

Konsultationsentwurf der  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und  
Eisenbahnen

Anrufzustellung auf der  
Vorleistungsebene in  
einzelnen Mobilfunknetzen

(Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung vom  
09.10.2014)

Öffentliche Fassung



## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	8
2. Ergebnis des letzten Marktanalyseverfahrens .....	11
3. Leistungsbeschreibung .....	14
3.1. Kurzbeschreibung der Leistung .....	14
3.2. Gegenstand des Marktanalyseverfahrens und EU-Märkteempfehlung .....	15
3.3. Technische Realisierung der Anrufzustellung .....	19
3.3.1. Netzstruktur von Mobilfunknetzen.....	19
3.3.2. Verwendete Netztechnologien zur Anrufzustellung.....	21
3.4. Abgrenzung zu nummernunabhängigen TK-Diensten .....	22
4. Gang der Ermittlungen .....	26
5. Nationale Konsultation.....	27
6. Einvernehmen des Bundeskartellamtes .....	28
7. Europäisches Konsolidierungsverfahren .....	29
8. Marktabgrenzung .....	30
8.1. Grundlagen der Abgrenzung.....	30
8.1.1. Berücksichtigung der Märkteempfehlung .....	31
8.1.2. Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur .....	32
8.1.3. Vorgehensweise in der sachlichen Marktabgrenzung .....	33
8.2. Ausgangsprodukt .....	36
8.3. Sachliche Marktabgrenzung.....	37
8.3.1. Endkundenebene .....	37
8.3.1.1. Austauschbarkeit zu Festnetztelefonie .....	37
8.3.1.2. Elektronische textbasierte Kommunikation .....	38
8.3.1.3. Austauschbarkeit mit nummernunabhängigen TK-Dienste .....	38
8.3.2. Vorleistungsebene.....	39
8.3.2.1. Grundlagen des nummerngestützten Ansatzes.....	40
8.3.2.2. Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager und Anbieter (Betreiberindividuelle Mobilfunkterminierungsmärkte) .....	42
8.3.2.3. Anrufzustellung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten.....	43
8.3.2.4. Homezone-Geschäftsmodelle mit zusätzlicher geografischer Rufnummer.....	44
8.3.2.5. Nummernunabhängige TK-Dienste .....	45
8.3.3. Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung .....	46
8.4. Räumliche Marktabgrenzung.....	47
9. Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG .....	48
9.1. Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG.....	48
9.2. Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG.....	50
10. Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG .....	53
10.1. Berücksichtigung der europäischen Grundlagen .....	55
10.1.1. Märkteempfehlung .....	55
10.1.2. SMP-Leitlinien.....	61
10.2. Prüfung der potentiellen Regulierungsbedürftigkeit (Drei-Kriterien-Test).....	62
10.2.1. Marktzutrittsschranken .....	62

10.2.2. Tendenz zu wirksamem Wettbewerb .....	63
10.2.2.1. Marktanteile und potentieller Wettbewerb.....	64
10.2.2.2. Nachfragemacht auf Endkundenebene .....	65
10.2.2.3. Nachfragemacht auf Netzbetreiberebene.....	66
10.2.2.4. Einschreiten auf Einzelfallbasis .....	70
10.2.2.5. Indirekter Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-Dienste.....	71
10.2.2.6. Zwischenergebnis .....	72
10.2.2.7. Beeinflussung des Marktergebnisses - Gesamtbetrachtung.....	72
10.2.2.8. Gesamtergebnis Tendenz zu wirksamem Wettbewerb .....	75
10.2.3. Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts .....	75
10.3. Ergebnis .....	76
11. Ergebnis .....	77

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Vorleistungs- und Endkundenebene im Bereich der Anrufzustellung.....	14
Abbildung 2: Schematische Darstellung der Realisierung von Mobilfunknetzen.....	19
Abbildung 3: Schematische Darstellung Anrufzustellung.....	21

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Begriffserläuterung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
BNetzA	Bundesnetzagentur
BuG	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CPP	Calling-Party-Pays
EKEK	Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-Kommission	Europäische Kommission
GEREK	Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (engl. BEREC)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IP	Internet Protokoll
VoIP	Internettelefonie (engl. Voice over IP)
SMS	Kurzmitteilungsdienst (engl. Short Message Service)
IoT	Internet of Things (dt. Internet der Dinge)
ITU	International Telecommunication Union (dt. Internationale Fernmeldeunion)
M(V)NO	Mobile (Virtual) Networkoperator ((virtueller) Mobilfunknetzbetreiber)
Nummernunabhängiger TK-Dienst (früher OTT-Dienst)	Nummernunabhängiger interpersoneller Telekommunikationsdienst (früher Over-the-top-Dienst)

<b>Abkürzung</b>	<b>Begriffserläuterung</b>
SWD	Staff Working Document
TDG	Telekom Deutschland GmbH
TKG	Telekommunikationsgesetz
TK	Telekommunikation
TNV	Telekommunikations-Nummerierungsverordnung
VG	Verwaltungsgericht

## 1. Einleitung

- 1 Die Kommission veröffentlicht regelmäßig Empfehlungen zur Vorabregulierung von Telekommunikationsmärkten, die Grundlagen zur Definition und Analyse bzw. auf Unionsebene als regulierungsbedürftig identifizierte Märkte enthalten. Die vorliegende Untersuchung betrifft Markt Nr. 2 der Empfehlung der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors<sup>1</sup> (im Folgenden: „Märkteempfehlung 2014“). Unter Ziffer 2 des Anhangs ist folgender Markt aufgeführt: „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“.
  
- 2 Auf Grundlage der die Artikel 14 bis 16 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (im Folgenden: „Rahmenrichtlinie“)<sup>2</sup> umsetzenden §§ 9 bis 11 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: „TKG“) in seiner alten Fassung<sup>3</sup> wurden in Bezug auf den hier in Rede stehenden Markt bereits fünf Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen. Die zuletzt durchgeführte Kurzprüfung zur Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in das (virtuelle) Mobilfunknetz der Lebara Limited<sup>4</sup> ist dagegen bereits unter dem neuen gesetzlichen Rahmen ergangen. Sie beruht damit auf den §§ 10 und 11 TKG, die die Artikel 64, 67 Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation<sup>5</sup> (im Folgenden: „EKEK“) umsetzen.
  
- 3 Der Anpassung des TKG (a.F.) ging eine Änderung der europäischen Rechtsgrundlagen<sup>6</sup> voraus, die mit einer neuen Märkteempfehlung<sup>7</sup> (im Folgenden: „Märkteempfehlung“) samt ergänzenden

---

<sup>1</sup> EU-Kommission, Empfehlung der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, 2014/710/EU, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 295 vom 11. Oktober 2014, S. 79ff.

<sup>2</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 33.

<sup>3</sup> Wird im Folgenden nur das TKG ohne den Zusatz „a.f.“ oder „alte Fassung“ zitiert, wird Bezug auf das aktuell geltende Gesetz genommen.

<sup>4</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung vom 15.03.2023, Az. BK 1-22/002.

<sup>5</sup> Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.12.2018, L321/36.

<sup>6</sup> Die Rahmenrichtlinie wurde durch den EKEK ersetzt.

<sup>7</sup> EU-Kommission, Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (zzgl. Anhang), C(2020) 8750 final, vom 18.12.2020.



Erläuterungen (im Folgenden: „Explanatory Note zur Märkteempfehlung“)<sup>8</sup> einhergeht. Dieser novellierte Rechtsrahmen bildet auch die Grundlage der nun sechsten durchgeführten vollen (und in Hinblick auf die zwischenzeitlich durchgeführte Kurzprüfung insgesamt siebten) Markt-Überprüfung. Obwohl der Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen in der Märkteempfehlung nicht enthalten ist, hat eine erneute Überprüfung zu erfolgen, da der Markt aktuell noch reguliert ist.<sup>9</sup>

