 der Roaming-VO sehen wolle, wogegen sowohl spreche, dass die Antragsgegnerinnen selbst von einem Standardangebot und nicht von einem Vertragsentwurf sprechen, als auch dass in dem Angebot die Vertragsparteien nicht benannt sind, so widerspreche dieses Angebot zumindest den Vorgaben der Roaming-VO.

Aus der Sicht der Antragstellerin könne die Antragsgegnerin die hier beantragten Pflichten aus der Roaming-VO gegenüber der Antragstellerin deshalb nicht mit der Übersendung dieses geänderten Standardangebotes rechtmäßig erfüllen. Die Antragstellerin beantrage deshalb weiterhin – schon unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und zur Vermeidung von Diskriminierungen – die Vorlage eines Vertragsentwurfes auf Basis des „alten“ Standardangebots der Antragsgegnerinnen.

Die Antragstellerin erkläre sich jedoch zu Zugeständnissen bereit, wonach der Anwendungsbereich des Vertrags auf Nicht-Deutsche-EU-Bürger (nicht aber auf lediglich Franzosen) vorgesehen sei, ein Verbot dauerhaften Roamings enthalten sei, ein Audit des Kontrollsystems der Antragstellerin durch einen unabhängigen Dritten zur Sicherstellung der Verhinderung dauerhaften Roamings durchzuführen sei, wenn die Antragsgegnerinnen hinreichende Gründe für die Annahme haben, dass dauerhaftes Roaming durch einen erheblichen Anteil von Kunden der Antragstellerin erfolge, die Antragsgegnerinnen der Antragstellerin diese Gründe bei der Beauftragung des Audits darlegen und die Antragsgegnerinnen sämtliche Kosten des Audits übernehmen.

Mit Schreiben vom 04.06.2018 teilten die Antragsgegnerinnen auf Nachfrage der Beschlusskammer mit, dass das geänderte Standardangebot allen Zugangsnachfragern angeboten werde und zwar auch im Falle bereits bestehender Verträge. Es handele sich dabei nicht um ein lediglich auf Transatel „zugeschnittenes“ Angebot. Derzeit handele es sich dabei um insgesamt

. Wegen des Vertrages befinde man sich

bereits in aktuellen Verhandlungen. Bei [REDACTED] Vertragspartner werde kein Verkehr mehr abgewickelt. Diesbezüglich sei geplant, diese zu kündigen. Bei den dann verbleibenden [REDACTED] solle in jedem Fall eine Anpassung erfolgen. [REDACTED]

Soweit im aktuell abrufbaren Standardangebot als Datum der 08.12.2017 angegeben werde, handele es sich dabei ausschließlich um ein redaktionelles Versehen. Der Fehler werde alsbald behoben.

Mit Schreiben vom 05.06.2018 nahmen die Antragsgegnerinnen noch einmal Stellung zu dem Vortrag der Antragstellerin vom 01.06.2018. Anders als die Antragstellerin meine, zielten die vorgenommenen Änderungen nicht „direkt auf die Antragstellerin“ ab, sondern erfolgten in Reaktion auf die Auffassung, die die Beschlusskammer in der mündlichen Verhandlung hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereiches der Roaming-VO geäußert habe. Das aktualisierte Standardangebot sei ordnungsgemäß veröffentlicht und die Antragsgegnerin habe begonnen, bestehende Vertragsverhältnisse an die derzeit geltenden Regelungen anzupassen. Von einer Diskriminierung könne mithin keine Rede sein. Einen Anspruch auf die Vorlage eines Standardangebots in der nicht aktuellen Fassung, lasse sich aus der Roaming-Verordnung nicht ableiten.

Das Bundeskartellamt hat sich mit Schreiben vom 06.06.2018 zu dem Verfahren geäußert.

Die übrigen Beschlusskammern und Abteilungen der Bundesnetzagentur sind über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Akten verwiesen.

## **2. Gründe**

### **2.1. Formelle Rechtmäßigkeit**

Das Verfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt

#### **2.1.1. Zuständigkeit**

Für die vorliegend ausgesprochene Verpflichtung ist die Beschlusskammer nach Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 der Roaming-Verordnung, die gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine, verbindliche und unmittelbare innerstaatliche Geltung hat, in Verbindung mit § 133 TKG zuständig.

Zwar handelt es sich, soweit über die inhaltlichen Maßstäbe des § 133 TKG europäisches Recht Anwendung findet, entgegen § 133 Abs. 1 nicht unmittelbar um eine Streitigkeit im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus dem TKG oder aufgrund des TKG.

Indem Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 der Roaming-VO i.V.m den Art. 20 und 21 der Rahmenrichtlinie vorgesehenen und in § 133 TKG in nationales Recht umgesetzte nationale Streitbeilegungsverfahren für anwendbar erklären, nehmen sie für den hier gegenständlichen Bereich damit über den Verweis auf die Art. 20 und 21 der Rahmenrichtlinie und deren Umsetzung in nationales Recht Bezug auf die nationalen Vorschriften über das einschlägige Verwaltungsverfahren.

Für den hier gegenständlichen Bereich, der Fragen der Vorlage eines Vertragsentwurfes für regulierte Roamingdienste betrifft, ist § 133 TKG als das relevante Streitbeilegungsverfahren anzusehen, für das nach dem nationalen Verfahrensrecht die Beschlusskammer zuständig ist.

### 2.1.2. Verfahren und Frist

Die Entscheidung ergeht gemäß § 133 Abs. 1 i. V. m. § 132 Abs. 1 S. 1 TKG nach Anhörung der Beteiligten sowie aufgrund öffentlich mündlicher Verhandlung (§ 133 Abs. 1 TKG i. V. m. § 135 Abs. 3 S. 1 TKG).

Die viermonatige Verfahrensfrist nach § 133 Abs. 1 S. 2 TKG nach Anrufung durch die Antragstellerin, für deren Beginn der Eingang des Hauptsacheantrages bei der Beschlusskammer maßgeblich ist, ist gewahrt.

Die nach § 132 Abs. 4 TKG erforderliche Abstimmungs-, Auskunft- und Informationspflichten wurden beachtet. Die übrigen Beschlusskammern und Abteilungen wurden im erforderlichen Umfang über die beabsichtigte Entscheidung informiert und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Bundeskartellamt unterstützt die Entscheidung der Bundesnetzagentur, wonach die Antragsgegnerin innerhalb einer Monatsfrist zur Vorlage eines Vertragsentwurfs über den Zugang zu reguliertem Großkundenroaming gegenüber der Antragstellerin verpflichtet wird. Die entsprechende Auslegung der Roamingverordnung fördere den Wettbewerb auf den Telekommunikationsvorleistungsmärkten, im Einzelfall gerade auch im innovativen Bereich des Internet of Things. Das in dem Beschluss adressierte Missbrauchspotential des Roamings könne aus Sicht der Beschlussabteilung durch die angeführten Kontrollmechanismen gleichzeitig sinnvoll eingedämmt werden. Die Entscheidung über das Ob des Zugangs durch die Vertragsvorlage bei möglicher Ausgestaltung des Wie durch die Parteien auf Basis der Regelung in Art. 3 Abs. 6 der Roamingverordnung erscheine verhältnismäßig und ermöglicht den Parteien eine individuelle Lösung, ohne die mögliche Einschaltung der Bundesnetzagentur bei ausbleibender Einigung abzuschneiden.

### 2.1.3. Stellungnahme des GEREK

Mit E-Mail vom 07. Mai 2018 hat die Bundesnetzagentur das GEREK um eine Stellungnahme dazu gebeten, dass sie Maßnahmen zu ergreifen gedenkt, um sicherzustellen, dass

1. ein Zugangsgewährender auch dann einen Roamingzugang auf Vorleistungsebene gemäß Artikel 3 Roaming-VO gewährt, wenn der Zugangssuchende IMSI mit dem nicht geografischen Code 901 zur Identifikation seiner Kunden verwendet und
2. ein Zugangsgewährender einem Zugangssuchenden einen Großkunden-Roamingzugang ohne monatlichem Nachweis, dass es sich hinsichtlich der SIM-Karten bei allen Kunden um EU/EWR-Roaming-Kunden handelt, gewährt.

Das GEREK hat am 01.06.2018 eine solche Stellungnahme gemäß Artikel 2 Buchstabe b) und 3 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Amtes (GEREK-Verordnungen) und Artikel 17 Absatz 1 der Roaming-Verordnungen abgegeben.

Das GEREK vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die Roaming-VO Roaming-Dienste abdeckt, die über eine 901 IMSI für EU/EWR-Kunden mit einem Heimatnetz in einem EU-Mitgliedstaat erbracht werden. Artikel 3 Absatz 2 der Roaming-VO besage, dass die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zum Großkunden-Roaming auf objektiven Kriterien beruhen sollte. Die GEREK-Leitlinien stellten in Leitlinie 5 klar, dass es "objektiv gerechtfertigte Gründe" für eine Ablehnung geben könne. GEREK betrachtet die Tatsache, dass ein Unternehmen, das Zugang beantragt und Mobilfunk-Roaming über eine 901 IMSI anbietet, nicht als einen objektiv gerechtfertigten Grund, einen solchen Antrag abzulehnen.

Aus den Ziffern 7 und 8 der GEREK-Leitlinien ergebe sich, dass das Auskunftsersuchen des Mobilfunknetzbetreibers vor der Übermittlung eines Vertragsentwurfs angemessen sein müsse und sich auf technische Informationen und auf das beschränken habe, was kommerzielle Parteien normalerweise zu Beginn einer Vereinbarung anstreben. Das GEREK ist der

Ansicht, dass die Forderung von den Antragsgegnerinnen, die Antragstellerin darum zu bitten, Informationen über den Wohnort all seiner Kunden bereitzustellen, die den Verkehr im Netz der Antragsgegnerinnen generierten, über diese Kriterien hinausgehen, so dass in jedem Fall vor dem Eintritt in weitere Diskussionen ein Vertragsentwurf vorgelegt werden müsse.

Weitere Details des Vertrags könnten vor dem Abschluss einer Vereinbarung ausgehandelt werden, nachdem der Vertragsentwurf dem Zugangssuchenden zur Verfügung gestellt worden ist.

