



## Beschlusskammer 3

Öffentliche Fassung

BK3a-22/001

### Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren  
aufgrund des Antrags

der Telekom Deutschland GmbH, Landgrabenweg 151, 53227 Bonn,  
vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin,

**wegen Genehmigung von Entgelten für die Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 und  
Telekom-N-Z.19/-Z.19**

Beigeladene:

1. BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e.V., Menuhinstraße 6, 53113 Bonn, vertreten durch den Vorstand,
2. Vodafone GmbH, Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf, vertreten durch die Geschäftsführung,
3. VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V., Frankenwerft 35, 50667 Köln, vertreten durch den Vorstand,
4. Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München, vertreten durch die Telefónica Germany Management GmbH und die Telefónica Deutschland Holding AG, diese vertreten durch die Geschäftsführung bzw. den Vorstand,
5. IN-telegence GmbH, Oskar-Jäger-Str. 125, 50825 Köln, vertreten durch die Geschäftsführung,
6. dtms GmbH, Konrad-Zuse-Platz 5, 53227 Bonn, vertreten durch die Geschäftsführung,
7. BT (Germany) GmbH & Co. OHG, Barthstr. 4, 80339 München, vertreten durch die Geschäftsführung,
8. Plusnet GmbH, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln, vertreten durch die Geschäftsführung,
9. Ventelo GmbH, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln, vertreten durch die Geschäftsführung,

– Verfahrensbevollmächtigte:

der Antragstellerin: Deutsche Telekom AG  
Friedrich-Ebert-Allee 140  
53113 Bonn  
vertreten durch den Vorstand,  
diese wiederum vertreten durch:  
Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH  
Charlottenstraße 57  
10117 Berlin,

der Beigeladenen zu 5., 6. und 7.: JUCONOMY Rechtsanwälte  
Grafenberger Allee 368  
40235 Düsseldorf –

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

durch

die Vorsitzende Ute Dreger  
den Beisitzer Matthias Wieners und  
den Beisitzer Helmut Scharnagl

aufgrund der in Form einer Audio-/Videokonferenz am 10.02.2022 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung beschlossen:

Der Beschluss BK3a-22/001 vom 14.09.2022 wird zurückgenommen und der Antrag vom 13.01.2022 wie folgt neu beschieden:

### **I.1 Telekom-N-O.5/O.5 (Freephone-Service) – Auszahlungssatz Mobilfunk**

Für den Zeitraum vom *01.01.2017 bis zum 31.12.2018* wird im Verhältnis zu den Unternehmen BT Germany GmbH & Co. OHG, IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH und next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0334 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2019 bis zum 31.12.2019* wird im Verhältnis zu den Unternehmen IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH, Plusnet GmbH und next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0247 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2020 bis zum 26.02.2021* wird im Verhältnis zu den Unternehmen IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH, Plusnet GmbH und next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0200 €/Min.**

### **I.2 Telekom-N-Z.19/Z.19 (Soziale Dienste) – Auszahlungssatz Mobilfunk**

Für den Zeitraum vom *01.01.2017 bis zum 31.12.2018* wird im Verhältnis zu dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0334 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2019 bis zum 31.12.2019* wird im Verhältnis zu dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0247 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2020 bis zum 26.02.2021* wird im Verhältnis zu dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Entgelt genehmigt: **0,0200 €/Min.**

## **II.1. Telekom- N-O.5/O.5 (Freephone-Service) – Transportentgelt Festnetz**

Für den Zeitraum vom *01.01.2017 bis zum 31.12.2018* wird im Verhältnis zu den Unternehmen BT Germany GmbH & Co. OHG, IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH und next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Transportentgelt genehmigt: **0,0023 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2019 bis zum 26.02.2021* wird im Verhältnis zu den Unternehmen IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH, Plusnet GmbH und next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Transportentgelt genehmigt: **0,0013 €/Min.**

## **II.2 Telekom-N-Z.19/Z.19 (Soziale Dienste) – Transportentgelt Festnetz**

Für den Zeitraum vom *01.01.2017 bis zum 31.12.2018* wird im Verhältnis zu dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Transportentgelt genehmigt: **0,0023 €/Min.**

Für den Zeitraum vom *01.01.2019 bis zum 26.02.2021* wird im Verhältnis zu dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin folgendes Transportentgelt genehmigt: **0,0013 €/Min.**

## **III. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.**

### **I. Sachverhalt**

Gegenstand des Entgeltantrags sind die Zuführungsleistungen zum Freephone-Service unter der Dienstekennzahl 0800 (Telekom-N-O.5/-O.5) sowie die Verbindungen zu den sogenannten „Harmonisierten Diensten von sozialem Wert“ unter der Dienstekennzahl 116xyz mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin.

Die Entgelte für die in Rede stehenden Zuführungsleistungen der Antragstellerin unterlagen bis zum 26.02.2021 jeweils der der Antragstellerin mit Regulierungsverfügung BK2b-16/005 vom 19.12.2016 auferlegten Genehmigungspflicht nach Maßgabe des § 31 TKG<sup>2004</sup> auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG<sup>2004</sup>. Ein Widerruf der Genehmigungspflicht für die Zuführungsleistungen erfolgte mangels fortan gegebener Regulierungsbedürftigkeit der Zuführungsleistungen mit Beschluss BK3d-20/030 vom 26.02.2021.

Gegen die mit Beschluss BK3c-16/110 vom 21.07.2017 für den Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2018 genehmigten Verbindungsentgelte, reichten einige Zusammenschaltungspartner der Antragstellerin Klage beim Verwaltungsgericht Köln ein. Auf diese Klagen hin hob das Verwaltungsgericht Köln den vorgenannten Beschluss jeweils mit rechtskräftigen Urteilen vom 12.02.2020 hinsichtlich der Entgelte für die Leistungen Telekom-N-O.5/O.5 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin gegenüber den Unternehmen IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH, next id GmbH und BT Germany GmbH & Co. OHG sowie hinsichtlich der Entgelte für die Leistungen Telekom-N-Z.19/Z.19 mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin gegenüber der next id GmbH teilweise auf. Das Verwaltungsgericht Köln begründete die Aufhebung im Wesentlichen mit einer fehlerhaften Bestimmung der gegenständlichen Entgelte auf Basis eines unzulässigen Vergleichs mit Tarifen auf demselben Markt anstelle eines „vergleichbaren Marktes“.

Gegen die mit Beschluss BK3c-18/018 vom 28.06.2019 im den Folgeverfahren erteilte Genehmigung für die Leistung Telekom N-O.5/O.5 erhoben die IN-telegence GmbH, Ventelo

GmbH, dtms GmbH und die Plusnet GmbH sowie die next id GmbH zusätzlich gegen die Genehmigung für die Leistung Telekom-N-Z.19/Z.19 Klage, soweit sie Verbindung mit Ursprung im Mobilfunknetz der Antragstellerin betrafen. Mit Beschluss BK3d-20/107 vom 26.02.2021 hat die Beschlusskammer die Genehmigungsfrist für alle genehmigten Zugangsleistungen bis zum 26.02.2021 verlängert und im Umfang der jeweiligen Klagen zugunsten der jeweiligen Unternehmen hinsichtlich der verfahrensgegenständlichen Entgelte zurückgenommen.

Um eine Neubescheidung für den gesamten Genehmigungszeitraum vom 01.07.2017 bis zum 26.02.2021 zu erreichen, hat die Antragstellerin am 13.01.2022 einen neuen Entgeltantrag vorgelegt. Der Antrag enthält lediglich rudimentäre Kostenunterlagen aber eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung.

Die **Antragstellerin** beantragt,

den den Verfahren BK3c-16/110 sowie BK3c-18/018 und BK3c-20/017 zugrundeliegenden Anträgen zu entsprechen, soweit über sie nicht bestandkräftig entschieden wurde.

Dies bedeute,

die Entgelte gegenüber den Unternehmen IN-telegence GmbH, Ventelo GmbH, dtms GmbH, next id GmbH, BT Germany GmbH & Co. oHG hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH sowie die Entgelte gegenüber dem Unternehmen next id GmbH hinsichtlich der Leistungen Telekom-N-Z.19/-Z.19 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH gemäß Anlage 2 (Preisliste) für den Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2018 zu genehmigen bzw.

die Entgelte gegenüber den Unternehmen Ventelo GmbH, IN-telegence GmbH, dtms GmbH und Plusnet GmbH für die Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH sowie die Entgelte gegenüber dem Unternehmen next id GmbH für die Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 und Telekom-N-Z.19/-Z.19 jeweils mit Ursprung im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH gemäß Anlage 2 (Preisliste) für den 01.01.2019 bis 26.02.2021 zu genehmigen.

Anlage 2 (Preisliste):

Für Verbindungen mit Ursprung im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH:

01.01.2017 - 31.12.2018: **0,023 €/min** (Transport) zzgl. Auszahlungssatz

01.01.2019 - 26.02.2021: **0,013 €/min** (Transport) zzgl. Auszahlungssatz

Auszahlungssatz an Mobilfunknetzbetreiber:

|                                                       |                                                       |                                                       |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>0,05950 €/min</b><br>(bis 31.12.2017)              | <b>0,05450 €/min</b><br>(für 01.01.2018 - 31.03.2019) | <b>0,05150 €/min</b><br>(für 01.04.2019 - 31.03.2020) |
| <b>0,04850 €/min</b><br>(für 01.04.2020 - 31.03.2021) | <b>0,04550 €/min</b><br>(ab 01.04.2021)               |                                                       |

Die Antragstellerin erläutert, sie habe zur Begründung der beantragten Entgelte einen - teilweisen dem Geheimnisschutz unterliegenden - internationalen Tarifvergleich erstellt, der gegenüber der bisherigen Vorgehensweise auf einer wesentlich umfangreicheren Grundlage beruhe. Da die jeweiligen Zuführungsentgelte vertraglich zwischen dem zuführenden und dem Transitnetzbetreiber vereinbart worden seien und hierbei die Vertraulichkeit dieser Information auch vertraglich zugesichert worden sei, könnten die Daten aufgrund der beinhalteten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht gegenüber Verfahrensbeteiligten offengelegt werden.

Um hinsichtlich des vorliegenden Tarifvergleichs eine möglichst große Grundgesamtheit zu ermitteln, und damit den Anforderungen an die Rechtsprechung des VG Kölns gerecht zu werden, habe die Antragstellerin die Möglichkeit des Konzerns genutzt, um eine Abfrage bei

ihren europäischen Tochtergesellschaften zu tätigen. Dies sei im Rahmen einer Abfrage der jeweils gültigen Entgelte für die Zuführungsleistung der Mobilfunknetzbetreiber zu Freephone-Diensten in den betreffenden Ländern geschehen. Im Rahmen des internationalen Tarifvergleichs seien so für neunzehn Netzbetreiber die entsprechenden Zuführungspreise ermittelt worden. In einigen Ländern lägen dabei einheitliche Entgelte zu Grunde, in anderen Ländern würden sich demgegenüber die Entgelte teilweise abhängig vom jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber unterscheiden.

Der Aufbau des dem Antrag beigefügten Tarifvergleichs sehe einen separaten Entgeltausweis für die einzelnen Genehmigungsjahre vor. Aus den vorliegenden Entgelten des jeweiligen Jahres sei sodann ein arithmetischer Durchschnitt, ein Medianwert sowie ein Durchschnittswert unter Ausklammerung des jeweils günstigsten/teuersten Landes gebildet worden. Um auch eine Gewichtung der länderspezifischen Tarife zu erhalten, sei zusätzlich die Bevölkerungszahl der Jahre 2017 und 2019 des jeweiligen Landes als Gewichtungsfaktor verwendet worden. Bei der gewichteten Preisermittlung sei entsprechend zum o.g. reinen entgeltspezifischen Vergleich erneut der Durchschnittswert, der Median sowie ein Durchschnittswert unter Ausklammerung des günstigsten/teuersten Länderpreises ausgewiesen worden. Im Ergebnis errechneten sich aus dem internationalen Tarifvergleich jene genehmigungsfähigen Entgelte, welche vorliegend für die jeweiligen Genehmigungszeiträume gefordert würden.

Zur Stützung ihres Antrages hat die Antragstellerin im laufenden Verfahren einen weiteren Tarifvergleich vorgelegt. Dieser enthält die Preise für die Zuführung aus dem jeweiligen Staat zu 0800-Rufnummern in Deutschland. Der Auszahlungssatz sei durch Saldierung des Zuführungs- und Transitentgelts für den Ursprung in den Mobilfunknetzen mit denen für den Ursprung in den Festnetzen ermittelt.

Im Vorfeld der öffentlichen mündlichen Verhandlung haben die **Beigeladenen zu 3., 5., 6., 7., 8. und 9.** zum vorliegenden Antrag schriftlich Stellung genommen.

Die **Beigeladenen zu 8. und 9.** konstatieren in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass die Antragstellerin nach Aufhebung der früheren Entgeltgenehmigungen BK3c-16/110, BK3c-18/028 und BK3d-20/107 vorliegend Entgelte für die in Rede stehenden Leistungen in identischer Höhe wie sie den ursprünglichen Genehmigungen beantrage. Die geforderten Tarife, welche nicht auf der Grundlage von Kostenunterlagen fußten und offensichtlich anhand von nach Zeiträumen differenzierten und nach Nachfrager-bezogenen Auszahlungssätzen ermittelt worden seien, seien nicht genehmigungsfähig.