- 4 Mit den eben genannten Vorgaben ist zudem ein delegierter Rechtsakt in Form einer Verordnung in Kraft getreten, die seit dem 01.07.2021 gilt. Diese Verordnung (im Folgenden: „Delegierte Verordnung“) dient der Einführung und Festsetzung unionsweit einheitlicher maximaler Mobilfunk- und Festnetzzustellungsentgelte.<sup>10</sup> Die aus Sicht der EU-Kommission größte Gefahr für den Wettbewerb auf den Terminierungsmärkten – das Einfordern überhöhter Zustellungsentgelte – soll durch die Harmonisierung eingeschränkt bzw. verhindert werden.<sup>11</sup> Neben der Festlegung einheitlicher maximaler Entgelte für Anrufe aus der EU/ dem EWR sowie Drittländern und einem ggf. anzuwendenden Gleitpfad zur schrittweisen Näherung, erfasst die Delegierte Verordnung auch die Preissetzung im Zusammenhang mit Zusammenschaltungsstellen („interconnection ports“). Aus diesem Grund sind den nationalen Regulierungsbehörden Maßnahmen betreffend die Preissetzung entzogen, während jedoch die Auferlegung von nicht preisbezogenen oder andere zugehörige Einrichtungen (als Ports) berührenden Verpflichtungen, wie bspw. Zugangs- oder Transparenzverpflichtungen, Diskriminierungsverbote und getrennte Rechnungsführung sowie die Kontrolle der Einhaltung des maximalen Zustellungsentgelts, weiterhin möglich ist.<sup>12</sup>

#### Geltende Festlegungen und vorliegende Überprüfung

- 5 Die Ergebnisse der Marktdefinition und -analyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 211 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 2 TKG am 26.10.2020 (BK1-20/003; im Folgenden: Festlegung vom 26.10.2020) letztmalig festgelegt. Diese Festlegung wird ergänzt um die

---

<sup>8</sup> EU-Kommission, Commission Staff Working Document - Explanatory Note – Accompanying the Document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, SWD(2020) 337 final, vom 18.12.2020.

<sup>9</sup> Siehe hierzu: EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgründe Nr. 40f. (eine Regulierung des gegenständlichen Vorleistungsmarktes kann unter bestimmten Umständen trotz der neuen Bewertung der EU-Kommission und des Erlasses der Delegierten Verordnung erfolgen).

<sup>10</sup> EU-Kommission, Delegierte Verordnung (EU) 2021/654 der Kommission vom 18. Dezember 2020 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung eines unionsweit einheitlichen maximalen Mobilfunkzustellungsentgelts und eines unionsweit einheitlichen maximalen Festnetzzustellungsentgelts, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 22.04.2021, L 137/1.

<sup>11</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 40; Vgl. auch: EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 1.

<sup>12</sup> Vgl. EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgründe 2, 5f.; Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 71f.

Festlegung vom 15.03.2023. Die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur hat in diesen Festlegungen befunden, dass elf (auch virtuelle) Mobilfunknetzbetreiber, sowie mit diesen verbundene Unternehmen, auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für Anrufzustellung in das einzelne (virtuelle) Mobilfunknetz jeweils über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 TKG verfügen.

- 6 Am 26.02.2021<sup>13</sup> und 16.03.2023<sup>14</sup> ergingen dazu die entsprechenden Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur. Die Festlegungen<sup>15</sup> sind gemäß § 13 Abs. 7 TKG jeweils Bestandteil der Regulierungsverfügungen und im Internet auf der Internetseite der Bundesnetzagentur in einer um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigten Version veröffentlicht.<sup>16</sup>
- 7 Die letzte ausführliche Untersuchung des Marktes ist mit der Festlegung vom 26.10.2020 erfolgt. Aus diesem Grund war nunmehr gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 TKG eine turnusgemäße Überprüfung der Ergebnisse durchzuführen. Da diese Fassung an die zuletzt ergangenen Festlegungen anknüpft und auch eine große Nähe zur Festnetzterminierung<sup>17</sup> besteht, sind z.T. Passagen übernommen worden bzw. erfolgen zu Kürzungszwecken anstelle von tiefergehenden Ausführungen Verweise auf die entsprechenden Stellen der anderen Festlegungen.
- 8 Nachfolgend werden
- zunächst das Ergebnis der letzten Überprüfung des Marktes wiedergegeben (vgl. 2),
  - die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. 3),
  - der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. 4),
  - auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. 5),
  - zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt ausgeführt (vgl. 6),
  - das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. 7),

---

<sup>13</sup> Siehe Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 05/2021 vom 10.03.2021, Mitteilungsnr. 44 bis 53, Beschlüsse v. 26.02.2021, Az. BK3d-20/096 bis BK3d-20/105.

<sup>14</sup> Siehe Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 07/2023 vom 12.04.2023, Mitteilungsnr. 50, Beschluss v. 16.03.2023, Az. BK3-1-22/012.

<sup>15</sup> Im Weiteren wird im Konsultationsentwurf in der Regel der Begriff „Festlegung“ vereinfachend anstelle des umfassenden Begriffs „Festlegung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur“ verwendet.

<sup>16</sup> Verfügbar über die EIS (Beschlussdatenbank bzw. Regulierungsverfügungen): Festlegung BK1-20/003 unter [BK1-20-003 Festlegung \(bundesnetzagentur.de\)](#), [Kurzfestlegung BK1-22-002 unter Kurzfestlegung BK1-22-002 \(bundesnetzagentur.de\)](#) (beide zuletzt abgerufen am 18.10.2024); sofern in diesem Konsultationsentwurf auf Seitenangaben der Festlegung verwiesen wird, handelt es sich stets um diese öffentliche Fassung der Festlegung ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

<sup>17</sup> Bundesnetzagentur, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten, Festlegung vom 15.12.2023, Az. BK 1-23/001.

- eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. 8),
- die Regulierungsziele und -grundsätze herangezogen (vgl. 9),
- die Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG in Bezug auf den Markt geprüft (vgl. 10), sowie abschließend
- das Ergebnis der Prüfung genannt (vgl. 11).

## 2. Ergebnis des letzten Marktanalyseverfahrens

- 9 Im Folgenden soll zur Orientierung überblicksartig das Ergebnis der vorhergehenden Marktdefinition und -analyse wiedergegeben werden.<sup>18</sup>
- 10 Die Bundesnetzagentur hat in der letzten umfassenden Marktdefinition und -analyse mit der Festlegung vom 26.10.2020 für den in der Märkteempfehlung 2014 unter Ziffer 2 Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen Folgendes festgestellt:

### Sachliche Marktabgrenzung

- 11 In sachlicher Hinsicht ist zuletzt – wie auch in den vorhergehenden Überprüfungen des Marktes – von betreiberindividuellen Terminierungsmärkten ausgegangen worden (das sog. „Ein-Netz-Ein-Markt“-Prinzip).
- 12 Die Märkte werden anhand der Hoheit eines Anbieters über die Verkehrsführung zu Rufnummern für Mobile Dienste betreiberindividuell abgegrenzt. Es wird davon ausgegangen, dass diese Verkehrsführungshoheit die Grundvoraussetzung für die technische Durchführung der Leistung der Anrufzustellung und somit das eigenständige Angebot der Leistung der Anrufzustellung darstellt.
- 13 Nach wie vor erfolgte eine technologieneutrale Abgrenzung, da insbesondere die Vorleistungsnachfrager unterschiedliche technische Realisierungsarten im Rahmen ihrer Nachfrage nicht differenziert bzw. diese technisch nicht unterschieden haben. Damit werden dem relevanten Markt sämtliche Anrufzustellungsleistungen unabhängig von ihrer technischen Realisierung (sowohl über zellulare Mobilfunknetze als auch über das Internet) und unabhängig von der Originierung des Gespräches zugerechnet. Die weitere Anrufzustellung zum Teilnehmer kann demzufolge sowohl über zellulare Mobilfunknetze (wie 2G<sup>19</sup>/4G/5G) über eine Weiterleitung in das Festnetz als auch über das Internet erfolgen.

---

<sup>18</sup> Da es sich um eine kurze Zusammenfassung handelt, siehe für weitergehende Erläuterungen zu den hier erwähnten Erbringungsformen, Technologien etc. die entsprechenden Stellen zu 2, 8 sowie 11.

<sup>19</sup> Die TDG plant die Abschaltung ihres 2G-Mobilfunknetzes zum 30.06.2028 (siehe u.a. Homepage der TDG: [2G-Abschaltung | Telekom Hilfe](#); abgerufen am 28.10.2024). Die übrigen Netzbetreiber planen einen Betrieb darüber hinaus, sodass in den Jahren ab 2028 wohl phasenweise eine Abschaltung erfolgt (siehe u.a. [GSM: Das sind die 2G-Abschalt-Pläne von Vodafone - teltarif.de News](#); abgerufen am 28.10.2024).

- 14 Technisch einbezogen wird nur die Terminierung von Sprachkommunikation in Echtzeit mittels telefondienstspezifischer Übergabe und nicht die Terminierung von SMS/MMS-Diensten bzw. Datendiensten ohne kommunikativen Sprachzweck. Verbindungen, bei denen die Übergabe eines Anrufs nicht mittels telefondienstspezifischer Übergabe, sondern über das Internet in das Datennetz des Netzbetreibers erfolgt (diensteneutrale Zusammenschaltungen auf IP-Ebene wie im Fall nummernunabhängiger TK-Dienste), werden nicht als Bestandteil des relevanten Marktes angesehen.