Im Einzelnen wird auf die weitergehenden Ausführungen in der anliegenden Stellungnahme des BEREK verwiesen, (nur in englischer Sprache vorhanden),.

#### **2.1.4. Parteifähigkeit für Streitschlichtungsverfahren**

Die besonderen Voraussetzungen an die Parteifähigkeit für das Streitbelegungsverfahren liegen für Antragstellerin und Antragsgegnerin vor. § 133 TKG beschränkt die Fähigkeit, Streitpartei eines solchen Verfahrens zu sein, auf Unternehmen, die öffentliche Telekommunikationsnetze betreiben oder Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit anbieten. Bei der Antragstellerin handelt es sich um ein Unternehmen, das Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit anbietet, indem sie als Wiederverkäuferin u.a. der Antragsgegnerin beliebigen Endnutzern auf entgeltlicher Basis Telekommunikationsdienste zur Verfügung stellt. Bei der Antragsgegnerin handelt es sich u.a. um die Betreiberin eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes in Form eines Mobilfunknetzes.

#### **2.1.5. Zulässigkeit der Anträge**

Gemäß § 133 Abs. 1 Satz 1 TKG hat die Beschlusskammer, soweit sich im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes Streitigkeiten zwischen Netzbetreibern oder Diensteanbietern ergeben und das Gesetz nichts anderes regelt, auf Antrag einer Partei nach Anhörung der Beteiligten eine verbindliche Entscheidung zu treffen.

Die sich daraus ergebenden Anforderungen an einen zulässigen Streitbelegungsantrag waren im vorliegenden Fall erfüllt.

##### **2.1.5.1 Telekommunikationsunternehmen**

Sowohl bei der antragstellenden Partei als auch bei der Antragsgegnerin des Streitbelegungsverfahrens handelt es sich um Telekommunikationsunternehmen im Sinne von § 133 Abs. 1 Satz 1 TKG.

Der im telekommunikationsrechtlichen Kontext der Verordnung verwendete Begriff der Kommunikationsdienstleistungen ist im Wesentlichen mit dem der Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne des § 3 Nr. 18 TKG identisch.

##### **2.1.5.2 Schlichtung einer konkret beschriebenen Streitigkeit**

Der Antrag der Antragstellerin ist auf die Schlichtung einer konkret beschriebenen Streitigkeit mittels einer bestimmt bezeichneten Maßnahme gerichtet, deren Erlass die Antragstellerin von der Bundesnetzagentur verlangt.

Der Antrag, zielt auf die Verpflichtung der Antragsgegnerinnen zur Vorlage eines Vertragsentwurfes für den Zugang zu einer Vorleistung ab, mit der sie ihren Kunden in Deutschland Roamingleistungen auf dem Netz der Antragsgegnerin anbieten kann. Dabei sollen die Bedingungen der Standardangebote für regulierte Roamingleistungen mit Datum vom 06.04.2018 zugrunde gelegt werden.

Nachdem die Antragstellerin zunächst mit der Antragsgegnerin zu 1) am 06.09.2016 einen Vertrag über einen Großkundenroamingzugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerinnen für nicht der Regulierung unterliegende Leistungen abgeschlossen hat, begehrte die Antragstellerin schließlich mit Schreiben vom 23.02.2017 gegenüber den Antragsgegnerinnen ausdrücklich die Vorlage eines Vertragsentwurfes („*draft contract*“) über den Zugang zu regulierten Großkundenroamingleistungen entsprechend Art. 3 der Roaming-VO.

In diesem Zusammenhang erklärte die Antragstellerin zugleich Interesse an der Zugrundelegung von Entgelten, die von der regulierten Höchstgrenze abweichen, sofern dies für die Antragsgegnerinnen denkbar erscheinen sollte. Hintergrund für diese Interessenbekundung seitens der Antragstellerin ist der Umstand, dass bei den regulierten Leistungen ausweislich der Roaming-VO speziell im Bereich der Entgelthöhe ein Verhandlungskorridor gegeben ist, solange der Anbieter nicht höhere Entgelte nimmt als die regulierten Höchstsätze.

Auch wenn der Antrag im Rahmen der öffentlich-mündlichen Verhandlung von einem Antrag auf Zugangsgewährung auf einen Antrag auf Vorlage eines Vertragsentwurfes zu den Bedingungen des zum Zeitpunkt der öffentlich-mündlichen Verhandlung vorliegenden Standardangebotes konkretisiert worden ist, so handelt es sich inhaltlich um das Begehren, das die Antragstellerin seit ihrer schriftlichen Aufforderung an die Antragsgegnerinnen vom 23.02.2017 durchgehend verfolgt hat, nämlich die Vorlage eines annahmefähigen Vertragsentwurfes entsprechend den Bedingungen, die die Antragsgegnerinnen ausweislich der von ihr bislang veröffentlichten Standardangebote auch allen anderen Nachfragern gegenüber anbietet.

Ob die Antragstellerin diese Forderungen zu Recht erhebt, ist zwischen den Beteiligten weiterhin streitig, wie sich aus deren gegensätzlichem Vorbringen gegenüber der Beschlusskammer ergibt.

Die Streitigkeit hat sich auch nicht insoweit erledigt, als die Antragsgegnerinnen zwischenzeitlich ihr Standardangebot in Hinsicht auf den Zugang zu regulierten Roamingleistungen dahingehend angepasst haben, dass nunmehr zumindest grundsätzlich auch Anbieter, die ihre Mobilfunkkunden mittels einer 901er IMSI identifizieren, dem Anwendungsbereich der Vorschrift unterfallen. Insoweit wäre es grundsätzlich denkbar, dass in dieser Grundsatzfrage zwischenzeitlich kein Streit mehr zwischen den Parteien besteht, so dass sich die Streitigkeit in dieser Hinsicht zwischenzeitlich erledigt haben könnte.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass das vorgelegte Dokument für die Antragsgegnerinnen keine rechtliche Bindungswirkung besitzt (vgl. hierzu auch die weitergehenden Ausführungen unter Ziffer 2.2.1.4).

Auch haben die Antragsgegnerinnen zumindest bislang weder gegenüber der Antragstellerin noch gegenüber der Beschlusskammer ausdrücklich bestätigt, dass sie ihre bislang vertretene Rechtsauffassung, wonach der von der Antragstellerin zur Identifizierung ihrer Kunden verwendete Mobilfunkcode 901-37 dazu führe, dass der Anwendungsbereich des Art. 3 der Roaming-VO nicht eröffnet sei, zwischenzeitlich aufgegeben hätten.

Insoweit ist nicht auszuschließen, dass die Antragsgegnerinnen für den Fall, dass die Beschlusskammer den Streit über diese Grundsatzfrage gegenständlich als erledigt ansehen würde, die Antragstellerinnen nachfolgend gleichwohl die noch ausstehende Vorlage eines Vertragsentwurfes (vgl. hierzu auch die weitergehenden Ausführungen unter Ziffer 2.2.1.4.) unter Hinweis auf eine vermeintlich fehlende Anwendbarkeit des Art. 3 der Roaming-VO verweigern würde.

Aus diesem Grunde kann vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Streitigkeit in diesem Punkt zwischenzeitlich erledigt hat.

Weiterhin streitig sind schließlich die Anforderungen an das Dokument, das von den Antragsgegnerinnen im Zusammenhang mit dem Antrag der Antragstellerin auf Vorlage eines Vertragsentwurfes nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO zu stellen sind. Während die Antragsgegnerinnen der Auffassung sind, dass sie die Forderung der Antragstellerin mit der Übersendung des in dem Schreiben vom 17.05.2018 beigefügten Dokumentes vollumfäng-

lich erfüllt hätten, besteht die Antragstellerin weiterhin auf die Vorlage eines annahmefähigen Vertragsentwurfes im Sinne des Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO.

Nicht erledigt hat sich schließlich auch der Streit über die Bedingungen, die der Vereinbarung über den regulierten Großkundenzugang zugrunde zu legen sind. So befinden sich in dem neuen und der Antragstellerin vorgelegten Standardangebot trotz der Kenntlichmachung auf dem Deckblatt, wonach es sich um die Version aus dem Dezember 2017 handeln sollte, eine Anzahl neuer Klauseln, die für den Nachfrager belastende Wirkungen haben, und ein solches Angebot insoweit auch inhaltlich nicht den Bedingungen entsprechen, die von der Antragstellerin begehrt werden und mit denen sich die Antragstellerin auch nicht zwischenzeitlich einverstanden erklärt. Das Fortbestehen dieses Dissenses hat die Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 01.06.2018 noch einmal ausdrücklich bestätigt. In diesen Punkten, die gegenständlich von den oben dargestellten Grundsatzstreitfragen trennbar sind, erweist sich die Streitigkeit als noch nicht gescheitert (vgl. hierzu auch die weitergehenden Aspekte unter Ziffer 2.1.5.3.2).

### **2.1.5.3 Versuch einer Einigung offensichtlich aussichtslos**

Unter den hier vorliegenden Umständen scheidet die Zulässigkeit des Streitbeilegungsantrages, soweit die Grundsatzfrage des Umfangs des Geltungsbereiches von Art. 3 der Roaming-VO als auch den Anforderungen für die Annahme objektiver Kriterien nach Art. 3 Abs. 2 der Roaming-VO betroffen ist, nicht daran, dass die Beteiligten nicht zuvor über die konkret streitige Frage erfolglos verhandelt hatten.

Die Zulässigkeit des Streitbeilegungsantrages scheidet allerdings, soweit die Bedingungen in Rede stehen, die bei einem grundsätzlich auch gegenüber Nachfragern, die ihre Kunden mittels 901er IMSI identifizieren, vorzulegenden Vertragsentwurf, konkret zu verwenden sind. Hier erweist sich der Versuch einer Einigung als nicht offensichtlich aussichtslos.

Im Einzelnen gilt das Folgende:

Grundsätzlich besteht ein Sachbescheidungsinteresse im Verfahren nach § 133 TKG nur dann, wenn der Antragsteller sein Anliegen zuvor ohne Erfolg im Verhandlungsweg an die andere Partei herangetragen hat.