Eine Vorlage von Kostennachweisen für Zwecke einer zu treffenden Entscheidung der Beschlusskammer sei der Antragstellerin möglich und zumutbar gewesen. Denn die in Rede stehende – über den Auszahlungssatz zu bemessende – Zuführungsleistung entspreche in technischer Hinsicht und hinsichtlich der zu bemessenden Kostenbestandteile einer Mobilfunkterminierung, deren Entgelthöhe die Beschlusskammer in den entscheidenden Zeiträumen bereits anhand des WIK-Kostenmodells berechnet habe. Durch die Heranziehung des Kostenmodells könne demnach sichergestellt werden, dass die Entgelte nicht massiv über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung lägen. Dies könne zwar die bereits in der Vergangenheit entstandene Wettbewerbsverzerrung nicht mehr nivellieren, aber immerhin weitere Überkompensationen bei der Antragstellerin zu Lasten der Nachfrager beseitigen.

Weniger aussagefähig – und insoweit nur zur Abrundung der durch das Kostenmodell zu findenden Werte tauglich – seien hingegen die Ergebnisse eines internationalen Tarifvergleichs. Demgegenüber erscheine allerdings der von Antragstellerin selbst vorgelegte Tarifvergleich hinsichtlich der dabei angewandten Methodik, namentlich aufgrund der getroffenen Länderauswahl und der Gewichtung der länderspezifischen Entgelte anhand der Einwohnerzahl, nicht für eine abgleichende Ergebnisfindung geeignet. Auch lasse sich festhalten, dass die von der Antragstellerin bereitgestellten Ergebnisse anderweitig bekannten Zahlen widersprächen. So zeigten insbesondere auch zurückliegende regulatorische Entscheidungen – so z.B. in Großbritannien, Frankreich und Italien – einen Koppelungs- und Begrenzungsbezug der streitgegenständlichen Zuführungen an die jeweilige Höhe der maßgeblichen Mobilfunkterminierungsentgelte mit der Konsequenz deutlich niedrigerer Auszahlungssätze, als die von der

Antragstellerin nunmehr geforderten Entgelte. Angesichts der nochmals zu benennenden Tatsache, dass es sich bei den Zuführungs- und Terminierungsleistungen um technisch identische Leistungen handele, seien keine Gründe ersichtlich, weswegen der Antragstellerin trotz gleichbleibender Kosten Entgelte von signifikant unterschiedlicher Höhe zugesprochen werden sollten.

Die **Beigeladenen zu 5., 6. und 7.** führen im Rahmen ihrer annähernd inhaltsgleichen Stellungnahmen aus, dass die in Rede stehenden Zuführungsentgelte nur maximal in Höhe der jeweils gültigen Mobilfunkterminierungsentgelte – basierend auf der Kostenbasis KeL 2015 – genehmigungsfähig seien. Denn es seien vorliegend keine Gründe ersichtlich, welche eine unterschiedliche Behandlung von Zuführungs- und Terminierungsleistungen rechtfertigten.

Nach Aufhebung der früheren Entgeltgenehmigungen BK3c-16/110, BK3c-18/028 und BK3d-20/107 fordere die Antragstellerin jedoch nunmehr mit Verweis auf einen internationalen Tarifvergleich gleichwohl Zuführungsentgelte in der ursprünglich beantragten Höhe. Dieser Vergleich sei allerdings ungeeignet, da er nur Entgelte benenne, welche die Antragstellerin auf dem jeweiligen Markt durch ihre eigenen marktbeherrschenden Konzernunternehmen selbst gebildet habe. Letztlich seien Entgelte nicht genehmigungsfähig, soweit sie einen Rechnungsbetrag von 0,0166 € pro Minute übersteigen würden. Dieser Grenzwert entspreche faktisch den auf Basis von Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung genehmigten Mobilfunkterminierungsentgelten für die Regulierungsperiode 2015. Es stehe der Beschlusskammer auch kein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung der Höhe der Entgelte zu, deren zu Grunde liegenden Leistungen im Übrigen gemäß Regulierungsverfügung BK2b-16/005 in vollem Umfang der Genehmigungspflicht unterlägen.

Unstrittig sei zunächst, dass die beiden Leistungen Terminierung und Originierung in technischer Hinsicht weitgehend identisch seien. Da es sich beim Zuführungspreis um einen „Gesamtpreis“ aus Mobilfunkzuführung, Transit und IN-Abfrage handele, während der Terminierungspreis nur die Terminierungsleistung umfasse, seien im Rahmen eines vorzunehmenden Kostenvergleichs die reinen Preise für Zuführung und Terminierung gegenüber zu stellen. Maßstab für das zu vergleichende Terminierungsentgelt seien dabei die gemäß Beschluss BK3a-14/011 auf Basis eines WIK-Kostenmodells ermittelten entgeltrelevanten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die MTR 2015. Dem gegenüber fordere die Antragstellerin vorliegend einen Auszahlungssatz für die Mobilfunkzuführung in Höhe von 0,0595 € pro Minute, was einer „Teuerungsrate“ von 358 % entspreche. Das von der Antragstellerin geforderte Zustellungsentgelt genüge insoweit ganz offensichtlich nicht dem gesetzlich vorgegebenen KeL-Maßstab.

Da es sich um technisch vergleichbare Leistungen handele, dürften faktisch die KeL der Originierung nicht höher sein, als die KeL einer Terminierung. Unterschiede könnten sich allenfalls aus unterschiedlichen Verkehrsmengen ergeben, welche im Übrigen bei der Originierung höher seien, da hierbei auch On-Netverkehr mit zu berücksichtigen sei. Zur Ermittlung der entsprechenden effizienten Kostensätze für die in Rede stehenden Leistungen liege der Beschlusskammer bereits ein vollständiges Kostenmodell für den Betrieb eines Mobilfunknetzes vor, welches ausweislich der Ausführungen im Beschluss BK3a-14/011 zu den MTR 2015 neben den bekannten Ergebnissen für die Terminierungsleistung auch die KeL für die Zuführung der hier streitgegenständlichen Verbindungen explizit ermitteln könne. Daraus folge bereits, dass dieses Kostenmodell deshalb vorrangig vor einer Vergleichsmarktbetrachtung zu Bestimmung der KeL heranzuziehen sei, sofern auf konkrete Kostenunterlagen verzichtet werde. Die Anpassung der Kosten an den aktuell zu betrachtenden (erweiterten) Entgeltregulierungszeitraum seien dabei für die Folgeperioden anhand von Auf- und Abschlägen entsprechend der relevanten Teuerungsquoten ggf. zu bestimmen.

Für die Sachgerechtigkeit der Heranziehung des Kostenmodells für Zwecke der Entgeltbestimmung – auch für die Originierungsleistungen – spreche im Einzelnen, dass dieses alle Dienste und Verkehrsmengen auf KeL-Basis berücksichtigt habe, sämtliche Netzelemente und deren Nutzungsanteile bezogen auf die einzelnen Dienste dabei kostenmäßig abgebildet worden seien, insbesondere auch eine Berücksichtigung der UMTS-Lizenzkosten auf aktuel-

ler Wiederbeschaffungsbasis erfolgt sei und im Ergebnis die KeL für die Terminierungsleistungen stückkostenbezogen – also abhängig von der Menge an Verkehrsminuten – bestimmt worden seien. Anhand der vorgenannt aufgeführten Kriterien stehe insoweit fest, dass die Beschlusskammer auf Basis dieses „WIK-Modells“ auch die modellimmanent bekannten Stückkosten für die Zuführung sachgerecht explizit ausweisen könne.

Eine Betrachtung der internationalen Entgelte für die Ermittlung der KeL sei demgegenüber als Vergleichsmarkt ungeeignet, sofern auf diesen Märkten keine Entgeltregulierung auf der Basis von Kostenunterlagen oder eines Kostenmodells stattgefunden habe. Denn auch diese Zuführungsmärkte seien faktisch weder dem Wettbewerb geöffnet gewesen, noch garantierten sie die nach der Rechtsprechung des VG Köln geforderte Vergleichsbasis. Denn es fehle in diesen Fällen systematisch an der Nachfragemacht derjenigen Unternehmen, welche die Originierungsentgelte zu zahlen hätten. Eine Berücksichtigung der von der Antragstellerin benannten Entgelte bzw. Märkte scheide dabei im Übrigen schon deshalb aus, weil sie die Entgelte auf diesen Märkten selbst beherrsche, in dem sie das jeweils dort marktbeherrschende Unternehmen in ihrem Konzern kontrolliere. Es werde damit unzulässig auf Vergleichsmärkte verwiesen, in denen die Antragstellerin die Preise selbst gesetzt habe. Dies führe letztendlich wiederum zu der Conclusio, dass als relevanter Vergleichsmarkt – namentlich wegen der vorliegenden technischen und wirtschaftlichen Vergleichbarkeit - nur der nationale Mobilfunkterminierungsmarkt in Betracht zu ziehen sei.

Soweit im Rahmen einer hilfsweisen Betrachtung der internationalen Vergleichsmärkte überhaupt Originierungsmärkte im Ausland herangezogen werden könnten, setze dies grundsätzlich eine Ermittlung der KeL in den relevanten Vergleichsländern auf der Basis von Kostenunterlagen oder eines Kostenmodells voraus. Denn ansonsten drohe mangels Nachfragemacht der entgeltpflichtigen Unternehmen entsprechend der Rechtsprechungen des VG Köln und des Bundesverwaltungsgerichts eine Preisverzerrung mangels Wettbewerb. Bei Betrachtung von nach Märkten und Fläche mit Deutschland vergleichbaren (regulatorisch tätigen) Ländern – namentlich Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien – zeige sich eine deutlich geringere Entgeltobergrenze, als die vorliegend von der Antragstellerin geforderten Tarife für die in Rede stehenden Zuführungsleistungen.

Erstaunlicherweise habe die Antragstellerin demgegenüber die vorgenannten Märkte bei ihrer Vergleichsmarktbetrachtung völlig außer Acht gelassen. Die von der Antragstellerin gewählten Länder und Parameter seien vielmehr offensichtlich absolut ergebnisorientiert gewählt worden, um einen Vergleichsmarkt abzugrenzen, welcher die beantragten hohen Zuführungsentgelte rechtfertige. Soweit die Beschlusskammer trotz aller vorgetragenen Hinderungsgründe erwäge, ihre Entgeltentscheidung zusätzlich oder (ermessensfehlerhaft) ausschließlich auf einen internationalen Tarifvergleich zu stützen, bedürfe es einer umfassenden Neuermittlung der Entgeltgestaltung in den heranzuziehenden Vergleichsländern. Hierbei seien nur Länder berücksichtigungsfähig, auf welchen die Zuführungsleistungen auf KeL-Basis abgeleitet worden seien, da es im Übrigen an Wettbewerb systematisch fehle.

Im Nachgang der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 10.02.2022 haben die **Beigeladenen zu 3., 6., und 7.** weitere schriftliche Stellungnahmen abgegeben.

Die **Beigeladene zu 3.** erklärt hierbei, dass die von der Antragstellerin auf Basis einer internationalen Vergleichsmarktbetrachtung geforderten Entgelte grundsätzlich nicht genehmigungsfähig seien. So habe die Antragstellerin zur Begründung ihrer Entgeltforderung schon grundsätzlich nicht auf eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung zurückgreifen dürfen. Denn der Beschlusskammer läge bereits ein vollständiges Kostenmodell für den Betrieb eines Mobilfunknetzes vor, welches auch die KeL für die Zuführungen der hier streitgegenständlichen Verbindungen ausweise und welches vorliegend auch zwingend Verwendung finden müsse. Demgegenüber stehe der Beschlusskammer kein weiterer Ermessens- oder Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung der Entgelte zu, welche entsprechend den maßgeblichen regulatorischen und gesetzlichen Bestimmungen zwingend dem KeL-Maßstab zu entsprechen hätten.

Obgleich die Antragstellerin für Zwecke ihrer Entgeltforderungen einen internationalen Vergleichsmarkt heranziehe, komme sie zu identischen Ergebnissen wie bei ihren mit Erstanträgen geforderten Tarifen. Bereits dies zeige, dass die nunmehr beantragten Entgelte nicht dem KeL-Maßstab entsprächen. Nur durch die Anwendung des Kostenmodells könne die Beschlusskammer vorliegend in ausreichendem Maße sicherstellen, dass die Zuführungsentgelte sich nicht signifikant von den KeL unterscheiden und diese um ein Vielfaches überragten.

Eine Berücksichtigung der von der Antragstellerin im Rahmen ihres internationalen Tarifvergleichs benannten Entgelte bzw. Märkte scheide schon deshalb aus, weil die Antragstellerin die Entgelte auf diesen Märkten selbst beherrsche, in dem sie die dort marktbeherrschenden Unternehmen kontrolliere. So hätten die Daten ausschließlich von ausländischen Tochterunternehmen gestammt und bezögen sich lediglich auf Preise, welche die Antragstellerin im jeweiligen Markt für ihre Zuführungsleistungen verlange. Diese Märkte seien jedoch faktisch weder dem Wettbewerb geöffnet, noch fehle es systematisch an der Nachfragemacht jener Unternehmen, welche die Originierungsentgelte zu zahlen hätten.