#### Räumliche Marktabgrenzung

- 15 Die räumlich relevanten Märkte für die vorliegende Leistung der Anrufzustellung sind betreiberindividuell abgegrenzt worden und entsprechen insgesamt dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (bzw. dem Gebiet der Netzgrenzen). Insbesondere mit Blick auf die nationale Ausdehnung mobiler Telekommunikationsnetze wurden die betroffenen Märkte der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen bislang bundesweit abgegrenzt.

#### Drei-Kriterien-Test

- 16 Zuletzt hat die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests noch ergeben, dass alle Kriterien erfüllt waren. Folglich wurde eine Regulierungsbedürftigkeit angenommen. Aufgrund der fehlenden Substituierbarkeit der Anrufzustellungsleistung durch andere Anbieter wurde das Bestehen unüberwindbarer und andauernder Zutrittsschranken zum Markt festgestellt. Diese fehlende Substituierbarkeit (insbesondere aus technischen Gründen), die eine Abgrenzung betreiberindividueller Märkte mit jeweils 100 % Marktanteilen des jeweiligen Netzbetreibers nach sich zieht, führte letztlich auch zu der Feststellung, dass keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb vorliegt. Eine entgegengerichtete Nachfragemacht lag wegen fehlender ökonomischer Anreize nicht vor. Insbesondere wurde der indirekte Wettbewerbsdruck auch als nicht ausreichend bewertet. Das Vorliegen der ersten beiden Kriterien (bzw. die jeweilige Begründung hierfür) führte dann auch zu der Einschätzung, dass eine dauerhafte Sicherstellung des Wettbewerbs auf dem betreffenden Vorleistungsmarkt allein über die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht zu erreichen sei.

#### Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

- 17 Die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht ergab in der Gesamtschau das Vorhandensein mehrerer marktmächtiger Unternehmen. Zur Begründung wurden insbesondere das Vorliegen jeweils 100%-iger Marktmacht auf den einzelnen Märkten, absolute Marktzutrittsschranken und der mangelnde potenzielle Wettbewerb angeführt.

18 Da die Abgrenzung der sachlich relevanten Märkte betreiberindividuell erfolgt ist, sind nachfolgende Anbieter als marktmächtige Unternehmen (jeweils erstreckt auf die verbundenen Unternehmen) benannt worden:

- Argon Networks UG
- Lycamobile Germany GmbH
- Multiconnect GmbH
- Sipgate Wireless GmbH
- TelcoVillage GmbH
- Telefónica Germany GmbH & Co. OHG
- Telekom Deutschland GmbH
- Truphone GmbH
- Vodafone GmbH
- Voiceworks GmbH

19 Dieses Ergebnis wurde nachträglich - bei sachlich und räumlich gleichbleibender Marktdefinition - durch die Feststellung der Lebara Limited (sowie verbundenen Unternehmen) als weiteres marktmächtiges Unternehmen erweitert.

### 3. Leistungsbeschreibung

- 21 Hinsichtlich der ausführlichen Beschreibung der relevanten Leistungen wird im Wesentlichen auf die Ausführungen in der Festlegung vom 26.10.2020 (Kap. 2) verwiesen.
- 22 Dies gilt für die Beschreibung der relevanten Leistungen anhand der Märkteempfehlung und der Explanatory Note zur Märkteempfehlung der Kommission ebenso wie für die Beschreibung der technischen Realisierung der Anrufzustellung, also Netzstrukturen und verwendete Netztechnologien des Mobilfunknetzes sowie die Abgrenzung zu den nummernunabhängigen interpersonellen Telekommunikationsdiensten (siehe § 3 Nr. 40 TKG; im Folgenden: „nummernunabhängige TK-Dienste“)<sup>20</sup>. Die Darstellung des Inhalts der Märkteempfehlung bzw. der Explanatory Note zur Märkteempfehlung bezieht sich zwar auf die Fassung des Jahres 2014, die 2020 durch aktualisierte Dokumente abgelöst wurde, sie ist aber dennoch für die hiesige Festlegung weiterhin zutreffend. Da der Markt für Mobilfunkterminierung im Anhang zur aktuellen Märkteempfehlung nicht mehr als regulierungsbedürftig benannt ist, sind zur Leistungsbeschreibung Bezüge auf die vorhergehende Märkteempfehlung notwendig. Diese werden um die Informationen der aktuellen Märkteempfehlung sowie der Explanatory Note zur Märkteempfehlung ergänzt.

