



BK3a-20/012

B e s c h l u s s

In dem Verwaltungsverfahren

wegen der Änderung der Regulierungsverfügung BK3g-16/093 vom 20.12.2016

betreffend

die Vodafone NRW GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln,
vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin und Betroffene (Betroffene),

- Verfahrensbevollmächtigte

der Betroffenen: Vodafone GmbH
Ferdinand-Braun-Platz 3
40551 Düsseldorf –

hat die Beschlusskammer 3 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

durch

den Vorsitzenden Ernst Ferdinand Wilmsmann,
den Beisitzer Helmut Scharnagl und
den Beisitzer Matthias Wieners

beschlossen:

I. Der Beschluss BK3g-16/093 vom 20.12.2016 wird dahingehend geändert, dass

1.) Ziffer 2 des Beschlusstextes wie folgt neu gefasst wird:

a) *„über die Koppelung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, es sei denn, die Verbindungen haben ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums“.*

2.) Ziffer 7. des Textes wie folgt neu gefasst wird:

a) Die Worte

„in dem nach Feststellung der Beschlusskammer in einem Verfahren zur Überprüfung des Standardangebots der Telekom Deutschland GmbH nach § 23 Abs. 2 bis 6 TKG oder in einem Anordnungsverfahren gegenüber einem

Telefonfestnetzbetreiber nach § 25 TKG für Terminierungen aus dem Inland und aus Deutschland stammender Verbindungen im Festnetz unterschiedliche Entgelte verlangt werden.“

werden gestrichen.

b) Ziffer 7.3 wird gestrichen.

- II. Ziffer I. dieses Beschlusses gilt nicht, soweit und solange die Betroffene für Verbindungen in ihr Netz, welche ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums haben, mittels vertraglicher Vereinbarung oder durch Rechnungsstellung Terminierungsentgelte verlangt, die diejenigen übersteigen, die ihr für eine vergleichbare Terminierungsleistung im Ursprungsstaat berechnet werden.

Sachverhalt

Die Betroffene betreibt ein öffentliches Telefonnetz an festen Standorten. Sie hat ihr Netz mit dem öffentlichen Telefonnetz anderer Netzbetreiber zusammengeschaltet und erbringt über Zusammenschaltungen diesen gegenüber Leistungen der Anrufzustellung zu ihren Teilnehmern (Terminierung).

Mit Regulierungsverfügung BK3g-16/093 vom 20.12.2016 wurden der Betroffenen – vormals als Unitymedia NRW GmbH firmierend – verschiedene Regulierungsverpflichtungen auferlegt, insbesondere eine Verpflichtung zur Netzzusammenschaltung zum Zwecke der Terminierung in ihrem Teilnehmernetz sowie die Verpflichtung, sich die hierfür verlangten Entgelte nach Maßgabe des § 31 TKG genehmigen zu lassen. Von der Zugangsverpflichtung und dem entsprechenden Entgeltenehmigungsvorbehalt der Regulierungsverfügung sind grundsätzlich auch solche Verbindungen umfasst, deren Ursprung in Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraum (Non-EWR-Staaten) liegt und die im Netz der Betroffenen zugestellt werden.

Mit Schreiben vom 17.04.2020 hat die Betroffene eine Änderung der ihr auferlegten Regulierungsverpflichtungen im Hinblick auf die Terminierung von eben solchen Verbindungen aus Non-EWR-Staaten beantragt.

Die Betroffene beantragt, die Regulierungsverfügung BK3g-16/093 vom 20.12.2016 wie folgt zu ändern:

1. Ziffer 2 ist wie folgt neu zu fassen:

„über die Koppelung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, es sei denn, die Verbindungen haben ihren Ursprung in einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums“

2. Ziffer 7 Satz 1 ist wie folgt neu zu fassen:

„dass die Entgelte für die pflichtgemäße Gewährung der Zugänge nach Ziffern 1. bis 3. der Genehmigung nach Maßgabe des §31 TKG unterworfen bleiben bzw. werden. In Bezug auf Entgelte für die Gewährung des Zugangs nach Ziffer 2, gilt dies nur für Entgelte für Verbindungen, die ihren Ursprung in Deutschland oder einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums haben.“

3. Ziffer 7.3 ist zu streichen.

Der Antrag ist auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden.

Dem Antrag ist eine tabellarische Übersicht beigelegt, welche die von der Betroffenen in einzelnen Non-EWR-Staaten für die Terminierungsleistung an die dortigen Netzbetreiber zu zahlenden Entgelte darstellt.

Die Betroffene begründet ihren Antrag mit einem erheblichen Missverhältnis zwischen ihren Einnahmen aus der Terminierung eingehender Verbindungen aus Non-EWR-Staaten und ihren Ausgaben für die Terminierung ausgehender Verbindungen in Non-EWR-Staaten.

Sie könne aufgrund der bestehenden Zugangs- und Entgeltgenehmigungsverpflichtungen den Netzbetreibern aus Non-EWR-Staaten keine wirksame Verhandlungsposition entgegensetzen, was zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und Kapitalabflüssen führe. Die in der ihr gegenüber erlassenen Regulierungsverfügung vorgesehene Ausnahme von der Genehmigungspflicht, die dem entgegenwirken solle, habe sich als nicht praktikabel erwiesen.

Dieselbe Problematik habe sich auch in Bezug auf die Mobilfunkterminierung gestellt, weshalb die Beschlusskammer die der Betroffenen gegenüber erlassene Mobilfunk-Regulierungsverfügung abgeändert und die Verpflichtung zur Terminierung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten und die diesbezügliche Entgeltregulierung aufgehoben habe. Ein entsprechendes Vorgehen sei auch in Bezug auf die Festnetzterminierung erforderlich.

Die auferlegte Zugangsverpflichtung wirke sich nachteilig aus. Während die Entgelte für die Terminierung von Verbindungen innerhalb der EU bzw. innerhalb des EWR einer weitgehend homogenen Preisregulierung anhand des Kostenmaßstabs unterworfen seien – insoweit bestünden im Wesentlichen vergleichbare Wettbewerbsbedingungen im Sinne eines „Level Playing Field“ – sei dies im Hinblick auf die Non-EWR-Terminierung nicht der Fall, weil diese nur in eine Richtung reguliert seien, in die andere Richtung – für Verbindungen von der EU in außereuropäische Netze – jedoch nicht. Aus diesem regulatorischen Ungleichgewicht heraus habe sich eine zunehmende Diskrepanz zwischen den regulierten Terminierungsentgelten, die den Netzbetreibern aus Non-EWR-Staaten in Rechnung gestellt werden dürfen, und den an diese zu zahlenden Entgelten entwickelt. So lägen die verlangten Festnetzterminierungsraten in Non-EWR-Staaten um ein Vielfaches über den in Deutschland genehmigten 0,06 €Cent/Minute. Denn die hiesigen Netzbetreiber könnten wegen der ihnen auferlegten Zugangsverpflichtung in Verhandlungen mit Non-EWR-Netzbetreibern überhöhten Entgeltforderungen für die Terminierung in deren Netze kein Gegengewicht im Sinne einer entgegen gerichteten Nachfragemacht entgegensetzen. Ohne Zugangs- und Entgeltgenehmigungsverpflichtung würde sich in Verhandlungen aufgrund der „Nachfrage-Gegennachfrage-Situation“ zwischen dem deutschen Netzbetreiber und dem Non-EWR-Netzbetreiber direkt oder mit Transitnetzbetreiber für die gegenseitig erbrachte vergleichbare Leistung auch ein vergleichbares Preisniveau einstellen.

Die Situation sei insofern vergleichbar mit dem Mobilfunkbereich, wo dieselben nachteiligen Auswirkungen der Zugangs- und Entgeltgenehmigungspflicht in Bezug auf Non-EWR-Terminierungen zur Aufhebung der entsprechenden Verpflichtung geführt habe.

Der Wegfall von Zugangsverpflichtungen zur Ermöglichung von entgegengerichteter Nachfragemacht und zur Verhinderung von Benachteiligungen entspreche zudem der Entscheidungspraxis weitere europäischer Regulierungsbehörden. Insofern verweist sie auf die Darstellung im Antrag der Versatel Deutschland GmbH vom 16.03.2020.

Die Aufhebung der hier in Rede stehende Zugangsverpflichtung sei schließlich nach Abwägung der betroffenen Interessen und Ziele des § 21 TKG und der Regulierungsziele und -grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG gerechtfertigt, weil dadurch die Regulierungsziele insgesamt deutlich gefördert würden.

Insbesondere würden vor allem die Nutzer- und Verbraucherinteressen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG gewahrt. Diese seien bislang nämlich durch die auferlegte Zugangsverpflichtung in Bezug auf Non-EWR-Terminierungen beeinträchtigt, denn die überhöhten Entgelte, die Non-EWR-Netzbetreiber im Vorleistungsbereich verlangen könnten, führten zwangsläufig zu höheren Preisen für ausgehende Verbindungen in Non-EWR-Staaten auf den Endkundenmärkten. Der Wegfall der Zugangsverpflichtung und der Entgeltregulierung würde hingegen dauerhaft zu niedrigeren Preisen für Verbindungen in und aus Non-EWR-Staaten führen und liege damit klar im Interesse der Nutzer und Verbraucher.

Auch habe die Betroffenen kein Interesse an Preisspiralen oder einer Preiseskalation, sondern seien vielmehr bestrebt, ihren Kunden für ausgehende Verbindungen in internationale Netze attraktive Angebote zu unterbreiten. Auch liege die Erreichbarkeit der eigenen Teilnehmer aus dem Ausland und die Möglichkeit zu Telefonaten ins Ausland im Eigeninteresse der Netzbetreiber und bedürfe keiner regulatorischen Vorgabe. Denn ein hinsichtlich der Telefonie in und aus Non-EWR-Staaten beschränktes Festnetzangebot sei gerade auch im Vergleich zum Mobilfunk und unter Berücksichtigung der zahlreichen OTT-Angebote nicht wettbewerbsfähig, wodurch die Interoperabilität praktisch sichergestellt sei.

Auch würde durch die Aufhebung der Zugangsverpflichtung und der Entgeltregulierung das Binnenmarktziel des § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG gefördert. Denn Festnetzbetreibern aus Drittstaaten, die nicht der strengen Entgeltregulierung der EU unterliegen, müsse nicht ohne Weiteres Zugang zum Binnenmarkt – hier in Form einer Netzzusammenschaltung – gewährt werden, wenn dies zu wettbewerbsverzerrenden Preisüberhöhungen führe und damit dem durch den Binnenmarkt realisierten Wettbewerbsprinzip im Sinne eines „Level Playing Field“ widerspreche.

Eine Zusammenschaltung mit außereuropäischen Netzbetreibern könne somit schon im Grundsatz nicht dem Schutz dieser Netzbetreiber dienen, sondern allein der Interoperabilität. Aber auch in Bezug auf den Grundsatz der Interoperabilität besteht eine Beschränkung auf das Gebiet der EU, wie sich etwa aus § 16 TKG und Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG ergibt. Die Zugangsverpflichtungen des § 21 TKG und gerade auch die Zusammenschaltungsverpflichtung des § 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG sind daher von vorne herein so auszulegen, dass sie nur zugunsten europäischer Netzbetreiber bestehen. Dem steht nicht entgegen, dass auch eine erweiterte Interoperabilität mit außereuropäischen Netzbetreibern zugunsten der Verbraucher sinnvoll und regelmäßig zu fördern ist. Zugang ist außereuropäischen Netzbetreibern aber nur dann zu gewähren, wenn hierdurch die Ziele der einheitlichen Regulierung im Binnenmarkt nicht konterkariert werden.

Zudem diene die Aufhebung von Zugangsverpflichtungen, die nicht mehr im Interesse der europäischen Regulierungsziele liegen und daher von immer mehr Mitgliedstaaten nicht mehr auferlegt werden, auch dem Ziel der Harmonisierung im Binnenmarkt.

Schließlich würde die Beibehaltung der einseitigen Regulierung der Non-EWR-Terminierung auch nicht durch internationale Verträge (z.B. GATS-Abkommen) gefordert.

Somit sei der Wegfall der Zugangsverpflichtung für Verbindungen aus außereuropäischen Ländern und die Aufhebung der Regulierung der Non-EWR-Terminierungsentgelte insgesamt gerechtfertigt.

Der Antrag der Betroffenen folgt einem entsprechenden Antrag der 1&1 Versatel Deutschland GmbH vom 16.03.2020 (BK3a-20/003), auf den die Betroffene verweist.

Die 1&1 Versatel Deutschland GmbH wiederum verweist in ihrem Antrag auch auf die Beschlüsse in den Verfahren BK3i-19/011, BK3i-19/016 und BK3i-19/021 jeweils vom 3. September 2019, mit denen die Beschlusskammer die Regulierungsverfügungen gegenüber der Vodafone GmbH, der Telefónica Germany GmbH & Co. oHG und der Telekom Deutschland GmbH dahingehend abgeändert hatte, dass jeweils die Zugangsverpflichtung und demnach auch die Entgeltgenehmigungspflicht in Bezug auf die Terminierung von Mobilfunk-Verbindungen, die ihren Ursprung in Non-EWR-Staaten haben, widerrufen wurde.

Sie sieht sich als Festnetzbetreiberin ebenso durch die bisherige Regulierungssituation benachteiligt, da sie für die Terminierung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten zur Zugangsgewährung verpflichtet sei und auch nur das regulierte Entgelt verlangen dürfe, während sie für die Terminierung in Non-EWR-Staaten deutlich höhere Entgelte zahlen müsse, ohne hierauf Einfluss zu haben oder eine wirksame Verhandlungsposition entgegengesetzen zu können. Hieraus resultierten teils gravierende Unterschiede in den Entgelthöhen und in Folge dieses Ungleichgewichts deutliche Mittelabflüsse aus Deutschland. In Verhandlungen mit ausländischen Netzbetreibern könnte ein effektives Gegengewicht nur aufgebaut werden, wenn die Terminierungsentgelte für die betreffenden Verbindungen nicht mehr der Regulierung

unterlägen. Dies gelte vor allem für direkte Verhandlungen mit den jeweiligen Non-EWR-Carriern, aber auch für Verhandlungen mit Transitcarriern.

Ferner sei die Sachlage bei den Mobilfunkterminierungsentgelten auf die hiesige Konstellation übertragbar. Die Bundesnetzagentur habe die Terminierungsverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber für Verbindungen mit Ursprung außerhalb des EWR aufgehoben, weil eine Beibehaltung der Terminierungsverpflichtung den Endnutzerinteressen zuwidergelaufen wäre. Wegen der weitgehenden Übereinstimmung der Sachlage seien die in diesen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse übertragbar.

Im Übrigen würden die Entgelte für Festnetzterminierungsleistungen von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten in mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht mehr reguliert. So habe die französische Regulierungsbehörde ARCEP im Dezember 2017 entschieden, zwar weiterhin an einer kostenorientierten Regulierung festzuhalten, gleichzeitig den Netzbetreibern aber ermöglicht, die Entgelte für Terminierungen maximal auf die Höhe der Entgelte des jeweiligen ausländischen Netzbetreibers oder das dortige regulierte Entgelt zu erhöhen. Der italienische Regulierer AGCOM habe mit Beschluss vom 16.09.2016 entschieden, die Terminierungsentgelte für Verbindungen von außerhalb des EWR für alternative Teilnehmernetzbetreiber fortan nicht mehr der Regulierung zu unterwerfen. Die österreichische Regulierungsbehörde Telekom-Control-Kommission habe in einer Entscheidung vom 21.12.2015 die Genehmigungspflicht für Mobilfunkterminierungsentgelte aufgehoben soweit die Verbindungen außerhalb des EWR originieren und in dieser Entscheidung zugleich darauf hingewiesen, dass eine vergleichbare Differenzierung auch hinsichtlich der Festnetzterminierungsentgelte bereits in Belgien, Frankreich, Kroatien und Norwegen vorgenommen werde.