Vgl. BVerwG; Urteil 6 C 47/06 vom 18. Dezember 2007, juris-Rn. 20

Die in dem Gedanken der Verfahrensökonomie wurzelnde Voraussetzung vorherigen, erfolglosen Verhandels gewährleistet, dass vor Durchführung eines behördlichen Streitbeilegungsverfahrens ein Interessenausgleich auf einem anderen, einfacheren bzw. schnelleren Weg – nämlich im Wege der Verhandlungen zwischen den Parteien – versucht worden ist

Vgl. Fademrecht/Fetzer in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, 2. Auflage 2015, § 133, Rn. 24 f..

#### **2.1.5.3.1. Endgültiges Scheitern der Verhandlung bei den Grundsatzfragen**

Die Verhandlungen im Zusammenhang mit der Grundsatzfrage der Anwendbarkeit von Art. 3 der Roaming-VO auf 901er IMSI und ob „objektive Kriterien“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2 der Roaming-VO vorliegen, die der Verpflichtung zur Vorlage eines Vertragsentwurfes entgegenstehen sind als gescheitert anzusehen, was sich schon daran zeigt, dass die Antragsgegnerinnen immer noch keinen Vertrag im Sinne des Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO vorgelegt haben.

Zwar haben die Antragsgegnerinnen im Rahmen der öffentlich-mündlichen Verhandlung erstmals grundsätzlich Verhandlungsbereitschaft in Bezug auf die Änderung ihres Standardangebotes in Hinsicht auf eine Einbeziehung auch von Nachfragern, die für die Identifikation ihrer Kunden 901er IMSI verwenden, geäußert. Hierbei haben diese aber zugleich deutlich gemacht, dass sie sich dies nur dann vorstellen können, wenn sich herausstellen sollte,

dass der Geltungsbereich der Roaming-VO diese Nummern ebenfalls mit umfasst. Insoweit hat sich der Streit auch nicht durch die Veröffentlichung und Vorlage des entsprechend erweiterten Standardangebotes der Antragsgegnerinnen vom 17.05.2018 gegenüber der Antragstellerin erledigt. Der Antrag der Antragstellerin zielt auf die Vorlage eines Vertragsentwurfes nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO. Ein solcher setzt allerdings einen Rechtsbindungswillen der Antragsgegnerinnen voraus. Das Standardangebot selber kann von der Antragsgegnerinnen – zumindest solange dies nicht Gegenstand einer Überprüfung durch die Bundesnetzagentur nach Art. 3 Abs. 6 UAbs. 9 der Roaming-VO geworden ist – grundsätzlich, das bedeutet vorbehaltlich weitergehender Verpflichtungen aus der Roaming-VO, von den Antragsgegnerinnen - jederzeit wieder geändert werden, worauf auch die Antragsgegnerinnen mit Schreiben vom 05.06.2018 noch einmal ausdrücklich selber hingewiesen haben.

Festzuhalten bleibt, dass die Antragsgegnerinnen seit dem ersten Antrag auf Zugang und Vorlage eines Vertragsentwurfes zu einem regulierten Großkundenzugangsprodukt, vom 23.02.2017 (s.o.), keine verbindliche Zusage zur Berücksichtigung von 901er IMSI getätigt haben. Hinweise, dass dies künftig auf freiwilliger Basis zu erwarten ist, sind insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch das zuletzt vorgelegte Dokument ausdrücklich keine Rechtsverbindlichkeit besitzt, nicht ersichtlich. Schließlich ist der Antragstellerin – angesichts der gesetzlichen Pflicht zur Vorlage eines Vertragsentwurfes einen Monat nach Eingang des Antrages - ein weiteres Zuwarten nicht mehr zuzumuten.

#### **2.1.5.3.2. Kein endgültiges Scheitern bei den konkreten Zugangsbedingungen**

Einer Entscheidung im Wege des Streitschlichtungsverfahrens über die von den Antragsgegnerinnen vorgesehenen Klauseln und damit auch über den Antrag der Antragstellerin, die Bedingungen des „alten“ Standardangebotes zugrunde zu legen, steht vorliegend entgegen, dass in Hinsicht auf diese Bedingungen die Verhandlungen noch nicht als gescheitert anzusehen sind.

So hat die Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 01.06.2018 und damit sechs Tage vor dem Ende der Verfahrensfrist gegenüber der Beschlusskammer mitgeteilt, dass sie sich trotz des Umstandes, dass in dem neuen Standardangebot gegenüber dem „alten“ Standardangebot zusätzliche Klauseln mit aufgenommen worden sind, dazu bereit erklärt, bestimmte Nachweispflichten bzw. gewisse Zugeständnisse in Bezug auf die Reichweite des Großkundenroamingzugangs zu akzeptieren, die in der alten Fassung des Standardangebotes so nicht vorgesehen sind.

Während ausweislich von Ziffer 1.10 des von den Antragsgegnerinnen zum 17.05.2018 neu vorgelegten Standardangebotes – unabhängig von den seitens der Beschlusskammer unter Ziffer 2.2.3 aufgeführten sonstigen Vorbehalten zu dem in dieser Klausel vorgesehenen Sanktionsmechanismus - als auch dem letzten Schriftsatz der Antragstellerin vom 01.06.2018 nunmehr Einigkeit darüber zu bestehen scheint, dass der Nachweis einer ordnungskonformen Verwendung der in Anspruch genommenen Leistungen vorliegend im Rahmen eines Audits durch einen unabhängigen Dritten erfolgen könnte, besteht noch Dissens über die Anforderungen, unter welchen Umständen eine solche Kontrolle durchzuführen ist und von welcher Seite die Kosten für den Audit zu übernehmen ist. Während in der neuen Klausel des Standardangebotes vom 17.05.2018 vorgesehen ist, dass die Antragstellerin die Kosten zu tragen habe, fordert die Antragstellerin mit Schreiben vom 01.06.2018 nunmehr etwa ausdrücklich die Kostenübernahme durch die Antragsgegnerinnen.

Aus Sicht der Beschlusskammer sind hier speziell auch im Nachgang zu der gegenständlich getroffenen Entscheidung zu dem ersten Teil einer Gesamteinigung und auch vor dem Hintergrund der unter Ziffer 2.1.5.3.5 erfolgenden weiteren Hinweise der Beschlusskammer zu der Ausgestaltung möglicher zulässiger Bedingungen im Zusammenhang mit etwaigen Nachweisverpflichtungen auch nach dem Schreiben der Antragsgegnerinnen vom 05.06.2018 noch hinreichende Chancen zu einer einvernehmlichen Einigung erkennbar.

### **2.1.5.3.3. Sachbescheidungsinteresse an Grundentscheidung**

Dass gegenständlich über die Verpflichtung zur Vorlage eines annahmefähigen Vertragsentwurfes über den regulierten Großkundenzugang entschieden wird, nicht jedoch bereits, wie von der Antragstellerin beantragt, über die konkrete Ausgestaltung der zugrunde zu liegenden Bedingungen, lässt das Bescheidungsinteresse der Antragstellerin über diesen damit ersten Schritt auf dem Weg zu einer angemessenen Ausgestaltung eines Vertragsverhältnisses nicht entfallen. Sofern im Nachfolgenden zwischen den Parteien keine Einigung über die strittig gebliebenen Punkte erzielt werden sollte, besteht die Möglichkeit, die Bedingungen dann im Rahmen eines ggf. folgenden weiteren Streitbeilegungsverfahrens festlegen zu lassen.

Auch wenn eine rasche endgültige Beilegung der Gesamtstreitigkeit damit noch nicht erfolgt, so trägt die Zweistufigkeit dadurch, dass die auf der ersten Stufe ergehende Verpflichtung den Antragsgegnerinnen zunächst weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten überlässt, zu einer fairen Behandlung der Streitigkeiten bei, da hierdurch die Besonderheiten des Einzelfalls über mögliche Kontrollmechanismen zur Verhinderung von zweckwidrigen Nutzungen durch privatautonome Verhandlungen, die sich allerdings an den Rahmenvorgaben der Roaming-VO ausrichten müssen, sachnah berücksichtigt werden können.

### **2.1.5.3.4. Zwischenergebnis**

Während die Verhandlungen demnach in Hinsicht auf die grundsätzliche Frage der Anwendbarkeit der Roaming-VO auf die 901er IMSIS sowie die Anforderungen, die an das Vorliegen von „objektiven Kriterien“ zu stellen sind, die die Vorlage eines Vertragsentwurfes hindern können, als gescheitert anzusehen sind und diesbezüglich auch noch keine Erledigung eingetreten ist, sind die Verhandlungen nicht als „gescheitert“ anzusehen, soweit die konkrete Ausgestaltung der Bedingungen des Vertragsentwurfes im Einzelnen in Rede steht.

### **2.1.5.4 Verpflichtungen aus der Roamingverordnung**

Die im Verfahren des § 133 TKG beizulegende Streitigkeit muss nach den im nationalen Recht vorgesehenen Tatbestandsmerkmalen im Zusammenhang stehen mit "Verpflichtungen aus diesem Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes". Verpflichtungen aus dem Telekommunikationsgesetz sind die gesetzesunmittelbaren Verpflichtungen, während es sich bei Verpflichtungen aufgrund des Telekommunikationsgesetzes um solche handelt, die in Ausübung einer in diesem Gesetz angelegten Ermächtigung, insbesondere durch Verwaltungsakt der Bundesnetzagentur, begründet worden sind (vgl. Attendorn, a.a.O. Rn. 18 ff.).

Bei der hier umstrittenen Verpflichtung der Antragsgegnerinnen, einen Vertragsentwurf für einen regulierten Großkundenzugang auf der Grundlage der Bedingungen des von dieser verwendeten Standardangebotes vorzulegen, handelt es sich zunächst einmal um keine Verpflichtung aufgrund des Telekommunikationsgesetzes, sondern um eine Verpflichtung aus der Roamingverordnung (Art. 3 Abs. 5 S. 2 RVO). Die Regelungen der RVO gelten gemäß Art. 288 AEUV unmittelbar auch in Deutschland.