#### 3.1. Kurzbeschreibung der Leistung

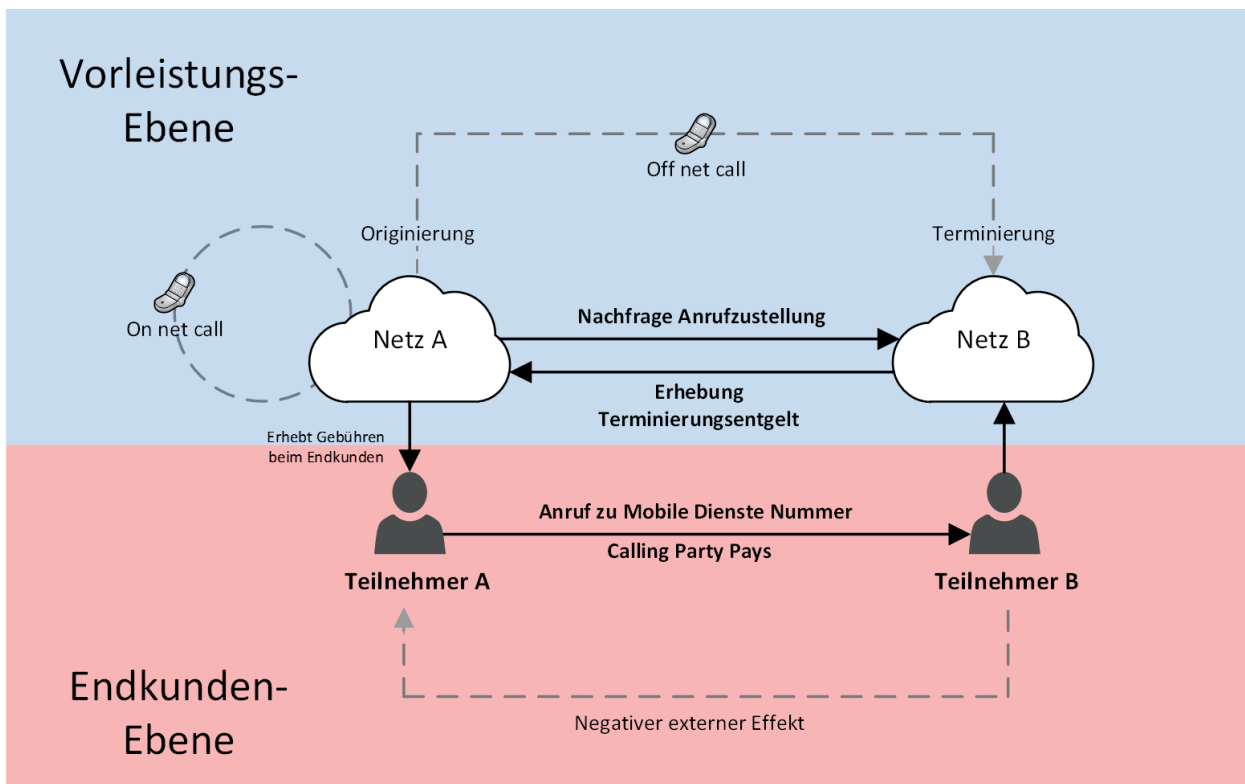


Abbildung 1: Vorleistungs- und Endkundenebene im Bereich der Anrufzustellung

<sup>20</sup> Siehe 3.3

- 23 Bei jedem Anruf in ein Mobilfunknetz (d.h. zu einer Rufnummer für Mobile Dienste) wird die Vorleistung der Anrufzustellung (bzw. Terminierung) benötigt bzw. durchgeführt. Die Terminierung wird durch einen auf Endkundenebene ausgehenden Anruf von Teilnehmer A zur Rufnummer für Mobile Dienste von Teilnehmer B initiiert. Für diesen Anruf muss der (Endkunden-)Anbieter des angerufenen Teilnehmers B den Anruf auf Vorleistungsebene übernehmen und zustellen. Andernfalls kann Teilnehmer B nicht unter seiner Rufnummer für Mobile Dienste erreicht werden. Hierbei sind verschiedene Fallkonstellationen denkbar (s.o. Abbildung 1):
1. Angerufener und Anrufer können beispielsweise Kunden desselben Anbieters sein, womit es sich bei dem Anruf um einen sog. „on net call“ handelt, d. h. der Anruf verbleibt im Netz eines einzelnen Anbieters.
  2. Der Anrufer kann jedoch auch Kunde eines Festnetzanbieters oder eines konkurrierenden Anbieters für Mobile Dienste sein. In diesen Fällen werden sog. „off net calls“ realisiert.
- 24 Bei einem sog. „off net call“ erhebt der den Anruf zustellende Anbieter von Teilnehmer B ein Terminierungsentgelt vom Anbieter des anrufenden Teilnehmers A. Nur in diesem Fall wird eine Leistung im Sinne des hier befindlichen Marktes für Anrufzustellung erbracht. Da sich bei einem sog. „on net call“ sowohl anrufender Teilnehmer A sowie auch angerufener Teilnehmer B im gleichen Netz befinden, ist eine Anrufzustellung über Netzgrenzen hinweg nicht erforderlich, eine Terminierungsleistung entfällt.
- 25 In Europa gilt bei der Entgeltabrechnung im Mobilfunk das sogenannte Calling-Party-Pays-Prinzip (im Folgenden: CPP-Prinzip). Das bedeutet, dass für die Kosten eines Anrufs – also eines „off net calls“ – (inkl. der Terminierungsentgelte) ausschließlich der anrufende Teilnehmer auf der Endkundenebene aufkommt. Je nach Art des vorliegenden Tarifmodells stellen die jeweiligen Telekommunikationsunternehmen ihren Endkunden die getätigten Anrufe in Rechnung. Dabei werden in der Regel Pauschaltarife (Flatrates) sowie ein- oder zweistufige Tarife (Gebühr für Einzelverbindungen sowie ggf. Grundgebühr) angeboten.

### **3.2. Gegenstand des Marktanalyseverfahrens und EU-Märkteempfehlung**

- 26 Die Anrufzustellung ist als Vorleistung zu qualifizieren, da sie ausschließlich von Mobilfunknetzbetreibern bzw. virtuellen Mobilfunknetzbetreibern („Mobile Virtual Network Operator“, MVNO) und nicht von Endkunden nachgefragt wird. Sie dient als Grundlage für das Angebot von Mobilfunkdienstleistungen gegenüber Endkunden. Dazu bietet der (virtuelle) Netzbetreiber, in dessen Mobilfunknetz eine angewählte Rufnummer für Mobile Dienste geschaltet ist, demjenigen (virtuellen) Netzbetreiber, der eine Sprachverbindung an diese Rufnummer zustellen möchte, die Leistung der Anrufzustellung an. Der Anbieter der Anrufzustellung realisiert dabei Sprachverbindungen, die aus dem Telefonnetz seines Zusammenschaltungspartners getätigt werden und an eine ihm zugeordnete mobile Zielrufnummer gerichtet sind. Dies erfolgt über vereinbarte Übergabestellen. Nachfrager dieser Mobilfunkterminierungsleistungen sind sowohl Festnetz- als

auch andere (virtuelle) Mobilfunknetzbetreiber. Entsprechend der Einordnung als Vorleistung, erfolgt die Abrechnung der Terminierungsentgelte für die Zustellung eines Anrufs aus einem anderen Netz zu Rufnummern im eigenen Netz auf der Ebene der am Anruf beteiligten Telekommunikationsunternehmen, also nicht auf der Ebene der Endkunden.

- 27 Die für diese Leistung erhobenen Entgelte werden von der EU-Kommission als Vorleistungsentgelte definiert, die Betreiber von elektronischen Kommunikationsdiensten sich gegenseitig für die Zustellung von Anrufen in ihren jeweiligen Netzen in Rechnung stellen („Zustellungsentgelt“).<sup>21</sup> Hiermit einher gehe die uneingeschränkte Kontrolle eines jeden (virtuellen Netz-)Betreibers über die Zustellung von Sprachanrufen an seine eigenen Endkunden. Jeder Betreiber habe damit eine Monopolstellung auf dem Markt für Anrufzustellung in seinem eigenen Netz. Dies eröffne grundsätzlich die Möglichkeit und setze auch den Anreiz, Entgelte hierfür in einer Höhe festzusetzen, die deutlich über den Kosten lägen.<sup>22</sup>

#### Märkteempfehlung 2014

- 28 Nach der Märkteempfehlung 2014 wird unter Markt Nr. 2 folgender Markt definiert:

„Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“

In den Erläuterungen zur Märkteempfehlung 2014 (im Folgenden: Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014) beschreibt die Europäische Kommission die ökonomischen Besonderheiten dieses Marktes. So weist sie auf das in Europa übliche CPP-Prinzip hin. Dabei zahlt der Anrufer die anfallenden Entgelte für die Anrufzustellung, auf die er selbst keinen Einfluss hat, da diese vom Netzbetreiber des angerufenen Teilnehmers festgelegt werden. Durch diesen entsteht nach Auffassung der Europäischen Kommission grundsätzlich ein externer Effekt, bei dem der Angerufene den Anrufer unabhängig und nachteilig beeinflussen kann. Zwar könnten die Zustellungsentgelte für mobile Anrufe durch Substitution auf der Endkundenebene möglicherweise eingeschränkt werden. Für den Vorleistungsmarkt hingegen bestünden keine Substitutionsmöglichkeiten, da die Nachfrage auf der Vorleistungsebene untrennbar mit dem Angebot verknüpft sei. Der Betreiber (des Ausgangsnetzes) könne die Anrufzustellung in einem bestimmten Netz nicht von einer anderen Quelle beziehen.

- 29 Es gebe auch keine empirischen Belege, dass auf der Endkundenebene potenzielle Substitutionsmöglichkeiten auf der Nachfragerseite (z. B. Substitution einer Verbindung aus dem Festnetz in ein Mobilfunknetz durch eine Verbindung aus dem Mobilfunknetz in ein Mobilfunknetz) existierten, die das Verhalten der Mobilfunknetzbetreiber hinsichtlich der Zustellungsentgelte einschränken könnten. Vor diesem Hintergrund beeinflusst die Definition des Endkundenmarktes

---

<sup>21</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2 (S. 71).

<sup>22</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2 (S. 71).



nach Auffassung der Europäischen Kommission nicht die Abgrenzung der Vorleistungsebene; bestehende Substitutionsmöglichkeiten auf der Endkundenebene mögen allerdings gegebenenfalls Auswirkungen auf die Bewertung des Vorliegens von beträchtlicher Marktmacht haben.

### Märkteempfehlung 2020

- 30 In der aktuellen Märkteempfehlung der EU-Kommission ist der ehemalige Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung 2014 nicht mehr als Markt aufgeführt, der für eine Vorabregulierung in Betracht kommt.<sup>23</sup> Gleichwohl hebt die EU-Kommission die Möglichkeit einer Regulierung ausgewählter Aspekte dieses Marktes bei Vorliegen nationaler Besonderheiten hervor.<sup>24</sup> Im Kern müssten weiterhin Wettbewerbsprobleme bestehen, die jenseits von Entgeltfragen liegen, damit der Drei-Kriterien-Test weiterhin als erfüllt angesehen werden kann. Für ihre Ausführungen greift die EU-Kommission auf die oben genannte Definition der Märkteempfehlung 2014 zurück.
- 31 In der Explanatory Note zur Märkteempfehlung geht die EU-Kommission ebenfalls zunächst summarisch auf die Feststellungen und Ergebnisse der Märkteempfehlung 2014 (sowie auf die Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014) ein. Sie stellt entsprechend der dort vertretenen Auffassung fest, dass wie zuletzt auch das CPP gelte und die Anbieter nach wie vor auf die Anrufzustellung durch den Netzanbieter des Angerufenen bzw. den Anbieter, der die Handlungshoheit über die Rufnummer des Angerufenen innehat, angewiesen seien.<sup>25</sup>
- 32 Die im Rahmen der Märkteempfehlung 2014 bzw. der Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014 getroffenen Erwägungen zum Gegenstand des Definitions- und Analyseverfahrens können folglich (in Teilen) weiterhin Geltung beanspruchen und sind auf die aktuelle Prüfung übertragbar.
- 33 Ergänzend wird festgestellt, dass die NRB die Märkte überwiegend anhand der gewählten Rufnummer und nicht anhand der Art des Netzes (d. h. Festnetz oder Mobilfunk), in dem der Anruf endet, definieren. Diese Art der Abgrenzung werde sowohl von der EU-Kommission als auch vom GEREK als am geeignetsten erachtet.<sup>26</sup> Aufgrund der Delegierten Verordnung zählt die EU-

---

<sup>23</sup> Siehe EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 42.