Eine Zugangsverpflichtung für die Terminierung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten sei jedenfalls nicht angemessen. Bei der Prüfung, welche Verpflichtungen der Betroffenen auferlegt würden, habe die Behörde neben den Bestimmungen des § 21 TKG auch die Regulierungsziele des § 2 TKG zu berücksichtigen. Vorliegend seien die Sicherstellung des chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) und die Wahrung der Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG) betroffen.

Die derzeitige Regulierungssituation beeinträchtige den chancengleichen Wettbewerb, da die Terminierungsentgelte von Carriern in Staaten außerhalb des EWR nicht reguliert seien und deshalb ohne jede Kontrollmöglichkeit deutlich oberhalb der hier regulierten Entgelte lägen, wohingegen üblicherweise auf einem freien Markt verhandelte Entgelte sich nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit angleichen würden. Insoweit sei es wettbewerbsfördernd, wenn auch die hiesigen Festnetzbetreiber die Entgelte für die Terminierung mit Non-EWR-Netzbetreibern aushandeln könnten, so wie es die Beschlusskammer bereits in ihren Entscheidungen zu den o.g. Mobilfunkterminierungsentgelten ermöglicht habe. Denn die Aushandlung möglichst niedriger Entgelte wirke sich positiv auf den Wettbewerb und damit das Endkundenangebot aus.

Auch seien die Nutzer- und Verbraucherinteressen bei einer Aufhebung der Zugangs- und Entgeltgenehmigungspflicht gewahrt. Zwar diene die Zugangspflicht grundsätzlich dem Nutzerinteresse, Anrufe auch aus Non-EWR-Staaten empfangen zu können. Es liege aber schon im eigenen Interesse der Teilnehmernetzbetreiber, Verbindungen aus Non-EWR-Staaten zu terminieren. Eine Zugangspflicht sei deshalb nicht erforderlich.

Ferner liege es auch im Verbraucherinteresse, möglichst günstig in Non-EWR-Staaten telefonieren zu können. Sinkende Entgelte und dadurch sinkende Endkundenpreise würden die Interessen der Verbraucher am ehesten fördern. Die derzeitige Regulierung erschwere aber wegen der Diskrepanz zwischen dem regulierten Entgelt und den tendenziell weiter steigenden Terminierungsentgelten in Non-EWR-Staaten günstige Endkundenprodukte. So habe sich bereits im Mobilfunkbereich gezeigt, dass die Rücknahme der Regulierung zu günstigeren Endkundenentgelten und attraktiveren Endkundenprodukten führe. Eine ansteigende Preisspirale sei gerade nicht zu befürchten. Im Gegenteil könnte eine Beibehaltung der Zugangs- und Entgeltgenehmigungspflicht mittelfristig eher zu höheren Endkundenpreisen für Verbindungen in Non-EWR-Staaten führen. Der Gefahr einer ansteigenden Preisspirale könne

zudem durch eine auflösende Bedingung in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung im Mobilfunkbereich begegnet werden.

Eine Rücknahme der Verpflichtung habe schließlich auch keine negative Wirkung auf die Entwicklung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG), sondern führe vielmehr zu einer Vereinheitlichung, da bereits die überwiegende Zahl der EU-Mitgliedsstaaten die Terminierung von Non-EWR-Verbindungen nicht mehr der Regulierung unterwerfe.

Neben der Betroffenen und der 1&1 Versatel Deutschland GmbH haben weitere 15 Unternehmen im Wesentlichen gleichlautende Anträge gestellt.

Bereits zum Antrag der 1&1 Versatel Deutschland GmbH haben vor späterer eigener Antragstellung die Plusnet GmbH und die Telefónica Germany GmbH & Co oHG Stellung genommen und jeweils den Antrag der 1&1 Versatel Deutschland GmbH unterstützt.

Die Plusnet GmbH bestätigt die Argumentation der Betroffenen, wonach die Spreizung zwischen den hier regulierten Terminierungsentgelten und den zum Teil signifikant höheren Terminierungsentgelten in Non-EWR-Staaten zu massiven Wettbewerbsverzerrungen führe. Deutsche Festnetzbetreiber seien aufgrund der Regulierung nicht fähig, sich gegen die höheren Entgelte aus dem Ausland zur Wehr zu setzen.

Diese Situation werde zudem durch die Abrechnungspraxis bei Rufumleitungen im Festnetz auf Mobilfunknetze, welche die Mobilfunknetzbetreiber infolge der Entlassung aus der Regulierung neu eingeführt hätten noch verschärft. So würden teilweise höhere Terminierungsentgelte gefordert, wenn ein deutscher Festnetzkunde eine Anrufweiterleitung in ein Mobilfunknetz eingerichtet habe und Anrufe aus Non-EWR-Staaten erhalte. Den Festnetzbetreibern sei es aufgrund der bestehenden Regulierung nicht möglich, diese höheren Kosten an die ausländischen Carrier weiterzureichen.

Zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit sei es daher unerlässlich, auch die Regulierungsverfügungen der Teilnehmernetzbetreiber im Festnetz entsprechend dem Vorgehen bei den Mobilfunknetzbetreibern zu ändern und Verbindungen aus Non-EWR-Staaten von der Zugangs- und Entgeltgenehmigungsverpflichtung auszunehmen.

Die Telefónica Germany GmbH & Co. oHG hält die Rücknahme der Terminierungspflicht für Verbindungen mit Ursprung außerhalb des EWR auch im Festnetzbereich für erforderlich und angemessen.

Die in Ziffer 7. der hier gegenständlichen Regulierungsverfügung vorgesehene Ausnahmeregelung, eine Absenkung diskriminierender Non-EWR-Terminierungspreise für einzelne Staaten zu erreichen, sei zu aufwändig und habe daher keine ausreichende Nachfragemacht erzeugt, sich gegen unverhältnismäßig hohe Entgelte für die Festnetzterminierung in einzelnen Staaten außerhalb des EWR zu wehren. Aus diesem Grund sei es wie im Mobilfunkbereich erforderlich, die Terminierungspflicht für Anrufe aus Non-EWR-Staaten aufzuheben.

Ebenso wie im Mobilfunkbereich sei die Änderung der Regulierungsverfügung mit einer auflösenden Bedingung zu versehen für den Fall, dass höhere Terminierungsentgelte verlangt würden, als für die vergleichbare Leistung im Ursprungsland, da die Preise ansonsten unabhängig von der Höhe der Preise im jeweiligen Ursprungsland erhöht werden könnten. Die Gefahr einer Preisspirale - falls Non-EWR-Netzbetreiber als Gegenmaßnahme ihre Preise zur Vermeidung von Mittelabflüssen ebenfalls erhöhten - sei nicht zu erwarten, wenn die Preise nur bis zu der Höhe des diskriminierenden Non-EWR-Terminierungsentgelts erhöht werden dürften. Des Weiteren würde hierdurch ein Missbrauch der Preissetzungsmacht verhindert.

Darüber hinaus haben die Verizon Deutschland GmbH und die Colt Technology Services GmbH, ohne selbst einen Antrag auf Änderung der Regulierungsverfügung gestellt zu haben, in einzelnen Verfahren gleichlautend Stellung genommen. Sie sprechen sich gegen eine Änderung der gegenständlichen Regulierungsverfügung aus. Zum einen habe sich die Wettbewerbssituation auf den verfahrensgegenständlichen Märkten seit Erlass der Regulierungsverfügung im Jahr 2016 nicht geändert. Zudem sei die Sachlage bei den Mobilfunkterminierungsentgelten (insbesondere hinsichtlich des Roamings) nicht auf die

Situation rein national ausgerichteter Festnetzbetreiber übertragbar. Deshalb dürfe bei der Bepreisung der verfahrensgegenständlichen Terminierungsleistung nicht auf den Ursprung der Verbindung abgestellt werden. Vielmehr könnte die Gestattung abweichender Terminierungsentgelte für Verkehre aus Staaten außerhalb des EWR zu europaweiten oder gar weltweiten Auseinandersetzungen führen, die den Interessen der Endnutzer entgegenwirkten. Die durch die Verfahren zur Aufhebung der Entgeltgenehmigungspflicht für die entsprechenden Mobilfunkterminierungsentgelte begonnene Eskalationsspirale werde durch die vorliegenden Anträge weiter verstärkt.

Zwar habe die Beschlusskammer in den geänderten Regulierungsverfügungen der Mobilfunknetzbetreiber durch die tenorierte Bedingung in Ziffer II. der Entscheidungen willkürlichen Preiserhöhungen eine Grenze gesetzt. Die Betroffenen erweckten demgegenüber den Eindruck, als ob undifferenzierte Preissteigerungen für Verkehre aus Non-EWR-Staaten ermöglicht werden müssten.

Die beantragte Änderung sei jedenfalls nicht erforderlich, um eventuelle Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Die Bundesnetzagentur habe sich mit dieser Argumentation bereits im Rahmen der aktuell gültigen Regulierungsverfügung auseinandergesetzt.

Das wesentliche Argument in den Verfahren zur Änderung der entsprechenden Regulierungspflichten der Mobilfunkanbieter sei die entgegengerichtete Verhandlungsmacht in Terminierungsverhandlungen gewesen. Dass es zu Verhandlungen mit ausländischen (Mobilfunk-)Netzbetreibern gekommen sei oder in welchem Umfang diese stattgefunden hätten, werde hier hingegen nicht einmal vorgetragen. Weitergehend sei davon auszugehen, dass es überhaupt keine direkten Vertragsbeziehungen mit Non-EWR-Netzbetreibern gebe und stattdessen überwiegend Verkehr von Transitcarriern übernommen werde. Da das Vorliegen asymmetrischer Verhandlungspositionen nicht dargelegt werde, könne auch nicht von ungleichen Chancen ausgegangen werden. Demnach sei eine Änderung der Regulierungsverfügung nicht geeignet, um chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen.

Vielmehr liege der Verdacht nahe, dass vorliegend die Absicht im Vordergrund stehe, die marktbeherrschende Position bei der Terminierung in das eigene Festnetz für ungerechtfertigte Preissteigerungen für Verkehre aus Non-EWR-Staaten (einschließlich Staaten wie z. B. den USA), der von deutschen Transitnetzbetreibern übergeben werde, auszunutzen. Dies gehe ausschließlich zu Lasten der Zusammenschaltungspartner in Deutschland und der Endkunden, da höher bepreiste Verkehre mit Ursprung in Non-EWR-Staaten voraussichtlich von Transitcarriern geblockt würden.

Eine Differenzierung der Terminierungsverpflichtung und erst recht der Terminierungsentgelte nach Ursprung der Verbindung gestatte es den Festnetzbetreibern, ihre Marktmacht für einen Teil des verfahrensgegenständlichen Marktes unkontrolliert ausüben zu können. So habe man festgestellt, dass Festnetzbetreiber in EU-Staaten, in denen eine entsprechende Zugangs-/Entgeltgenehmigungspflicht nicht (mehr) gelte, vermehrt zwischen Verkehren mit Ursprung in EWR-Staaten und solchen mit Ursprung in Non-EWR-Staaten unterscheiden und diese unterschiedlich bepreisen würden. Dabei seien die Preise für Sprachverkehre aus Non-EWR Staaten – und hierbei auch solchen, wie z.B. den USA, in dem kein für deutsche Anbieter nachteiliges Entgeltregime herrsche – erheblich erhöht worden. Dies habe in der Vergangenheit bereits zu erheblichen Verwerfungen auf den Transitmärkten innerhalb Europas geführt.

Transitnetzbetreiber könnten sich letztlich nur durch Abschottung von Non-EWR-Verkehren vor überhöhten Rechnungen nationaler Terminierungspartner schützen. Dies führe zu einer schlechteren Erreichbarkeit und – in Folge der Umlage der Kosten – auch zu höheren Entgelten für deutsche Endkunden.

In einer weiteren Stellungnahme ergänzt die Verizon Deutschland GmbH, mit den vorliegenden Anträgen würden die Antragstellerinnen versuchen, ihre Marktmacht bei der Terminierung von Sprachanrufen auf die Transitmärkte zu übertragen, um diese ungehindert kontrollieren zu können. Eine Entgeltdifferenzierung nach dem Ursprung einer Verbindung als Ausgleich für überhöhte Terminierungsentgelte in Non-EWR-Ländern sei zwar denkbar, eine solche dürfe aber jedenfalls nicht dazu führen, dass die Antragstellerinnen gegenüber Netzbetreibern in Non-

EWR-Ländern, die selbst keine überhöhten Entgelte berechneten, höhere Entgelte abrechnen dürften. Vielmehr müsse eine Entgeltdifferenzierung also auf Verkehr aus Ländern beschränkt werden, in denen selbst überhöhte Entgelte gefordert würden oder es müsse eine Preisobergrenze eingeführt werden. Die von der Beschlusskammer diesbezüglich in den Mobilfunkverfahren eingeführte auflösende Bedingung sei jedenfalls geeignet, dass die Netzbetreiber einerseits für die Terminierung in Ländern außerhalb des EWR nicht willkürlich überhöhte Preise zahlen müssten, andererseits aber auch nicht selbst für die Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Ländern willkürlich überhöhte Entgelte abrechnen dürften. Keinesfalls dürften die Terminierungsentgelte in Deutschland mit den Gesamtkosten für die Terminierung im Zielland zuzüglich der Transitentgelte für den Transport dorthin gleichgesetzt werden.

Schließlich hat die BT (Germany) GmbH & Co. oHG zu den Anträgen Stellung genommen. Zwar sei die Antragsstellung durch die Festnetzbetreiber grundsätzlich nachvollziehbar, sofern diese sich davon „chancengleichen Wettbewerb“ im Verhältnis zu Netzbetreibern, die in manchen Ländern wesentlich höhere Terminierungsentgelte beanspruchten bzw. zu Netzbetreibern, die von der Pflicht zur kostenorientierten Terminierung bereits teilweise entbunden wurden, versprächen. Allerdings sei eine undifferenzierte Freistellung im Hinblick auf sämtliche Verbindungen, die ihren Ursprung in Non-EWR-Ländern hätten, ungerechtfertigt.

Zu fordern sei, die gegenüber den Mobilfunknetzbetreibern formulierte auflösende Bedingung, wonach diese nur so lange und in dem Umfang höhere Terminierungsentgelte erheben dürften, wie sie im jeweiligen Ursprungsland für vergleichbare Terminierungsleistungen höhere als die in Deutschland regulierten Entgelten zahlen müssten, analog auch in den hier gegenständlichen Verfahren aufzuerlegen. Denn die teilweise Befreiung von der Pflicht zur kostenorientierten Terminierung hätten die Mobilfunknetzbetreiber inzwischen für ungerechtfertigte Entgeltanpassungen genutzt. So würden die Telefónica Germany GmbH & Co. oHG und die Vodafone GmbH inzwischen sehr hohe Terminierungsentgelte für solche Verbindungen erheben, die keine „valide CU“ auswiesen, ohne dass dies in den betreffenden Beschlüssen geregelt worden sei. Zudem sei unklar, wann ein CU als nicht valide anzusehen sei. Vielmehr seien bereits selbst deutsche Rufnummern für invalide erklärt und erhöhte Preise für die entsprechende Verbindung erhoben worden.

Es bedürfe jedenfalls keiner „Schutzpreise“ für Verbindungen mit nicht valider CU, um eine höhere Bepreisung von Verbindungen aus einigen Nicht-EWR-Ländern durchzusetzen. Falls die Beschlusskammer für einzelne Fallgruppen von Verkehren mit „nicht valider“ CU die Erhebung von Schutzpreisen für gerechtfertigt halten sollte, müssten die betreffenden Fallgruppen zumindest genau definiert und explizit geregelt werden.