Die Anwendbarkeit des § 133 TKG ergibt sich im vorliegenden Fall aus der in Art. 17 Abs. 1 der Roaming-VO enthaltenen Verweisung auf Art. 20 und 21 der Rahmenrichtlinie 2002/19/EG und die diese umsetzenden nationalen Streitbeilegungsvorschriften. Vor diesem Hintergrund überlagern die in dieser Verordnungsvorschrift benannten Tatbestandsmerkmale in Bezug auf den möglichen Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens die entsprechenden Begrenzungen auf nationaler Ebene.

Dementsprechend richtet sich die Zulässigkeit der Vorschriften des Streitbeilegungsverfahrens nach den in Art. 17 Abs. 1 der Roaming-VO benannten Merkmalen und damit dem Erfordernis, dass es sich bei der Streitigkeit um eine solche zu handeln hat, die mit Verpflich-

tungen aus bzw. aufgrund dieser Verordnung zwischen Unternehmen, die in einem Mitgliedsstaat elektronische Kommunikationsnetze oder –dienste bereitstellen, in Zusammenhang stehen.

## **2.2. Materielle Rechtmäßigkeit**

Dem Antrag der Antragstellerin war nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO in dem tenorierten Umfang stattzugeben, da die Antragsgegnerinnen dem insoweit zumutbaren Antrag dies durch die Verordnung begünstigen Nachfrager auf regulierten Großkundenzugang nicht stattgegeben, sondern die Vorlage eines Vertragsentwurfes trotz Fehlens des Nachweises objektiver Kriterien verweigert haben.

Soweit der Antrag auch die Anordnung konkreter Bedingungen für den Zugang in der Form der Bedingungen des Standardangebotes vom 06.02.2018 vorsieht, war diesem Antrag nicht stattzugeben, weil insoweit die Vertragsverhandlungen noch nicht als gescheitert zu betrachten sind.

### **2.2.1. Ermächtigungsgrundlage für den Tenor zu 1.**

Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verpflichtung ist Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO, wobei bei deren Anwendung und Auslegung den Vorgaben der GEREK-Leitlinien als auch der Stellungnahme des GEREK „weitestgehend Rechnung“ zu tragen ist (Art. 3 Abs. 3 Verordnung 2009/1211/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, AM. L 337/1 vom 18.12.2009) und § 36 Abs. 1 VwVfG.

#### **2.2.1.1 Verpflichtete im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Roaming-VO**

Die Antragsgegnerinnen sind als Betreiber eines terrestrischen öffentlichen Mobilfunknetzes in Deutschland im Sinne von Art. 3 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 2 lit e) der Roaming-VO Verfahrensadressatinnen.

#### **2.2.1.2 Begünstigte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO**

Bei der Antragstellerin, die im Umfang des Tenors durch diesen Beschluss begünstigt wird, handelt es sich um eine Begünstigte gemäß Art. 3 Abs. 1 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO.

##### **2.2.1.2.1. Allgemeine Anforderungen**

Begünstigte i.S. Art. 3 der Roaming-VO ist nach Ziffer 4 der GEREK-Leitlinien jedes Unternehmen, das nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats berechtigt ist, Roaming-Dienste für Roaming-Kunden in diesem Mitgliedstaat zu erbringen, , um Roaming-Kunden im EWR zu bedienen. Dazu gehören MNOs, Full- und Light-MVNOs und Reseller.

Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die Antragstellerin ist ein MVNO und begehrt den Zugang, um Roaming-Kunden im EWR zu bedienen. Auch stehen dieser Betätigung keine nationalen Rechtsvorschriften entgegen.

##### **2.2.1.2.2. Verwendung von ITU-Nummernressourcen**

Der Annahme einer tatbestandlichen Begünstigtenposition der Antragstellerin steht nicht entgegen, dass ihr virtuelles Mobilfunknetz auf der Verwendung von ITU 901-37 Nummernressourcen beruht.

Ein Mobilfunk-Roaming-Dienst, der über eine 901 IMSI für EU/EWR-Kunden erbracht wird, fällt unter die Roaming-VO, wenn sich sein Heimatnetz in einem EU-Mitgliedstaat befindet. Transatel betreibt in EU-Mitgliedsstaaten ein Heimatnetz, das für Mobilfunk-Dienste verwendet wird, die über eine 901 IMSI für EU/EWR-Kundenerbracht werden.

Im Einzelnen gilt das Folgende:

Das GEREK hat in seiner Stellungnahme vom 01.06.2018 auf eine entsprechende Nachfrage der Bundesnetzagentur mitgeteilt, dass die Roaming-Verordnung keine Bestimmungen über die Nummerierung von SIM-Karten oder Endnutzern enthalte. Die Roaming-VO konzentriere sich vielmehr auf den in Artikel 2 Abs. 2 lit. g) der Roaming-Verordnung definierten "Roaming-Kunden", der wie folgt definiert werde:

„Roamingkunde“ ist ein Kunde eines Anbieters von regulierten Roamingdiensten in einem terrestrischen öffentlichen Mobilfunknetz in der Union, dessen Vertrag oder Vereinbarung mit diesem Roaminganbieter unionsweites Roaming ermöglicht;..“

Leitlinie 4 der GEREK-Leitlinien (BoR (17) 114) gebe den nationalen Regulierungsbehörden Leitlinien vor, die Folgendes vorsehen (Anmerkung: nicht autorisierte deutsche Übersetzung:

"GEREK ist der Auffassung, dass ein Roaming-Kunde beispielsweise durch die Nummerierung von Ressourcen aus den EWR-Mitgliedstaaten identifiziert werden könnte, die mit der ITU-Empfehlung E.164 oder der ITU-Empfehlung E.212 übereinstimmen.“

Obwohl die Nummerierung einen Roaming-Kunden identifizieren könne, betrachtet GEREK dies nicht als das einzige Element, das berücksichtigt werden müsse. Tatsächlich sei es relevant, dass die in Artikel 2 Abs. 2 lit. d) der Roaming-VO festgelegte Definition des Begriffs "Heimatnetz" wie folgt laute:

„Heimatnetz“ ist ein öffentliches Mobilfunknetz in einem Mitgliedstaat, das vom Roaminganbieter genutzt wird, um für einen Roamingkunden regulierte Endkunden-Roamingdienste bereitzustellen.“

Die Roaming-VO decke daher Roaming-Dienste ab, die über eine 901 IMSI für EU/EWR-Kunden mit einem Heimatnetz in einem EU-Mitgliedstaat erbracht werden. Artikel 3 Abs. 2 der Roaming-VO besage, dass die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zum Großkunden-Roaming auf objektiven Kriterien beruhen sollte. Die GEREK-Leitlinien stellten in Leitlinie 5 klar, dass es "objektiv gerechtfertigte Gründe" für eine Ablehnung geben sollte. GEREK betrachtet die Tatsache, dass ein Unternehmen, das Zugang beantragt und Mobilfunk-Roaming über eine 901 IMSI anbiete, nicht als einen objektiv gerechtfertigten Grund, einen solchen Antrag abzulehnen.

Im Ergebnis vertritt das GEREK daher die Auffassung, dass ein Mobilfunk-Roaming-Dienst, der über eine 901 IMSI für EU/EWR-Kunden erbracht wird, unter die Roaming-VO fällt, wenn sich sein Heimatnetz in einem EU-Mitgliedstaat befindet.

Die Beschlusskammer, die bei ihrer Entscheidung die Stellungnahme des GEREK nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung 2009/1211/EG weitestgehend Rechnung zu tragen hat, hält die Erwägungen des GEREK für überzeugend. Es liegen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass der Geltungsbereich der Roaming-VO nicht auch auf 901er IMSI erstreckt sein sollte.

Insbesondere führt der Umstand, dass der Betreiber eines virtuellen Mobilfunknetzes zur Identifikation seiner Kunden länderagnostische Nummernressourcen (hier: ITU 901-37 IMSI) verwendet, nicht dazu, dass das von diesem betriebene Netz bzw. die von ihm betriebenen Netze nunmehr zu einem grenzüberschreitenden Netz zusammenwachsen würden. Unabhängig davon, dass auch länderspezifische IMSI von reisenden Kunden auch außerhalb des Heimatnetzes verwendet werden können, was auch nach dem Verständnis der Antragsgegnerinnen nicht zu einer Verbreiterung des dem Anbieter zuzurechnenden nationalen Netzbetriebes führt, wird von Seiten der Antragsgegnerinnen sowie der Beigeladenen zu 4. und zu 6. verkannt, dass sich der Umfang des Heimatnetzes allein nach dem Umfang des Netzes

der Vertragspartners – in Hinsicht auf ihr virtuell betriebenes Netz auf die Netzabdeckung ihres Gastnetzbetreibers - richten kann. Mobilfunknetze verfügen entsprechend der national erfolgenden Frequenzzuteilung über nationale Ausmaße.

Auch das TKG definiert in Übereinstimmung mit der unionsrechtlichen Vorgabe nach Art. 2 lit. a) der Rahmenrichtlinie ein „Telekommunikationsnetz“ in § 3 Nr. 27 nicht anhand der Verwendung bestimmter Nummerierungsressourcen, sondern anhand der tatsächlich bestehenden Übertragungssysteme und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeinrichtungen. Daher kann ein „globales“ Netz nicht allein dadurch entstehen, dass die Antragstellerin ihre SIM-Karten anders kennzeichnet — nämlich mit dem MCC 901 statt mit einem länderspezifischen MCC.