<sup>24</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 41: „Unter besonderen Umständen kann die Regulierung ausgewählter Aspekte der Zustellungsmärkte in einigen Mitgliedstaaten aber dennoch gerechtfertigt sein. So können besondere nationale Gegebenheiten darauf hindeuten, dass diese Märkte in der Vorausschau nicht zu einem wirksamen Wettbewerb tendieren oder dass weiterhin Wettbewerbsprobleme bestehen. Dies kann etwa der Fall sein, wenn Betreibern die Zusammenschaltung verweigert wurde oder sie Schwierigkeiten mit der Zustellung von Anrufen aus ihrem Netz in die Netze anderer Betreiber haben. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten zur Behebung solcher Probleme entweder Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht andere Verpflichtungen als die Entgeltkontrolle auferlegen, falls der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, oder aber andere geeignete Regulierungsinstrumente anwenden, d. h. nach Artikel 61 Absatz 2 des Kodex, sofern die dort festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.“

<sup>25</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.1 (S. 73).

<sup>26</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.1 (S. 72f.).

Kommission zudem Zusammenschaltungs-Ports zum sachlichen Markt.<sup>27</sup> Bei Voice over Internet Protocol (im Folgenden: „VoIP“)-Anrufen unterscheidet die EU-Kommission noch immer zwischen „managed“ und „unmanaged“.<sup>28</sup> Unmanaged VoIP, was als nummernunabhängiger TK-Dienst erbracht würde, bilde kein vollwertiges Substitut und gehöre deshalb nicht zum Markt, während managed VoIP dem Markt bereits von einigen NRB zugeordnet worden sei.<sup>29</sup>

- 34 Im Zuge der Überprüfung der ehemaligen Märkteempfehlung stellt die EU-Kommission hinsichtlich des Drei-Kriterien-Tests ergänzend fest, dass Anrufzustellungsleistungen nach wie vor nur vom Anbieter des Angerufenen bereitgestellt werden und kein anderer Netzbetreiber diese Leistung nachbilden kann. Deshalb sei die Hürde, Anrufzustellungsleistungen durch einen anderen Netzbetreiber zu erbringen - wie bisher - unüberwindbar, sodass das erste Kriterium (Bestehen hoher und andauernder Marktzutrittsschranken) erfüllt sei.<sup>30</sup>
- 35 Hinsichtlich des zweiten Kriteriums (Tendenz zu wirksamem Wettbewerb) führt die EU-Kommission aus, dass die Anbieter der Anrufzustellungsleistung durch die Abgrenzung „ein Netz, ein Markt“ (mit 100%igem Marktanteil des jeweiligen Betreibers), im Zusammenspiel mit dem zugrundeliegenden CPP-Prinzip bisher nicht in ihrer Preissetzungsfreiheit eingeschränkt worden seien.<sup>31</sup> Die Netzbetreiber hätten daher den Anreiz und die Möglichkeit gehabt, ihre Terminierungsentgelte frei und deutlich über den eigenen Kosten zu setzen,<sup>32</sup> weshalb die größte Gefährdung für den Wettbewerb tatsächlich überhöhte Preise gewesen seien. Diesen würde unter der neuen Märktempfehlung jedoch mit der Einführung unionsweit einheitlicher maximaler Zustellungsentgelte jeweils für Festnetz und Mobilfunk durch einen delegierten Rechtsakt<sup>33</sup> (im Folgenden: „Delegierte Verordnung“) begegnet werden. Die hierin festgelegten Entgelte gälten direkt gegenüber den Netzbetreibern und begrenzen die Entgelte für die Anrufzustellungsleistungen aller Anbieter auf die Kosten eines effizienten Betreibers. Ob eine derartige Einschränkung der Netzbetreiber tatsächlich eintritt und die vorgegebenen Preise eingehalten werden, sollten die nationalen Regulierungsbehörden beobachten und sicherstellen. Damit könne das schwerwiegendste Wettbewerbsproblem auf dem Markt für Anrufzustellung beseitigt werden. Zwar würde Wettbewerb weiterhin fehlen, aber es gäbe wegen der einheitlichen Preise ein wettbewerbliches Ergebnis. Aus diesem Grund könne für die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests angenommen werden, dass einheitliche Höchstpreise unter Beachtung der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte die

---

<sup>27</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märktempfehlung, Kap. 4.2.1 (S. 74).

<sup>28</sup> Zur Erläuterung siehe Rn. 50f.

<sup>29</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märktempfehlung, Kap. 4.2.1 (S. 75).

<sup>30</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märktempfehlung, S. 76.

<sup>31</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märktempfehlung, S. 76.

<sup>32</sup> Siehe hierzu EU-Kommission, Explanatory Note zur Märktempfehlung, S. 71.

<sup>33</sup> EU-Kommission, Delegierte Verordnung (EU) 2021/654 der Kommission vom 18. Dezember 2020 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung eines unionsweit einheitlichen maximalen Mobilfunkzustellungsentgelts und eines unionsweit einheitlichen maximalen Festnetzzustellungsentgelts.

Entstehung von wirksamem Wettbewerb auf den Vorleistungsmärkten förderten, sodass das zweite Kriterium nicht mehr erfüllt wäre. Sollten nationale Regulierungsbehörden aufgrund des Vorliegens nationaler Besonderheiten anhand konkreter besonderer Umstände zu einem anderen Ergebnis kommen, sei ihnen eine Entgeltkontrolle zukünftig nicht mehr möglich. Alternativ könnten jedoch andere Maßnahmen, wie z.B. Zugangs- und Transparenzverpflichtungen, auferlegt werden.<sup>34</sup>

### 3.3. Technische Realisierung der Anrufzustellung

#### 3.3.1. Netzstruktur von Mobilfunknetzen

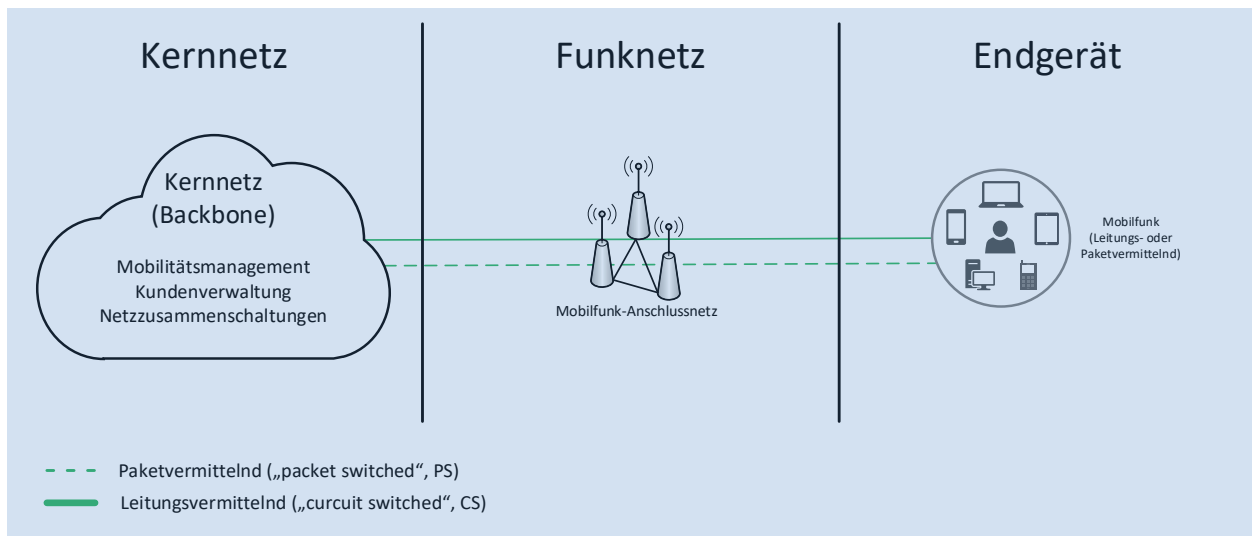


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Realisierung von Mobilfunknetzen

36 Das Mobilfunknetz bildet die technische Infrastruktur, auf der die Übertragung von Signalen für Mobile Dienste stattfindet. Anders als im Festnetz erfolgt der Zugang des Endkunden zum Mobilfunknetz nicht leitungsgebunden, sondern über eine Funkschnittstelle, weshalb ein Mobilfunkanschluss im Unterschied zu einem Festnetzanschluss vom Merkmal der potenziellen Mobilität der Teilnehmer gekennzeichnet ist. Mobile Dienste<sup>35</sup> ermöglichen dabei auf Basis dieser Mobilfunknetzinfrastruktur den Teilnehmern u.a. Sprachverbindungen zu öffentlichen Telefonnetzen aufzubauen und Anrufe entgegenzunehmen. Mobilfunknetze lassen sich dabei in drei grundsätzliche Bereiche unterteilen (vgl. Abbildung 2):

- Kernnetz
- Funknetz
- Endgerät

<sup>34</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S.76ff.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Nummernplan Rufnummern für Mobile Dienste, Verfügung 11/2011, Amtsblatt 04/2011 vom 23.02.2011, zuletzt geändert durch Verfügung 45/2018, Amtsblatt 08/2018 vom 02.05.2018.