Soweit überhaupt ausländische Zuführungsmärkte betrachtungsrelevant werden könnten, setze dies ebenfalls eine auf diesen Märkten diesbezügliche KeL-Ermittlung der Entgelte auf der Basis von Kostenunterlagen oder Kostenmodellen voraus. Denn ansonsten drohe wegen des Fehlens von Nachfragemacht der entgeltpflichtigen Unternehmen eine Preisverzerrung mangels Wettbewerb. Letztlich seien bei einer tauglichen internationalen Vergleichsmarktbetrachtung nur Märkte heranziehbar, in denen aufgrund der Preise bereits Regulierungsmaßnahmen - so namentlich auf den Märkten von Großbritannien, Frankreich, Italien, Belgien und Spanien - bereits ergriffen worden seien. Dem stehe die von der Antragstellerin gewählte Länderauswahl diametral entgegen. Im Übrigen sei anzumerken, dass insbesondere für den Zeitraum ab 2020 ohnehin kein geeigneter Maßstab für eine Vergleichsmarktbetrachtung – wie auch vom VG Köln dargelegt - darstellbar sei.

Nach Dafürhalten der **Beigeladenen zu 6. und 7.** habe die öffentlich mündliche Verhandlung nochmals bestätigt, dass der vorliegende Antrag nicht genehmigungsfähig sei. Eine Genehmigung des Auszahlungssatzes für die Mobilfunkzuführung könne jedoch in maximaler Höhe der nationalen Mobilfunkterminierungsentgelte gemäß Beschluss BK3a-14/011 („MTR 2015“) von 0,0166 € pro Minute auf Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung erteilt werden. Denn dieses Entgelt sei auf Basis eines Kostenmodells nach KeL unter Berücksichtigung der Kosten eines vollständigen Netzes mit allen Verkehrsbeziehungen ermittelt worden und bilde damit den geeigneten vorrangigen Vergleichsmarkt. Das Bundesverwaltungsgericht habe zudem bestätigt, dass auch ein national regulierter Markt als Vergleichsmarkt herangezogen werden könne.

Im Rahmen der ömV sei seitens der Antragstellerin nicht bestritten worden, dass die Verkehrsmengen für die Zuführung höher seien, als jene für die Terminierung, was in der Konsequenz wegen der geringeren Stückkosten für die Zuführungsentgelte einen Abschlag auf das vergleichbare Terminierungsentgelt erfordere. Soweit dennoch Teuerungsraten über die Genehmigungsdauer der zu bemessenden Vergleichsentgelte in Betracht gezogen würden, könne dies durch entsprechende Aufschläge erfolgen.

Für Zwecke einer Entgeltentscheidung komme des Weiteren eine Kostenprüfung sowie die Verwendung und Weiterentwicklung des WIK-Kostenmodells aus dem Verfahren BK3a-14/011 in Betracht. Es sei selbsterklärend, dass die Antragstellerin auf die Vorlage von Kostenunterlagen, ebenso wie auf die Unterstützung des Vergleichsmarktes „MTR 2015“ sowie auch auf das dafür zur Verfügung stehende Kostenmodell verzichtet habe, da ihr offensichtlich bewusst gewesen sei, dass das Entgeltergebnis bei der Vorlage von Kostenunterlagen deutlich niedriger ausfalle, als bei jeder anderen Ermittlungsmethode. Soweit die Beschlusskammer im Rahmen ihres Ermessens von einer möglichen nachträglichen Anforderung von Kostenunterlagen absehe, könne dies nur damit begründet werden, dass mit den „MTR 2015“ sowie dem Mobilfunkkostenmodell des WIK eine sehr gut geeignete Alternative der leistungsspezifischen KeL zur Verfügung stehe.

Entsprechend der Ausführungen im Rahmen der öffentlichen mündlichen Verhandlung habe sich im Übrigen auch bestätigt, dass die Beschlusskammer aus eigener Sachkenntnis in der Lage sei, mögliche Anpassungen des Kostenmodells mit ggf. erforderlichen Auf- oder Abschlägen selbst zu prüfen und vorzunehmen. Anzumerken sei hierbei, dass die 10-wöchige Prüfungsfrist für die Entscheidung für den vorliegenden Antrag formal nicht gelte und somit ausreichend Zeit für die vorzunehmenden Prüfungsaktivitäten zur Verfügung stehe. Soweit für die Bemessung der Zuführungsentgelte überhaupt eine andere modellmäßige Kostenverteilung vorgenommen werden solle – was sich für die Beigeladenen zu 6. und 7. nach den Vorgaben der Regulierungsverfügung allerdings bislang nicht erschließe – so könnten die entsprechenden Kostenbestandteile im Modell neu allokiert und hinsichtlich der weiteren Anpassungen auf Ist-Kosten statt auf Prognosewerte zurückgegriffen werden.

Zudem enthielten die KeL und damit das Kostenmodell auch die Lizenzkosten, da bei den „MTR 2015“ gerade nicht ein Pure-LRIC-Ansatz verfolgt worden sei. Hierbei sei davon auszugehen, dass auch diese Kostenwerte im Kostenmodell gleichmäßig und verursachungsgerecht auf alle Dienste verteilt worden seien und somit keine weiteren inkrementellen Anpassungen der in späteren Zeiten erfolgten Pure-LRIC-Regulierung der Mobilfunkterminierungsentgelte in Bezug auf die Zuführungsleistung zu kompensieren seien.

Als ungeeignet habe sich demgegenüber der von der Antragstellerin vorgelegte internationale Tarifvergleich bestätigt. Denn die darin aufgeführten nationalen Märkte seien schon dem Wettbewerb nicht geöffnet und würden insoweit auch den nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes akzeptierten Kriterien - namentlich der Wettbewerbs- und Kostenorientierung der in Rede stehenden Entgelte - hinsichtlich einer sachgerechten Heranziehung vergleichbarer Märkte nicht gerecht. So hätten ebenso wie auf dem deutschen nationalen Zuführungsmarkt die auf den dargestellten internationalen Märkten tätigen Nachfrager keinerlei Nachfragemacht. Denn die relevanten Wettbewerber würden von Endkunden ausgewählt, für welche die hier maßgeblichen Verbindungsleistungen allerdings immer entgeltfrei seien. Damit könne sich durch die Endkunden keinerlei Preiswettbewerb für diese Zuführungsleistung entwickeln. Für Unternehmen dagegen, welche die Leistung auf Basis ihrer Zusammenschaltungsverträge ohne jegliche Nachfragemacht zu entgelten hätten, bestehe ohnehin das naheliegende Risiko faktischer Preisabsprachen bzw. einer faktischen Zementierung zu hohen Preisen weit jenseits von Marktpreisen. Zudem habe die Antragstellerin im Rahmen der öffentlichen mündlichen Verhandlung bestätigt, dass es sich bei den von ihr ermittelten Vergleichstarifen um „Verkaufspreise“ handele, de facto also um Preise, welche die Antragstellerin in den von ihr ausgewählten Vergleichsländern durch ihre dort tätigen konzernverbundenen Unternehmen selbst setzen haben könne.

Allenfalls nachrangig und nur als Anhaltspunkte tauglich kämen des Weiteren die von den Beigeladenen im Rahmen der öffentlichen mündlichen Verhandlung genannten internationalen Vergleichsmärkte in Betracht. Denn auf den dort genannten Märkten habe zumindest zum Teil eine Entgeltregulierung stattgefunden, so dass entsprechende KeL ermittelt bzw. nicht maßgeblich überschritten worden seien. Kritisch anzumerken sei dennoch, dass auch diese Märkte nicht schon seit längerem dem Wettbewerb geöffnet seien, und die Maßstäbe der dort stattgefundenen Entgeltregulierung nicht selbsterklärend nachvollziehbar seien. Insbesondere seien die nationalen Besonderheiten auf diesen internationalen Märkten nicht transparent, so dass ggf. erforderliche Auf- oder Abschläge seitens der Beschlusskammer nicht eindeutig und nachvollziehbar ermittelbar seien.

Keinesfalls könne – wie von der Antragstellerin vorgeschlagen – auf einen vermeintlich „zeitlichen“ (unregulierten) Vergleichsmarkt der Vereinbarung von O.5- und Z.19-Leistungen in den Jahren 2021 und 2022 abgestellt werden, da hierbei schon der räumlich und sachlich gleiche Markt betroffen sei, für welchen zudem keine Öffnung für den Wettbewerb bestehe. Hinzu trete der Umstand, dass die Antragstellerin vor Abschluss einer diesbezüglichen Branchenvereinbarung mit einer Einstellung der Zuführungsdienste und einer Einstellung der Fakturierungs- und Inkassoleistungen gedroht habe, um eine Akzeptanz der in den Zusammenschaltungsverträgen aufgerufenen überhöhten leistungsspezifischen Entgelte zu erzwingen.

Entsprechend finde sich in der Branchenvereinbarung auch der Hinweis, dass diese Vereinbarung kein Präjudiz für künftige freiwillige Vereinbarungen darstelle.

Ungeeignet sei auch die weitere Anregung der Antragstellerin, die Zusammenschaltungsentgelte für die Mobilfunkzuführung zwischen Vodafone und Telefónica in Deutschland einer Vergleichsmarktbetrachtung zu Grunde zu legen. Denn entsprechend den schon getroffenen Darlegungen der Verwaltungsgerichtsbarkeiten, würde auch eine derartige Ermittlung den (untauglichen) gleichen Markt untersuchen und sei insoweit rechtswidrig.

Wenngleich es im Ermessen der Beschlusskammer liege, geeignete Methoden zur Ermittlung der leistungsspezifischen KeL auszuwählen und anzuwenden, sei entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hervorzuheben, dass hinsichtlich Auswahl und Anwendung der Methoden „plausibel und erschöpfend“ zu argumentieren sei. Dies bedinge einen mehrstufigen Prozess mit entsprechenden Feststellungen, namentlich welche Märkte mit dem relevanten Markt im Wesentlichen vergleichbar seien, das Treffen einer darauf aufsetzenden Auswahlentscheidung des heranzuziehenden Vergleichsmarkts und schließlich eine gestaltende Entscheidung, in welcher Höhe das ermittelte Vergleichsentgelte etwa durch Zu- oder Abschläge zu korrigieren sei, um strukturelle Marktunterschiede auszugleichen.

Auch die **Antragstellerin** hat im Nachgang der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 10.02.2022 nochmals umfangreich schriftlich vorgetragen.

Die Antragstellerin konstatiert, dass die Zuführung von Verkehr aus Mobilfunknetzen schon entsprechend den europäischen Vorgaben aber auch den von der Bundesnetzagentur getroffenen Marktanalysen weder eine regulierte Leistung noch eine Leistung der Mobilfunknetzbetreiber darstelle, bei welcher eine beträchtliche Marktmacht oder eine marktbeherrschende Stellung festgestellt worden sei. Vielmehr gingen sowohl der europäische Rechtsrahmen als auch die betreffenden Marktanalysen davon aus, dass es sich – mithin auch für die Zuführung zum Freephone-Dienst der Antragstellerin – um auf wettbewerblichen Märkten erbrachte Leistung handele.

So sei die Zuführung von Verkehr zu Diensten aus Mobilfunknetzen nie Gegenstand einer Märktempfehlung gewesen. Denn Mobilfunkmärkte seien sowohl auf Endkundenseite als auch auf Vorleistungsseite – mit Ausnahme der Terminierungsleistung – seit jeher als wettbewerblich angesehen worden. Auch eine Regulierung von Zuführungsleistungen aus dem Festnetz sei zuletzt – ebenso wie bei dem Markt für Transitleistungen im Festnetz – seit der Empfehlung 2014/710/EU nicht mehr vorgesehen gewesen. Auch hinsichtlich der durchgeführten Marktanalysen habe sich in Bezug auf die streitgegenständlichen Leistungen keine Marktherrschaft der Antragstellerin gezeigt.

Entgegen den Ausführungen von Beigeladenen in der öffentlichen mündlichen Verhandlung könne bei der Zuführung von Verkehr aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin zum Freephone-Service auch keine beträchtliche Marktmacht aus dem Umstand abgeleitet werden, dass der Anrufer in diesem Fall kein Entgelt für die Verbindung zahlen müsse und die Mobilfunknetzbetreiber daher keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien. Wenngleich dieses Argument ohnehin rechtlich irrelevant sei, sei zu bemerken, dass die Mobilfunknetzbetreiber sowohl miteinander im Wettbewerb stünden, als auch mittelbarem Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien. Denn die Endkunden, welche mit Freephone-Nummern ihre Kundenhotlines unterhielten, hätten ohnehin die Kosten der Gespräche gegenüber dem Vorteil einer Schaltung von Freephone-Nummern abzuwägen. Seien die Kosten dabei im Vergleich zum realisierten Vorteil zu hoch, würden diese Kunden ganz offensichtlich auf andere Rufnummerngasen – optional insbesondere auf geographische Rufnummern – ausweichen. Aufgrund des entstehenden Preisdrucks auf die Entgelte für die Zuführung von Freephone-Diensten liege es insoweit bereits im ureigensten Interesse der Mobilfunknetzbetreiber, die diesbezüglichen Entgelte auf einem wettbewerbskonformen Niveau zu halten.