Unabhängig davon wird noch darauf hingewiesen, dass für den Anbieter des Großkundenroamingzugangs letztlich auch bei einem Zugangssuchenden, der zur Identifikation seiner Kunden länderspezifische SIM-Karten verwendet, nicht zweifelsfrei ersichtlich ist, ob der Zugangssuchende letztendlich tatsächlich unionsweite Roamingdienste anbietet, und zwar weder mit Blick auf den territorialen Aspekt (d.h. Angebot an Endkunden in einem Mitgliedstaat zur Nutzung für Reisen in einen anderen Mitgliedstaat) noch auf den zeitlichen Aspekt (Nutzung für vorübergehende Reisen). So können auch Ausländer aus Nicht-EU-Staaten Mobilfunkverträge mit Anbietern aus der EU abschließen. In welchem Umfang der Zugangssuchende dann diese Kunden für die Abrechnung auf der Vorleistungsebene aussortiert, ist für den Zugangsanbieter erst einmal nicht ersichtlich. Insoweit kann auch die Nutzung einer EU-Nummer in jedem Fall nur eine Vermutungswirkung dafür geben, dass es sich bei einem Kunden, der durch diese Nummer adressiert wurde, auch tatsächlich um einen EU-Kunden im Sinne der Roaming-V-VO handelt. Sollte es der Zugangssuchende auf eine missbräuchliche Inanspruchnahme der regulierten Vorleistungsentgelte anlegen, dürften gerade länderspezifische IMSIs vermeintlich weniger Verdacht auslösen und sich daher hierfür ggf. besonders eignen. Ein genereller Vorab-Ausschluss von Anbietern, die bei ihrem Geschäftsmodell für die Identifizierung ihrer Kunden in nummerierungsrechtlich zulässiger Weise ITU-Nummern verwenden, ist in der Roaming-VO nicht angezeigt und vor dem Hintergrund der im Rahmen der Änderungsverordnung (EU) 2017/9020 vom Rechtsetzer ausdrücklich mit aufgenommenen Möglichkeiten für den Zugangsgewährenden, missbräuchliche Verhaltensweisen zu verhindern, auch nicht erforderlich.

Ebenso wenig überzeugt es, wenn die Beigeladene zu 6. vorträgt, dass das von der Roaming-VO intendierte Szenario immer mit nationalen Rufnummern abgebildet werden könne, so dass die Verwendung von Shared Country Codes ein Beleg für die Abweichung der Roaming-VO darstelle, weil im Rahmen der Zuteilung von ITU-Nummern keine Prüfung entsprechend den Kriterien der Roaming-VO nach der Definition eines Heimatnetzbetreibers vorgenommen wird. Unabhängig davon wird in dem von der Beigeladenen zitierten Antragsformular der ITU davon gesprochen, dass nachzuweisen ist, dass andere Nummernalternativen für die von dem Nachfrager verfolgten Zwecke nicht dienlich sind („appropriate“). Eine fehlende Dienlichkeit nationaler Rufnummern muss sich nicht zwangsläufig aus dem Umstand ergeben, dass nicht auch andere Rufnummern für diese Zwecke verwendet werden können – ggf. aber mit einem entsprechend höheren administrativen Aufwand, wie es bei der Beantragung von Rufnummern von einer Vielzahl von nationalen Regulierungsbehörden bei dem Angebot von globalen Diensten, wie sie gerade von der Antragstellerin erbracht werden, der Fall sein kann. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, inwieweit bei der Nutzung von Datenroamingdiensten, die entsprechend der Definition in Art. 2 lit. k) der Roaming-VO *„Roamingkunden ... die Nutzung paketvermittelter Datenkommunikation ermöglicht, während er mit einem besuchten Netz verbunden ist zwei Netze in Anspruch genommen werden sollten“*. Auch verfügt ein Kunde regelmäßig nur über einen Wohnsitz bzw. stabile Bindungen zu nur einem Netz. Dass die 901er Nummern für Datenkommunikation in einem Netz oder für Kunden mit nur einem Wohnsitz nicht verwendet werden, wird auch von der Beigeladenen zu 6 nicht vorgetragen.

### **2.2.1.3 Zumutbarer Antrag auf Großkundenroamingzugang**

Der Antrag der Antragstellerin, der sich auf die Vorlage eines Vertragsentwurfes über einen regulierten Großkundenzugang entsprechend den Bedingungen des Standardangebotes der Betroffenen zum 02.06.2018 nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 i.V.m. Art. 2 lit. o) der Roaming-VO richtet, ist gemäß Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO in dem tenorierten Umfang zumutbar.

#### **2.2.1.3.1. Allgemeine Anforderungen an die Zumutbarkeit**

In der Roaming-VO befindet sich keine weitergehende Erläuterung des Begriffes eines „zumutbaren“ Antrages. Nach dem allgemeinen Wortverständnis wird ein Antrag dann nicht als zumutbar erachtet werden können, wenn sich dieser als unvollständig oder in seiner Zielrichtung, das bedeutet der Art und Weise des begehrten Zugangs unbestimmt erweisen sollte. Die Antragstellerin hat klar gemacht, dass sie Zugang zu den regulierten Bedingungen haben möchte und die Bedingungen zugrunde gelegt werden sollen, die die Antragsgegnerin auch allen anderen Zugangspetenten gewährt.

#### **2.2.1.3.2. Besondere inhaltliche Anforderungen**

Unter einem zumutbaren Antrag ist weiterhin unter Rückgriff auf Ziffer 3 der GEREK-Leitlinien ein Antrag zu verstehen, der sich auf einen Zugang richtet, der erforderlich ist, damit der Zugangssuchende einen Roaming-Dienst (und entsprechende Zusatzdienste) von angemessener Qualität und Spezifikation bereitstellen kann. Unbeachtlich ist insoweit für den Regelfall, ob mit einem solchen Antrag im Einzelnen auch unangemessene Bedingungen durchgesetzt werden sollen. Dies ist für die nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO weiter zu prüfende Frage, ob es sich um einen Vertrag handelt, der den Vorgaben des Art. 3 der Roaming-VO entspricht, von Bedeutung, nicht hingegen für die Zumutbarkeit des Antrags beeinträchtigt.

Ausgehend hiervon ist der Antrag im tenorierten Umfang zumutbar, weil er erforderlich ist, damit der Zugangssuchende einen Roaming-Dienst (und entsprechende Zusatzdienste) von angemessener Qualität und Spezifikation bereitstellen kann. Andernfalls bliebe die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen in diesem Segment im Wesentlichen auf Betreiber beschränkt, die in den betreffenden Mitgliedsstaaten selber entsprechende (virtuelle) Mobilfunknetze betreiben.

#### **2.2.1.3.3. Fazit zum zumutbaren Antrag**

Unbeachtlich ist insoweit für den Regelfall, ob mit einem solchen Antrag im Einzelnen auch unzumutbare Bedingungen durchgesetzt werden sollen, da dies vor allem für die nach Art. 3 Abs. 2 weiter zu prüfende Frage des Vorliegens von objektiven Kriterien, die eine Ablehnung des Zugangsbegehrens rechtfertigen könnten entscheidend ist. Da sich das Begehren der Antragstellerin allerdings auf die Vorlage eines Vertragsentwurfes, der den Bedingungen des Standardangebotes entspricht, bezieht, ergeben sich zumindest keine offensichtlichen Anhaltspunkte für die Beantragung von unzumutbaren Bedingungen.

#### **2.2.1.4 Ablehnung des Antrags durch Betroffene**

Die Antragsgegnerinnen haben dem auf regulierten Großkundenzugang gerichteten Antrag der Antragstellerin bislang nicht stattgegeben.

Ihre Ablehnung ergibt sich jedoch hinreichend aus ihrer Einlassung im Verfahren mit Mail vom 17.05.2018, in der sie der Antragstellerin zunächst lediglich ein Standardangebot vorgelegt haben, das überdies entgegen der Bezeichnung auf der Deckseite des beigelegten

Standardangebots nicht dem Stand vom 08.12.2017 und damit auch in inhaltlicher Hinsicht nicht dem Antrag der Antragstellerin entsprach.

Das vorgelegte Dokument wird auch nicht dadurch zu einem antragskonformen Vertragsentwurf, dass die Antragsgegnerinnen mit Schreiben vom folgenden Tage an die Beschlusskammer im ersten Absatz das Dokument noch als „Vertragsentwurf“ bezeichnet haben, der jetzt vorgelegt worden sei. Bezeichnenderweise sprechen die Antragsgegnerinnen in dem folgenden Absatz auch selber davon, dass sie mit der jetzigen Vorlage der vermeintlich beantragten Vorlage eines Standardangebotes entsprechen wollten, so dass sich aus ihrer Sicht das Verfahren damit erledigt hat.

Der Wille der Antragsgegnerinnen, der Antragstellerin allein ein Standardangebot im Sinne des Art. 3 Abs. 5 S. 1 HS.2 der Roaming-VO und nicht wie beantragt, einen Vertragsentwurf im Sinne des Art.3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO, zu übermitteln, tritt schließlich auch im Schreiben der Antragsgegnerin vom 05.06.2018 und damit einen Tag vor der gegenständlich getroffenen Entscheidung hervor, in der diese ausdrücklich mitteilen, dass sich aus der Roaming-VO kein Anspruch auf die Vorlage eines Standardangebotes in einer nicht mehr aktuellen Fassung ableiten lasse.

Die Vorlage und Veröffentlichung des mit E-Mail vom 17.05.2018 an die Antragstellerin sowie mit Schreiben vom 18.05.2018 an die Bundesnetzagentur übermittelten Dokumentes erfüllt dementsprechend auch allenfalls die aus Art 3 Abs. 5 S. 1 HS. 2 der Roaming-VO postulierte Pflicht zur Zur-Verfügung-Stellung eines Standardangebotes. Unter einem Standardangebot ist hierbei ein generelles, für eine Vielzahl von Verträgen vorgesehenes Angebot zu verstehen.

Hiervon unberührt bleibt die Verpflichtung der Antragsgegnerinnen, auf die Nachfrage von Begünstigten einen konkreten Vertragsentwurf vorzulegen, welche aus der kumulativ geltenden Vorschrift des Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO folgt.

Zwar ist zu erwarten, dass aufgrund des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung konkrete Vertragsverhandlungen inhaltlich auf der Grundlage des Standardangebotes geführt werden und dass dieses in angemessenen Fällen Vertragsinhalt wird, wie dies die Antragsgegnerinnen auch in ihrem Schreiben vom 05.06.2018 angekündigt hat.

Dessen ungeachtet handelt es sich bei der Vorlage des Standardangebotes einerseits und der Vorlage eines konkreten Vertragsentwurfes um zwei formal unterschiedliche Akte, die nicht untereinander austauschbar sind.

Darüber hinaus genügt das von der Betroffenen vorgelegte Standardangebot auch inhaltlich nicht den Anforderungen eines Vertragsentwurfes nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO, weil wesentliche Vertragsbestandteile, wie eben die Bezeichnung der Vertragsparteien, fehlen.