- 37 Die Aufgaben des Kernnetzes („Backbone“ oder „CN – core network“) umfassen die Übertragung und Verteilung der Signale („switching“) aller mobilen Dienste. Zu den mobilen Diensten gehören die Sprachtelefonie, Textnachrichten und der Zugang zu paketvermittelnden Datennetzen („PDN – packet data network“) z.B. dem Internet. Das switching der Sprachtelefonie findet entweder leitungsvermittelnd („CS – circuit switched“)<sup>36</sup> oder weit überwiegend paketvermittelnd („PS – packet switched“) statt. Das Funknetz („RAN – radio access network“) ermöglicht die Übertragung der Signale in Mobilfunkzellen zwischen den Mobilfunkbasisstationen und mobilen Endgeräten. Das Funknetz besitzt einen zellularen Aufbau, durch den eine Funkabdeckung über eine Vielzahl einzelner Mobilfunkzellen hergestellt wird.
- 38 Um dem Endkunden die Mobilität im Funknetz zu ermöglichen, muss ein Mobilitätsmanagement („mobility management“) vorhanden sein. Dazu verwaltet das Funknetz die Funkressourcen, indem es den Telefongesprächen entsprechende Funkkanäle zuteilt. Das Kernnetz bearbeitet dabei die Anfragen zum Zellenwechsel des Endkunden und stellt die Übergabe zwischen den Mobilfunkbasisstationen sicher („handover“). Grundsätzlich kann daher jeder Endkunde in den Zuständigkeitsbereich einer Mobilfunkbasisstation fallen und muss von dieser bedienbar sein.
- 39 Zu diesem Zweck gibt es in den Kernnetzen spezifische Datenbanken, welche die Daten aller Endkunden eines Mobilfunknetzbetreibers zur Authentifizierung, zur Abrechnung („charging“), zum Mobilitätsmanagement („tracking“) und weitere Daten für analytische Statistiken enthalten und verwalten. Das im Endgerät vorhandene „subscriber identity module“ (SIM) enthält Netzbetreiber spezifische Daten, wie z.B. die Rufnummer und Identifikationsnummer (IMSI). Dies dient unter anderem der Identifikation und Authentisierung des Kunden im Mobilfunknetz.

---

<sup>36</sup>Die leitungsvermittelnde Übertragung des (Sprach-)Verkehrs besteht nur noch in Zusammenhang mit 2G. Mit Fortschreiten der angekündigten Ausphasung von 2G (siehe Fn. 19) wird auch die Leitungsvermittlung zunehmend obsolet werden.

### 3.3.2. Verwendete Netztechnologien zur Anrufzustellung

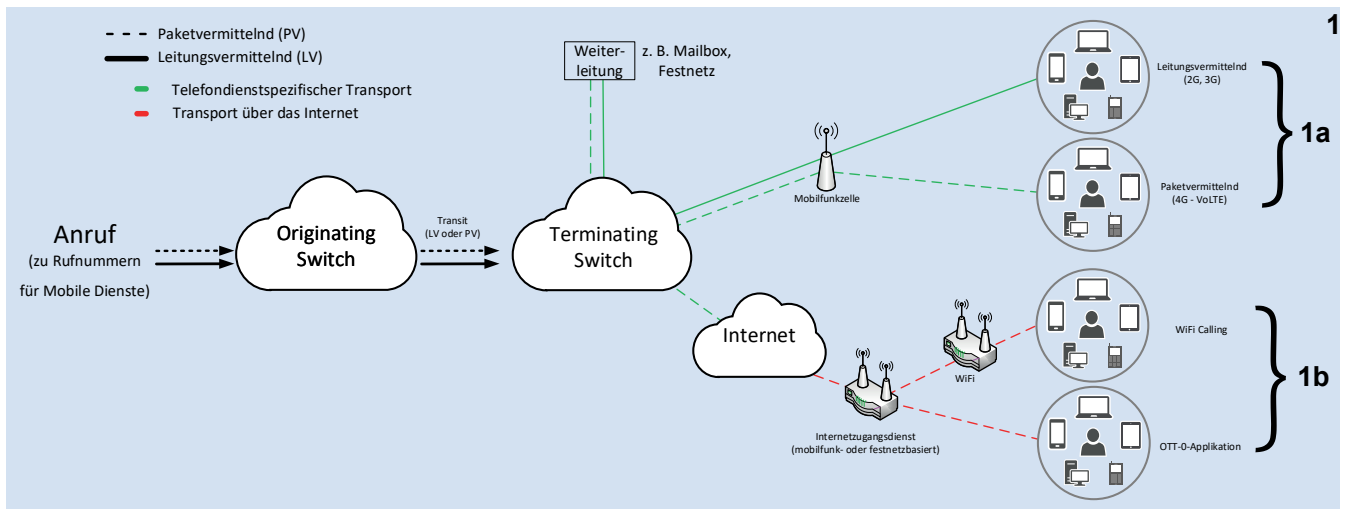


Abbildung 3: Schematische Darstellung Anrufzustellung

- 40 Die Anrufzustellung erfolgt in Mobilfunknetzen auf Grundlage unterschiedlicher technischer Funkstandards und Technologien. Nach dem „Nummernplan Rufnummern für Mobile Dienste“<sup>37</sup> (im Folgenden: Nummernplan) ist es für die konkrete Verkehrsführung eines Gesprächs nicht erforderlich, dass es sich um ein telefondienstspezifisches, öffentliches zellulares Mobilfunknetz (wie 2G/4G/5G) handelt.
- 41 Das Mobilfunknetz der 2. Generation (Global System for Mobile Communications, GSM/2G) ist – bezogen auf den Telefondienst – ein leitungsvermittelndes Netz, das heißt, dass für jede Verbindung dedizierte Ressourcen reserviert werden, um die Qualität einer Verbindung garantieren zu können. Es dient weiterhin als Sicherheitsnetz für Endgeräte welche das Mobilfunknetz der 2. und 3. Generation verwenden. Da der Anteil dieser Endgeräte sinkt, wird das 2G-Netz in den nächsten fünf Jahren voraussichtlich abgeschaltet.
- 42 Mobilfunknetze ab der 4. Generation (Long Term Evolution, LTE/4G) sind paketvermittelnde Netze, bei denen die Qualitätssicherung auf andere Weise sichergestellt wird (bspw. paketspezifisch über „Type-of-Service“-Felder etc.). Die Übertragung der Sprache findet mittels „Voice over LTE“ (VoLTE) statt, (bei New Radio (NR/5G) durch „Voice over New Radio“ (VoNR) abgelöst) wobei das genutzte Endgerät diesen Dienst unterstützen muss und dieser Teil des Tarifs sein muss.
- 43 Ebenfalls ermöglichen Internetzugangsdienste die Anrufzustellung. Dabei werden die telefondienstspezifischen Netze mit dem Internet über einen Gateway-Dienst im Kernnetz zusammenschaltet. Sofern der Zugang des Endgerätes zum Internet über WLAN erfolgt, wird dies als „Voice over WiFi“ (VoWiFi) oder „WiFi-Calling“ bezeichnet. Das zur Anwendung kommende

<sup>37</sup> Bundesnetzagentur (2018): Nummernplan Rufnummern für Mobile Dienste. Der Bereich der Mobilien Dienste setzt sich aus den Nummernteilbereichen (0)15, (0)160, (0)162, (0)163 und (0)17 zusammen und erfasst damit den Bereich der bisherigen so genannten Mobilfunkrufnummern.