Die Überprüfung der Zuführungsleistung dürfe nicht am KeL-Maßstab erfolgen. Dies begründe insbesondere der Blick auf den Umstand, dass entsprechend der Marktanalyse eine zusammengesetzte Leistung aus unreguliertem Mobilfunkanteil und reguliertem Festanteil vorliege. Hierbei auch den Mobilfunkanteil einer Regulierung am Maßstab der Kosten der effizienten

Leistungsbereitstellung zu unterwerfen, wäre unverhältnismäßig, soweit nicht offensichtlich sei, dass der unregulierte Preis versteckte Preisanteile der regulierten Leistung enthalte. Faktisch und auch nicht im Widerspruch zum Urteil des VG Köln sei die maßgebliche Regulierungsverfügung so auszulegen, dass diese für den Zuführungsteil aus dem Mobilfunknetz keine Vorgabe des KeL-Maßstabs enthalte.

Während die für den zweiten Zeitraum (01.01.2019 bis 26.02.2021) erfolgte Rücknahme der Entgeltgenehmigung durch die Beschlusskammer keine Rechtskraftwirkung entfalte, sei bei der nun vorzunehmenden Neugenehmigung notwendigerweise die Rechtskraft des Urteils des VG Köln für den ersten „Genehmigungsabschnitt“ zu beachten. Die Beschlusskammer sei aufgrund der Rechtskraft des Urteils daran gehindert bei Identität des Streitgegenstandes einen identischen Verwaltungsakt erneut zu erlassen. Demgegenüber sei die Beschlusskammer durch die materielle Rechtskraft des Urteils jedoch nicht an dem Erlass einer neuen Genehmigung in fehlerfreier Ausübung ihres Beurteilungsspielraums gehindert. Folge der Rechtskraft sei lediglich, dass die Entgeltgenehmigung nicht mit identischen Ermessensabwägungen erneut erlassen werden dürfe. Eine darüber hinaus gehende Wirkung entfalte die materielle Rechtskraft nicht.

Um den Urteilsgründen des VG Köln bei der Neubeschcheidung gerecht zu werden, müsse die Beschlusskammer bei der Ausübung ihres Auswahlmessens eine (neue) Ermessensentscheidung dazu treffen, welche alternativen Erkenntnisquellen für Zwecke der Entgeltbemessung heranzuziehen seien. Bei der Wahl des konkreten Vergleichsmarkts sei die Beschlusskammer nicht gehindert, die Auszahlungssätze der anderen (nationalen) Mobilfunknetzbetreiber aufgrund weiterführender Erwägungen einzubeziehen. Hinsichtlich der konkreten Ermessensausübung spreche alles dafür, die Entgeltgenehmigung auch weiterhin auf Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung zu treffen. Entgegen den Ausführungen der Beigeladenen sei die Beschlusskammer nicht gehalten, vorrangig auf Basis eines Kostenmodells – und insbesondere des WIK-Kostenmodells – zu entscheiden. Es könne schon deshalb von der Anwendung eines Kostenmodells abgesehen werden, da ein solches für die KeL-Ermittlung der Zuführungsleistung für den Genehmigungszeitraum nicht zur Verfügung gestanden habe.

Das für die Terminierungsleistung vorliegende WIK-Kostenmodell sei demgegenüber aus verschiedenen Gründen ohne erhebliche Modifizierungen grundsätzlich nicht anwendbar. Denn dieses Modell sei zur Ermittlung symmetrischer Terminierungsentgelte entwickelt worden, um sämtliche Mobilfunknetzbetreiber auf gleiche Weise regulieren zu können. Da das Modelldesign einen synthetischen Mobilfunknetzbetreiber zu Grunde gelegt habe, sei das schon deshalb für die Ermittlung der betreiberspezifischen KeL der Antragstellerin ungeeignet. Zudem sei festzuhalten, dass die Mobilfunkterminierungsentgelte während des größten Teils des anstehenden Genehmigungszeitraums nach dem sog. pureLRIC-Ansatz – mithin ohne Berücksichtigung von Gemeinkosten – reguliert worden seien. Der ausfallende Deckungsanteil der Gemeinkosten müsse jedoch – auch nach der Terminierungsempfehlung – in andere Leistungen eingebracht werden. Dies betreffe auch die Zuführungsleistungen, welche im WIK-Modell in dieser Form nicht abgebildet worden seien.

Mit ihrem „Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens“ habe die Antragstellerin nunmehr eine Vergleichsmarktbetrachtung vorgelegt, welche auf den von Schwesterunternehmen verlangten Entgelten fuße. Die Beschränkung auf Schwesterunternehmen sei geboten gewesen, da es sich um unregulierte Märkte handle und entsprechende Informationen nicht öffentlich verfügbar seien. Es spreche nichts gegen die Heranziehung dieses Preisvergleichs. Denn entgegen den Einwänden der Beigeladenen verfügten in den herangezogenen Märkten weder die Antragstellerin noch ihre Schwestergesellschaften über beträchtliche Marktmacht. Auch läge auf diesen Märkten nicht die in Deutschland gegebene Sondersituation vor, wonach sich die Schwesterunternehmen die Marktmacht des beherrschenden Unternehmens zurechnen lassen müssten.

Ergänzende zu der mit dem Antrag ursprünglich vorgelegten Vergleichsmarktbetrachtung habe die Antragstellerin nunmehr einen zweiten internationalen Tarifvergleich vorgelegt, welcher ausschließlich Verkehrsbeziehungen und Preise jener Länder beinhalte, in welchen die Antragstellerin als Einkäuferin von Mobilfunkzuführungsleistungen auftrete. Dabei seien die

von der Antragstellerin bezahlten monatlichen Rechnungen - welche jeweils das Minutenentgelt je Ursprungsland, das Transitentgelt des internationalen Suppliers sowie das nationale Zuführungsentgelt beinhalteten – aus insgesamt 21 EU-Ländern ausgewertet. Auch hier bestätigten die ermittelten Ergebnisse die von der Antragstellerin geforderten Entgelte.

Ergänzend könne als zeitlicher Vergleichsmarkt auch der nationale Marktpreis zu jenem Zeitpunkt herangezogen werden, ab dem keine Marktbeherrschung bestanden habe. Dies betreffe die Marktsituation ab März 2021, ab welcher die Preise zwischen den Geschäftspartnern frei vereinbart worden seien. Aufgrund der ab diesem Zeitpunkt sinkenden Entgelte stütze auch dieser Vergleich die für die vergangenen Zeiträume erhobenen höheren Preise.

Schließlich komme als erweiterte Erkenntnisquelle noch eine nationale Vergleichsmarktbeurteilung in Form einer Abfrage der von Vodafone und Telefónica geforderten maßgeblichen Zuführungsentgelte in Betracht. Die Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils stünde einem diesbezüglichen Vergleich nicht entgegen, da dadurch die vorzunehmende Betrachtung auf eine breitere Basis gestellt werden könne.

Hinsichtlich der vorzunehmenden Ermessensabwägungen sei die Beschlusskammer zunächst im Rahmen des Auswählersmessens berufen, alle in Betracht kommenden Alternativen abzuwägen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die möglichen Vergleichsmarktbeurteilungen zu ähnlichen Ergebnissen führen dürften. Letztlich dürfe nicht außer Betracht bleiben, dass im anstehenden Genehmigungszeitraum die Zuführungsentgelte der anderen Mobilfunknetzbetreiber in die hier regulierte Verbundleistung ungeschmälert eingeflossen seien. Nichts spreche dafür, von der Antragstellerin bei den Mobilfunkzuführungsentgelten ein Sonderopfer zu verlangen, weil sie über beträchtliche Marktmacht bei den Festnetzzuführungen verfügt habe.

Die beantragten Entgelte sind auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur ([www.bnetza.de](http://www.bnetza.de)) sowie im Amtsblatt Nr. 2 der Bundesnetzagentur vom 26.01.2022 als Mitteilung Nr. 11/2022 veröffentlicht worden.

Der Antragstellerin und den Beigeladenen ist in der am 10.02.2022 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Die übrigen Beschlusskammern und die Abteilungen sind am 09.09.2022 über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ebenfalls mit Schreiben vom 09.09.2022 ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Beschlussentwurf gegeben worden. Daraufhin hat das Bundeskartellamt per E-Mail vom 14.09.2022 mitgeteilt, dass es von einer Stellungnahme absieht.

Am 14.09.2022 erteilte die Beschlusskammer eine Genehmigung für die Entgelte für die Leistungen Telekom-N-O.5/-O.5 und Telekom-N-Z.19/-Z.19 gegenüber den im Tenor genannten Unternehmen. Dabei wurde für den jeweiligen Zeitraum abweichend vom Antrag jeweils nur eine Entgeltposition genehmigt; die Begründung enthielt keine Ausführung zu den Kosten im Festnetz. Die Antragstellerin hatte die Beschlusskammer daraufhin fernmündlich am 11.10.2022 auf die Nichtberücksichtigung des beantragten Transportanteils i.H.v. 0,023 €/min für den Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2018 und i.H.v. 0,013 €/min für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 26.02.2021 hingewiesen und um eine Prüfung durch die Beschlusskammer gebeten.

Aufgrund dieses Sachverhalts leitete die Beschlusskammer ein kombiniertes Verfahren zur Rücknahme des Beschlusses BK3a-22/001 vom 14.09.2022 und Neubescheidung des Genehmigungsantrages ein. Die Verfahrensbeteiligten des o.g. Verfahrens wurden darüber informiert und ihnen wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Darauf haben neben der **Antragstellerin** die **Beigeladenen zu 5., 6., 7., 8. und 9.** schriftlich Stellung genommen.

Die Beteiligten haben sich zur Neubescheidungsabsicht wie folgt geäußert:

Die **Antragstellerin** begrüßt die Absicht der Beschlusskammer, das Transitentgelt bei einer erneuten Genehmigung zu berücksichtigen. Sie erklärt, dass sich die Werte der mit dem Antrag vorgelegten Vergleichsmarktbetrachtung auf die Entgelte für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz ohne etwaige Transitentgelte für einen Transport im Festnetz beziehen. Dieser Sachverhalt ergebe sich bereits eindeutig aus den Anlagen 2 und 4 des Entgeltantrags vom 13.01.2022, aus der Darlegung der Methodik zur Vergleichsmarktbetrachtung sowie aus der der Beschlusskammer gelieferten Datenkorrespondenz. In Konsequenz dessen müsse sich insoweit das Entgelt für die Gesamtleistung aus den im Rahmen des Benchmarks ermittelten Kosten für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz und den Transitzusammensetzen.

Die **Beigeladenen zu 5., 6., 7., 8. und 9.** sind hingegen der Ansicht, dass das nunmehr beabsichtigte Vorgehen der Beschlusskammer, im Wege einer Neubescheidung den Tenor des ursprünglichen Beschlusses um zusätzliche Transitentgelte zu ergänzen, rechtswidrig sei.

Das VG Köln habe mit Beschluss vom 12.02.2020 die ursprüngliche Entgeltgenehmigung in Gänze aufgehoben. Daraus folge, so die **Beigeladenen zu 8. und 9.**, dass nicht nur der Auszahlungssatz für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz, sondern ein Gesamtentgelt, welches sowohl den Mobilfunk- als auch den Festnetzanteil der Antragstellerin umfasse, neu zu genehmigen sei. Dementsprechend habe die Beschlusskammer mit Beschluss vom 14.09.2022 auch zu Recht ein einheitliches Entgelt für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin zu den Freephone-Diensten der Zusammenschaltungspartner genehmigt.

Aus Sicht der **Beigeladenen zu 5.** ergibt sich bereits aus Ziffer 6 des Beschlusses vom 14.09.2022, dass die Beschlusskammer im Rahmen ihrer Vergleichsmarktbetrachtung nicht nur ein Entgelt für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz in das Festnetz der Antragstellerin, sondern auch die Kosten im Festnetz der Antragstellerin berücksichtigt habe. Einer ausdrücklichen Entgeltdifferenzierung im Tenor der Entscheidung habe es insoweit nicht bedurft.

Dieser Auffassung schließen sich auch die **Beigeladenen zu 6. und 7.** An. Sie argumentieren weiter, dass es schon unrichtig sei, dass die Beschlusskammer das Transportentgelt im Beschluss nicht berücksichtigt oder vergessen habe. Denn sowohl aus dem Tenor als auch aus Ziffer 6 des Beschlusses vom 14.09.2022 folge, dass die Beschlusskammer ein Gesamtentgelt für die Zuführungspreise pro Minute gebildet habe, welches die gesamte Leistung abschließend vergüte. Für diese Auslegung spreche insbesondere, dass das Gesamtentgelt auf Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung gebildet worden sei und die relevanten sowie vergleichbaren internationalen Zuführungspreise pro Minute definiere. Damit sei offenkundig, dass die Hinzurechnung eines zusätzlichen Transportentgelts die KeL übersteigen würde und insoweit nicht genehmigungsfähig sei. Allein die Tatsache, dass in vorherigen Beschlüssen das Gesamtentgelt aus zwei separaten Entgeltbestandteilen gebildet wurde, könne nicht begründen, dass diese Vorgehensweise auch bei der aktuellen Entgeltbestimmung – mit der Konsequenz eines Entgelts, welches die KeL überschreitet – „hinzugedacht“ werden müsse. Zudem sei bei der Auslegung zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin für die Leistungen „O.5“ und „Telekom Z.19“ in der Preisliste ihrer Zusammenschaltungsverträge nur ein einheitliches Gesamtentgelt ausweise. Vorsorglich sei auch darauf hinzuweisen, dass die Beschlusskammer im Rahmen ihres „Neueröffnungsverfahrens“ hinsichtlich der Höhe des vermeintlichen Transportentgelts offensichtlich auf die um den Faktor 10 überhöhten unrichtigen Angaben der Antragstellerin abgestellt habe. Im Übrigen habe schon die vorherige Entscheidung vom 14.09.2022 die Rechtsprechung des VG Köln nicht vollständig umgesetzt – mit der Konsequenz der Festlegung eines zu hohen Entgelts. Eine „Verböserung“ dieses Beschlusses zu Lasten der Wettbewerber bzw. Kläger könne nicht hingenommen werden.