Aufgrund des geltenden ITU-Standards E.157 "International calling party number delivery", seien Netzbetreiber im internationalen Verkehr sehr wohl berechtigt, als CU des Anrufers lediglich den Ländercode zu übermitteln. Es sei daher nicht zulässig, auf den Ländercode verkürzte CLIs pauschal für invalide zu erklären und beliebige „Schutzpreise“ zu erheben, wenn durch den Ländercode des Ursprungslandes die ursprungsabhängige Bepreisung der Verbindung hinreichend möglich sei. Ansonsten würde das gesetzliche Gebot des § 102 Abs. 1 TKG verletzt, wonach eine vom Anrufer eingestellte Rufnummernunterdrückung zu unterstützen sei.

Weiterhin sei die Erhebung erhöhter Terminierungsentgelte für im Inland weitergeleitete Verbindungen problematisch. Als „Ursprung“ eines Anrufes gelte grundsätzlich der Teilnehmer, der das Anrufziel selbst gewählt habe. Dieser Teilnehmer habe dann auch die Verbindungskosten dorthin zu tragen. Im Falle einer Anrufweiterleitung erfülle die Funktion des „Ursprungs“ jedoch derjenige Teilnehmer, der den zu ihm eingehenden Anruf weiterleite, so etwa zu seinem Mobilfunkgerät und der dann seinerseits die Verbindungskosten für die von ihm eingestellte Weiterleitung tragen müsse. Als „Ursprung“ einer weitergeleiteten Verbindung dagegen denjenigen Teilnehmer anzusehen, der den ersten Anruf getätigt habe und dessen CU im SIP-Protokollfeld „P-Asserted-Identity“ (PAI) ausgewiesen werde, würde zu nicht zu rechtfertigenden Ergebnissen führen. Denn dieser A-Teilnehmer rufe lediglich eine Zielrufnummer in Deutschland an und habe von einer etwaigen Weiterleitung keine Kenntnis,

weshalb es unbillig sei, ihn mit erhöhten Verbindungsentgelten zu belasten. Aber auch der weiterleitende Teilnehmer rechne bei Einstellung einer Rufumleitung nicht mit höheren Entgelten als für die Verbindung in ein deutsches Mobilfunk- oder Festnetz. Schließlich habe auch der Teilnehmernetzbetreiber des weiterleitenden Teilnehmers keinerlei Einfluss darauf, ob Teilnehmer Weiterleitungen einstellten oder nicht und sollte folglich die Kosten dafür nicht tragen müssen.

Es sei somit - im Übrigen auch für die Regulierung der Terminierungsentgelte der Mobilfunknetzbetreiber - geboten, zu regeln, dass bei Verbindungen, die zu einem Ziel in einem deutschen Fest- oder Mobilfunknetz weitergeleitet würden, stets der Anschluss desjenigen Teilnehmers als „Ursprung“ gelte, der dieses Weiterleitungsziel direkt und verantwortlich gewählt habe. Liege der so verstandene Ursprung einer Verbindung innerhalb des EWR, bleibe die Pflicht zur Erhebung kostenorientierter Terminierungsentgelte unberührt.

Der Entwurf der Entscheidung ist am 13.05.2020 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden. Im Amtsblatt Nr. 08/2020 vom 06.05.2020 wurde mit Mitteilung Nr. 116/2020 auf die Veröffentlichung hingewiesen. Interessierte Parteien hatten Gelegenheit, bis zum 27.05.2020 zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

Innerhalb dieser Frist haben die 1&1 Versatel Deutschland GmbH, die BT (Germany) GmbH & Co. oHG, die Colt Technology Services GmbH, die ihre Stellungnahme vom 27.04.2020 erneut eingereicht hat, die siggate GmbH und mit ihr verbundene Unternehmen gemeinsam sowie die Telekom Deutschland GmbH und die Verizon Deutschland GmbH Stellung genommen.

Die 1&1 Versatel Deutschland GmbH begrüßt den Entwurf zur Änderung der Regulierungsverordnung - insbesondere auch im Hinblick auf die im Tenor zu Ziff. II vorgesehene auflösende Bedingung. Somit bestehe auch kein Anlass zu der von der Verizon Deutschland GmbH und der Colt Technology Services GmbH in ihren Stellungnahmen vom 07. bzw. 27.04.2020 geäußerten Befürchtung, es könne eine Preisspirale entstehen.

Die BT (Germany) GmbH & Co. oHG sieht in der beabsichtigten Freistellung vom Gebot der kostenorientierten Terminierungsentgelte eine Rechtsverletzung der Zusammenschaltungspartner der Antragstellerinnen und kritisiert deshalb die inhaltliche Auseinandersetzung mit den von ihr in ihrer Stellungnahme vom 30.04.2020 vorgebrachten Argumenten sowie die Begründung des Entscheidungsentwurfs. Eine Regulierungsverordnung – und folgerichtig auch deren teilweise Aufhebung – stelle einen Verwaltungsakt mit Doppelwirkung dar, der in demselben Umfang, in dem die beantragte Teilaufhebung die Betroffene begünstige, sie deren Zusammenschaltungspartner belaste, wenn diese in der Folge erhöhte Terminierungsentgelte zahlen müssten.

Das von der Beschlusskammer verfolgte Ziel, eine strukturelle Schlechterstellung inländischer Netzbetreiber gegenüber ausländischen Netzbetreibern zu beseitigen, setze voraus, dass die Betroffenen tatsächlich mit ausländischen Netzbetreibern in Verhandlungen stehen würden. Tatsächlich würden Verbindungen in ausländische Netze aber nur in den allerseltensten Fällen direkt terminiert. Soweit sich die betroffenen Netzbetreiber im Zusammenhang mit der Terminierung von Auslandsverbindungen erhöhten Entgelten ausgesetzt sähen, handele es sich in der Regel aber um Transitpreise, die in vielen Non-EWR-Ländern erhebliche Zuschläge enthalten könnten. Folge man gleichwohl der Behauptung der Antragstellerinnen, durch die bisherige Pflicht zur kostenorientierten Terminierung im Verhältnis zu ausländischen Netzbetreibern Nachteile zu erleiden, könne eine Teilaufhebung der Regulierungsverordnung allenfalls in dem Umfang gerechtfertigt sein, in dem die Entgelte für vergleichbare Terminierungsleistungen in Non-EWR-Ländern die regulierten Entgelte in Deutschland übersteigen. Vor diesem Hintergrund sei die auflösende Bedingung unter Ziff. II des Konsultationsentwurfes zwingend geboten; ohne sie wäre die vorgesehene Freistellung klar unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.

Insoweit sei zu fordern, die teilweise Befreiung von der Verpflichtung zur kostenorientierten Terminierung weiter zu präzisieren und einzuschränken, um einem Missbrauch der damit

einhergehenden Preissetzungsfreiheit entgegenzutreten. Eine undifferenzierte Teilaufhebung der Pflicht zur kostenorientierten Terminierung ohne nähere Klärung der nachfolgend beschriebenen Fallgruppen von Verbindungen sei ermessensfehlerhaft.

Zum einen ergäben sich in der Praxis Probleme aus der Heranziehung der Calling Line Identification (CLI) als Abrechnungsbasis. Entsprechende Hinweise habe die Beschlusskammer nach dem jetzt vorgelegten Konsultationsentwurf nicht berücksichtigt. Zum anderen sollten Verbindungen, die von einem Festnetz- oder Mobilfunkanschluss innerhalb des EWR in das Zielnetz weitergeleitet werden nicht von der kostenorientierten Terminierung ausgenommen werden. Allerdings enthalte der Beschlussentwurf keine Gründe, die eine Abweichung von der kostenorientierten Terminierung rechtfertigen könnten. Der Verweis auf die Festlegung der Präsidentenkammer zur Präzisierung des maßgeblichen Ursprungs der betroffenen Verbindungen sei nicht zielführend. Denn vorliegend komme es nicht auf die von der Präsidentenkammer verwendete Definition der Terminierung an, sondern auf die Frage, welcher Anschluss bei wertender Betrachtung als Ursprung einer Verbindung anzusehen sei. Dazu treffe die Festlegung keinerlei Aussagen. Sie beschränke sich nämlich darauf, den sachlich und räumlich relevanten Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung zu definieren; nicht dagegen den Umfang der auferlegten Abhilfemaßnahmen, um den es vorliegend gehe.

Die Unternehmen sipgate GmbH, netzquadrat GmbH, Neon Networks UG, safran networks GmbH und sipgate Wireless GmbH („sipgate-Gruppe“) stellen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vorweg, dass der Konsultationsentwurf weder mit den Regulierungszielen noch mit den -grundsätzen vereinbar sei. Die Situation sei mit der im Mobilfunkbereich vergleichbar. Hier habe die Änderung der Regulierungsverfügungen der Mobilfunknetzbetreiber in Abhängigkeit der jeweiligen A-Rufnummer zu unterschiedlichen Einkaufskonditionen und teilweise auch zu erheblichen Einschränkungen von O.3-Transitleistungen geführt. So seien beispielsweise Anrufe aus einigen Non-EWR-Staaten seit dem 01.04.2020 über die Transitleistung Telekom-N-O.3 der Telekom Deutschland GmbH nicht mehr zuverlässig erreichbar. Dies gelte unabhängig vom nationalen MNO/MVNO sowie unabhängig von einer etwaigen Änderung der Regulierungsverfügung des Zielnetzbetreibers. Dieses Vorgehen aus dem Mobilfunkbereich widerspreche somit der in Ziffer 5.3 des Konsultationsentwurfes vorgebrachten Annahme, dass es nicht zu Unterbrechungen der Zusammenschaltungen sowie der Erreichbarkeit aus Non-EWR-Staaten kommen werde. Es sei davon auszugehen, dass solche Verwerfungen auch im Festnetzbereich Einzug hielten, sollte den begehrten Änderungen der Regulierungsverfügungen entsprochen werden. Wenn als Folge dessen es Endkunden kleinerer Netzbetreiber nicht mehr möglich sei, für Netzbetreiber aus mehr als zwei Drittel aller Länder weltweit zuverlässig erreichbar zu sein, sei dies nicht zu akzeptieren. Dies gelte insbesondere dann, wenn der deutsche Netzbetreiber selbst keine Änderung der Regulierungsverfügung begehre.

Zwar sei in diesem Zusammenhang der Versuch der Beschlusskammer, derartige Auswüchse mittels auflösender Bedingung zu begrenzen, zu begrüßen. Allerdings sei diese weder rechtmäßig noch praktikabel, denn es fehle hierfür an einem konkreten wie bestimmbareren Regelungsinhalt der Nebenbestimmung. Es sei zu klären, welchen Preis ein inländischer Transitanbieter, der einen Anruf mit Ursprung in Non-EWR-Ländern in das Netz eines inländischen Netzbetreibers terminieren möchte, welcher für solche Ursprünge aus der Regulierung entlassenen worden sei, zu bezahlen habe. Denn es gebe durchaus auch Non-EWR-Netzbetreiber, die unterschiedliche Preise anbieten könnten. Erschwerend käme hinzu, dass der Transitnetzbetreiber keine Kenntnis über die entsprechenden Einkaufskonditionen der terminierenden Gesellschaft habe. Im Ergebnis kaufe der Transitbetreiber eine Leistung ein, von der er nicht wisse, wie viel sie letztlich koste.

Nach Klärung des Regelungsinhalts der auflösenden Bedingung müsse die Bundesnetzagentur als Kontrollinstanz fungieren und die Verträge aller deutschen Teilnehmernetzbetreiber überwachen, um ggf. Verstöße zu sanktionieren. Auch aufgrund des zu erwartenden Vollzugsdefizits stelle sich die Frage der Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Regelung.

Im Einzelnen sei des Weiteren darauf hinzuweisen, dass die Nutzer- und Verbraucherinteressen durch etwaige Einsparungen aus Terminierungsentgelten lediglich sehr gering tangiert würden.

So sei bei der sipgate GmbH im April 2020 nur ein geringer Teil des gesamten Verkehrsaufkommens in Netze außerhalb des EWR terminiert worden. Einem geringen finanziellen Vorteil für nur wenige Endkunden stehe also der durch die Neuregelung herbeigeführte Schaden für Endkunden gegenüber.

Zudem sei es zu erwarten, dass Anrufweiterleitungen künftig höher bepreist würden. Dies sei insbesondere dann anzunehmen, wenn, wie im Mobilfunkbereich, zur Abrechnung die PAI-Signalisierung angewandt werde. Daraus resultierten höhere Zahlungen deutscher Netzbetreiber, die für ihre Kunden Anrufe aus dem Non-EWR-Raum weiterleiteten. Allein aus Gründen der Preisklarheit sei es für den Endkunden unzumutbar solche Anrufe zu verteuern, da dieser im Moment der Weiterleitung keinen Überblick über die genauen Kosten habe. Einzige Lösung hierfür sei eine allgemeine Verteuerung von Anrufweiterleitungen, welche allerdings auch jene Endkunden treffe, die nie aus dem Non-EWR-Ausland angerufen würden.

Die geplante Neuregelung habe überdies auch Einfluss auf die Erreichbarkeit der Endkundenanschlüsse. Es sei zu erwarten, dass Transitnetzbetreiber Gespräche mit A-Rufnummern aus Ländern, die beim terminierenden Netzbetreiber ein hohes Terminierungsentgelt kosten, blocken würden. Im Mobilfunkbereich habe die Telekom Deutschland GmbH bereits begonnen, einige Staaten in ihrem O.3-Produkt zu blockieren. Die gleiche Entwicklung sei auch im Festnetz zu erwarten. Soweit ein Transitnetzbetreiber kein A-rufnummernabhängiges Billing habe, bliebe ihm nur die Möglichkeit, die – um ein vielfaches teureren – Gespräche zu blockieren oder die Preise im Durchschnitt deutlich anzuheben. In diesem Zusammenhang sei für die Erreichbarkeit kleinerer und mittlerer Netzbetreiber die herausragende Bedeutung der Telekom Deutschland GmbH zu betonen. Unabhängig von der Marktstellung der Telekom Deutschland GmbH auf dem Transitmarkt sei zu erwarten, dass auch andere Transitnetzbetreiber auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren und ebenfalls Verkehre blockieren würden. In der Praxis habe dies zur Folge gehabt, dass die von der Telekom Deutschland GmbH zugeführten Verkehre aus Non-EWR-Staaten (ausgenommen USA und Schweiz) im April 2020 im Vergleich zum ersten Quartal 2020 um 97 % zurückgegangen seien. Es sei nicht hinnehmbar, dass ein Industriestaat wie Deutschland nur noch aus 60 der weltweit übrigen 198 Länder erreichbar sei. Dies sei sowohl für Privat- als auch Geschäftskunden eine inakzeptable Einschränkung und bedeute besonders im Hinblick auf die fortwährende Corona-Krise eine zusätzliche Belastung.

Des Weiteren würde durch die geänderte Regulierung eine Steigerung der Kosten herbeigeführt und Innovationen verhindert. Denn die Änderung der Regulierungsverfügung zwingt die Netzbetreiber zur Umstellung ihrer Routing- und Abrechnungssysteme. Diese müssten um eine ursprungsabhängige Bewertung ergänzt werden. Nur dann könnten ggfs. Verbindungen terminiert bzw. das Einkaufsrisiko der Teilnehmernetzbetreiber, Dienste- und Wholesaleanbieter an deren Kunden weitergegeben werden. Zudem bestehe ein großes Missbrauchsrisiko, da die PAI leicht zu manipulieren sei. Die notwendigen Investitionen und das beschriebene Risiko führten voraussichtlich zu einem Rückgang, mindestens aber zu einer Verteuerung, von innovativen Produkten.