Weiterhin fehlt es in Hinsicht auf das vorgelegte Standardangebot offenkundig an einem Rechtsbindungswillen der Antragsgegnerinnen. So wird auf dem Deckblatt deutlich auf den unverbindlichen Charakter des Angebotes hingewiesen („*Non-Binding-Permanent Reference Offer*“). Anders als ein Standardangebot nach Art. 3 Abs. 5 S. 1 der Roaming-VO zeichnet sich ein vorzulegender Vertragsentwurf demgegenüber gerade dadurch aus, dass dieser soweit vervollständigt und mit einem Rechtsbindungswillen versehen, dem Nachfrager „zur Unterschrift“ vorzulegen ist (Vgl. Ziffer 41 der GEREK-Leitlinien: „A draft contract should be made available to the access seeker for signature within one month of the access request.“).

Das Erfordernis der Annahmefähigkeit des vorzulegenden Vertragsentwurfes bedeutet nicht notwendigerweise, dass dieser Vorschlag dann in der Form den späteren tatsächlichen Vertragsinhalt bilden muss. Sofern der vorgelegte Entwurf allerdings den Vorstellungen des Nachfragers entspricht, so kommt die Vereinbarung zustande, sobald der Nachfrager diesen unterzeichnet.

Auch in seiner inhaltlichen Reichweite entspricht das vorgelegte Standardangebot nicht dem Antrag der Antragstellerin. In der öffentlich-mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin

ihren Antrag auf Zugang zum Großkundenangebot der Antragsgegnerinnen auf Nachfrage der Beschlusskammer dahingehend klargestellt, dass sie den Zugang entsprechend dem damals geltenden Standardangebotsbedingungen begehrt, wie er auch den anderen Nachfragern angeboten worden ist. Ob damit der Stand zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung oder aber, wie die Antragstellerin zuletzt mit Schreiben vom 01.06.2018 noch einmal präzisiert hat, zum Zeitpunkt der Stellung des Antrages zum 06.02.2018 der Fall ist, kann dahinstehen, da in dem betreffenden Zeitraum keine Änderung des Standardangebotes vorgenommen worden ist.

Die von den Antragsgegnerinnen vor dem 17.05.2018 auf ihrer Webseite veröffentlichten Standardangebote enthielten, soweit ersichtlich, keine Maßnahmen zur Verhinderung von zweckwidriger oder missbräuchlicher Nutzung der regulierten Roamingleistungen entsprechend Art. 3 Abs. 6 der Roaming-VO. Auch war nicht vorgesehen, dass diese Fragen, bis zu einer etwaigen späteren Anpassung zunächst ausgeklammert werden sollten.

Unabhängig davon genügt ein solches unvollständiges Angebot nicht den Anforderungen des Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO, weil es weder annahmefähig ist noch eine hinreichende Grundlage für kurzfristig abzuschließende Vertragsverhandlungen bildet.

### **2.2.1.5 Fehlen eines ausreichenden Ablehnungsgrunds**

Auch liegt kein beachtlicher Grund zur Ablehnung des Antrages im Sinne des Art. 3 Abs. 2 der Roaming-VO vor, da die Ablehnung des Antrages der Antragstellerin auf Vorlage eines Vertragsentwurfes zu den regulierten Entgelten nicht durch objektive Kriterien im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der Roaming-VO begründet ist.

Zwar haben die Antragsgegnerinnen mit dem Hinweis auf ein erhöhtes Missbrauchspotential, das sich aus der kommerziellen Natur des von der Antragstellerin verfolgten Geschäftsmodells, das durch die Verwendung von global verwendbaren 901er IMSIs zur Identifikation ihrer Kunden sowie dem Umstand, dass die Antragstellerin auch gegenüber Kunden außerhalb der EU Dienste anbietet, ergebe, Kriterien geltend gemacht, die sich objektiv im Sinne der Roaming-VO erweisen können.

Allein das Vorliegen eines erhöhten Missbrauchspotentials genügt allerdings nicht zur Ablehnung eines Zugangsantrages, soweit dieses, wie vorliegend, durch begleitende Präventionsmaßnahmen in angemessener Weise eingehegt werden kann.

### **2.2.1.6 Objektive Kriterien**

Unter objektiven Kriterien sind solche zu verstehen, die außerhalb der Person des Begünstigten liegen.

Über die Beschränkung des Art. 3 Abs. 2 der Roaming-VO auf objektive Kriterien ist die Anerkennungsfähigkeit subjektiver Elemente hinsichtlich dieses Tatbestandsmerkmals ausgeschlossen.

Zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dieser Frage gibt der vorliegende Fall jedoch keinen Anlass. Denn soweit die Antragsgegnerinnen das aus der Verwendung von 901er IMSIs in Verbindung mit einer global ausgerichteten Kundenbasis resultierende höhere Potential für ordnungswidrige Nutzung der regulierten Leistungen und die Notwendigkeit von Verfahren zum Nachweis einer ordnungskonformen Verwendung der Leistungen geltend macht, handelt es sich um Gründe, die das Geschäftsmodell betreffen und von der Person der Antragstellerin unabhängig sind.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit für den angefragten Mobilfunknetzbetreiber, einen Antrag auf Zugang zurückzuweisen, führt das GEREK in seinen Leitlinien unter Ziffer 5 weiter aus, dass Anträge aus sachlich gerechtfertigten Gründen und gegebenenfalls mit Beweisen abgelehnt werden können.

Dabei wird betont, dass der Mobilfunkbetreiber während der Prüfung des Antrags keine Informationen über den kommerziellen Charakter der Dienste einholen darf, die der Zugangssuchende anzubieten gedenkt, außer um zu überprüfen, dass der betreffende Roaming-Dienst nicht für andere Zwecke als die Bereitstellung regulierter Roaming-Dienste für die Kunden der Roaming-Anbieter verwendet wird, während diese in regelmäßigen Abständen unterwegs sind.

#### **2.2.1.6.1. Zweckwidrige Nutzung als geeignetes „objektives Kriterium“**

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Umstand, ob ein Roaming-Dienst entsprechend dem Zweck der Verordnung verwendet wird - für den Fall, dass sich ein entsprechender Verdacht auf zweckwidrige Nutzung als begründet erweist - ein objektives Kriterium für die Ablehnung eines entsprechenden Zugangsgesuches bilden kann.

Der Zweck der Roaming-VO wird in Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung 2016/2286 der Kommission vom 15. Dezember 2016 dahingehend definiert, dass die Roaming-VO für Roaming-Kunden gelten soll, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz oder stabile Bindungen haben, die eine häufige und erhebliche Präsenz in dem Mitgliedstaat dieses Roaming-Anbieters während ihrer vorübergehenden Reisen in der Union mit sich bringen.

Allein auf der Grundlage des Umstandes, dass die Antragstellerin globale IMSIs verwendet und der weiteren Tatsache, dass sie ihre Dienste auch an Kunden, die weder ihren Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat der EU haben, noch entsprechende stabile Bindungen aufweisen, anbietet, ist allerdings noch kein Nachweis für das Vorliegen von objektiven Kriterien im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Roaming-VO gegeben, der den Antragsgegnerinnen das Recht verleiht, den gegenständlichen Antrag abzulehnen.

Ein solcher wäre erst dann anzunehmen, wenn sich der Zugangssuchende berechtigten Informationsanfragen verweigern würde bzw. die erfolgten Antworten, begründete Zweifel an der Möglichkeit zur Sicherstellung einer verordnungskonformen Verwendung der Leistungen liefern würden. Hierfür bestehen aber aus den nachfolgend dargestellten Gründen keine Anhaltspunkte.

#### **2.2.1.6.2. Anforderungen an das Informationsverlangen**

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass an das jeweilige Informationsverlangen inhaltliche Anforderungen zu stellen sind, bevor sich daraus eine Rechtfertigung für eine ablehnende Bescheidung des Zugangsbegehrens begründet.

Dabei sind auch die gesetzlichen Zeitvorgaben mit in den Blick zu nehmen. So gibt Art. 3 Abs. 5 S. 2 vor, dass Mobilfunkunternehmen dem Unternehmen, das Zugang begehrt, innerhalb eines Monats nach Antragseingang beim Mobilfunknetzbetreiber einen Entwurf eines Vertrages vorzulegen haben. Die Vorgabe von einem Monat ist dabei als Maximum zu verstehen (vgl. auch Ziffer 39 der GEREK-Leitlinien). Etwaige Informationsverlangen sind daher vom Umfang her so zu halten, dass diese so zeitnah von dem Nachfrager beantwortet werden können, dass der komplette Prozessablauf auf Seiten des in Anspruch genommenen Mobilfunknetzbetreibers innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist zur Vorlage des Vertragsentwurfes (bzw. zur Entscheidung über die Ablehnung der Vorlage eines Vertragsentwurfes) abgeschlossen werden kann.

In diesem Zusammenhang weist das GEREK in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Leitlinien 7 und 8 näher festlegen, welche Informationen im Voraus verlangt werden können (folgend eine nicht autorisierte deutsche Übersetzung):

*" Die von den Zugangsanbietern verlangten Informationen sind auf das für die Bereitstellung eines effizienten Zugangsdienstes erforderliche Mindestmaß, zusammen mit allen Beweisen, die nach dem nationalen Recht erforderlich sind, zu beschränken, um festzustellen, dass der Zugangssuchende nach Artikel 3 der Roaming-VO be-*

*rechtigt ist, den Zugang zu beantragen. Informationen können zu Beginn von Diskussionen über den Zugang benötigt werden. Weitere Informationen können während der gesamten Laufzeit der Zugangsvereinbarung verlangt werden. (Leitlinie 7.)."*

*"GEREK erwartet, dass sich nicht-technische Informationen auf solche Informationen beschränken, die gewerblich tätige Parteien normalerweise zu Beginn einer Vereinbarung voneinander verlangen würden. Von den Zugangssuchenden sollte insbesondere nicht erwartet werden, dass sie Angaben zu dem Dienst machen, den sie vorhaben anzubieten, wenn diese vernünftigerweise als wirtschaftlich vertraulich angesehen werden könnten. Erforderliche technische Informationen für den Weiterverkauf von Roaming- und Direktzugangsdiensten müssen sich auf technische Informationen z. B. über Schnittstellen und Protokolle des Zugangssuchenden beschränken, die zur Beurteilung der Kompatibilität mit den vom Zugangsprovider angebotenen Diensten erforderlich sind. ....(Leitlinie 8.)"*

Das GEREK zieht daraus im Rahmen seiner Stellungnahme vom 01.06.2018 zutreffender Weise den Schluss, dass das Auskunftersuchen der Mobilfunknetzbetreiber vor der Übermittlung eines Vertragsentwurfs angemessen sein muss und sich auf technische Informationen und auf das beschränkt, was die gewerblich tätigen Parteien normalerweise zu Beginn einer Vereinbarung begehren.