Schließlich kritisieren die **Beigeladenen zu 8. und 9.** auch die Entgeltkalkulation der Beschlusskammer. So wäre bei ihrer grundsätzlichen Entscheidung auf einen Vergleichsmarkt abzustellen durch die Beschlusskammer zu prüfen gewesen, ob das Konstrukt einer einheitlich zu betrachtenden Leistung – hier namentlich „Zuführung aus den Mobilfunknetzen plus Transit“ – auf den von ihr herangezogenen Vergleichsmärkten identisch gewesen wäre. Allerdings sei bei dem von der Beschlusskammer verwendeten Vergleichsmarkt nicht erkennbar, ob es sich tatsächlich nur um die Preise für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz zum ersten

Übergabepunkt im Festnetz handele oder ob nicht bereits auch die Übergabe in weitere Festnetze inkludiert gewesen sei.

Anstelle eines pauschalen Aufschlags der Transitentgelte sei ferner zu prüfen gewesen, ob es in den herangezogenen Ländern ein zusätzliches Transitentgelt gebe oder ob es sich bei den Zuführungsentgelten um Preise handele, welche im Wege einer Mischkalkulation beide Szenarien abdecken würden. Im Falle des Vorliegens eines Transitentgelts wäre des Weiteren zu eruieren gewesen, ob die Leistungen, welche in dem Zuführungs- und dem Transitentgelt enthalten seien, jeweils identisch mit den streitgegenständlichen Leistungskomponenten seien oder ob die Zusammensetzung der Entgelte unterschiedlich ausgestaltet sei.

In einer weiteren Stellungnahme gehen die **Beigeladenen zu 6. und 7.** nochmals auf die Darlegungen im Beschluss vom 14.09.2022 sowie auch auf die von der Antragstellerin im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Argumente ein.

Bereits die mit Beschluss vom 14.09.2022 genehmigten Entgelte hätten sich als zu hoch erwiesen. In keinem Fall ergebe sich aus dem von der Antragstellerin durchgeführten Tarifvergleich, dass die für die genannten Länder ausgewiesenen Tarife zuzüglich eines Transitentgelts zu verstehen seien. So erstaune auch die Stellungnahme der Antragstellerin im Rahmen der Anhörung, wonach diese nicht erklärt habe, dass in den jeweiligen internationalen Vergleichsmärkten zuzüglich zu den genannten Zuführungsentgelten auch noch ein zusätzliches Transitentgelt zu bezahlen gewesen sei. Die Antragstellerin habe in ihrem Antrag vom 13.01.2022 zu dem von ihr vorgelegten Vergleichsmarkt selbst beschrieben, dass dieser die Gesamtstrecke bis zur Zuführung zu den Freephone-Diensten in diesen Ländern umfasse. Auch in der als Anlage 4 vorgelegten weiteren Vergleichsmarktbetrachtung finde sich bei den Preisen für die internationalen Märkte kein Hinweis auf „Auszahlungssätze“ oder zusätzliche Transitentgelte. Ein zusätzliches Transitentgelt sei international unüblich. Dies würden auch eigene Erkundigungen der **Beigeladenen zu 6. und 7.** für den niederländischen und französischen Markt bestätigen. Soweit die Beschlusskammer dennoch entgegen der „offensichtlichen Unzulässigkeit“ ein zusätzliches Transportentgelt erwäge, seien von ihr hierzu eigene positive tatsächliche Feststellungen zu treffen. Zudem seien dabei alle relevanten – dem Wettbewerb nachhaltig geöffneten – Vergleichsmärkte einschließlich dem französischen Markt zu berücksichtigen. Auch vor allen weiteren naheliegenden Erkenntnisquellen – namentlich dem nationalen Vergleichsmarkt basierend auf den KeL sowie die Nutzung eines WIK-Kostenmodells – müsse die Beschlusskammer berücksichtigen.

Im Übrigen haben die **Beigeladenen zu 6. und 7.** erneut auf aus ihrer Sicht bestehende Mängel des Beschlusses vom 14.09.2022 und auf die bisherigen Stellungnahmen im laufenden Verfahren verwiesen. Insoweit sei grundsätzlich zunächst zu rügen, dass der von der Beschlusskammer gewählte vermeintlich internationale Vergleichsmarkt nicht dem Wettbewerb geöffnet sei, da die nachfragenden Zusammenschaltungspartner mangels Nachfragemacht keinen Preiswettbewerb entfachen könnten und die Preise damit keinem Wettbewerbsdruck unterliegen würden. Damit habe sich der gewählte Vergleichsmarkt bereits per se als ungeeignet erwiesen. Unverständlich sei weiterhin, dass nur die von der Antragstellerin genannten vermeintlichen Vergleichsländer von der Beschlusskammer berücksichtigt worden seien, nicht hingegen die mit dem deutschen Markt hinsichtlich Größe und Verteilung am besten vergleichbaren Länder – namentlich Frankreich, Italien und Großbritannien. Die regulierten Entgelte hätten in den vorgenannten Ländern die KeL der in Rede stehenden Zuführungsleistung in zulässiger Weise überstiegen. Dies sei insbesondere durch die französische Regulierungsbehörde ARCEP festgestellt worden. Es sei insoweit unverständlich, weswegen die Beschlusskammer im Falle des Bemühens eines internationalen Vergleichs nicht auch derartige Erkenntnisse bei ihrem Beschluss erwogen und berücksichtigt habe. Dies stelle in der Konsequenz schon ein offenkundiges Erkenntnis- und Abwägungsdefizit des vorliegenden Beschlusses bei der Ermittlung der KeL dar.

Zudem habe die Beschlusskammer den geeigneten Vergleichsmarkt der Mobilfunkzuführung – wie er noch 2015 unter KeL-Maßstab reguliert worden sei – zu Unrecht nicht berücksichtigt, bzw. es unterlassen, diesen wenigstens im Rahmen einer Abschätzung zu würdigen. Die Be-

gründung zur Nichtberücksichtigung dieses Marktes sei nicht nachvollziehbar und nicht überzeugend. Auch wenn das WIK-Kostenmodell zur Bestimmung der Terminierungsentgelte nicht originär zur Bestimmung der KeL der Mobilfunk-Originierung anwendbar gewesen sei, hätte es für Zwecke einer Entgeltabschätzung Verwendung finden müssen.

Die übrigen Beschlusskammern und die Abteilungen sind am 18.11.2022 über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ebenfalls mit Schreiben vom 18.11.2022 ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Beschlussentwurf gegeben worden. Daraufhin hat das Bundeskartellamt per E-Mail vom 22.11.2021 mitgeteilt, dass es von einer Stellungnahme absieht.

Wegen der weiteren Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich des Vortrags der Antragstellerin und der Beigeladenen zu einzelnen Fragen und Aspekten des Entgeltantrags, die im Verlauf des Verfahrens aufgeworfen bzw. vertiefter erörtert worden sind, wird auf die darauf Bezug nehmenden Ausführungen unter Ziffer II. sowie im Übrigen auf den Inhalt der Verfahrensakten verwiesen.

## **II. Gründe**

Die Entgelte sind in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu genehmigen. Soweit die Antragstellerin darüberhinausgehende Entgelte begehrt, ist der Antrag abzulehnen.

### **1. Anwendbares Recht**

Die Entscheidung unterliegt - mit Ausnahme der Regelungen zur Zuständigkeit - dem TKG in der bis zum 30.11.2021 geltenden Fassung (TKG<sup>2004</sup>). Der Genehmigungszeitraum vom 01.01.2017 bis zum 26.02.2021 fällt vollständig in den Anwendungsbereich des TKG<sup>2004</sup>. Das neue TKG ist am 01.12.2022 in Kraft getreten und wirkt auf die hier erteilte Genehmigung von Entgelten für zurückliegende Zeiträume nicht zurück.

Die Entscheidung beruht auf §§ 35 Abs. 3, 31 Abs. 1 Nr. TKG<sup>2004</sup>. Die O- und Z-Verbindungsleistungen wurden der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG<sup>2004</sup> unterworfen,

siehe die Regulierungsverfügung BK2b-16/005 vom 19.12.2016, Tenor Ziffer 8.1.

Danach ist für Entgelte, die nach § 30 Abs. 1 S. 1 TKG<sup>2004</sup> der Genehmigungspflicht unterliegen, gemäß § 35 Abs. 3 TKG<sup>2004</sup> eine Genehmigung zu erteilen, soweit die Entgelte den Anforderungen der §§ 28 und 31 Abs. 1 S. 2 TKG<sup>2004</sup> nach Maßgabe von § 35 Abs. 2 TKG<sup>2004</sup> entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG<sup>2004</sup> vorliegen.

### **2. Zuständigkeit und Verfahren**

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer folgt aus §§ 191, 211 Abs. 1 S. 1 TKG.

Die gesetzlichen Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Die Entscheidung ergeht nach vorheriger Anhörung der Beteiligten (§ 215 Abs. 1 TKG) und aufgrund einer öffentlich mündlichen Verhandlung (§ 215 Abs. 3 Satz 2 TKG).

Gemäß § 211 Abs. 5 TKG sind die im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Darüber hinaus ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit gegeben worden, sich zu dem Entscheidungsentwurf zu äußern, § 197 Abs. 2 Nr. 2 TKG.

Auf die Durchführung eines Konsultations- und Konsolidierungsverfahren auf der Grundlage von §§ 12, 14 TKG (entsprechend) bzw. nach § 16 TKG hat die Beschlusskammer verzichtet. Den verfahrensgegenständlichen spezifischen Zuführungsleistungen kommt keine marktprägende Wirkung mehr zu. Der Markt ist seit der Regulierungsverfügung BK3d-20/030 vom 26.02.2021 nicht mehr reguliert. Vorliegend geht es lediglich um die nachträgliche Genehmigung für einen zurückliegenden, bereits abgeschlossenen Zeitraum.

### **3. Rücknahme der Genehmigung vom 14.09.2022**

Die Genehmigung BK3a-22/001 vom 14.09.2022 wird gemäß §§ 48, 50 VwVfG zurückgenommen. Die Genehmigung war rechtswidrig. Die Genehmigung wurde fehlerhaft begründet. Die Begründung fußt alleine auf den Kosten der Zuführung aus dem Mobilfunknetz, ohne dass auf die Kosten für die Verbindung im Festnetz eingegangen wurde. Wie sich aus den Gründen ergibt, erfolgte lediglich eine Prüfung anhand der Kosten für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin, nicht aber der Kosten für die Weiterleitung der Verbindung im Festnetz der Antragstellerin. Tatsächlich umfasst die der Genehmigung zugrundeliegende Leistung aber sowohl die Zuführung aus dem Mobilfunk als auch den Transport über das Festnetz der Antragstellerin.

Dies zeigte sich in den Ausführungen zu den Kostenunterlagen (Ziffer 4.1 des Beschlusses vom 14.09.2022) sowie der Ermessensausübung nach § 35 Abs. 3 S. 3 TKG (Ziffer 4.2 des Beschlusses vom 14.09.2022). Denn diese bezogen sich alleine auf die Kosten für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz und nicht auf die Kosten im Festnetz. Gleiches galt für die Abwägung über den Kostenmaßstab (Ziffer 5 des Beschlusses vom 14.09.2022).

Bei der Auswahl der Daten für den Vergleichsmarkt wurde auf die mit dem Antrag vorgelegte und nicht auf die nach der mündlichen Verhandlung vorgelegte Vergleichsmarktbetrachtung der Antragstellerin zurückgegriffen, weil bei der zweiten Vergleichsmarktbetrachtung die Entgelte für den internationalen Transit plus Zuführung benannt wurden (Ziffer 6.2 des Beschlusses vom 14.09.2022). Dagegen lagen dem mit dem Antrag vorgelegten Vergleichsmarkt die Preise für die Mobilfunkzuführung zu Grunde (Ziffer 6.2 des Beschlusses vom 14.09.2022).

Gegen die Genehmigung hatte die Antragstellerin am 13.10.2022 Klage erhoben (VG Köln Az. 21 K 5696/22).

### **4. Genehmigungspflicht der Entgelte**

Die Entgelte für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin für die Leistungen Telekom-N-O.5/O.5 und Telekom-N-Z.19/Z.19 sind genehmigungspflichtig.