Der Konsultationsentwurf verfehle ebenfalls das Ziel der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs. Insbesondere kleinere Marktteilnehmer würden durch die geplanten Maßnahmen benachteiligt. Seit der Änderung der Regulierungsverfügungen im Mobilfunkbereich habe eine Erhöhung der Terminierungsentgelte bis zum Faktor 30 stattgefunden. Von einer kostenbasierten Entgeltfindung könne daher keine Rede sein. Gleiches würde sich im Festnetzbereich wiederholen. Fraglich sei, wie es im Markt überhaupt zu einer Preisbildung kommen könnte. Anders als ein originierender TNB im Non-EWR-Ausland, der über eine Angebotsmacht im Markt der Terminierung zu seinen eigenen Kunden verfüge, hätten Transitnetzbetreiber der Monopolstellung eines terminierenden TNBs nichts entgegenzusetzen. Aus Sicht der terminierenden TNBs sei es daher naheliegend, nachfragenden Transitnetzbetreibern höhere Terminierungsentgelte in Rechnung zu stellen. Hierdurch würden insbesondere kleine Netzbetreiber, die anders als die Mobilfunknetzbetreiber Transitleistungen für ein- und ausgehende Verkehre einkaufen müssten, überproportional belastet. Dies führe zu einem Kapitalabfluss bei kleineren Anbietern zugunsten der am Markt dominierenden

Unternehmen. Die nun erhobenen, nicht zu verhandelnden Risikozuschläge müssten kleinere Netzbetreiber an ihre Endkunden weitergeben. Auch diese Entwicklung werde sich im Festnetzbereich wiederholen. Des Weiteren sei zu bedenken, dass die Seiteneffekte einer neuen Regulierung auf dem Festnetzmarkt aufgrund der anderen Marktstruktur für kleinere Anbieter weiterreichende Folgen hätten, als dies auf dem Mobilfunkmarkt der Fall sei.

Betreffend die A-Rufnummern basierende Abrechnung sei anzumerken, dass sich im Mobilfunkbereich in den vergangenen Monaten zwei Arten der Abrechnung von Transitnetzbetreibern gezeigt hätten. Es gebe Unternehmen, deren Billingsysteme nicht in der Lage sei, Preise abhängig von der A-Rufnummer zu berechnen und daher Durchschnittspreise bildeten, die oft über dem regulierten Entgelt lägen. Unternehmen, die ihre Billingsysteme auf eine ursprungsabhängige Abrechnung umgestellt hätten, würden unterschiedliche Preise, je nach vordefinierter Länderzone, verlangen. Darüber hinaus habe fast die Gesamtheit der internationalen Netzbetreiber keinen Zugriff auf die nationalen Portierungsdaten. Daher könnten diese nicht erkennen, welche nationale geografische Rufnummer bei welchem Netzbetreiber liege und ob für diesen Netzbetreiber eine Zugangsverpflichtung für Verbindungen mit Ursprung außerhalb der EWR besteht oder nicht. Daher sei davon auszugehen, dass jegliche Verkehre von außerhalb des EWR gleichbehandelt würden. Somit würde eine individuelle Verhandlungsmöglichkeit der nationalen Teilnehmernetzbetreiber nahezu unmöglich. Eine weitere mögliche Fallkonstellation, die zu Preisanstiegen führen könne, sei der Umstand, dass es Unternehmen gebe, welche ihren Kunden eine internationale A-Rufnummer aus Ländern außerhalb der EWR anböten. Hierbei würden sodann auch bei rein nationalen Verbindungen erhöhte Terminierungsentgelte fällig.

Einen Teil der den Wholesalemarkt betreffenden geschilderten Probleme ließen sich durch eine direkte Zusammenschaltung vermeiden. Sollte die Bundesnetzagentur den vorliegenden Änderungsanträgen entsprechen, führe dies zu einer Asymmetrie der Zahlungsströme, da die Preise für Leistungen frei verhandelbar würden, während die Netzbetreiber nicht (mehr) verpflichtet seien, diese Leistungen überhaupt nachzufragen. Denn die marktmächtigen, großen Netzbetreiber würden die Preise für diese Leistungen anheben, während sie für die identischen eingekauften Leistungen nur den regulierten Preis zahlen wollen würden.

Der gegenständliche Konsultationsentwurf sei im Übrigen nicht geeignet, den europäischen Binnenmarkt zu fördern. Denn der überwiegende Teil der ausländischen Netzbetreiber (eingeschlossen europäischer Netzbetreiber) hätten keinen Zugriff auf das deutsche Portierungsdatenaustausch-System. Aus diesem Grund gebe es auch keine Informationen, in welchem Netz eine vergebene Nummer geschaltet sei. Dadurch seien die Netzbetreiber nicht in der Lage, den von ihnen zu terminierenden Verkehr dem richtigen Netz zur Terminierung zu übergeben und wären somit auf ein Festnetztransitprodukt (O.2) angewiesen. Letztere Möglichkeit sei allerdings im Mobilfunk seitens der Telekom Deutschland GmbH aufgrund der Blockierung diverser Staaten konterkariert worden.

Überdies sei der Konsultationsentwurf nicht mit weiteren Regulierungsgrundsätzen vereinbar. Aus dem Regulierungsgrundsatz folge eine besondere Bindungswirkung der Verwaltungsvorschriften, die während der laufenden Regulierungsperiode grundsätzlich beizubehalten sei. Die Vorhersehbarkeit sei vorliegend insoweit nicht gegeben, als die langjährige Regulierungspraxis mitten in der Regulierungsperiode ohne konkreten Anlass verändert würde. Die wesentlichen Tatsachen seien seit langem bekannt und eine akute Notwendigkeit von Änderungen bestehe nicht. Außerdem dürfe die Entscheidung, künftig ursprungsabhängig abzurechnen nicht alleine den marktdominierenden Netzbetreibern überlassen werden, da diese Entscheidung für den gesamten Endkunden- und Wholesalemarkt weitreichende Folgen habe. So müsse insbesondere der technische Rahmen mit allen Betroffenen abgestimmt werden. Zu klären sei, ob die regulierte Leistung B.1 tatsächlich im Wesentlichen von der PAI abhängen könne. Von der geänderten Regulierung ausgenommen würden nämlich nur Verbindungen in die Netze, die "ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR" haben. Wann dies konkret der Fall sei, lasse sich dem Konsultationsentwurf nicht entnehmen, was einer nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheit entspreche. Es müsse möglich bleiben, als Nachfrager ausschließlich die regulierte Leistung B.1 nachfragen zu können, ohne

gleichzeitig in eine Vereinbarung über die Terminierung von Non-EWR-Verkehre gezwungen zu werden. Gleiches gelte entsprechend für die Erzwingung von Vertragsstrafen beim Abschluss einer Vereinbarung zur Nachfrage der B.1-Leistung (die Telekom Deutschland GmbH sehe aktuell ein Entgelt von 27 €Cent/Min. bei veränderter oder fehlerhafter PAI vor). Dies führe zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass am Markt auf illegale Weise Verkehre terminiert würden. Hiervon seien absehbar aufgrund der bequemen technischen Anbindungsmöglichkeiten insbesondere IP-Zugangsprodukte betroffen. Eine pauschale Haftung für das jeweiligen Endkundenverhalten würde aufgrund der enormen Höhe der Strafentgelte für Non-EWR-Verkehre praktisch alle derartigen Produkte mit einem Schlag unwirtschaftlich machen. Eine direkte Existenzvernichtung sei daher absehbar, da eine Restitution des Schadens bei dem Betrüger in aller Regel ausfallen werde.

Weiter zu klären sei, ob es bei weitergeleiteten Anrufen einen Unterschied zwischen Makeln und Weiterleiten von einzelnen eingehenden Verbindungen geben solle. Auch sei zu klären, was passiere, wenn ein Endkunde einen "nationalen" SIP-Trunk nutze und so konfiguriere, dass massenhaft Verkehre von außerhalb des EWR über das Netz weitergeleitet werde, um die höheren Terminierungsentgelte zu vermeiden. Sollte sich die A-rufnummernabhängige Bepreisung auf dem gesamten Markt etablieren, würden die Kosten für Weiterleitungen zum Zeitpunkt des Einkaufs für den Weiterleitenden nicht mehr zu überblicken sein.

Im Falle eines Roamings bestünde darüber hinaus die Gefahr, dass anstatt des Roamings ein höheres Terminierungsentgelt fällig werde, da die (ausländische) A-Rufnummer für die Abrechnung maßgeblich sei. Fraglich sei in diesem Zusammenhang auch, wie mit deutschen Rufnummern umgegangen werden solle, welche beispielsweise in der Schweiz roamten und dann einen deutschen Mobilfunkanschluss anriefen, insbesondere, ob auch hierfür der Ursprung Deutschland zähle.

Aus den vorgenannten Gründen sei die beantragte Änderung der Regulierungsverfügung abzulehnen. Es sei ferner hilfsweise darauf hinzuweisen, dass die geplanten Neuregelungen auch Bestandteil der Diskussion in den carrierübergreifenden Arbeitskreisen wie dem UAK Billing des AKNN seien. Dies zeige, dass ein Großteil des Marktes hierbei große Herausforderung sehe. Eine nicht vorab am Markt abgestimmte Änderung der Regulierung hätte daher verheerende Folgen für den Wettbewerb und die Verbraucher.

Die Telekom Deutschland GmbH hält die Änderung der zugrundeliegenden Regulierungsverfügungen für sachgerecht und unterstützt die vorgesehene Regelung zum Wegfall von Zugangs- und Entgeltenehmigungspflicht für Verbindungen mit Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR.

Auch für sie stelle sich die Situation dergestalt dar, dass für die Terminierung in Non-EWR-Länder teilweise wesentlich höhere Entgelte erhoben würden, als für eine entsprechende Verkehrsterminierung in ihr Netz abgerechnet werden könne. Außerdem würden die Entgelte für die Terminierung in Non-EWR-Länder teilweise stark schwanken und Entgeltänderungen erst kurzfristig benannt werden.

Dies habe zur Folge, dass die deutschen Netzbetreiber ihre Endkundenpreise für Verkehrsverbindungen in diese Länder nur schwer kalkulieren könnten und von Preiserhöhungen betroffen seien, die diese wiederum an die deutschen Endkunden weitergeben würden. Demgegenüber könnten Netzbetreiber aus Non-EWR-Ländern ihren Endkunden niedrigere Verbindungspreise anbieten, da die Terminierungsentgelte im EWR auf einem, verglichen mit der Entgelthöhe in den Nicht-EWR-Ländern, niedrigen Niveau lägen. Eine Preiskalkulation für ihre Endkundentarife stelle sich für die Netzbetreiber aus Non-EWR-Ländern auch vergleichsweise einfacher dar, da die Terminierungsentgelte in der EWR in den vergangenen Jahren einem stetigen Absenkungspfad unterlegen hätten und zudem durch längerfristige Genehmigungsperioden auch besser preislich zu kalkulieren gewesen seien.

Demgegenüber hätten die deutschen Netzbetreiber nicht die Möglichkeit mit den Non-EWR-Netzbetreibern in gegenseitige Preisverhandlungen zu treten, da entweder die Verkehre über Transitnetzbetreiber abgerechnet würden und damit nur eine indirekte Möglichkeit bestehe, das ausländische Terminierungsentgelt in Rede zu stellen, oder aber bei einem direkten

Verkehrsaustausch mit einem Non-EWR-Netzbetreiber kein Verhandlungsdruck für eine Absenkung der Terminierungsentgelte bestünde, da die Möglichkeit eines Verhandlungspotentials durch die Regulierung der deutschen Terminierungsentgelte entfallen sei. Die bisherigen Regulierungsverfügungen hätten zwar die Möglichkeit eröffnet, dass im Rahmen eines Anordnungsverfahrens die Terminierungsentgelte des jeweiligen deutschen Netzbetreibers für Verkehrsverbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Ländern hätten überprüft werden können. Diese Öffnungsmöglichkeit stelle sich aber für die Vielzahl an Ländern und Zeitpunkten als zu aufwändig dar und sei deshalb offensichtlich nicht zur Anwendung gekommen.

Ferner zeige ein Vergleich mit der Regulierungssituation im europäischen Ausland – beispielhaft in Frankreich und Österreich – dass auch dort die Entgelte für Terminierungsleistungen von Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Ländern in zahlreichen Fällen dereguliert worden seien. Genau wie bereits zuvor im Mobilfunkbereich sei es nun auch bei den hier zugrundeliegenden Regulierungsverfügungen für die Festnetzterminierung erforderlich, Verbindungen aus Non-EWR-Ländern von der Regulierung auszunehmen.

Die Gefahr einer ansteigenden Preisspirale bestehe nicht, wie sowohl die Erfahrungen aus anderen EU-Staaten, in denen eine Deregulierung bereits durchgeführt worden sei, als auch im Mobilfunkbereich zeigten. Zudem würden Endkunden bei hohem Preisniveau auf andere Gesprächsalternativen (OTT-Dienste, die Voice- oder sogar Video-Verbindungen teilweise kostenfrei anbieten würden oder Mobilfunklösungen) ausweichen und damit teure Verbindungen vermeiden.

Die unter II. des Tenors vorgesehene auflösende Bedingung sei hingegen zu aufwändig, um eine flexible Anpassung der Entgelte an die jeweilige bilaterale Marktconstellation zu erreichen. Insoweit sei anzuregen, die Öffnung der Regulierungsverfügungen für Verbindungen aus Non-EWR-Ländern unter den Vorbehalt zu stellen, dass diese erst zur Anwendung kommen können, wenn vom AKNN Preiscluster festgelegt worden seien. Denn bei einer Öffnung der Regulierungsverfügung entstehe eine sehr große Anzahl von Preisclustern für die Gesprächsterminierung in die jeweiligen Netze. Hätten bis zu 70-80 Festnetzbetreiber auf dem deutschen Markt die Möglichkeit eigene Preiscluster festzusetzen, resultierten daraus – ginge man beispielsweise von jeweils zehn unterschiedlichen Tarifen je Netzbetreiber aus – leicht dreistellige Preiscluster für Verkehre aus Non-EWR-Ländern, die von den Transitnetzbetreibern in ihrer Preisgestaltung zu berücksichtigen seien.

Die Verizon Deutschland GmbH vertritt weiterhin die Auffassung, dass eine antragsgemäße Entscheidung der zugrundeliegenden Anträge negative Auswirkungen auf die Transit- und Terminierungsmärkte hätte und dass dies von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf den Terminierungsmärkten in anderen EU-Ländern bereits dazu ausgenutzt worden sei, die Preise für Sprachverkehre aus Ländern, in denen kein für deutsche Anbieter nachteiliges Entgeltregime herrsche (z. B. USA) erheblich zu erhöhen. Das in den derzeit gültigen Regulierungsverfügungen enthaltene Verfahren sei insoweit am besten geeignet, den regulierten Unternehmen im Einzelfall die notwendige Flexibilität zu gewähren und andererseits Nachfrager von Transit- und Terminierungsleistungen vor einem missbräuchlichen Verhalten der regulierten Unternehmen zu schützen. Dennoch seien die von der Beschlusskammer im vorliegenden Entscheidungsentwurf ausdrücklich erwähnten Aspekte grundsätzlich zu begrüßen. Demgegenüber sei allerdings insbesondere das Entfallen der Terminierungsverpflichtung kritisch zu würdigen, denn darin bestehe die Gefahr, dass regulierte Unternehmen zukünftig die Terminierungsleistung gänzlich verweigern oder an unbillige Bedingungen knüpfen könnten.

Es sei entscheidend sicherzustellen, dass die regulierten Tarife weiterhin für den Verkehr aus solchen Ländern Gültigkeit hätten, die ähnliche oder niedrigere Terminierungsentgelte als die regulierten deutschen Terminierungsentgelte forderten, denn Anbieter aus diesen Ländern dürften nicht zu Unrecht für das markt aggressive Verhalten von Anbietern aus Ländern, die übermäßige Terminierungsentgelte hätten, bestraft werden. Dies sei zur Vermeidung einer Aufwärtsspirale von Terminierungsentgelten erforderlich. Allerdings hätte dabei nicht die Terminierungspflicht widerrufen werden müssen, um dieses Anliegen zu erreichen. Ein ebenso

möglicher, einfacherer und leichter Weg wäre die Umsetzung des neuen Ansatzes durch eine nur leichte Änderung der Kostenorientierungspflicht dahingehend, dass die regulierte Tarife nur für den Verkehr mit Ursprung im EWR gelten, während die Tarife für den Verkehr von außerhalb des EWR erhöht werden könnten, jedoch ausschließlich für den Verkehr aus Ländern, die selbst höhere als die hier genehmigten Entgelte verlangten und auch nur bis zur Höhe der in diesen Ländern verlangten Entgelte.