Nicht überzeugen kann in diesem Zusammenhang der Vortrag der Beigeladenen zu 6., wonach im Gegensatz zur Kündigung, bei der die Voraussetzungen für eine Beendigung der Zugangsvereinbarung im Rahmen der Änderungsverordnung (EU) 2017/920 erhöht worden seien, ein deutlich leichter Prozess zu einer Ablehnung führen können sollte und gerade nicht die Voraussetzungen für eine solche Ablehnung zusätzlich erhöht werden sollten. Denn in den GEREK-Leitlinien wird unter Ziffer 5 klargestellt, dass auch für die Ablehnung ein begründeter Verdacht eines Missbrauchs erforderlich ist und ein unbegründeter Verdacht die Verweigerung rechtswidrig macht.

### **2.2.1.6.3. Informationsverlangen vom 29.06.2017**

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Grundsätze ergeben sich für eine Ablehnung des Antrages auf Vorlage eines Vertragsentwurfes insoweit auch aus dem Umstand, dass die Antragstellerin sich nicht entsprechend dem Vorschlag der Antragsgegnerinnen vom 29.06.2017 bereit erklärt hat, den Antragsgegnerinnen einen monatlichen Bericht mit Nachweisen dafür zu liefern, dass der jeweilige Nutzer einen Wohnsitz in der EU hat – und zwar für jede einzelne IMSI, die das Netz der Antragsgegnerinnen nutzt, keine, die Ablehnung des Antrages rechtfertigenden objektiven Gründe.

Zwar mag ein solches Verlangen grundsätzlich geeignet sein, den Bedenken der Antragsgegnerinnen in Bezug auf das dem Geschäftsmodell der Antragstellerin inwohnenden erhöhten Missbrauchspotentials Rechnung zu tragen. Ein solches Verlangen erweist sich allerdings als mit den Vorgaben der Roaming-VO unvereinbar.

So sind in Art. 3 Abs. 6 der Roaming-VO Vorgaben enthalten, die den Umfang zulässiger Bedingungen zur Verhinderung dauerhaften Roamings oder missbräuchlicher Nutzung des Großkundenzugangs für andere Zwecke als der Erbringung von regulierten Roamingdiensten für Kunden des Roaminganbieters bei deren vorübergehenden Reisen innerhalb der Union betreffen. Vorgesehen ist hierbei, dass der besuchte Netzbetreiber im Rahmen seines Standardangebotes auf der Grundlage objektiver Kriterien spezifische Maßnahmen ergreifen kann, die "sich auf aggregierte Roaming-Verkehrsinformationen beziehen können....(und) sich nicht auf spezifische Informationen über den Individualverkehr der Kunden des Roaming-Anbieters beziehen". Auch wenn diese Vorgaben für zulässige Sicherheitsbedingungen gegenständig das von dem Mobilfunknetzbetreiber zu veröffentlichende Standardangebot betreffen, so ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen entsprechende Begrenzungen von Informationsanfragen im Zusammenhang mit der Vorfeldfrage der Vorlage eines Vertragsentwurfes anders bewertet werden sollten. Wäre es zulässig, Informationsverlangen,

die im Standardangebot unzulässig sind, dann aber im Vorfeld der Vertragsanbahnung platzieren zu können, würden die gesetzlich vorgesehenen Begrenzungen der Auskunftspflicht, ohne weiteres unterlaufen werden können.

Auch das GEREK spricht sich im Rahmen seiner Stellungnahme dafür aus, dass das Informationsverlangen der Antragsgegnerinnen wegen seiner kundenindividuellen Zielrichtung mit den Vorgaben des Art. 3 Abs. 6 der Roaming-VO nicht zu vereinbaren sei. Weiterhin weist das GEREK in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in den GEREK-Leitlinien festgelegt ist, dass die von den Zugangsanbietern benötigten Informationen zusammen mit allen Beweisen, die nach dem nationalen Recht erforderlich sind, um festzustellen, dass der Zugangssuchende gemäß Artikel 3 der Roaming-VO berechtigt ist, den Zugang zu beantragen, auf das für die Bereitstellung eines effizienten Zugangsdienstes erforderliche Minimum zu beschränken sind.

#### **2.2.1.6.4. Überschreitung der Frist nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO**

Da es sich bei dem Informationsverlangen der Antragsgegnerinnen damit um kein zulässiges Informationsverlangen im Sinne der Roaming-VO handelt, ist die nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO vorgesehene Frist für die Entscheidung über und ggf. Zusendung eines Vertragsentwurfes vorliegend damit spätestens seit dem 29.07.2018 von den Antragsgegnerinnen überschritten worden.

Da die Frist gerade zur Verfahrensbeschleunigung dienen soll und nur dann, wenn die Frist als Ausschlussfrist zu verstehen ist, gesichert ist, dass der von der Roaming-VO vorgesehene zügige Prozess zur Vorlage eines Vertragsentwurfes nicht durch die Möglichkeit eines entsprechenden Nachschiebens von Informationsverlangen durch den Zugangsgewährenden zu ein und derselben Thematik durch den Zugangsgewährenden später noch unterlaufen wird, ist der Anspruch auf Vorlage eines Vertragsentwurfes nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO zu diesem Zeitpunkt bereits vollumfänglich entstanden.

Ausnahmen von diesem Grundsatz mögen dann gerechtfertigt sein, wenn sich in der Zwischenzeit ggf. wesentliche Umstände etwa in der Person (Zahlungsunfähigkeit) oder des Geschäftsmodelles des Zugangssuchenden geändert hätten. Hierfür ist jedoch weder von den Antragsgegnerinnen entsprechend vorgetragen worden, noch ergeben sich hierfür sonstige Hinweise.

Insbesondere kann der Umstand, dass die Antragsgegnerinnen bislang nicht davon ausgegangen sind, dass auch für 901er IMSI der Anwendungsberich der Roaming-VO eröffnet sein könnte, nicht dazu führen, dass die Frist für die Vorlage erst ab dem Zeitpunkt, wo sie dies (endgültig) weiss, zu laufen beginnen würde. Entsprechende Einschätzungen über die Zulässigkeit eines Geschäftsmodelles oder die Nachweise, die im Rahmen der Roaming-VO verlangt werden können, gehen zu Lasten der Antragsgegnerinnen.

Diese Sichtweise entspricht im Übrigen in dem gegenständlichen Fall auch der Einschätzung, die das GEREK in seiner Stellungnahme vom 01.06.2018 äussert: So geht nach Ansicht des GEREK die Aufforderung der Antragsgegnerinnen, die Antragstellerin um Auskunft über den Wohnort aller seiner Kunden zu bitten, die den Verkehr auf dem Netz von Telefónica erzeugen würden, über diese Kriterien hinaus, so dass in jedem Fall ein Vertragsentwurf vorgelegt werden müsse, bevor weitere Gespräche aufgenommen werden.

Das GEREK verweist auch auf den Grund, weshalb das Verständnis der Frist nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO als Ausschlussfrist auch ansonsten keine unbillige Härte für die Antragsgegnerinnen bedeutet. So weist das GEREK darauf hin, dass die weiteren Einzelheiten des Vertrages schliesslich vor dem Zustandekommen einer Vereinbarung verhandelt werden können, nachdem der Vertragsentwurf dem Zugangssuchenden zur Verfügung gestellt wurde.

Die Bandbreite möglicher, auch vorliegend als ausreichend anzuerkennender Absicherungen wird dabei anschaulich in der Stellungnahme des GEREK dargestellt (folgend eine nicht autorisierte deutsche Fassung):

*„ ... Gleichwohl könnten vom Zugangsanbieter verschiedene Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Bei der von der BNetzA organisierten öffentlichen Anhörung schlug Transatel beispielsweise eine Lösung vor, die die Nutzung regulierter Roamingdienste im Netz von Telefónica im Einklang mit der Roamingverordnung sicherstellen soll, indem sie selbst die Staatsangehörigkeit der Kunden prüft und anschließend die Internetnutzung blockiert über IMSI von Nicht-EU / EWR-Kunden für regulierte Roamingdienste im Telefonica-Netz.*

*Der Zugangsanbieter kann gemäß Artikel 3 (6) Roamingverordnung in das Referenzangebot Bedingungen aufnehmen, die ein dauerhaftes Roaming oder eine anomale oder missbräuchliche Nutzung des Roaming-Zugangs für Großkunden verhindern. Hat der Zugangsprovider hinreichende Gründe für die Annahme, dass dauerhaftes Roaming durch einen erheblichen Anteil der Kunden des Zugangsanfragenden oder durch missbräuchliche Nutzung des Großkunden-Roaming-Zugangs erfolgt, tauschen beide die Beweise in diesen Fällen aus. Diese Maßnahmen sollten in das Referenzangebot des Zugangsanbieters aufgenommen oder während der Aushandlung des Großkunden-Roamingabkommens einbezogen werden, um Rechtssicherheit für den Zugangsnachfrager zu gewährleisten, wenn er um den Nachweis der Nutzung des Roamingabkommens ersucht wird (Artikel 3 Absatz 6 Roamingverordnung). Es ist ratsam, dass diese Informationen in aggregierter Form und in vollständiger Übereinstimmung mit den Datenschutzanforderungen der Union und der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden (Erwägungsgrund 12 Roaming-Verordnung (EU) 2017/920 und GEREK-Großhandelsleitfaden 29). Wenn der Zugangsanbieter trotz des vorherigen Informationsaustauschs der Auffassung ist, dass nicht genügend Beweise vorliegen, kann er gemäß Artikel 17 Absatz 1 der Roaming-Verordnung eine Streitigkeit mit einer NRB geltend machen. In diesem Verfahren kann die NRB beurteilen, ob die Beweislage den Verdacht des Zugangsanbieters bestätigt. ...“*

Damit ist zugleich insgesamt sichergestellt, dass die Antragsgegnerinnen in dem entsprechenden Vertragsentwurf grundsätzlich, das bedeutet im Rahmen der durch die Roaming-VO zulässigen Rahmens, Maßnahmen nach Art. 3 Abs. 6 zur Sicherstellung einer zweckkonformen Verwendung der gegenüber dem Zugangssuchenden erbrachten Leistungen aufnehmen kann.