Die Genehmigungspflicht der Entgelte ergab sich bis zum 26.02.2021 aus Ziffer 8 i. V. m. Ziffer 2 des Tenors der Regulierungsverfügung BK2b-16/005 vom 19.12.2016. In der Entscheidung ist die Antragstellerin dazu verpflichtet worden, Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Koppelung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten am Vermittlungsstellenstandort der Antragstellerin zu ermöglichen und über die Koppelung Verbindungsleistungen zu erbringen. Die hierfür von der Antragstellerin verlangten Entgelte unterliegen der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG<sup>2004</sup> und den diese konkretisierenden Bestimmungen der Regulierungsverfügung. Die Genehmigungspflicht bezieht sich auf alle Leistungen, die von der auferlegten Zugangsverpflichtung umfasst sind. Die durch die Regulierungsverfügung begründete Verpflichtung zur Erbringung von Verbindungsleistungen im Zusammenschaltungsverhältnis umfasst die Terminierung in ihr Netz, die Zuführung und den Transit plus Zuführung zur Betreiber Auswahl sowie die Zuführung zu Mehrwertdiensten. Dies gilt jeweils für die Übergabe über herkömmliche PSTN-Zusammenschaltungsanschlüsse (sog. I-CAs) und NGN-Zusammenschaltungsanschlüsse (sog. N-ICAs).

Relevant für die Genehmigungspflicht der einzelnen Leistungen der Antragstellerin ist, ob sie oder ihr Zusammenschaltungspartner die Verbindungsleistung erbringt. Eine Verbindung setzt sich aus der Zuführung, der Terminierung und ggf. dem netzinternen Transit zusammen.

Der netzinterne Transit ist von der Genehmigungspflicht nur soweit umfasst, wie er nicht durch Transitleistungen Dritter ersetzt werden kann, z. B. wegen der Notwendigkeit einer Abfrage der Datenbank des „Intelligenten Netzes“ (IN-Abfrage).

Im Rahmen der Zusammenschaltung produzieren beide Parteien einen Teil der Verbindung, doch nur eine Partei erbringt ihren Teil der anderen Partei. Wesentlich für die Bestimmung des leistenden Teils ist nicht die Formulierung der Leistungsbeschreibung, sondern die Gesamtvereinbarung. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Verbindungsleistung in der Vereinbarung noch mit anderen Leistungen, wie z.B. Inkasso, verbunden ist.

Die Leistungen Telekom-N-O.5/O.5 und Telekom-N-Z.19/Z.19 umfassen Verbindungen mit Ursprung von Anschlüssen im Netz der Antragstellerin oder mit Ursprung von Anschlüssen in anderen Fest- oder Mobilfunknetzen zum NICAs bzw. ICAs mit dem Ziel, Mehrwertdienste herzustellen. Bei diesen Leistungen liegt die unterste Zusammenschaltungsebene an den OdZ mit IN-Funktionalität. Die Antragstellerin ist verpflichtet, Verbindungen aus dem Mehrwertdienste-Einzugsbereich dieser OdZ mit Ursprung in ihrem sowie anderen Festnetzen und aus den Mobilfunknetzen zuzuführen. Daraus folgt die Genehmigungspflicht auch des Auszahlungssatz für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin.

## 5. Genehmigungsfähigkeit

Die beantragten Entgelte sind im tenorierten Umfang genehmigungsfähig.

Die genehmigten Entgelte erfüllen die Anforderungen von § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und § 28 TKG<sup>2004</sup>. Gleichzeitig fehlt es an Versagungsgründen i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG<sup>2004</sup>.

Die genehmigten Auszahlungssätze führen gegenüber den aufgehobenen Genehmigungen für den Gesamtzeitraum der „Neugenehmigungen“ zu einer Umsatzsenkung von gut 47 %. Die Kosten wurden mittels einer **Vergleichsmarktbetrachtung** bestimmt, die auf den von der Antragstellerin vorgelegten Preisen in anderen europäischen Staaten beruht.

### 5.1. Bewertung der Kostenunterlagen für die Mobilfunkzuführung

Die Bestimmung der Kosten ist in erster Linie auf Basis der vom beantragenden Unternehmen gemäß § 34 Abs. 1 TKG<sup>2004</sup> mit dem Entgeltantrag vorzulegenden Kostenunterlagen vorzunehmen. Dies war vorliegend nicht möglich, weil die Antragstellerin lediglich rudimentäre Kostenunterlagen (Absatzzahlen hinsichtlich der abgerechneten Leistungen sowie die AGB für die zu genehmigenden Leistungen) vorlegt hat, die eine Bestimmung der Kosten nicht ermöglichen.

Auch die in den Genehmigungsverfahren BK3a-16/103 und BK3a-19/022 vorgelegten Kostenunterlagen, die Terminierungsleistungen im Mobilfunknetz der Antragstellerin betreffen, ermöglichten keine Bestimmung der Kosten der Zuführungsleistung. Hinsichtlich der Mobilfunk-Terminierungsentgelte war in der Regulierungsverfügung (BK3b-15/060 vom 30.08.2016) der Kostenmaßstab für das Terminierungsentgelt auf Grundlage der Empfehlung 2009/396/EG (im Folgenden: Terminierungsempfehlung) festgelegt. Dem entsprechend hat die Antragstellerin in diesen Verfahren keine vollständigen Kostenunterlagen für die Terminierungsleistung vorgelegt, so dass die dortigen Angaben nicht ausreichten, um die Zuführungskosten zu bestimmen.

### 5.2 Bewertung der Kostenunterlagen für den Transport im Festnetz

Auch die im Verfahren BK3c-16/110 vorgelegten Kostenunterlagen ermöglichten nicht die Ermittlungen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, so dass sie nicht (alleinige)

Grundlage der Genehmigung sein können (vgl. Ziffer 4.2.2 Beschluss vom 21.07.2017). Gleiches gilt für die im Verfahren BK3c-18/018 vorgelegten Kostenunterlagen (vgl. Ziffer 4.1 Beschluss vom 28.06.2019).

### 5.3 Ermessensausübung gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG<sup>2004</sup>

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG<sup>2004</sup> kann die Bundesnetzagentur einen Entgeltantrag ablehnen, wenn das antragstellende Unternehmen die in § 34 TKG<sup>2004</sup> genannten Unterlagen nicht vollständig vorgelegt hat.

Die Entscheidung, ob und inwieweit ein Entgeltantrag ohne vollständige Kostenunterlagen abgelehnt wird, liegt danach im pflichtgemäßen Ermessen der Beschlusskammer. Die Eröffnung eines Ermessens für die Entscheidungsfindung soll der Behörde eine Lösung ermöglichen, die angesichts aller entscheidungserheblichen Umstände des konkreten Falls und nach Abwägung aller mit der jeweiligen Norm verfolgten Zwecke das Ziel des Gesetzes am besten verwirklicht,

Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Auflage 2022, § 40 Rdnr. 23 und 52.

Das Versagungsermessen ist nicht deshalb auf Null reduziert, weil wegen der unvollständigen Kostenunterlagen eine näherungsweise Abschätzung der Ergebnisse für die Abwägung über den Genehmigungsmaßstab sowie die Kostenbasis nicht möglich ist. Denn es ist ausgeschlossen, dass durch die unvollständigen Kostenunterlagen die Abwägung zu Lasten der durch die Regulierungsziele und -grundsätze geschützten Rechtsgüter beschränkt wird.

Hiervon ausgehend ist die Beschlusskammer nach pflichtgemäßer Abwägung aller ihr zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Tatsachen und darauf gründenden maßgeblichen Gesichtspunkte zu dem Ergebnis gekommen, ihr durch § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG<sup>2004</sup> eröffnetes Ermessen dahingehend auszuüben, den Entgeltantrag nicht insgesamt abzulehnen, sondern eine teilweise Genehmigung auszusprechen.

Hierfür waren folgende Gründe maßgeblich:

Hinsichtlich der Kosten für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin in ihr Festnetz liegt mit der Vergleichsmarktbetrachtung eine taugliche und gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG<sup>2004</sup> zulässige alternative Erkenntnisquelle zur Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) vor.

Gegen eine solche Ermessensausübung spricht nicht, dass wegen der mangelhaften Kostenunterlagen der Beschlusskammer nicht die Bestimmung der KeL auf Grundlage der **Anschaffungs- und Herstellungskosten** und deshalb keine vollständige Abwägung über die anzusetzende Kostenbasis möglich ist. Die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten können nicht ermittelt werden. Doch kann eine Abschätzung erfolgen. Diese führt zum Ergebnis, dass die Kosten auf dieser Kostenbasis nicht niedriger als die genehmigten Entgelte sind.

Die Antragstellerin hat in dem Verfahren BK3a-16/103 in Teil 3.1.1.1 Ziffer 2 Lizenzkosten für die genutzten Frequenzen in Höhe von ca. **[BuGG ...]** für die Terminierung ausgewiesen. Den ausgewiesenen Kosten liegt eine Gleichverteilung der Anschaffungskosten für die Frequenzen für die über das Mobilfunknetz erbrachten Dienste zugrunde. Dementsprechend sind also für die Zuführung Anschaffungskosten in gleicher Höhe zu unterstellen und zusätzlich sind wie nachfolgend unter Ziffer 7.3 ausgeführt, die Frequenzkosten für die Terminierung anteilig zu berücksichtigen.

Weiter hat die Antragstellerin mit ihrem jährlich vorgelegten Gesamtkostennachweis ihre Gemeinkosten belegt. Die Beschlusskammer hat für die Zuführungsleistung im Beschluss BK3c-16/110 vom 21.07.2017 sowie Beschluss BK3c-18/018 vom 28.06.2019 jeweils gemäß § 32 Abs. 2 TKG neutrale Aufwendungen für das Vivento-Defizit sowie für Abfindungszahlungen und Rückstellungen für Vorruhestandsbeamte in Höhe von **[BuGG ...]** bzw. **[BuGG ...]** nachgewiesen. Weil diese entsprechend dem Umsatz geschlüsselt verteilt werden, führen die

höheren Kosten der Zuführung aus dem Mobilfunknetz gegenüber dem Festnetz zu einem höheren Zuschlag.

Schließlich kommen zu den belegten Kosten noch weitere Anschaffungskosten für das aufgebaute Mobilfunknetz hinzu. Nach Kenntnis der Beschlusskammer investiert die Antragstellerin fortlaufend in den Ausbau und die Modernisierung ihres Mobilfunknetzes, so dass auch insofern weitere Abschreibungen auf das Mobilfunknetz anfallen. In Summe spricht also alles dafür, dass die historische Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht unter den genehmigten Entgelten liegen und für die beiden letzten Genehmigungsjahre spürbar über den genehmigten Entgelt liegen. Damit geht es also nicht zu Lasten der Wettbewerber, dass keine exakte Bestimmung der Anschaffungs- und Herstellungskosten möglich ist.

Das Absehen von einer Entgeltgenehmigung trotz alternativer Erkenntnisquelle würde die **Regulierungsziele** nicht besser fördern:

Zwar ist grundsätzlich eine Bestimmung der KeL mittels Kostenunterlagen die beste Methode. Gleichwohl eröffnet der § 32 Abs. 1 TKG<sup>2004</sup> gerade die Möglichkeit auch auf Grundlage einer Vergleichsmarktbetrachtung zu entscheiden. Damit hat der TKG-Gesetzgeber selbst dem Umstand Rechnung getragen, dass aus Gründen der Planungssicherheit Entgeltgenehmigungen auch dann möglich sein sollen, wenn sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht aus den vorgelegten Kostenunterlagen ableiten lassen und alternative Ermittlungsmöglichkeiten bestehen. Soweit es andere Möglichkeiten gibt, um die Kosten zu ermitteln, wäre es schließlich nicht nur unverhältnismäßig, sondern würde den Regulierungszielen des § 2 TKG<sup>2004</sup> auch diametral zuwiderlaufen, die beantragte Genehmigung nicht zumindest teilweise zu erteilen.

Die Nachreichung der Kostenunterlagen wäre für die Antragstellerin auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Denn die Regulierung der Zuführung wurde inzwischen beendet, weil der Markt nicht mehr als regulierungsbedürftig erachtet wurde. Es geht vorliegend also lediglich um die Neubescheidung für einen abgeschlossenen Zeitraum, der keine Auswirkung auf eine mögliche zukünftige Regulierung hat.

Die Regulierung der Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin folgte nicht aus ihrer Marktmacht auf dem Mobilfunkmarkt, sondern determinierte sich aus ihrer Marktmacht für die Zuführung auf dem Festnetzmarkt. Die Neubescheidung wird dementsprechend nur einen sehr geringen Einfluss auf den Wettbewerb haben können. Sie wird den Wettbewerbern insbesondere keinen Hinweis auf zukünftige Genehmigungsverfahren geben können.

Durch die starke Absenkung der Genehmigung – also dem erheblichen Rückzahlungsanspruch gegen die Antragstellerin – wird die Wettbewerbsposition der begünstigten Unternehmen verbessert. Ob dies einen Einfluss auf den Wettbewerb haben wird, ist aber fraglich, weil die Unternehmen die Rückzahlung auch als einmaligen Gewinn ausschütten könnten. Dementsprechend ist es auch eher zweifelhaft, dass sich die vorliegende Neubescheidung positiv auf die Verbraucher auswirken könnte.

Die Neubescheidung wird wahrscheinlich auch keine spürbaren Auswirkungen auf die Regulierungsziele im Übrigen haben. Im Ergebnis überwiegt deshalb das Interesse der Antragstellerin an einem möglichst geringen Verfahrensaufwand gegenüber einer durch prüffähige Kostenunterlagen verbesserten Kostenschätzung.