Eine Beschränkung der Entgeltgenehmigungspflicht auf Verbindungen, die ihren Ursprung des EWR haben in Verbindung mit einer Beschränkung der Entgelthöhe auf das Terminierungsentgelt im Ursprungsland sei im Übrigen dann möglich, wenn gewährleistet werde, dass die Bundesnetzagentur auch in Zukunft in ausreichendem Maße Informationen über die Preisentwicklung bei der Terminierung von Verkehren aus Staaten außerhalb des EWR durch die regulierten Unternehmen erhalte und diese nicht die Terminierung verweigerten.

Zu begrüßen sei demnach die in Ziffer II. enthaltene auflösende Bedingung für den Fall, dass die von einem regulierten Unternehmen verlangten Entgelte die Terminierungsentgelte im Ursprungsstaat der Verbindungen überschreiten und insbesondere, dass hierfür die Terminierungsentgelte (Entgegennahme und Zustellung von Telefongesprächen) im jeweiligen Non-EWR-Land als Obergrenze und nicht die Kosten für die Terminierung in das Ausland (Transit + Terminierung) als Maßstab für die seitens der regulierten Unternehmen verlangten Entgelte gelten solle.

Allerdings habe noch eine Klarstellung zu erfolgen, dass es sich bei einer Anrufumleitung um einen Anruf mit Ursprung in Deutschland handle, da es ansonsten zu Qualitätseinbußen oder Kostensteigerungen und in jedem Fall zu Nachteilen deutscher Endkunden kommen werde. So hätten die Mobilfunknetzbetreiber im Nachgang zu den sie betreffenden entsprechenden Regulierungsentscheidungen bereits angekündigt, ausschließlich aufgrund der PAI-Signalisierung eine Verbindung abzurechnen.

Tatsächlich würden aber Verbindungen aus einem Non-EWR-Land an einem Endnutzeranschluss in Deutschland, für die der Endnutzer eine Anrufweiterleitung an ein Mobilfunkgerät eingerichtet habe, von den Mobilfunknetzbetreibern als Verbindung aus einem Non-EWR-Land abgerechnet, obwohl sie bei dem Endnutzer in Deutschland originieren. Diese Praxis verstoße gegen § 37 Abs. 1 TKG, da für die regulierte Leistung „Anruf vom Endnutzer in Deutschland“ das Non-EWR-Terminierungsentgelt zur Anwendung kommen solle. Erst recht, wenn der Anruf zuvor von einem Mobilfunknetzbetreiber in das Festnetz des Anbieters des Endnutzeranschlusses übergeben würde, entstünde eine extreme Schiefelage. Also bedürfe es hinsichtlich umgeleiteter Anrufe dringend einer Klarstellung.

Die Beschlusskammer hat die Telekom Deutschland GmbH um Erläuterung zur Stellungnahme der sipgate-Gruppe gebeten. Diese hat daraufhin ausgeführt, dass es sich bei der Leistung Telekom-N-O.3 bereits seit vielen Jahren um eine nicht-regulierte Transitleistung handle, welche auch mehrere Transitnetzbetreiber auf dem deutschen Markt anböten. Ein Carrier, welcher eine entsprechende Transitleitung benötige, habe daher mehrere Möglichkeiten diese Vorleistung einzukaufen. Auf die Transitleistung Telekom-N-O.3 bezogen lasse sich feststellen, dass der Anteil von Verkehrsverbindungen mit Ursprung Non-EWR-Länder sehr gering sei. Daher sei es für die Telekom Deutschland GmbH wirtschaftlich nicht vertretbar für jedes Non-EWR-Ursprungsland und für jedes Mobilfunkterminierungsentgelt eigenständige Preiskonditionen anzubieten. Auch eine Durchschnittsbildung über mehrere Verkehrsbeziehungen hinweg sei wirtschaftlich inakzeptabel, da dann gerade zu jenen Verkehrsbeziehungen, welchen hochpreisige Terminierungsleistungen zugrunde lägen, starke Verkehrsmengenzuwächse zu erwarten seien, die die zugrundeliegende Preiskalkulation nicht mehr rechtfertigten. Des Weiteren könne die sipgate GmbH die Transitverkehre aus Non-EWR-Ländern über ihre Tochtergesellschaft safran networks abwickeln, die nach eigenem Vortrag mit „allen relevanten nationalen Mobilfunk- und Festnetzgesellschaften und Transitcarriern zusammengeschaltet ist“. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, dass die sipgate GmbH sich etwa an die Telekom-Gesellschaft Telekom Global Carrier wenden könne, welche für das jeweilige Non-EWR-Land ein individuelles Produktangebot anbieten könne. Selbstverständlich bliebe es weiterhin möglich, bei einer Direktzusammenschaltung mit dem Mobilfunknetz der

Telekom Deutschland GmbH ausschließlich die regulierte Leistung B.1 zur Terminierung von Anrufen in ihr Mobilfunknetz aus Ländern innerhalb des EWR zu beziehen.

Ferner sei die Sorge der sipgate-Gruppe unbegründet eine Strafzahlung von 27 Cent/Min. aufgezwungen zu bekommen. Diese werde nur dann fällig, wenn ein Netzbetreiber im Falle von Telekom-N-O.3-Leistungen, Verbindungen mit manipulierter PAI übergebe. Die entsprechende Preisposition sei im Übrigen notwendig, um Fraud zu verhindern, wobei es sich um Ausnahmefälle handle, welche gegenüber der sipgate GmbH seit Einführung dieser Preisposition nicht zur Anwendung gekommen sei.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind als Ergebnis des Konsultationsverfahrens auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden. Mit Mitteilung 124/2020 im Amtsblatt Nr. 10/2020 vom 03.06.2020 hat die Bundesnetzagentur hierauf hingewiesen.

Dem Bundeskartellamt ist mit Schreiben vom 16.06.2020 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Das Bundeskartellamt hat am 19.06.2020 mitgeteilt, von einer Stellungnahme abzusehen.

Am 19.06.2020 hat die Bundesnetzagentur den Entwurf der vorliegenden Entscheidung der EU-Kommission, dem GEREK und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt und diese davon unterrichtet. Mit Beschluss C(2020) 2259 vom 16.07.2020 hat die Kommission mitgeteilt:

„Die Kommission hat die Notifizierungen und die von der BNetzA übermittelten zusätzlichen Informationen geprüft und hat dazu keine Anmerkungen.“

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Ausführungen unter Ziffer II. sowie auf die Verfahrensakten verwiesen.

Gründe

Der Beschluss BK3g-16/093 vom 20.12.2016 wird im tenorierten Umfang abgeändert.

Dem von der Betroffenen gestellten Hauptantrag auf teilweisen Widerruf der Verpflichtungen nach § 21 TKG im Zusammenhang mit der Terminierung von eingehenden Verbindungen aus Non-EWR-Staaten wird damit im tenorierten Maße stattgegeben.

Die Entscheidung beruht auf den §§ 13 Abs. 1, 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG.

1. Rechtsgrundlage

Rechtliche Grundlage der Entscheidung sind die §§ 9 Abs. 2, 13 Abs. 1, 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG.

Mit Beschluss BK3g-16/093 vom 20.12.2016 wurden der Betroffenen auf dem bundesweiten Markt für die Anrufzustellung an festen Standorten verschiedene Maßnahmen der Zugangsregulierung, u.a. auch Verpflichtungen zur Zugangsgewährung nach § 21 TKG auferlegt. Diese Zugangsgewährungspflicht bezog sich grundsätzlich auch auf Verbindungen, die ihren Ursprung in Non-EWR-Staaten haben. Diese Verpflichtungen können, wie sich aus der in § 13 Abs. 1 S. 1 TKG enthaltenen Legaldefinition einer Regulierungsverfügung ergibt, grundsätzlich geändert, beibehalten oder widerrufen werden. Bei einer Änderung – wie sie hier vorliegt – werden uno actu die vorher geltenden Verpflichtungen widerrufen und neue Verpflichtungen auferlegt.

Die Anwendung von § 13 Abs. 1 S. 1 TKG hat freilich zur Folge, dass über die in den jeweiligen Einzelnormen genannten Voraussetzungen hinaus keine weiteren materiellen Bedingungen an

den Erlass des Widerrufs geknüpft werden. Bei Geltung der allgemeinen Widerrufsnorm des § 49 VwVfG wären dagegen eine abermalige Ermessensausübung sowie – sofern ein begünstigender Verwaltungsakt betroffen wäre – die Erfüllung der in § 49 Abs. 2 VwVfG genannten weiteren Tatbestandsmerkmale erforderlich.

Im vorliegenden Zusammenhang ist die Vorschrift des § 13 Abs. 1 S. 1 TKG gemäß § 1 Abs. 1 VwVfG vorrangig gegenüber der Widerrufsregelung des § 49 VwVfG. Denn für den Fall, dass ein Markt nicht mehr als regulierungsbedürftig angesehen wird, folgt dieser Vorrang bereits aus der Sperrwirkung, die § 9 Abs. 1 TKG im Hinblick auf die Marktregulierung nach Teil 2 dieses Gesetzes entfaltet,

siehe BVerwG, Urteil 6 C 28.05 vom 14.02.2007, Rz. 22, mit Verweis auf Korehnke, in: BeckTKG, 3. Auflage 2006, § 13 Rn. 4.

In den sonstigen Widerrufsfällen ergibt sich der Vorrang gegenüber § 49 VwVfG daraus, dass die Vorschriften zur Marktregulierung ein in sich geschlossenes System für den Umgang mit Regulierungsverpflichtungen bilden. Die einzelnen Abhilfemaßnahmen, die in § 13 Abs. 5 TKG vorgesehen sind, müssen nach den differenzierten Maßstäben der dort aufgeführten Einzelbestimmungen gesondert abgewogen werden. Im Rahmen dieser Abwägungen sind eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Rechtsgütern zu berücksichtigen. Zu diesen Gütern zählt beispielsweise auch der Vertrauensschutz. Eine Heranziehung allgemeiner Widerrufsvorschriften an Stelle oder zusätzlich zu § 13 Abs. 1 S. 1 i.V.m. jeweiligen Ermächtigungsnormen des TKG ist derart nicht angezeigt,

vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerwG, Urteil 6 C 36.10 vom 14.12.2011, Rz. 31 ff.; für den Ausnahmefall, dass eine vorläufige Maßnahme nach § 13 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 12 Abs. 3 S. 1 TKG wegen Wegfalls des Anordnungsgrundes widerrufen wird, siehe Beschluss BK3b-12/007 vom 08.11.2012, S. 2f. des amtlichen Umdrucks.

Einer Anwendung von § 13 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG steht im vorliegenden Zusammenhang auch nicht die Vorschrift des § 14 TKG entgegen. Diese bestimmt, unter welchen Umständen die in einer Regulierungsverfügung miteinander verklammerten Marktuntersuchungen und Regulierungsverpflichtungen insgesamt überprüft werden müssen. Die Norm schließt damit aber nicht eine isolierte Überprüfung und Änderung bestimmter Regulierungsverpflichtungen bei Fortgeltung der zugrundeliegenden Marktuntersuchung aus. Die Steuerungswirkung einer Marktuntersuchung ist begrenzt. Auch bei fortbestehender Bejahung des „Ob“ einer Regulierung kann sich deshalb die Beurteilung des „Wie“ einer Regulierung durchaus ändern,

siehe BVerwG, Urteil 6 C 36.10 vom 14.12.2011, Rz. 35; das Urteil erging zwar noch zu § 14 TKG a.F., es ist der Beschlusskammer aber nicht ersichtlich, weshalb es nicht auch für § 14 TKG n.F. gelten sollte.

2. Zuständigkeit und Verfahren

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer für die Entscheidung folgt aus den §§ 116, 132 Abs. 1 S. 1 TKG. Danach entscheidet die Bundesnetzagentur im Bereich der im 2. Teil des TKG normierten Marktregulierung durch Beschlusskammern. Gemäß § 132 Abs. 5 S. 2 TKG erfolgen die Festlegungen nach den §§ 10 und 11 TKG durch die Präsidentenkammer.

Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Insbesondere ergeht die Entscheidung nach Anhörung der Beteiligten (§ 135 Abs. 1 TKG). Gemäß § 135 Abs. 3 S. 1, 2. HS TKG konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, weil sich zum einen die Betroffene und damit alle Verfahrensbeteiligte damit einverstanden erklärt haben und zum anderen eine solche keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht hätte und daher für die Überzeugungsbildung der Beschlusskammer nicht erforderlich war.

Zur Wahrung einer einheitlichen Spruchpraxis ist der Entscheidungsentwurf gemäß § 132 Abs. 4 TKG mit den im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen behördenintern abgestimmt worden. Darüber hinaus ist gemäß

§ 123 Abs. 1 S. 2 TKG das Bundeskartellamt über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

Schließlich ist der Entwurf der Regulierungsverfügung der EU-Kommission, den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten sowie dem GEREK gemäß § 13 Abs. 1 S. 1, § 12 Abs. 2 Nr. 1 TKG zur Verfügung gestellt worden.

Mit der Konsultation und Konsolidierung dieser Entscheidung wurde der (teilweise) Widerruf vorheriger Verpflichtungen in einer gemäß § 13 Abs. 1 S. 3 TKG angemessenen Frist angekündigt.

3. Antragsbefugnis

Die Betroffene ist nach § 13 Abs. 1 S. 1 TKG befugt, einen Antrag auf Änderung der ihr mit Beschluss BK3g-16/093 vom 20.12.2016 auferlegten Verpflichtungen zu stellen. Als Adressatin eines sie belastenden Verwaltungsaktes hat die Betroffene analog der Rechtslage im Falle des § 49 VwVfG,

vgl. dazu Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, Rz. 9,

auch im Fall des § 13 Abs. 1 S. 1 TKG einen Anspruch darauf, dass eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über ihren Änderungsantrag erfolgt.

4. Beträchtliche Marktmacht der Betroffenen

Nach dem Ergebnis der gemäß §§ 10 und 11 TKG von der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur durchgeführten Marktdefinition und Marktanalyse verfügt die Betroffene auf dem hier relevanten bundesweiten Markt für die „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ über beträchtliche Marktmacht,

vgl. die Anlage zur Regulierungsverfügung BK3g-16/093 vom 20.12.2016.

5. Änderung der auferlegten Zugangsverpflichtungen gem. §§ 13 Abs. 1 S. 1; 21 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 3 TKG

In pflichtgemäßer Ausübung ihres Regulierungsermessens und mit Blick auf die speziellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Terminierung von Verbindungen, die ihren Ursprung in Non-EWR-Staaten haben, widerruft die Beschlusskammer insoweit die gegenüber der Betroffenen auf dem verfahrensgegenständlichen Markt mit Beschluss BK3g-16/093 vom 20.12.2016 erlassenen Zugangsverpflichtungen nach § 21 TKG.

Zum Zwecke der vorbenannten Ermessensausübung hat sich die Beschlusskammer zunächst der gegenwärtigen Sachlage (dazu unter Ziffer 5.1) und der rechtlichen Maßgaben (dazu unter Ziffer 5.2) vergegenwärtigt, um aufsetzend hierauf beurteilen zu können, ob die Aufrechterhaltung der Zugangsverpflichtungen auch im Hinblick auf Non-EWR-Terminierungen weiterhin gerechtfertigt ist (dazu unter Ziffer 5.3). Schließlich hat sie sich mit den sich hieraus ergebenden Folgen für die Entgeltkontrolle befasst (dazu Ziffer 6.).