Verfahren „Generic Access Network“ (GAN) erlaubt dabei sog. „Handover“, also den Wechsel zwischen Mobilfunknetz und WLAN ohne die Verbindung zu unterbrechen. Die Funktion „WiFi-Calling“ ist nur verfügbar, wenn sie vom jeweiligen Anbieter, Tarif und Endgerät unterstützt wird.

44 Alternativ kann die Anrufzustellung über das Internet mit einer separaten Softwareanwendung erfolgen („OTT-0-Application“<sup>38</sup>).<sup>39</sup> Deswegen unterstützen heutige Endgeräte (z.B. Smartphones) in der Regel die Verbindung mit Kommunikationsnetzen (vgl. Abbildung 3)

- Fall 1a: über ein öffentliches, zellulares Mobilfunknetz, und
- Fall 1b: über das Internet (ggf. unter Zuhilfenahme eines Gateway-Dienstes).

45 Kennzeichnend für jegliche Form der Anrufzustellung ist, dass sowohl die Identifizierung als auch die Adressierung der Teilnehmer im Rahmen der Zusammenschaltung der Netzbetreiber auf Basis der Rufnummer für Mobile Dienste (E.164-Rufnummer) erfolgt. Darüber hinaus besteht in Telefonnetzen für Sprachverbindungen das *any-to-any*-Prinzip, welches durch Netzzusammenschaltungen sicherstellen soll, dass von jeder E.164-Rufnummer aus jede andere E.164-Rufnummer auch anbieterübergreifend erreicht werden kann. Somit sind Zusammenschaltungsleistungen, die telefondienstspezifisch auf IP-Ebene übergeben werden, den jeweils technologieneutral abzugrenzenden Märkten für die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze zuzurechnen.

### 3.4. Abgrenzung zu nummernunabhängigen TK-Diensten

46 Neben dem klassischen Telefondienst auf Basis von E.164-Rufnummern besteht die Möglichkeit, Sprache mittels sogenannter nummernunabhängiger interpersoneller Telekommunikationsdienste (englisch: numberindependent interpersonal communication services; NI-ICS) über das Internet zu übertragen.

47 Der Austausch der für die Kommunikation notwendigen Datenpakete erfolgt diensteneutral auf IP-Ebene über das Internet. Es wird hier auch von so genannten „Over-The-Top-Diensten“ („OTT-Dienste“) gesprochen, da die Dienstleistungen auf bestehenden (Netztransport-)Diensten sozusagen „aufsatteln“. Voraussetzung für die Nutzung dieser Dienste ist neben der anbieterspezifischen Software-Applikation (Client-Software, App) in jedem Fall ein Internetzugangsdienst – unabhängig ob dieser über Festnetz- oder Mobilfunktechnologien erfolgt. Die Dienstleistung des Anbieters der Telefondienstleistung kann sich in diesen Fällen auf die Bereitstellung von Software und den Betrieb eines VoIP-Servers beschränken.

---

<sup>38</sup> Zur näheren Erläuterung der Kategorisierung von OTT- bzw. nummernunabhängigen TK-Diensten siehe Rn. 48f.

<sup>39</sup> Siehe hierzu auch Rn. 45

- 48 Bisher sind diese Dienste nach einem Bericht des GEREK zu OTT-Diensten aus dem Jahre 2016<sup>40</sup> in drei Unterkategorien eingeteilt worden: OTT-0-, OTT-1- und OTT-2-Dienste. Im Rahmen der Novellierung der europäischen Rechtsgrundlagen haben nunmehr Legaldefinitionen Eingang ins TKG gefunden. Insgesamt wird gemäß § 3 Nr. 24 TKG von „interpersonellen Telekommunikationsdiensten“ gesprochen. Dieser Begriff erfasst gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die einen direkten interpersonellen und interaktiven Informationsaustausch über Telekommunikationsnetze zwischen einer endlichen Zahl von Personen ermöglichen, wobei die Empfänger von den Personen bestimmt werden, die die Telekommunikation veranlassen oder daran beteiligt sind.
- 49 Unter dem Oberbegriff des „interpersonellen Telekommunikationsdienstes“ werden im TKG „nummerngebundene interpersonelle Telekommunikationsdienste“ (im Folgenden auch nummerngebundene TK-Dienste) i.S.v § 3 Nr. 37 TKG und „nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste“ (nummernunabhängige TK-Dienste) i.S.v. § 3 Nr. 40 TKG gefasst. Der Unterschied zwischen diesen beiden liegt darin, dass nummernunabhängige TK-Dienste im Vergleich zu nummerngebundenen TK-Diensten zwar auch Sprachübertragung über das Internet ermöglichen, dabei aber keine Verbindung zu klassischen Sprachtelefondiensten über E.164-Nummern erlauben. Auch wenn im Rahmen der Nutzung nummernunabhängiger TK-Dienste oftmals Mobilfunknummern angegeben werden müssen, dienen diese nicht dem Aufbau der Verbindung (dieser erfolgt über die IP-Adresse, siehe hierzu weiter unten), sondern lediglich der Identifizierung der Nutzer untereinander. Anders als klassische Telefoniedienste (nummerngebundene TK-Dienste) ermöglichen nummernunabhängige TK-Dienste üblicherweise keine umfassende Erreichbarkeit. Vielmehr können die Nutzer eines nummernunabhängigen TK-Dienstes im Rahmen der Internettelefonie im Regelfall nur andere Nutzer desselben Dienstes erreichen. Beispielhaft für diese Kategorie sind die so genannten Internet- bzw. Videotelefonie und Messaging-Dienste. Zu den bekanntesten Anbietern zählen hier z. B. „Skype“ wie auch „WhatsApp“. Diese Dienste bieten für gewöhnlich Kommunikation in Text- sowie Bildform an und ermöglichen neben Sprachtelefonie zusätzlich Videotelefonie.
- 50 Zur Abgrenzung des klassischen Telefoniedienstes von nummernunabhängigen TK-Diensten, verwendet die EU-Kommission auch die Differenzierung nach „unmanaged“ und „managed“ (in diesem Zusammenhang in der Bedeutung einer kontrollierten bzw. bewussten Lenkung des Sprachverkehrs). „Managed“ bedeutet dabei, dass der Anbieter eines VoIP-Dienstes Gespräche ausschließlich über eigene oder zusammengeschaltete IP-Netze realisiert, deren Transportgüte bekannt ist und kontrolliert wird. Bezüglich nummernunabhängiger Kommunikationsdienste wird auch von „unmanaged“ VoIP-Diensten gesprochen, da Teilnehmer auf diese Dienste über das offene Internet zugreifen. Der VoIP-Dienst kann daher nicht beeinflussen, über welche Internetzugänge und

---

<sup>40</sup> GEREK, Report on OTT services, BoR (16) 35, Januar 2016, Kap. 3.3.2, S. 15; für weitergehende Ausführungen siehe Festlegung der Bundesnetzagentur, BK 1-20/002, vom 23.02.2021, „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“, Kap. 3.3.3.

Netze ein Gespräch zwischen den Teilnehmern realisiert wird. Es gibt keine Qualitätszusagen und -absprachen zwischen den Netzen, die das Internet bilden, so dass die Güte des Datentransports über den gesamten Ende-zu-Ende-Pfad unkontrolliert – unmanaged – ist. Im Gegensatz dazu realisiert der Anbieter von gemanagten VoIP-Diensten Gespräche ausschließlich über eigene oder zusammenschaltete IP-Netze, deren Transportgüte bekannt ist und kontrolliert wird. Zwischen zusammenschalteten IP-Netzen bestehen Qualitätsabsprachen zwischen den Betreibern. Der gesamte Ende-zu-Ende-Pfad des Gesprächs findet also unter kontrollierten Transportbedingungen (managed) statt. Hierdurch ist es bei gemanagtem VoIP möglich, Endkunden vertraglich eine bestimmte Transportqualität zuzusichern.