Hinsichtlich der Kosten für den Transport im Festnetz der Antragstellerin kann auf die in den Kostenunterlagen ausgewiesenen neutralen Aufwendungen sowie die mit dem WIK-Kostenmodell ermittelten KeL zurückgegriffen werden. Es liegt somit eine taugliche und gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 TKG<sup>2004</sup> zulässige alternative Erkenntnisquelle zur Bestimmung der KeL vor.

## 6. Genehmigungsmaßstab

Als Genehmigungsmaßstab sind in Ziffer 8.1 des Tenors der Regulierungsverfügung BK2b-16/005 vom 19.12.2016 die auf die einzelnen Dienste entfallenden KeL nach § 32 TKG<sup>2004</sup> festgelegt. Die Entgelte für die Terminierung in das Mobilfunknetz der Antragstellerin wurden

hierbei auf Grundlage des symmetrischen pureLRIC-Ansatzes der Terminierungsempfehlung festgelegt. Nach dem Anhang der Terminierungsempfehlung liegt dem pureLRIC-Ansatz die vorrangige Verteilung der Kosten auf andere Dienste wie z.B. der Zuführungsleistungen zu Grunde.

An dieser Stelle kann letztlich offenbleiben, ob deshalb die KeL für die Zuführungsleistungen entsprechend der Terminierungsempfehlung um die nicht durch die Terminierungsleistung getragenen Kosten zu erhöhen sind, oder ob die Differenz zwischen den nach KeL-Maßstab bestimmten Terminierungskosten sowie den genehmigten Terminierungsentgelten anteilig als neutrale Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG<sup>2004</sup> zu berücksichtigen ist, weil die unterschiedlichen Ansätze für das Ergebnis, die Höhe der zu genehmigenden Entgelte, bei den Kosten der Zuführung aus dem Mobilfunknetz nicht relevant sind.

In Bezug auf den Transport im Festnetz könnte dies zwar theoretisch anders sein. Doch ist zu beachten, dass die vorgelegten Kostenunterlagen die Prüfung der Anschaffungs- und Herstellungskosten nur eingeschränkt ermöglichen. Weil die anerkannten Kosten überwiegend auf nachgewiesenen neutralen Aufwendungen beruhen, würde die Berücksichtigung zusätzlicher kalkulatorischer – nicht über die mit dem pureLRIC-Maßstab ermittelten Terminierungsentgelte gedeckter – Kosten die Gefahr einer Kostenüberdeckung begründen.

## **7. Bewertung der Entgelte im Hinblick auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz der Antragstellerin**

### **7.1 Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf Basis eines von der Antragstellerin vorgelegten internationalen Tarifvergleichs**

Gemäß § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG<sup>2004</sup> sind für eine Vergleichsmarktbetrachtung die Preise solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die entsprechende Leistungen auf vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten anbieten; dabei sind die Besonderheiten der Vergleichsmärkte zu berücksichtigen.

Grundlage der Vergleichsmarktbetrachtung bildet der mit dem Entgeltantrag von der Antragstellerin vorgelegte internationale Tarifvergleich. Die aufgeführten Preise hat die Antragstellerin über die in den jeweiligen Staaten tätigen Mobilfunkanbieter ihres Konzerns ermittelt. Es sind jeweils die Preise für die Zuführung zum Freephone-Dienst des eigenen Konzernunternehmens sowie teilweise weitere Preise von Mobilfunk-Wettbewerbern auf dem jeweiligen Markt angegeben. Die Antragstellerin hat ausdrücklich das Verständnis der Beschlusskammer bestätigt, dass die Zuführung keinen Transport über das Festnetz beinhaltet, und dabei den Zuführungsleistungen der deutschen Mobilfunknetzbetreiber entspricht. Die Preise in anderen Währungen als dem Euro sind entsprechend in Euro umgerechnet.

Nach Überzeugung der Beschlusskammer bilden die 19 benannten Preise eine **geeignete Grundlage** für eine Vergleichsmarktbetrachtung. Zwar umfasst die Erhebung nicht den gesamten europäischen Markt, doch bietet sie eine hinreichend breite (Vergleichs-)Basis.

Die Auswahl der Vergleichsmärkte ist nicht selektiv im Hinblick auf ein möglichst hohes Ergebnis für die in Rede stehenden Auszahlungssätze erfolgt. Denn die Preise sind über eine sehr große Spannbreite verteilt, was im Ergebnis hinsichtlich der von der Beschlusskammer für die jeweiligen Jahre errechneten Vergleichspreise zu deutlichen Absenkungen gegenüber den von der Antragstellerin geforderten Vergleichspreisen führt.

Die Beschlusskammer hat vorliegend im Rahmen ihrer Berechnungen für jeden Markt (Staat) einen (einheitlichen) Preis gebildet. Das heißt, für Kroatien, Slowakei und Tschechien, für die jeweils mehrere Angaben von unterschiedlichen Netzbetreibern vorliegen, wurden die Preise arithmetisch gemittelt. Im Zuge dessen wurden insoweit zehn jährliche Preise jeweils für den Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 bestimmt.

Als Ausgangsbasis hat die Beschlusskammer dabei zunächst die Preispositionen der Staaten Griechenland, Kroatien, Montenegro, Niederlande, Nordmazedonien, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn analysiert.

Anders als von der Antragstellerin vorgesehen, wurden die Preise der deutschen Anbieter nicht berücksichtigt. Denn diese Preise sind nach den rechtskräftigen Urteilen des VG Köln vom 12.02.2020 zum Verfahren BK3c-16/110 für einen Vergleichsmarkt nicht geeignet, weil es sich um Preise auf dem gleichen Markt handelt, wie das zu genehmigende Entgelt.

Die ausgewählten zehn Märkte sind auch **vergleichbar**. Sowohl in den acht EU-Staaten als auch in den beiden Beitrittsstaaten wurden die Mobilfunkterminierungsentgelte symmetrisch und nach dem pureLRIC-Maßstab festgelegt. Die Höhe der jeweilig festgelegten Terminierungsentgelte sprechen ebenfalls für eine Vergleichbarkeit der Märkte, obwohl diese sehr unterschiedlich im Hinblick auf Fläche und Einwohnern sind. Insofern spielen diese Faktoren offensichtlich für die Bemessung der maßgeblichen Entgelte für die Zuführungsleistung der Mobilfunknetzbetreiber zu Freephone-Diensten keine entscheidende Rolle. In allen Märkten wurde – anders als die Zuführung mit Ursprung aus den Mobilfunknetzen – auch nicht „indirekt“ reguliert, so dass die Bedenken des VG Köln gegen die Berücksichtigung der Zuführungspreise der andern Mobilfunknetzbetreiber auf dem deutschen Markt nicht zu übertragen sind.

Der Einwand der **Beigeladenen zu 6. und 7.**, es handele sich bei den jeweiligen Märkten nicht „um für den Wettbewerb geöffnete“ Märkte, ist unzutreffend. Die pauschale Begründung, es fehle in den Märkten an einer hinreichenden Nachfrage, ist nicht substantiiert und auch nicht plausibel. Der Markt für die Zuführung ist anders als der Markt für die Terminierung nicht durch den Grundsatz „ein Netz ein Markt“ geprägt. Gerade die Zuführung aus den Mobilfunknetzen war von der EU-Kommission – anders als die Zuführung aus dem Festnetz – nicht in der aktuellen Märkteempfehlung aufgenommen worden. Die von den Beigeladenen vorgetragene Argumentation trägt aber auch insoweit nicht, als eine fehlende Nachfragemacht nicht die grundsätzliche Öffnung für den Wettbewerb in Frage stellt.

Entgegen der Ansicht der **Beigeladenen zu 6. und 7.** ist ferner nicht zu beanstanden, dass die Preise aus Frankreich, Spanien und Großbritannien nicht berücksichtigt wurden. Denn entsprechende Preise für die Zuführung aus dem Mobilfunknetz lagen der Beschlusskammer für den Genehmigungszeitraum nicht vor. Die von den Beigeladenen angegebenen Entgelte fallen nicht in den Genehmigungszeitraum. Das von der Betroffenen im Rahmen der zweiten Vergleichsmarktbetrachtung abgeschätzte Entgelt für die französische Mobilfunkzuführung ist im Übrigen deutlich höher als das für das Jahr 2014 angegebene Entgelt.

Auch die ausschließlich in französischer Sprache vorgelegte Entscheidung der ARCEP Nr. 2014-1547-RDPI vom 18.12.2014 zum Vorwurf missbräuchlich überhöhter Entgelte für die Zuführung zum Freephone-Service gegen Orange stützt die Argumentation der Beigeladenen nicht. Denn die übersetzten zitierten Passagen treffen keine Aussage über die Kosten der Zuführung oder über die zulässige Obergrenze für das Zuführungsentgelt, sondern lediglich die Aussage, dass Zuführungsentgelte, welche die Kosten der Terminierung nach dem LRIC+-Maßstab um das Doppelte übersteigen, nicht missbräuchlich sind. Daraus folgt aber nicht, dass höhere Entgelte missbräuchlich sind. Im Übrigen ist der Beschlusskammer aber auch nicht bekannt und wurde von den Beigeladenen auch nicht vorgetragen, welche Kosten der Terminierung den französischen Mobilfunknetzbetreibern nach dem LRIC+-Maßstab während der Genehmigungsperiode entstanden sind.

Aufgrund der hohen **Streubreite** der diversen länderspezifischen Preisangaben hat sich die Beschlusskammer ferner wegen des Genehmigungsmaßstabes der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung dazu entschieden, die jeweils zwei teuersten Preise je Betrachtungsjahr zu streichen. So wird sichergestellt, dass die Auswahl der Vergleichsmärkte durch die Antragstellerin keine preisüberhöhende Wirkung entfalten kann, ohne gleichzeitig die Vergleichsbasis zu stark zu verengen. Ein derartiges Vorgehen ist nach Überzeugung der Beschlusskammer besser geeignet, als die von der Antragstellerin durchgeführten (alternativen) Vergleichsbetrachtungen unter jeweiliger Streichung des oberen und unteren Extremwertes.

Demnach wurden für die Jahre 2017 und 2018 die Preise der Zuführungsleistungen pro Minute für Nordmazedonien **[BuGG ...]** und Niederlande **[BuGG ...]**, für das Jahr 2019 die Preise für die Niederlande **[BuGG ...]** und Tschechien (Mittelwert: **[BuGG ...]**) sowie für das

Jahr 2020 die Preise für die Niederlande [BuGG ...] und Griechenland [BuGG ...] hinsichtlich einer vorzunehmenden „Best-Practice-Betrachtung“ eliminiert.

**Tabelle 1: Übersicht der länderspezifischen „Zuführungspreise“ pro Minute**

| Land           | 2017       | Land           | 2018       | Land           | 2019       | Land           | 2020       |
|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
| Nordmazedonien | [BuGG ...] | Nordmazedonien | [BuGG ...] | Niederlande    | [BuGG ...] | Niederlande    | [BuGG ...] |
| Niederlande    | [BuGG ...] | Niederlande    | [BuGG ...] | Tschechien*    | [BuGG ...] | Griechenland   | [BuGG ...] |
| Tschechien*    | [BuGG ...] | Tschechien*    | [BuGG ...] | Griechenland   | [BuGG ...] | Kroatien*      | [BuGG ...] |
| Griechenland   | [BuGG ...] | Griechenland   | [BuGG ...] | Kroatien*      | [BuGG ...] | Tschechien*    | [BuGG ...] |
| Kroatien*      | [BuGG ...] | Kroatien*      | [BuGG ...] | Slowakei*      | [BuGG ...] | Slowakei*      | [BuGG ...] |
| Slowakei*      | [BuGG ...] | Slowakei*      | [BuGG ...] | Nordmazedonien | [BuGG ...] | Nordmazedonien | [BuGG ...] |
| Montenegro     | [BuGG ...] | Polen          | [BuGG ...] | Polen          | [BuGG ...] | Polen          | [BuGG ...] |
| Polen          | [BuGG ...] | Montenegro     | [BuGG ...] | Montenegro     | [BuGG ...] | Montenegro     | [BuGG ...] |
| Ungarn         | [BuGG ...] | Ungarn         | [BuGG ...] | Ungarn         | [BuGG ...] | Ungarn         | [BuGG ...] |
| Österreich     | [BuGG ...] | Österreich     | [BuGG ...] | Österreich     | [BuGG ...] | Österreich     | [BuGG ...] |

\* hierbei handelt es sich um gewichtete Werte aufgrund von Mehrfachangaben

In einem letzten Berechnungsschritt wurden die verbliebenen acht Preisangaben mit den von Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>) geschätzten Einwohnerzahlen je Jahr und Land gewichtet.

Dies führt dazu, dass die im Vergleichsmarkt ausgewiesenen verhältnismäßig bevölkerungsreichen Länder wie Polen (rund 38 Mio. Einwohner) sowie Griechenland und Tschechien (beide jeweils rund 11 Mio. Einwohner) mit einem höheren Gewicht in die Entgeltableitung einbezogen werden, als Länder mit vergleichsweise niedrigen Einwohnerzahlen wie Montenegro (rund 0,6 Mio. Einwohner), Nordmazedonien (rund 2 Mio. Einwohner) oder Kroatien (rund 4 Mio. Einwohner).