5.1 Gegenwärtige Sachlage

Das gegenüber der Betroffenen zuletzt mit Beschluss BK3d-18/075 vom 28.06.2019 genehmigte Terminierungsentgelt beträgt für 2020 0,0006 €/Minute. Sofern und solange ein gemäß Art.75 EKEK zu erlassender delegierter Rechtsakt der EU-Kommission für das Terminierungsentgelt noch nicht in Kraft ist, würde das genehmigte Terminierungsentgelt ab dem 01.01.2021 0,0005 €/Minute und ab dem 01.01.2022 0,0003 €/Minute betragen.

Diese Terminierungsentgelte gelten grundsätzlich auch für Entgeltforderungen der Betroffenen gegenüber (Transit-) Netzbetreibern außerhalb des EWR für Verbindungen zu Teilnehmern in das hiesige Festnetz der Betroffenen.

Demgegenüber liegen die seitens der deutschen Netzbetreiber in Non-EWR-Staaten an die dortigen Netzbetreiber für eine vergleichbare Leistung zu entrichtenden Terminierungsentgelte in allen vorliegend betrachteten Konstellationen deutlich höher. So beliefen sich die Terminierungsentgelte in 2019 für Verbindungen aus Deutschland – je nach Zielstaat, Zielnetz und betroffenem Festnetzbetreiber – auf das mehr als hundertfache, in Einzelfällen das über tausendfache des hier genehmigten Terminierungsentgelts. Für den betrachteten Zeitraum der letzten drei Jahre lässt sich zudem konstatieren, dass die fraglichen Terminierungsentgelte in Non-EWR-Staaten zwar teilweise starken Schwankungen unterlagen, überwiegend aber einem klaren Aufwärtstrend folgten.

Angesichts dessen ist es auch wahrscheinlich, dass die Betroffene preislich attraktive Endkundenprodukte oder gar Flatrates für Verbindungen in solche Netze nur schwer kalkulieren und etablieren kann, so dass die Verfügbarkeit und Ausgestaltung hiesiger Endkundenprodukte für Verbindungen in Non-EWR-Staaten in einem direkten Zusammenhang zu den Terminierungsentgelten stehen, welche die Betroffene bzw. die deutschen Festnetzbetreiber mit den Non-EWR-Netzbetreibern vereinbaren (können). Dagegen sind die Preise für Verbindungen in die EU-Mitgliedsstaaten in aller Regel günstig und es gibt auch schon das Angebot von erschwinglichen Flatrates,

<https://www.vodafone.de/infofaxe/120.pdf>; <https://zuhauseplus.vodafone.de/internet-telefon/dsl/internet-phone-100.html>, jeweils am 07.05.2020 abgerufen.

Selbst wenn die Betroffene nicht mit jedem ausländischen Netzbetreiber direkt in Verhandlungen über die Höhe des Terminierungsentgelts steht, bestünde für sie die Möglichkeit, über Verhandlungen mit Transitnetzbetreibern verstärkt Einfluss auf die Terminierungsentgelte der Non-EWR-Netzbetreiber zu nehmen.

Im Mobilfunkbereich hat sich in der Vergangenheit bereits gezeigt, dass ein mehr an Verhandlungsmacht gegenüber dem jeweiligen Non-EWR-Netzbetreiber zu einer Absenkung der durch die deutschen Netzbetreiber zu entrichtenden Terminierungsentgelte führen kann (vgl. Beschluss BK3i-19/011 S. 16 ff.). Im Rahmen der Verfahren BK3i-19/011, BK3i-19/016 und BK3i-19/021 hatten zudem zwei Mobilfunknetzbetreiber belegt, dass sie durch ein Mehr an Verhandlungsmacht günstigerer Terminierungsentgelte in Non-EWR-Staaten vereinbaren konnten, s. Ziffer 5.1 der jeweiligen Beschlüsse. Bei einer entsprechenden Entlassung aus der Entgeltgenehmigungspflicht ist demnach auch im Festnetzbereich mit einer Stärkung der Verhandlungsmacht der nationalen Netzbetreiber und in der Folge sinkenden Non-EWR-Terminierungsentgelten zu rechnen.

In diesen Kontext tritt sodann die Folgefrage auf, welche Auswirkungen etwaige Regulierungserleichterungen bezüglich der Non-EWR-Terminierung auf die Endkundenpreise zeitigen würden. Zunächst drängt sich insoweit die Vermutung auf, dass eine regulatorische Freistellung der Non-EWR-Terminierung genutzt wird, um auf hohe Forderungen der Non-EWR-Netzbetreiber ebenfalls mit einer deutlichen Anhebung der inländischen Terminierungsentgelte zu reagieren – was wechselseitige Anhebungen der Terminierungsentgelte im Sinne einer aufwärtsgerichteten Preisspirale in Gang setzen könnte, die letztlich auch auf die Endkundenpreise durchschlägt. Die bisherigen Erfahrungen mit der Deregulierung der Mobilfunkterminierung für Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Staaten sprechen jedoch nicht für eine Preisspirale. Gegenüber den in den Mobilfunkverfahren festgestellten Endkundenpreisen hat es seitdem jedenfalls keine Verteuerung gegeben, sondern die Preise sind gesunken oder gleichgeblieben:

	Vodafone		Telekom		Telefónica	
	Vor ¹	Nach ²	Vor ³	Nach ⁴	Vor ⁵	Nach ⁶
Marokko	1,94 €/Min.	0,98 €/Min. (In der Hauptzeit: 7-18 Uhr) 0,69 €/Min. (In der Nebenzeit: 18-7 Uhr)	2,28 €/Min.	2,28 €/Min.	0,99-1,19 €/Min.	0,99-1,19 €/Min.
Russland	1,94 €/Min.	0,98 €/Min. (In der Hauptzeit: 7-18 Uhr) 0,69 €/Min. (In der Nebenzeit: 18-7 Uhr)	1,28 €/Min.	1,28 €/Min.	0,29-0,39 €/Min.	0,29 €/Min.
Türkei	1,94 €/Min.	0,98 €/Min. (In der Hauptzeit: 7-18 Uhr) 0,69 €/Min. (In der Nebenzeit: 18-7 Uhr)	1,28€/Min. (außer im Tarif MagentaMobi I XL Premium, bei dem alle Verbindungen über den monatlichen Überlassungspreis abgegolten sind.)	1,28€/Min. (außer im Tarif MagentaMobi I XL Premium, bei dem alle Verbindungen über den monatlichen Überlassungspreis abgegolten sind.)	0,29-0,39 €/Min.	0,29 €/Min

Endkundenpreise deutscher Mobilfunknetzbetreiber für Gespräche in Mobilfunknetze ausgewählter Non-EWR-Staaten vor und nach der Entlassung aus der Entgeltgenehmigungspflicht

5.2 Rechtliche Anforderungen nach § 21 TKG

In materiell-rechtlicher Hinsicht sind (Änderungen von) Zugangsverpflichtungen an der Norm des § 21 TKG zu messen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist im vorliegenden Zusammenhang die Vorschrift des § 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG. Danach soll die Bundesnetzagentur marktmächtigen Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze die Verpflichtung nach Abs. 1 auferlegen, die Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen zu ermöglichen.

¹ Quelle: <https://www.vodafone.de/privat/handys-tablets-tarife/alle-tarife-mit-vertrag.html?subscriptionGroup=consumer>, abgerufen am 24.06.2019.

² Quelle: <https://www.vodafone.de/infobox/100.pdf>, abgerufen am 05.05.2020.

³ Quelle: <https://www.telekom.de/dlp/agb/pdf/45795.pdf>, abgerufen am 24.06.2019.

⁴ Quelle: <https://www.telekom.de/dlp/agb/pdf/46311.pdf>, abgerufen am 05.05.2020.

⁵ Quelle: <https://static2.o9.de/resource/blob/6870/00d65ccd4c782cc3535cf13d48d9d97b/preisliste-mobilfunk-postpaid-download-data.pdf>, abgerufen am 24.06.2019.

⁶ Quelle: <https://static2.o9.de/resource/blob/681556/e00d42fb9649e4530b4386f177a53c62/preisliste-mobilfunk-postpaid-2-download-data.pdf>, abgerufen am 05.05.2020.

Unabhängig davon, wie der historische Gesetzgeber ursprünglich den Verweis in Abs. 3 auf Abs. 1 verstanden wissen wollte, ist mittlerweile in der Rechtsprechung geklärt, dass die Soll-Verpflichtung des Abs. 3 in richtlinienkonformer Auslegung an den Voraussetzungen des Abs. 1 TKG zu spiegeln ist. Erforderlich ist damit eine vollständige Ermessenausübung nach § 21 Abs. 1 TKG,

vgl. BVerwG, Urteil 6 C 22.08 vom 27.01.2010, Rz. 15.

Nach § 21 Abs. 1 S. 1 TKG kann die Bundesnetzagentur marktmächtige Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze verpflichten, anderen Unternehmen Zugang nach Maßgabe dieser Vorschrift zu gewähren, insbesondere, wenn anderenfalls die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten nachgelagerten Endnutzermarktes behindert oder diese Entwicklung den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen würde. Bei der Prüfung, ob und welche Zugangsverpflichtungen gerechtfertigt sind und ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen nach § 2 TKG stehen, hat die Bundesnetzagentur insbesondere die in § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 7 TKG aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen.

Aus der zitierten Norm und deren Verweis auf die Regulierungsziele (und -grundsätze) nach § 2 TKG ergibt sich, dass die auferlegten Maßnahmen ein umfangreiches Zielbündel zu erfüllen und gleichzeitig gewisse Randbedingungen einzuhalten haben.

Dieses Zielbündel besteht aus vier Grundzielen, die teilweise verschiedene weitere Nuancierungen aufweisen.

Das erste Grundziel ist dasjenige der Wettbewerbsförderung. Von Interesse ist dabei insbesondere der Wettbewerb auf dem Endnutzermarkt (§ 21 Abs. 1 S. 1 a.E. TKG). Gefördert werden sollen u.a. nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation und die damit verbundenen Infrastrukturinvestitionen und Innovationen (§ 21 Abs. 1 S. 1 a.E.; § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 4; § 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 und Abs. 3 Nr. 3 Alt. 2 und Nr. 4 TKG). Der Wettbewerb soll zudem chancengleich sein (§ 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 und 3 und Abs. 3 Nr. 2 TKG).

Nach dem zweiten Grundziel sind die Nutzer-, insbesondere die Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation zu wahren (§ 21 Abs. 1 S. 1 a.E.; § 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1, 1. Hs. und Abs. 3 Nr. 3 Alt. 1 TKG). Vor allem anzustreben ist ein größtmöglicher Nutzen für die Nutzer in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität (§ 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 TKG).

Drittens ist die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (§ 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) und viertens der Ausbau von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation zu beschleunigen (§ 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG).

Bei der Erfüllung dieses Zielbündels sind verschiedene Randbedingungen zu bedenken. Allgemein regelt § 2 Abs. 3 TKG, dass die Bundesnetzagentur bei der Verfolgung der in Absatz 2 festgelegten Ziele objektive, transparente, nichtdiskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze anwendet. Diese Grundsätze werden in § 2 Abs. 3 sowie in § 21 Abs. 1 S. 2 TKG weiter präzisiert.

Im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung sind insbesondere die technische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Nutzung oder Installation konkurrierender Einrichtungen angesichts des Tempos der Marktentwicklung (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG) sowie die Frage zu würdigen, ob bereits auferlegte Verpflichtungen nach dem 2. Teil des TKG oder freiwillige Angebote am Markt, die von einem großen Teil des Marktes angenommen werden, zur Sicherstellung der in § 2 TKG genannten Regulierungsziele ausreichen (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TKG).

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sind einmal die Grundrechte zur Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und auf Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) im Blick zu behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Gewährung des Zugangs angesichts der verfügbaren Kapazität (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG) sowie mit Bezug auf die Anfangsinvestitionen des Eigentümers der Einrichtung unter Berücksichtigung etwaiger

getätigter öffentlicher Investitionen und der Investitionsrisiken (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 3) sowie allgemein mit Blick auf Investitionsrisiken (§ 21 Abs. 1 S. 1 a.E.; § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 4; § 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 und Abs. 3 Nr. 3 Alt. 2 und Nr. 4 TKG). Ferner von Relevanz können die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit sein. So soll etwa die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch gefördert werden, dass die Bundesnetzagentur über angemessene Zeiträume ein einheitliches Regulierungskonzept beibehält (§ 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG). Schließlich können auch die Einwirkungen auf weitere Rechtsgüter wie gewerbliche Schutzrechte, Rechte an geistigem Eigentum und die Bereitstellung europaweiter Dienste (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 und 6 TKG) sowie das Interesse an der Aufrechterhaltung der Netzintegrität und der Sicherheit des Netzbetriebs (§ 21 Abs. 4 und 5 TKG) im Einzelfall von Belang sein.

5.3 Einschränkungen von Zugangsgewährungspflichten

Der tenorierte Teilwiderruf der Zugangsverpflichtungen in Bezug auf die Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Staaten beruht auf der Ausübung des der Beschlusskammer eingeräumten Regulierungsermessens unter Berücksichtigung der vorstehend dargelegten tatsächlichen und rechtlichen Umstände.

Nach Überzeugung der Beschlusskammer erweist sich hiernach die Erstreckung der auferlegten Zugangsverpflichtungen auch auf Verbindungen aus Non-EWR-Staaten nicht länger als gerechtfertigt im Sinne des § 21 Abs. 1 S. 1 TKG. Denn danach besteht die vornehmliche Zielsetzung etwaiger Zugangsverpflichtungen darin, die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten nachgelagerten Endnutzermarktes sicherzustellen oder eine Entwicklung auf diesem Markt abzuwenden, die den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen würde.

Mit Blick auf die Terminierung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten kommt die Beschlusskammer hingegen zu dem Schluss, dass eine Beibehaltung der Zugangsverpflichtung in ihrer bisherigen Form insbesondere eine Marktentwicklung begünstigen würde, die den Endnutzerinteressen entgegensteht.

5.3.1 Geeignetheit der Zugangsverpflichtung

Die Verpflichtung der Betroffenen, über Netzkopplungen auch solche Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, die ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR haben, muss weiterhin geeignet sein, die hier relevanten Regulierungsziele zu erfüllen bzw. zu befördern.

Im Einzelnen:

Interessen der Nutzer, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG genannten Interessen der Nutzer und Verbraucher werden gewahrt, wenn sie eine Auswahl zwischen verschiedenen Diensten und Anbietern zu günstigen Preisen haben. Die Nutzer haben unmittelbar, die Verbraucher mittelbar ein berechtigtes Interesse daran, dass die Vorleistungsnachfrager nicht mehr an die Betroffene zahlen müssen, als dies bei wirksamem Wettbewerb der Fall wäre.

Durch die Zugangsverpflichtung werden die Interessen der Nutzer grundsätzlich gefördert, da sie sicherstellt, dass die einzelnen Teilnehmer im Netz der Betroffenen auch für Anrufer aus Non-EWR-Staaten über eine Ortsnetzzahlungsnummer erreichbar sind und zugleich auch ihrerseits Teilnehmer in Non-EWR-Staaten erreichen können. Die fragliche Zugangsverpflichtung dient insoweit dem Hauptinteresse der Teilnehmer des öffentlichen Telefonnetzes, indem es deren Kommunikationsmöglichkeiten ermöglicht bzw. verbessert.