Vor diesem Hintergrund kann letztlich auch der Vortrag der Beigeladenen zu 6. dahingestellt bleiben, soweit sie Zweifel hat, dass die von der Antragstellerin beschriebene Maßnahmen zwar für Fälle greifen mag, in denen letztlich ein menschlicher Endkunde als Nutzer die Registrierung durchführe, es jedoch offen bleibe, wie eine Kontrolle bei den Machine-to-Machine (M2M) bzw. Internet-of-Things (IoT) Diensten stattfinden würde. Die von der Beigeladenen beschriebenen möglichen Problemstellungen im Bereich von M2M und IoT einer Nachverfolgbarkeit und generellen Zuordenbarkeit der aktivierten SIM-Karten, gerade wenn das Gerät bzw. die jeweilige Anwendung über mehrere Vertriebspersonen geht, stellt soweit ersichtlich ein Problem dar, das allerdings zumindest bislang nicht dazu geführt hat, diesen Bereich nicht mehr der Roaming-VO unterstellen zu wollen. Vielmehr ergibt sich aus Art. 15 Abs. 4 der Roaming-VO, dass M2M-Dienste unter die Roaming-VO fallen. Sollte sich herausstellen, dass ein Nachweiskonzept den Anforderungen von M2M nicht genügen sollte, so wird es dort ggf. angezeigt sein, auf andere Nachweislösungen zu setzen. Unabhängig davon würde eine solche Problematik, wenn sie denn bestehen sollte, auf grundsätzlich alle Unternehmen zukommen, die in diesem Segment planen tätig zu werden und zwar unabhängig von dem SIM-Karten-Typ, welcher für die M2M-Lösung verwendet wird.

Dass die Antragsgegnerinnen zumindest bis kurz vor dem Ablauf der gegenständlichen viermonatigen Verfahrensfrist entsprechende Maßnahmen noch nicht in ihr Standardangebot aufgenommen haben und sie nunmehr innerhalb eines Monats – soweit dies aus ihrer Ansicht heraus als sachgerecht angesehen wird – entsprechende Regelungen noch zu entwi-

ckeln hat, so ist die Verantwortung hierfür im Verantwortungsbereich der Antragsgegnerinnen zu suchen.

Unabhängig davon wird vorliegend noch darauf hingewiesen, dass das dem Dienst zugrundeliegende Geschäftskonzept der Antragstellerin nach Einschätzung der Beschlusskammer gerade nicht per se und von vorneherein darauf ausgelegt ist, dass die oben dargestellten Nachweismöglichkeiten nicht erbracht werden können bzw. das Konzept auf eine verordnungskonforme Nutzung angelegt ist, so dass ein entsprechender Antrag bereits auf der Grundlage solcher Erkenntnisse abgelehnt werden könnte.

Für eine begründete Erwartung eines verordnungskonformen Verhaltens der Antragstellerin spricht aus Sicht der Beschlusskammer nicht zuletzt, dass die Antragstellerin mit Stand vom 09.03.2018 über [REDACTED] Vereinbarungen mit anderen Zugangsgewährenden verfügt, ohne dass es - soweit bekannt - bislang zu Beanstandungen in der Form von Kündigungen gekommen ist.

Insoweit gibt es für die Beschlusskammer auch keine Gründe, von der Stellungnahme des GEREK vorliegend abzuweichen. Aufgrund des Ablaufens der Frist nach Art. 3 Abs. 5 S. 2 der Roaming-VO zum 29.07.2018, kann der Anspruch der Antragstellerin, wonach die Antragsgegnerinnen einen entsprechenden Vertragsentwurf unter Einbeziehung der 901er IMSI vorzulegen haben, dementsprechend auch nicht mehr durch ein ggf. jetzt noch nachzuschickendes weitergehendes Informationsverlangen beseitigt bzw. gehemmt werden.

#### **2.2.1.7 Umsetzungsfrist**

Die den Antragsgegnerinnen eingeräumte Frist zur Vorlage eines unterschriftsreifen Vertragsentwurfes von einem Monat nach Zustellung des Beschlusses findet seine Grundlage in § 36 Abs. 1 VwVfG. So dient die Nebenbestimmung dazu, die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes sicherzustellen. So berücksichtigt die Frist, dass den Antragsgegnerinnen eine angemessene Zeit zur Entwicklung eines annahmefähigen Angebots verbleiben muss. Auf der anderen Seite erschien der Zeitraum von einem Monaten nach Zugang dieses Beschlusses hierfür als ausreichend, weil die Antragsgegnerinnen bereits über ein „Standardangebot“ nach Art. 3 Abs. 1 Hs. 2 der Roaming-VO verfügen, auf das sie in Teilen (vgl. hierzu auch die Anmerkungen unter Ziffer 2.2.2.) zurückgreifen können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nach der gesetzlichen Vorgabe grundsätzlich ein Entwurf ehedem innerhalb eines Monats nach der Anfrage vorzulegen ist und die Antragsgegnerinnen spätestens mit der Mitte 2017 in Kraft getretenen Änderungs-VO (EU) 2017/920 bekannt war, dass sich die Notwendigkeit ergeben könnte, Maßnahmen zur Verhinderung dauerhaften Roamings oder einer zweckwidrigen oder missbräuchlichen Nutzung des regulierten Großkundenroamingzugangs auszuarbeiten und in ihre bestehenden Vertragsverhältnisse aber auch neue Verträge einzubeziehen.

#### **2.2.2. Tenor zu 2.**

Soweit von der Antragstellerin über den tenorierten Umfang hinaus weitergehende Maßnahmen gefordert wurden, war der Antrag zurückzuweisen.

Eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Entscheidung über die weitergehenden Bedingungen, die bei dem vorzulegenden Vertragsentwurf zugrunde zu legen sind, liegt zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht vor, da die Verhandlungen zu diesen Punkten noch nicht endgültig gescheitert sind (vgl. hierzu auch die weitergehenden Ausführungen unter Ziffer 2.1.5.3.2).

Die Beschlusskammer erwartet, dass die Antragsgegnerinnen in dem vorzulegenden annahmefähigen Vertragsentwurf Bedingungen zugrunde legen, die hinreichend bestimmt sind und zu keiner Diskriminierung führen und den Anforderungen des Art. 3 Abs. 6 in ausreichendem Maße Rechnung tragen.

Eine weitergehende Tenorierung erschien der Beschlusskammer insoweit entbehrlich, weil davon ausgegangen werden kann, dass sich die Betroffenen schon aufgrund dieses Hinweises entsprechend verhalten werden.

### **2.2.3. Hinweis zum Standardangebot vom 17.05.2018**

Die Beschlusskammer weist darauf hin, dass das von den Antragsgegnerinnen zum 17.05.2018 vorgelegte neue Standardangebot erheblichen Bedenken in Bezug auf eine Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Roaming-VO und hier im Besonderen mit den Vorgaben nach Art. 3 Abs. 6 der Roaming-VO aufwerfen.

Dies gilt zum einen für die in Ziffer 1.10 beabsichtigte Koppelung der Wirksamkeit der Verpflichtungen aus der Zugangsvereinbarung mit der Bedingung eines (fortlaufenden) Nachweises der ordnungskonformen Verwendung der Leistungen. So legt Art. 3 Abs. 6 UAbs. 5 der Roaming-VO fest, dass jede einseitige Beendigung des Vertrages zuvor durch die nationale Regulierungsbehörde zu genehmigen ist. Aus Sicht der Beschlusskammer ist diese Vorschrift auf Fälle einer automatischen Unwirksamkeit des Gesamtvertrages auch bei einem nur einmaligen Verstoß gegen Nachweispflichten entsprechend anzuwenden. In der Konsequenz verstößt die Klausel in der gewählten Form damit gegen ein Verbotsgesetz und damit gegen § 134 BGB.

Unabhängig davon weist die Beschlusskammer darauf hin, dass bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Verhinderung einer missbräuchlichen oder zweckwidrigen Verwendung der regulierten Leistungen nach Art. 3 Abs. 6 der Roaming-VO auch die Vorgabe des Art. 3 Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 der Roaming-VO zu beachten ist, wonach in dem Standardangebot die besonderen Maßnahmen ebenso enthalten sein müssen, wie die objektiven Kriterien, auf deren Grundlage diese Maßnahmen getroffen werden.

Die Beschlusskammer teilt in diesem Zusammenhang bereits mit, dass sie sich – unabhängig von der Möglichkeit für die Antragstellerin im Falle einer fehlenden Einigung über die konkreten Zugangsbedingungen, für eine dann ggf. erforderlich werdende erneute behördliche Streitschlichtung zu entscheiden – die von den Antragsgegnerinnen spätestens zum Zeitpunkt des Ablaufes der unter Ziffer 1 benannten Frist für die Vorlage des Vertragsentwurfes an die Antragstellerin, die Bedingungen des zu diesem Zeitpunkt dann veröffentlichten Standardangebotes der Betroffenen einer ersten Evaluation unterziehen wird und, sofern sich dies als erforderlich erweisen sollte, sich die Einleitung eines formalen Prüfungsverfahrens nach Art. 3 Abs. 6 UAbs. 9 der Roaming-VO vorbehält und soweit dies angezeigt sein sollte, Änderungen vornehmen wird. In diesem Zusammenhang weist die Beschlusskammer ebenfalls darauf hin, dass eine entsprechende behördliche Änderung von Bedingungen dann auch mit einer Mindestlaufzeit versehen werden dürfte.

## **3. Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.