Nachstehende Tabelle weist die vorgenommenen „Gewichtungsergebnisse“ unter Nichtberücksichtigung der nach der vorstehend aufgezeigten „Best-Practice-Betrachtung“ eliminierten länderspezifischen Preise aus:

**Tabelle 2: Übersicht der länderspezifischen Einwohnerzahlen**

| Land           | Einwohnerzahlen |        |         |        |         |        |         |        |
|----------------|-----------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                | 2017            |        | 2018    |        | 2019    |        | 2020    |        |
|                | absolut         | in %   | absolut | in %   | absolut | in %   | absolut | in %   |
| Griechenland   | 10,77           | 12,2%  | 10,74   | 12,2%  | 10,72   | 13,5%  |         |        |
| Kroatien       | 4,15            | 4,7%   | 4,11    | 4,7%   | 4,08    | 5,1%   | 4,06    | 5,1%   |
| Montenegro     | 0,62            | 0,7%   | 0,62    | 0,7%   | 0,62    | 0,8%   | 0,62    | 0,8%   |
| Nordmazedonien |                 |        |         |        | 2,08    | 2,6%   | 2,08    | 2,6%   |
| Österreich     | 8,77            | 10,0%  | 8,82    | 10,0%  | 8,86    | 11,1%  | 8,90    | 11,2%  |
| Polen          | 37,97           | 43,1%  | 37,98   | 43,1%  | 37,97   | 47,7%  | 37,96   | 47,7%  |
| Slowakei       | 5,44            | 6,2%   | 5,44    | 6,2%   | 5,45    | 6,9%   | 5,46    | 6,9%   |
| Tschechien     | 10,58           | 12,0%  | 10,61   | 12,0%  |         |        | 10,69   | 13,4%  |
| Ungarn         | 9,80            | 11,1%  | 9,78    | 11,1%  | 9,77    | 12,3%  | 9,77    | 12,3%  |
|                | 88,10           | 100,0% | 88,10   | 100,0% | 79,55   | 100,0% | 79,54   | 100,0% |

Quelle: Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat>

Die Beschlusskammer hält eine **Gewichtung** der länderspezifischen Zuführungspreise mit den Einwohnerzahlen je Land für sachgerecht und erforderlich. Damit wird der „Marktwirkung“ der jeweiligen Preise Rechnung getragen. Entsprechend sieht Artikel 75 EKEK in (1) lit c) eine Gewichtung nach Teilnehmern vor. Weil der Beschlusskammer die Teilnehmerzahl nicht zur Verfügung stand, wurde auf die Einwohnerzahl zurückgegriffen. Eine derartige Gewichtung korreliert nach Auffassung der Beschlusskammer – schon aufgrund ähnlicher Penetrationsraten hinsichtlich der Mobilfunknutzung in den ausgewiesenen Ländern – auch positiv mit der Relation der länderspezifischen Einwohnerzahlen.

Die beschriebene Ermittlung führt zu Auszahlungssätze pro Minute an Mobilfunknetzbetreiber, welche zu einer Reduktion der Preise zwischen 38,7 % und 58,8 % im Vergleich zu den zuletzt genehmigten Auszahlungssätzen (0,0595 €/Min., 0,0545 €/Min., 0,0515 €/Min. und 0,0485 €/Min.) führen:

**Tabelle 3: Ermittlung der neu genehmigten KeL-basierten Entgelte**

| 2017          | 2018          | 2019          | 2020          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 0,0334 €/Min. | 0,0334 €/Min. | 0,0247 €/Min. | 0,0200 €/Min. |

Für den über 2020 hinausgehenden kurzen Genehmigungszeitraum von Januar bis Februar 2021 erscheint es aus Sicht der Beschlusskammer angezeigt, den für das Jahr 2020 ermittelte Auszahlungssatz in Höhe (0,0200 €) zu übertragen.

## **7.2 Zweite Vergleichsmarktbetrachtung der Antragstellerin für Zwecke der KeL-Ermittlung nicht geeignet und sachgerecht**

Die zweite von der Antragstellerin vorgelegte Vergleichsmarktbetrachtungen war zur Entgeltbestimmung nicht im gleichen Maße tauglich.

Grundlage dieser Betrachtung sind die Preise, die die Antragstellerin (bzw. ihre Konzernmutter) für die Zuführung aus insgesamt 21 Staaten zu 0800-Rufnummern in Deutschland bezahlt. Der Auszahlungssatz für die nationale Zuführungsleistung wurde dabei durch Saldierung der jeweiligen Zuführungsentgelte mit Ursprung in den jeweiligen Mobilfunknetzen mit jenen mit Ursprung in den Festnetzen ermittelt. Es wurden also nicht die Preise für die nationale Zuführung aus der grenzüberschreitende Zuführung abgeleitet.

Grundsätzlich sind die Märkte für die grenzüberschreitende Zuführung zwar dem deutschen Markt für die Zuführung aus Mobilfunknetzen zu 0800-Rufnummern *ähnlich*. Der Unterschied zur regulierten Leistung ist allerdings darin begründet, dass die Zuführung mit einem grenzüberschreitenden Transit gebündelt ist. Damit ist die Vergleichbarkeit der mit dem Antrag ursprünglich vorgelegten Preise höher, weil es sich um die *identische* Leistung auf den jeweiligen anderen nationalen Märkten handelt, während es beim zweiten Vergleichsmarkt lediglich um *ähnliche* Leistungen geht.

## **7.3 Keine sachgerechte Möglichkeit einer KeL-Ermittlung auf Basis von WIK-Kostenmodellen**

Entgegen dem Dafürhalten verschiedener Beigeladenen war eine Festlegung der KeL für die in Rede stehenden Leistungen unter Zugrundelegung von WIK-Kostenmodellen weder angezeigt noch (ohne erheblichem Verwaltungsaufwand) möglich. So hätte die Heranziehung der zuletzt maßgeblichen WIK-Kostenmodelle für den Mobilfunk sowohl wesentliche modellmäßige Anpassungsschritte als auch die Neuerhebung und Neubewertung einer Vielzahl seitens der (von der Antragstellerin gesondert abzufordernden und aufzubereitenden) betreiberspezifischen Eingangsdaten erfordert. Der damit verbundene Aufwand für derartige Modellanpassungen, Datenabfragen und -befüllungen wäre unverhältnismäßig gewesen, zumal – wie unter Ziffer 6.1 dargelegt – eine sachgerechte und taugliche alternative Erkenntnisquelle bereits zur Verfügung stand.

Die Unverhältnismäßigkeit einer erneuten Befüllung der für die Mobilfunkterminierung vorliegenden WIK- Modellvariationen resultiert – unabhängig von dem zu verwendenden Kostenmaßstab (KeL oder pure-LRIC) – aus der systemimmanenten Zielsetzung dieser Kostenmodelle, *symmetrische* Mobilfunkterminierungsentgelte für die im Markt tätigen Netzbetreiber zu ermitteln. Für diese Zwecke wurden entsprechende Kostendaten und technologische Parameter (insbesondere hinsichtlich der Abführung der Verkehre) bei allen am Markt tätigen Mobilfunknetzbetreiber abgefragt, verdichtet, über Experteneinschätzungen ggf. „normiert“ und anschließend modellmäßig konzipiert.

Demgegenüber hätte eine (jährliche) Neujustierung der vorhandenen WIK-Modelle für Zwecke der Ermittlung KeL-relevanter Zuführungsentgelte eine *rein betreiberspezifische* Sichtweise bzw. Datenlage erfordert. Für die Ermittlung der Leistungsentgelte wäre modellkonzeptionell zunächst eine Neuausrichtung in Bezug auf die „Zuführungsleistung“ gefordert gewesen, da diese Leistung in technologischer Hinsicht nicht 1:1 auf die Terminierungsleistung übertragbar ist. Sodann wären in einem weiteren Schritt die für die unterschiedlichen Genehmigungsphasen relevanten jährlichen Kosten- und Parameterwerte der Antragstellerin abzufragen, auf Effizienz zu prüfen und modelltechnisch einzupflegen gewesen. Eine derart umfangreiche Datenneuerhebung hätte bereits in sich die Gefahr geborgen, dass aufgrund der Menge und Vielfalt der abgefragten Daten prüffähige Kostennachweise eventuell gar nicht vorgelegen hätten.

Soweit im Genehmigungszeitraum ein Rückgriff auf pure-LRIC- Kostenmodelle hinsichtlich der Bestimmung von Mobilfunkterminierungsentgelten erfolgt ist, wäre – um den KeL-Maßstab zu gewährleisten – zur Bestimmung der Zuführungsentgelte eine Übertragung der bei pure-LRIC nicht berücksichtigungsfähigen Kostenanteile (Gemeinkosten, Lizenzkosten, neutrale Aufwendungen, etc.) auf die in Rede stehenden Leistungen zu berücksichtigen gewesen. Für deren anteilige Zurechnung auf die KeL-basiert zu bemessende Zuführungsleistung hätte es der Vorlage jährlicher umfassender dezidierter „Kostengesamtschauen“ der Antragstellerin bedurft, die eine Zuweisung der Gemeinkosten zu den einzelnen Diensten verrechneten (zusätzlichen) Kostenwerte ermöglicht.

Der Gesamtkontext zeigt, dass eine KeL-Ermittlung auf Basis von WIK-Kostenmodellen vorliegend keine verhältnismäßige und sachgerechte „Lösung“ dargestellt hätte, da insbesondere mit der unter Ziffer 6.1 ausgewiesenen internationalen Vergleichsmarktbetrachtung bereits eine taugliche alternative Erkenntnisquelle zur Verfügung steht.

Ein Rückgriff auf die nach dem symmetrischen LRIC+-Maßstab für die Zeit vor dem Genehmigungszeitraum regulierten Terminierungsentgelte ist nicht angemessen. Dies ist schon in dem abweichenden Zeitraum begründet. Darüber hinaus wurden gerade nicht die Kosten der Antragstellerin, sondern jene eines Referenznetzbetreibers ermittelt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass mit dem Wechsel auf den pure-LRIC-Maßstab für die Terminierung die Kosten nicht mehr gleichmäßig über alle Dienste verteilt werden und dementsprechend der über die Zuführung zu tragende Anteil der Kosten höher ist; es wird auf die Ausführung unter Ziffer 5.3 verwiesen.

## **8. Bewertung der Entgelte im Hinblick auf die KeL für den Transport innerhalb des Festnetzes**

Die beantragten Transportkosten innerhalb des Festnetzes sind um den Divisor 10 zu senken. Die Beschlusskammer geht davon aus, dass es sich insofern um einen Schreibfehler handelt. Zur Begründung der Entgelthöhe wird auf die Ausführungen in den Beschlüssen BK3c-16/110 vom 21.07.2017, Ziffer 4.3.2, sowie BK3c-18/018 vom 28.06.2019, Ziffer 4.4, verwiesen. Die Parteien haben hinsichtlich der jeweiligen Bestimmung der Kosten vorliegend nichts Neues vorgetragen.

## 9. Keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 Satz 2 TKG<sup>2004</sup>

Für die Entgelte in der genehmigten Höhe bestehen keine Versagungsgründe.

Die Tatsache, dass nur die obsiegenden Kläger in den Genuss niedriger Entgelte als ursprünglich genehmigt gelangen, stellt keine sachlich nicht gerechtfertigte Bevorzugung im Sinne § 28 Abs. 1 Nr. 3 TKG<sup>2004</sup> dar. Es gilt der verwaltungsrechtliche Grundsatz, wonach bei einer Entgeltgenehmigung, die auf Anfechtungsklage hin durch Gerichtsurteil aufgehoben wird, sich die Wirkung des Urteils nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO auf die Verträge des Klägers/der Kläger mit dem Unternehmen beschränkt.

*„Die Entgeltgenehmigung behält ihre rechtsgestaltende Wirkung für Verträge anderer Kunden, die während ihrer Geltungsdauer abgeschlossen wurden; diese Verträge gelten mit dem genehmigten Entgelt fort (Inter-partes-Wirkung; vgl. BVerwG, Urteile vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 [ECLI:DE:BVerwG:2013:250913U6C13.12.0] - BVerwGE 148, 48 Rn. 65 ff. und vom 17. August 2016 - 6 C 50.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:170816U6C50.15.0] - BVerwGE 156, 75 Rn. 10).“*

Vgl. BVerwG, Urteil 6 C 1.19 vom 27.05.2020.

## 10. Geltungszeitraum

Die unter Ziffer I. und II. des Entscheidungstenors ausgesprochenen Geltungszeiträume sowie die personellen Anwendungsbereiche folgen aus den erfolgreichen Anfechtungsklagen wie der Bestandskraft der erteilten Genehmigungen.

Das VG Köln hat die Klagen gegen den Beschluss BK3c-16/110 vom 21.07.2017 mit Urteil vom 12.02.2020 nur hinsichtlich der Höhe der genehmigten Entgelte aufgehoben. Die Neubewertung dieser wie auch der im Verhältnis zu den Klägern zurückgenommenen Folgegenehmigungen folgt daher den Zeiträumen, für die die Genehmigungen ursprünglich erteilt waren.

## Rechtsbehelfsbelehrung

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

Bonn, den 23.11.2022

Vorsitzende

Beisitzer

Beisitzer

Dreger

Wieners

Scharnagl