Andererseits erfolgt über die Zusammenschaltung in der Regel auch der Einkauf der Terminierungsleistung in die andere Richtung, also in den Non-EWR-Staat. Das Nutzerinteresse ist vor diesem Hintergrund insbesondere darauf gerichtet, in Richtung der Non-EWR-Staaten zu möglichst günstigen Preisen telefonieren zu können. Wie unter Ziffer 5.1 bereits skizziert, sehen

sich die Betroffene und andere deutsche Festnetzbetreiber indes mit sehr hohen Terminierungskosten in etlichen Non-EWR-Zielstaaten konfrontiert. Aufgrund dieser hohen Kosten ist es einigen Telefonnetzbetreibern nicht möglich, ihren Kunden attraktive Angebote oder sogar Flatrates für Verbindungen in Non-EWR-Staaten zu unterbreiten (s.o. unter 5.1).

Wie ebenfalls unter Ziffer 5.1 bereits angesprochen, sprechen in diesem Zusammenhang gute Gründe dafür, dass eine Rücknahme regulatorischer Verpflichtungen hinsichtlich der Terminierung für Verbindungen mit Ursprung außerhalb des EWR der Betroffenen die Möglichkeit eröffnet, im Wege ausgeglichener Vertragsverhandlungen auf eine Absenkung der Terminierungsentgelte hinzuwirken – wodurch die Verfügbarkeit attraktiver Endkundenprodukte für Verbindungen zu Non-EWR-Staaten wieder verbessert würde. Von der BT (Germany) GmbH & Co. oHG, Verizon Deutschland GmbH und Colt Technology Services GmbH wird zwar bestritten, dass die Festnetzbetreiber mit Netzbetreibern aus Non-EWR-Staaten verhandeln würden und behauptet, diese würden den Transport ausschließlich über internationale Transitnetzbetreiber abwickeln. Die Beschlusskammer hält dies in Hinblick auf die Betroffene und anderen Antragstellerinnen nur eingeschränkt für plausibel, weil es sich teilweise um Töchter von weltweit operierenden Telekommunikationsunternehmen handelt. Aber selbst wenn die Betroffene lediglich mit Transitnetzbetreibern verhandeln würde, würde dies nicht bedeuten, dass nicht auch indirekt über die Transitnetzbetreiber Einfluss auf die Einkaufspreise der Transitnetzbetreiber in Non-EWR-Staaten genommen werden kann.

Entgegen der Befürchtung der Verizon Deutschland GmbH und Colt Technology Services GmbH ist keine „Eskalationsspirale“ zu erwarten, wenn die Deregulierung in Kraft tritt. Denn wie unter 5.1 ausgeführt, ist in Folge der teilweisen Deregulierung für Mobilfunknetzbetreiber keine Eskalation der Preise zu Lasten der Endkunden eingetreten. Im Gegenteil sind die Entgelte teilweise gesunken. Gerade der Umstand, dass in vielen Mitgliedstaaten sowie in Deutschland die Verhandlungsposition der Mobilfunknetzbetreiber über die Terminierungsentgelte durch Deregulierung verbessert wurde, führt dazu, dass auch die Verhandlungsposition kleiner Festnetzbetreiber gegenüber den Transitnetzbetreibern verbessert wird. Deshalb geht die Beschlusskammer auch davon aus, dass sich die Betroffene mit den Transitnetzbetreibern über die Terminierungsentgelte einigen wird und es nicht zu einer Unterbrechung der Zusammenschaltung und damit der Erreichbarkeit aus Non-EWR-Staaten kommen wird.

Die Behauptung der Verizon Deutschland GmbH und Colt Technology Services GmbH, dass die Transitnetzbetreiber im Falle von Preiserhöhungen die entsprechenden Netzbetreiber blockieren würden, ist nicht plausibel. Alle beteiligten Netzbetreiber – der Netzbetreiber des Anrufers in einem Non-EWR-Staat, der Transitnetzbetreiber und die Betroffene – haben ein Interesse an der Abwicklung möglichst vieler Verbindungen. Deshalb wird sich der Transitnetzbetreiber in beide Richtungen keinen Verhandlungen über die Terminierungsentgelte mit dem Ziel einer Verringerung des Abstandes zwischen den wechselseitigen Terminierungsentgelten verweigern wollen bzw. können. Dem steht auch nicht der Vortrag der sipgate-Gruppe entgegen, dass die Telekom Deutschland GmbH bei der Leistung Telekom-N-O.3 (den Transit über das Festnetz zu nationalen Mobilfunkanschlüssen) Verbindungen mit Ursprung aus einigen Non-EWR-Staaten blockiere. Die Leistung Telekom-N-O.3 ist eine „nationale“ Transitleistung zu inländischen Mobilfunkanschlüssen. Die Leistung ist also nicht für den Transit aus Non-EWR-Staaten ausgelegt. Für diese Verbindungen bietet sie den Transit zu den Mobilfunknetzen über die Telekom-Gesellschaft Telekom Global Carrier an. Im Übrigen ist die Telekom Deutschland GmbH aber auch nicht der einzige Anbieter für Transitleistungen zu Mobilfunknetzbetreibern. Die Änderung der Regulierung für Mobilfunknetzbetreiber hat also nicht die Erreichbarkeit aus Non-EWR-Staaten beeinträchtigt. Entsprechend ist dies auch nicht für Festnetzverbindungen zu erwarten.

Entgegen der Ansicht der sipgate-Gruppe spricht auch nicht der Umstand, dass ausländische Netzbetreiber teilweise keinen Zugriff auf deutsche Routingdatenbanken hätten und deshalb der gesamte Markt gleichbehandelt werde. Ob ein Netzbetreiber ein zieldifferenziertes Routing durchführt oder zu terminierenden Verkehr undifferenziert alleine anhand der Staaten-Vorwahl routet, obliegt seiner eigenen wirtschaftlichen Entscheidung. Die in Ziffer 4.1 der Spezifikation Austausch der Portierungsdaten zwischen Netzbetreibern Version 18.0.0 geregelte Pflicht von

Teilnehmernetzbetreibern Portierungsdaten bereitzustellen, ermöglicht grundsätzlich jedem Netzbetreiber und damit auch ausländischen Netzbetreibern den Zugang zu den Portierungsdaten. Soweit der Netzbetreiber aus einem Non-EWR-Staat bei der Verkehrsübergabe nicht differenziert, stärkt dies die grundsätzliche Verhandlungsmacht, weil sich höhere Terminierungsentgelte einzelner Netzbetreiber auf alle Verbindungen auswirken und sich die Verhandlungsmacht der einzelnen nationalen Netzbetreiber so faktisch bündeln würden.

Die Geeignetheit der hier in Rede stehenden Zugangsverpflichtung für die Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen ist je nach Perspektive unterschiedlich zu bewerten. Für eine Geeignetheit der Verpflichtung spricht der Aspekt der Konnektivität, also die Ermöglichung und Optimierung möglichst umfangreicher Kommunikationsmöglichkeiten. Ein primäres Abstellen auf das Interesse an möglichst günstigen Preisen für Verbindungen zu Non-EWR-Staaten streitet zugleich aber auch gegen die Geeignetheit der fraglichen Zugangsverpflichtung.

Förderung des Wettbewerbs, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG

In vergleichbarer Weise erscheint die Geeignetheit der Non-EWR-Zugangsverpflichtung auch zumindest fraglich im Hinblick auf die Förderung des Wettbewerbs auf dem hier relevanten Markt. Grundsätzlich dienen Zugangsverpflichtungen im Sinne des § 21 TKG dazu, die Erreichbarkeit der Teilnehmer im Netz der Betroffenen zu ermöglichen bzw. zu erweitern. Auch für jede erfolgreiche Teilnahme auf dem hier gegenständlichen Markt ist es essentiell, den eigenen Kunden eine möglichst weitgehende Erreichbarkeit anderer Teilnehmer zu sichern. Schon von daher sind Kopplungs- und Terminierungsverpflichtungen bedeutsam für einen dienste- und infrastrukturasierten Wettbewerb.

Unter Berücksichtigung der Ausführungen unter Ziffer 5.1 spricht aber einiges dafür, dass ein Absehen von einer derartigen Zugangsverpflichtung die Wettbewerbssicherstellung und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte letztlich stärker befördert. Denn wie sich gezeigt hat, steigt mit einem größeren Verhandlungsspielraum gegenüber Non-EWR-Netzbetreibern auch die Wahrscheinlichkeit deutlich abgesenkter gegenseitiger Terminierungsentgelte. Entsprechende Kostensenkungen können sodann für eine Verbesserung der hiesigen Endkundenangebote genutzt werden. Jedenfalls wären sie aber geeignet, der eingeschränkten bzw. entfallenen Verfügbarkeit von attraktiven Endkundenprodukten entgegenzuwirken.

Wenn derart allen fraglichen deutschen Netzbetreibern im Ergebnis die Möglichkeit eröffnet wird, die gegenseitigen Terminierungsentgelte frei mit Non-EWR- bzw. Transit-Netzbetreibern auszuhandeln, so liegt es gleichzeitig an ihnen, wie geschickt und kraftvoll sie diesen Verhandlungsspielraum einbringen. Auf diese Weise wird der Wettbewerb zwischen ihnen befördert.

Eine (Beibehaltung der) Zugangsverpflichtung würde hingegen die entsprechenden Verhandlungs- und damit Wettbewerbsdynamiken erheblich reduzieren.

Der Wettbewerb wird entgegen dem Vortrag der sipgate-Gruppe nicht deshalb durch die Änderung beeinträchtigt, weil ein Transitnetzbetreiber ein hohes Entgelt für Verbindungen zu Mobilfunkanschlüssen, die eine unvollständige oder falsche Signalisierung des Ursprungs enthält, vorsieht und entsprechendes auch für Festnetzverbindungen droht. Unabhängig von der Frage, ob dies überhaupt wettbewerbswidrig ist und gegen die Betroffene angeführt werden kann, ist eine erhebliche Auswirkung auf die sipgate-Gruppe nicht nachvollziehbar. Soweit die sipgate-Gruppe Verbindungen mit Ursprung im eigenen Netz übergibt, kann sie eine korrekte Signalisierung – zu der sie ohnehin verpflichtet ist – sicherstellen. Soweit sie als Transitnetzbetreiber tätig wird, kann sie sich durch eine entsprechende Vereinbarung mit ihrem Kunden absichern ohne gegenüber ihrem Transitnetzbetreiber schlechter gestellt zu sein.

Entwicklung des Binnenmarktes der EU, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG

Hinsichtlich des Regulierungsziels, die Entwicklung des EU-Binnenmarktes, u.a. in Form der Bereitstellung europaweiter Dienste, zu fördern (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TKG; § 21 Abs. 1 S. 3

i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) verhält sich die Zugangsverpflichtung für Verbindungen aus Non-EWR-Staaten im Grundsatz neutral. Durch die in Rede stehenden Verbindungen wird der Binnenmarkt nicht unmittelbar betroffen. Denn innerhalb der EU bzw. des EWR besteht für Zugangsverpflichtungen und kostenorientierte Entgeltkontrollen bereits ein weitgehendes level playing field. Eine Änderung der hier in Rede stehenden Zugangsverpflichtungen bezüglich eingehender Verbindungen aus Non-EWR-Staaten hat hierauf keinen Einfluss.

Unter dem Gesichtspunkt einer *Harmonisierung* des EU-Binnenmarktes kann gleichwohl angebracht werden, dass eine *Rücknahme* regulatorischer Kontrolle in Bezug auf eingehende Non-EWR-Verbindungen einer Vereinheitlichung regulatorischer Vorgehensweisen dienlich ist. Von den 26 weiteren Mitgliedsstaaten ist die (Entgelt-) Regulierung der Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Staaten in 16 Staaten eingeschränkt, dies umfasst vor allem auch die vier nach Deutschland bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten Frankreich, Italien, Spanien und Polen in denen zusammen fast die Hälfte der EU-Bevölkerung lebt.

Die Ansicht der siggate-Gruppe, dass die Entscheidung Auswirkungen auf Netzbetreiber in den Mitgliedstaaten hätte, weil diese teilweise keinen Zugriff auf die Portierungsdaten haben, kann nicht nachvollzogen werden. Die Entscheidung betrifft alleine Verbindungen mit Ursprung außerhalb des Binnenmarktes. Außerdem besteht wie oben ausgeführt für Netzbetreiber im Binnenmarkt grundsätzlich der Zugang zu den nationalen Portierungsdaten.

Förderung hochleistungsfähiger Netze, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG

Hinsichtlich der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Telekommunikations-netze der nächsten Generation verhält sich die hier in Rede stehende Zugangsverpflichtung letztlich neutral. Das Regulierungsziel bezieht sich ausweislich seiner Entstehungsgeschichte auf den beschleunigten Ausbau von Anschlussnetzen der nächsten Generation,

siehe BR-Drs. 129/11, S. 77,

und damit nicht auf den beschleunigten Ausbau des NGN, über das die Terminierung realisiert wird. Es ist nicht ersichtlich, wie sich die Zusammenschaltungspflicht bzw. deren Wegfall auf den Ausbau der Anschlussnetze auswirken könnte.

Die Verpflichtung der Betroffenen, über Netzkopplungen auch solche Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, die ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR haben, ist also jedenfalls geeignet, die hier relevanten Regulierungsziele zu erfüllen bzw. zu befördern.

Vorhersehbarkeit der Regulierung, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG

Entgegen der Ansicht der siggate-Gruppe ist die vorliegende Änderung auch nicht wegen eines Verstoßes gegen den Regulierungsgrundsatz der Vorhersehbarkeit der Regulierung gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG rechtswidrig. Es liegt schon keine Abkehr von einem Regulierungskonzept vor, sondern eine weitere Verschärfung. Denn schon die Regulierungsverfügung von 2016 enthielt die Möglichkeit einer Begrenzung der Regulierung für Verbindungen mit Ursprung aus Non-EWR-Staaten. Weil sich diese Regelung in der Praxis nicht bewährt hat, erfolgt nun eine Ausweitung der Deregulierung.

5.3.2 Erforderlichkeit der Zugangsverpflichtung

Die Verpflichtung der Betroffenen, über Netzkopplungen auch solche Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, die ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR haben, muss erforderlich sein, um die Regulierungsziele zu erfüllen bzw. zu fördern. Insofern ist die Betrachtung insbesondere auf die Regulierungsziele zu richten, für deren Erreichung oder Förderung die Zugangsverpflichtung geeignet ist. Die Zugangsverpflichtung wäre insofern erforderlich, wenn kein gleichwertiger, weniger eingriffsintensiver Ersatz für die Zugangsverpflichtung bestünde. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Auferlegung der in Rede stehenden Zugangsverpflichtung (unter Ausschluss eines Leistungsverweigerungsrechts) in diesem Sinne erforderlich ist, um die insoweit beachtlichen Regulierungsziele zu erreichen.

Im Rahmen dieses Prüfungspunktes hat die Beschlusskammer zunächst die technische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Nutzung oder Installation konkurrierender Einrichtungen angesichts des Tempos der Marktentwicklung (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG) zu berücksichtigen.

Entsprechend der Begründung zum Regierungsentwurf des TKG soll bei diesem Kriterium insbesondere geprüft werden, ob die Kosten der Nutzung alternativer Angebote im Vergleich zum nachgefragten Angebot oder eine Eigenfertigung das beabsichtigte Dienstangebot unwirtschaftlich machen würden, ob unzumutbare zeitliche Verzögerungen durch die Nutzung alternativer Zugangsmöglichkeiten entstünden, ob mit der Nutzung alternativer Zugangsmöglichkeiten eine wesentliche Verminderung der Qualität des beabsichtigten Dienstangebots einherginge und welche Auswirkungen die Inanspruchnahme einer alternativen Zugangsmöglichkeit auf den Netzbetrieb haben könnte,

vgl. BR-Drucks. 755/03, S. 88.

Nach diesen Kriterien ist die auferlegte Verpflichtung erforderlich. Denn alternative Angebote einschließlich vorgelagerter Zugangsprodukte sind aufgrund des marktmanenten Monopols der Betroffenen nicht vorhanden.

Es liegt auch kein hinreichendes, „freiwilliges Angebot“ im Sinne des § 21 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 TKG vor, das bereits für die Erreichung der Regulierungsziele genügt. Denn die Betroffene bietet die Leistung Anrufzustellung in ihr Netz zwar am Markt an. Dies führt indes nicht dazu, dass eine Zugangsverpflichtung durch die Beschlusskammer nicht mehr auferlegt werden könnte,

vgl. hierzu auch die Urteile des BVerwG vom 02.04.2008 in den Sachen 6 C 14.07 (Rz. 47f.), 6 C 15.07 (Rz. 50f.), 6 C 16.07 (Rz. 44f.) und 6 C 17.07 (Rz. 47f.).

Denn dem Abwägungskriterium des freiwilligen Angebotes kann auch in Konstellationen wie der hier in Rede stehenden kein entscheidendes Gewicht zukommen. Auch die Non-EWR-Netzbetreiber (bzw. Transitnetzbetreiber) sind als Nachfrager auf die Nutzung eines nicht zu duplizierenden Vorleistungsproduktes angewiesen, um überhaupt auf dem hiesigen Markt auftreten zu können. Bereits deshalb genügt allein ein freiwilliges Angebot nicht, wenn auch nur die abstrakte Gefahr besteht, dass das freiwillige Angebot zurückgenommen bzw. mit überhöhten Konditionen verknüpft wird. So wäre es der Betroffenen grundsätzlich möglich, ein Angebot bei Bedarf vom Markt zurückzuziehen bzw. ein in seinen Bedingungen unzureichendes Angebot zu entwerfen und somit ein Scheitern der Zusammenschaltung zu provozieren. Demzufolge erweist sich die Auferlegung insbesondere im Hinblick auf das Konnektivitätsinteresse als erforderlich.

5.3.3 Angemessenheit der Zugangsverpflichtung

Erweist sich die Zugangsverpflichtung bezüglich der Non-EWR-Verbindungen nach Maßgabe der obigen Ausführungen damit als geeignet und erforderlich, ist ihre Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne in den Blick zu nehmen. Bei der dementsprechenden Prüfung, ob die Zugangsverpflichtung gerechtfertigt ist und ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen steht, sind vornehmlich die in § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 7 TKG aufgeführten Kriterien sowie die Regulierungsgrundsätze zu berücksichtigen, vgl. Ziffer 5.3.1.

Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ist hervorzuheben, dass die Auferlegung bzw. Beibehaltung der Zugangsverpflichtung hinsichtlich der Non-EWR-Verbindungen mit nicht unerheblichen Schmälerungen grundrechtlich geschützter Freiheiten einherginge. Insbesondere könnte die Betroffene gegenüber Non-EWR-Netzbetreibern nicht, oder nur noch in eingeschränkter Weise, über das Ob und das Wie der Nutzung ihres Festnetzes zwecks Terminierung bestimmen. Es ist insoweit allerdings deutlich zu betonen, dass die dahingehende Beschwer insoweit weniger schwer wiegt, als dass die Betroffene grundsätzlich auch aus eigenem Antrieb ein ganz erhebliches Interesse an der Erbringung, also dem *Ob* der fraglichen Leistung hat. Gleichwohl wird durch die Auferlegung regulatorischer Verpflichtungen ihr wirtschaftlich-strategischer Handlungsspielraum gegenüber Non-EWR-Netzbetreibern in Bezug

auf das *Wie* der Nutzung begrenzt. Die tatsächlichen Folgen dessen wurden bereits unter Ziffer 5.1 skizziert.

Es stellt sich mithin die Frage, ob diese Beschwer im Hinblick auf die zu berücksichtigen Regulierungskriterien und -grundsätze angemessen erscheint.

Die im Rahmen dieser Angemessenheitsprüfung zunächst zu beachtenden Kriterien aus § 21 Abs. 1 S. 2 TKG stünden einer Zugangsverpflichtung jedenfalls nicht entgegen.

Denn hiernach wäre einmal abzuwägen, dass wie ausgeführt die verfügbare Kapazität (§ 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG) für die Zugangsgewährung ausreicht und eine etwaige Zugangsverpflichtung auch keine Anfangsinvestitionen der Betroffenen im Sinne des § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 TKG gefährdet.

Gewerbliche Schutzrechte und geistiges Eigentum (vgl. § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 TKG) wären durch die Terminierungsverpflichtung nicht berührt.

Damit stellt sich im Kern die Frage, ob sich die mit einer Auferlegung bzw. Beibehaltung der fraglichen Zugangsverpflichtung einhergehende Beschwer im Hinblick auf die Wahrung der Nutzer- bzw. Verbraucherinteressen rechtfertigen lässt. Wie bereits beschrieben, nehmen sich die Nutzer- und Verbraucherinteressen im vorliegenden Kontext nicht einheitlich aus. Während ein Abzielen auf möglichst günstige Verbindungspreise zu Non-EWR-Staaten letztlich für einen Entfall der in Rede stehenden Zugangsverpflichtung streitet, spricht das Konnektivitätsinteresse eher für eine Beibehaltung der fraglichen Verpflichtung,

vgl. oben unter Ziffer 5.3.1.

Die Bedeutsamkeit beider Aspekte im hiesigen Kontext ist daher näher zu beleuchten.

Erwiese sich ein Entfall der Zugangspflicht im Hinblick auf die Ermöglichung günstigerer Endkundenentgelte für Non-EWR-Verbindungen – wie beschrieben – als vorzugswürdig, so kann dies selbstredend nur dann gelten, wenn der Entfall regulatorischer Kontrolle nicht zu einer eskalierenden Preisspirale führte, die durch das wechselseitige Anheben der gegenseitigen Terminierungsentgelte auf Vorleistungsebene letztlich auch negative Auswirkungen auf die Endkundenpreise für Verbindungen in Non-EWR-Staaten hätte. In Bezug auf diese denkbare Gefahr lässt sich indes festhalten, dass keine durchschlagenden Anhaltspunkte für deren zwingenden Eintritt gegeben sind. Wie sich aus der Erfahrung mit der Deregulierung zugunsten der Mobilfunknetzbetreiber bereits ergibt, geht ein Entfall der Non-EWR-Regulierung keineswegs automatisch mit einem Anstieg der Endkundenentgelte einher. Vielmehr haben sich schon Entgelt*senkungen* eingestellt. Außerdem lässt sich die Gefahr der „Provokation“ einer Eskalationsspirale dadurch eindämmen, dass die regulatorische Kontrolle von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten gleichsam automatisch dann wieder aktiviert wird, wenn und soweit die Betroffene selbst eine übermäßige Anhebung ihrer Non-EWR-Terminierungsentgelte zu erreichen sucht. Aus diesem Grund wurde der vorliegende Beschluss mit einer dahingehenden auflösenden Bedingung versehen,

siehe hierzu unten Ziffer 5.4.

Berücksichtigt man das Nutzer- und Verbraucherinteresse vornehmlich im Hinblick auf die Sicherstellung möglichst umfangreicher Konnektivität, so ist zunächst zu konstatieren, dass zumindest die abstrakte Gefahr eines (vereinzelt) Konnektivitätsausfalls im Falle eines Widerrufs der fraglichen Zugangsverpflichtung besteht. Dessen ungeachtet erweist sich diese Gefahr allerdings als eine eher fernliegende. Dass sich diese abstrakte Gefahr tatsächlich konkretisiert, die Betroffene also einem Non-EWR-Netzbetreiber bzw. Transitnetzbetreiber keinen Netzzugang mehr gewährt und infolgedessen Teilnehmer im Netz der Betroffenen nicht mehr aus bestimmten Non-EWR-Staaten erreichbar sind bzw. in diese telefonieren können, erscheint sehr unwahrscheinlich. Dies folgt nicht nur aus dem Eigeninteresse der Betroffenen, den eigenen Endkunden stets eine umfassende Erreichbarkeit aus allen Staaten zu gewährleisten, sondern schon aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks auf Endkundenebene. Nicht zuletzt auch durch das Erstarken der Anbieter von OTT-Diensten erscheint es kaum plausibel, dass die Betroffene Sprachverbindungen in bestimmte Non-EWR-Staaten aufgrund

des Entfalls der entsprechenden Zugangsverpflichtung nicht länger anbieten wird. Zu berücksichtigen wäre ebenso der zulasten der Betroffenen eintretende Umsatz- und Reputationsverlust.

Zusammengenommen stellt sich also die Gefahr eines Konnektivitätsausfalls als recht gering dar. Demgegenüber wird das Nutzer- und Verbraucherinteresse hinsichtlich möglichst günstiger Verbindungspreisen kaum durch die theoretische Gefahr einer Preiseskalationsspirale entkräftet. Wenn aber aus Nutzer- und Verbrauchersicht mit nahezu an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass es auch im Falle eines Widerrufs der fraglichen Zugangsverpflichtung nicht dazu kommen wird, dass Teilnehmer aus einzelnen Non-EWR-Staaten nicht erreichbar wären, und sich zugleich die Wahrscheinlichkeit sinkender Verbindungspreise signifikant erhöht, so spricht dies dafür, dass Nutzer- und Verbraucherinteresse im hiesigen Kontext vornehmlich unter dem Aspekt der Preisoptimierung in die Erwägung einzustellen.

Folglich ist auch das Nutzer- und Verbraucherinteresse so zu werten, dass es sich – insoweit gleichlaufend zum Anbieterinteresse der Betroffenen – hauptsächlich auf einen Entfall der Zugangsverpflichtung bezüglich eingehender Non-EWR-Verbindungen richtet. Hieraus folgt konsequenterweise, dass die Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen nicht angeführt werden kann, um die mit der in Rede stehenden Zugangsverpflichtung einhergehenden Belastungen für die Betroffene zu rechtfertigen.

Entgegen der Ansicht der Telekom Deutschland GmbH ist die Änderung der Regulierungsverfügung nicht auszusetzen, bis im AKNN Preiscluster für die Terminierungsentgelte festgelegt sind. Denn einerseits betrifft die Änderung nicht alle Festnetzbetreiber, sondern lediglich 17. Die Preisdifferenzierung wird zudem wegen verschiedener Unternehmensverbände der antragstellenden Unternehmen auf maximal neun begrenzt sein.

Gegen die Änderung spricht auch nicht, dass durch manipulierte Signalisierungen ein Abrechnungsbetrug möglich wäre. Es ist der siggate-Gruppe zuzugestehen, dass eine Manipulation der PAI oder CLI denkbar sei. Jedoch trifft dieses Risiko nicht die Zugangsnachfrager, sondern die Betroffene selbst, die angesichts ihres Änderungsantrages offensichtlich diese Gefahr tragen will.

Schlussendlich bleibt daher festzuhalten, dass die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung auch für Non-EWR-Verbindungen nicht (mehr) angemessen ist, da keine durchschlagenden Aspekte ersichtlich sind, welche die grundrechtlichen Beeinträchtigungen auch im Hinblick auf die Förderung der Regulierungsziele im Ergebnis zu rechtfertigen vermögen. Vielmehr stellt es sich so dar, dass durch den Widerruf dieser Zugangsverpflichtung einer Entwicklung entgegengewirkt werden kann, die insbesondere den Interessen der Endkunden entgegenläuft.

5.3.4 Zwischenergebnis

Die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung nach § 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG in Bezug auf die Terminierung von Verbindungen, die ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR haben, ist nicht (länger) gerechtfertigt, weshalb die entsprechende Verpflichtung im tenorierten Umfang zu widerrufen war.

6. Folgen bezüglich Entgeltgenehmigungspflicht

Die in Ziffer 7. des Tenors der Regulierungsverfügung BK3g-16/093 statuierte Entgeltgenehmigungspflicht wird hinsichtlich der Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in Non-EWR-Staaten widerrufen. Ausweislich § 30 Abs. 1 S. 1 TKG kann sich eine Entgeltgenehmigungspflicht allein auf solche Zugangsleistungen beziehen, für die der Betroffenen eine Zugangsverpflichtung nach § 21 TKG auferlegt wurde. Da dies in Bezug auf Verbindungen, die ihren Ursprung in einem Staat außerhalb des EWR haben, nicht länger gilt, war der Umfang der auferlegten Entgeltgenehmigungspflicht entsprechend anzupassen.

Die Regelung zur nachträglichen Entgeltkontrolle hat sich durch den Widerruf der Zugangsverpflichtung erledigt, weil eine entsprechende Zugangsanordnung nunmehr nicht mehr ergehen kann, und wird deshalb gestrichen.

7. Auflösende Bedingung

Die auflösende Bedingung in Ziffer II. des Tenors stellt sicher, dass die Betroffene, die weiterhin eine Monopolstellung in Bezug auf ihr Festnetz zukommt, ihre marktmächtige Position nicht missbräuchlich ausnutzt. Um zu gewährleisten, dass die Betroffene die ihr zufallenden Bewegungsspielräume zwar nutzen kann, um Verhandlungen mit den Non-EWR-Netzbetreibern bzw. Transitnetzbetreibern „auf Augenhöhe“ zu führen, sie gleichzeitig aber dazu anzuhalten, nicht nunmehr ihrerseits übermäßig hohe Terminierungsentgelte von (Transit-) Netzbetreibern in Non-EWR-Staaten einzufordern, wird eine auflösende Bedingung vorgesehen, für den Fall, dass die Betroffene das Terminierungsentgelt einseitig erhöhen will.

Die auflösende Bedingung soll gewährleisten, dass die Betroffene zwar auf die Forderung von Terminierungsentgelten, die deutlich über den in Deutschland bzw. der EU geltenden Festnetz- bzw. Mobilfunkterminierungsentgelten liegen, auf gleichem Entgeltniveau reagieren kann. Zugleich soll aber der Anreiz unterbunden werden, aus eigenem Antrieb auf eine Erhöhung der gegenseitigen Terminierungsentgelte hinzuwirken. Demzufolge dürfen die seitens der Betroffenen geforderten Terminierungsentgelte für Verbindungen aus Non-EWR-Staaten nicht diejenigen Terminierungsentgelte übersteigen, die der Non-EWR-Netzbetreiber der Betroffenen (direkt oder indirekt) in Rechnung stellt. Von der Höhe der Terminierungsentgelte unberührt bleiben etwaige Transitzkosten, die ggf. auf die Non-EWR-Verbindungen aufzurechnen sind.

Einer Regelung zur Anrufweiterleitung oder zur Behandlung von Verbindungen mit unvollständig übermittelter „CU“ bzw. „CLI“ ist nicht in die auflösende Bedingung aufzunehmen. Die Definition der Terminierung ergibt sich im Grundsatz aus der Festlegung der Präsidentenkammer und ist nicht durch die Regulierungsverfügung weiter auszugestalten. Entgegen der Kritik von Verizon Deutschland GmbH, BT (Germany) GmbH & Co. oHG und der siggate-Gruppe würde es die Regulierungsverfügung überfrachten, wenn Detailprobleme der Abrechnung geregelt würden. Ob für die Bestimmung des Anrufursprungs die sog. PAI oder CLI relevant ist, hat keine grundsätzliche Bedeutung, sondern ist nur für den vergleichsweise seltenen Fall einer Anrufweiterleitung relevant.

Soweit sich konkrete Probleme bei der Abrechnung stellen, sind diese entsprechend der Zugangsverträge bilateral zu lösen.

Rechtsbehelfsbelehrung

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

Bonn, den 27.07.2020

Vorsitzender

Beisitzer

Beisitzer

Wilmsmann

Scharnagl

Wieners
(Wegen Erholungsurlaubs
an der Unterschrift
gehindert. Entwurf vorab
gezeichnet.)

Hinweis:

Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Beschlusskammer werden Gebühren nach der Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (BKGebV) erhoben. Weitere Informationen finden Sie unter „Aktuelles“ auf den Internetseiten der Beschlusskammern 2, 3, 5 und 11 unter www.bundesnetzagentur.de.