- 51 Aus Gründen der Vereinheitlichung wird im Folgenden auf die Begrifflichkeiten „managed“/„unmanaged“ sowie „OTT-0“/„OTT-1“/„OTT-2“ verzichtet. Stattdessen wird auf die in Rn. 49 erläuterten Kategorien der nummerngebundenen und nummernunabhängigen TK-Dienste zurückgegriffen. Lediglich zur Verdeutlichung soll an dieser Stelle eine kurze Zuordnung der beiden für Kommunikationszwecke relevanten interpersonellen TK-Dienste-Kategorien erfolgen.
- 52 Nummerngebundene TK-Dienste sind grundsätzlich als „managed VoIP-Verbindung“ realisiert. Bei den bisher als OTT-0-Diensten kategorisierten OTT-Diensten handelt es sich aufgrund ihrer doppelten Verwendungsmöglichkeit bis zum Internet-Gateway um einen „unmanaged Service“, während nach dem Internet-Gateway eine telefondienstspezifische Zusammenschaltung der Anbieter untereinander erforderlich ist, wodurch die Möglichkeit der Kontrolle im Sinne einer managed VoIP-Verbindung möglich wird.
- 53 Nummernunabhängige TK-Dienste werden ausschließlich über das Internet abgewickelt, wobei dienstespezifische Zusammenschaltungen nicht nötig sind. Damit stellen sie auch „unmanaged“ VoIP-Dienste dar.
- 54 Als OTT-2-Dienste waren bisher Dienste mit inhaltebasierten Angeboten erfasst, die nicht primär für Kommunikationszwecke genutzt werden. Hierunter fallen bspw. E-Commerce, Video- und Musikstreaming. Diese sind nicht als Telekommunikationsdienst zu qualifizieren und dementsprechend nicht relevant für diese Überprüfung.
- 55 Bei einem nummernunabhängigen TK-Dienst, also bei der reinen paketvermittelnden Sprachübermittlung über das Internet (ohne die Verwendung von E.164-Nummern), findet die Kommunikation zwischen zwei mit dem Internet verbundenen Endgeräten statt (TK-Diensteanbieter des Anrufers und des Angerufenen). Die Sprachdaten werden dabei auf Netzebene ausschließlich mittels IP übertragen.
- 56 Die Kunden verschiedener Internetzugangsanbieter verfügen auch ohne eine direkte Zusammenschaltung der Anschlussnetze über eine Konnektivität untereinander. Darauf aufsetzend können nummernunabhängige TK-Dienste den Kunden eine Telefoniefunktion bereitstellen. Für die Herstellung von Gesprächen werden - vereinfacht zusammengefasst - lediglich die IP- Adressen der



beteiligten Internetzugänge der Kunden benötigt sowie die Sicherstellung der Kompatibilität der Anwendungen etwa im Rahmen der Signalisierung.

- 57 Die Nutzung der Dienste erfolgt dabei unabhängig vom Internetzugangsdienst, den der Nutzer in Kombination mit dem Breitbandanschluss nachfragt. So ist weder eine Bündelung des Internetanschlusses mit einem Telefoniedienst notwendig, noch ist die Nutzung eines Internetzugangsdienstes eines bestimmten Anbieters notwendig. Vielmehr kann der Telefonie-Dienst von jedem Teilnehmer verwendet werden, der über eine Internetverbindung verfügt. Notwendig ist jedoch, dass die Endkunden eine bestimmte, meist unentgeltlich erhältliche Client-Software (z.B. Skype, WhatsApp) auf ihrem Endgerät installieren und gleichzeitig mit dem Internet verbunden sind. Dabei ist zu beachten, dass es sich prinzipiell um Clients desselben nummernunabhängigen TK-Dienstes handeln muss. Eine Kommunikation zwischen Nutzern verschiedener nummernunabhängiger TK-Dienste ist (noch) nicht möglich<sup>41</sup> (so können beispielsweise Nutzer von Skype nicht innerhalb der Anwendung mit Nutzern von WhatsApp in Verbindung treten). Es können also überwiegend Telefongespräche mit Nutzern desselben nummernunabhängigen TK-Dienstes geführt werden. Hierfür greift der nummernunabhängige TK-Dienst auf die Konnektivität und die Datentransportleistung der Internetzugangsdienste der beteiligten Gesprächsteilnehmer zurück. Es fallen (ungeachtet möglicherweise für die Nutzung des Dienstes oder innerhalb des Dienstes verfügbarer Funktionen anfallende Kosten) nur die Kosten für den Datenverkehr des Internetzugangsdienstes an, d.h. es werden keine zusätzlichen Kosten für den Verwendungszweck der übertragenen Daten erhoben.
- 58 Auf Grundlage dieser generellen Beschreibung der Leistung erfolgt - nachdem unter 5 bis 7 auf die einzuhaltenden Verfahrensschritte eingegangen wird - unter 8 die Zuordnung der konkreten Leistungen/Produkte zum Markt.

---

<sup>41</sup> Die EU-Kommission hat in Anwendung des Digital Markets Act („Digitale Märkte – Gesetz“) die Konzerne Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta und Microsoft als so genannten „Gatekeeper“ benannt. Unternehmen, die als Gatekeeper identifiziert wurden, müssen die aus dem Digital Markets Act erwachsenden Verpflichtungen erfüllen. Hierzu gehört u.a. die Herstellung von Interoperabilität zwischen Messengerdiensten. Die Unternehmen sind jedoch nur verpflichtet, die Möglichkeit zur Verknüpfung mit ihren Diensten anzubieten. Inwieweit andere Diensteanbieter dieses Angebot annehmen, bleibt jedoch abzuwarten. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass es innerhalb der nächsten Jahre zu einer flächendeckenden Interoperabilität, wie sie bei Rufnummern für Mobile Dienste besteht, kommt.

## 4. Gang der Ermittlungen

- 59 Zur besseren Nachvollziehbarkeit, wie die Datenbasis gebildet wurde, soll zunächst der Gang der Ermittlungen erläutert werden. Am 09.04.2024 wurde die Datenabfrage Mobilfunkterminierung mit dem Einstellen eines Online-Fragebogen über das TK-Meldeportal gestartet. Beim TK-Meldeportal handelt es sich um ein browserbasiertes Formular-Management-System. Dieses Portal ermöglicht einen Datenaustausch zwischen der Bundesnetzagentur und Unternehmen. Dies erfolgt sowohl über interaktive Formulare, als auch über eine Up- und Downloadfunktion von Dateien. Im Vorfeld des Starts der Erhebung wurde hierzu ein förmliches Auskunftersuchen gemäß § 203 Abs.1 Satz 2 Nr.5 TKG an die Unternehmen gesandt. In diesem Zusammenhang wurden auch die Zugangsdaten der jeweiligen Unternehmen für das TK-Meldeportal übersendet. Die Unternehmen wurden verpflichtet, am Auskunftersuchen über das TK-Meldeportal teilzunehmen.
- 60 Der Fragebogen wurde über das TK-Meldeportal an 15 Unternehmen versendet. Dabei wurden diejenigen Unternehmen ausgewählt und befragt, die entweder als MNO, MVNO oder Diensteanbieter auf dem deutschen Markt tätig sind. Insbesondere wurden die Unternehmen befragt, die im Rahmen der Festlegung vom 26.10.2020 i.V.m. der Festlegung vom 15.03.2023 als marktmächtig eingestuft wurden. In Folge der Befragung wurden insgesamt zwölf Unternehmen als relevante Marktteilnehmer identifiziert, während drei<sup>42</sup> nicht (mehr) auf dem Markt tätig sind.
- 61 Der Erhebungsbogen umfasste verschiedene Blöcke, darunter Geschäftsmodell, Vertragsbeziehungen, Marktdefinition, Regulierungsbedürftigkeit sowie Ziele und Grundsätze der Regulierung. In den ersten beiden Blöcken lag der Fokus auf den Tätigkeitsbereichen der Unternehmen sowie auf deren Vertragsbeziehungen im Zusammenhang mit der Terminierung. In den drei letztgenannten Blöcken wurden überwiegend Erfahrungen bzw. Einschätzungen der Unternehmen u.a. zu Austauschbarkeit, Wettbewerbsbehinderungen und der allgemeinen Regulierungsbedürftigkeit abgefragt. Zudem wurden Daten zu Transitleistungen und zur Preissetzung auf Vorleistungsebene erhoben.
- 62 Die Angaben, die die Unternehmen im Rahmen des Auskunftersuchens gemacht haben, sind (zum Teil unter Kennlichmachung) an den entsprechenden Stellen in die Definition und die Analyse eingeflossen.

---

<sup>42</sup> Hierbei handelt es sich um die [BuG], die [BuG] sowie die [BuG].

## 5. Nationale Konsultation

63 (Leer)

## 6. Einvernehmen des Bundeskartellamtes

64 (Leer)

## 7. Europäisches Konsolidierungsverfahren

65 (Leer)

## 8. Marktabgrenzung

- 66 Eine ordnungsgemäße Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen kann nur in einem sachlich und räumlich definierten Markt erfolgen.<sup>43</sup> Die Definition des relevanten Marktes – sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht – ist somit kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die wettbewerblichen Bedingungen analysieren zu können, um festzustellen, ob eine sektorspezifische Regulierung des relevanten Marktes erforderlich ist oder nicht.<sup>44</sup> Eine sachgerechte Marktdefinition bildet die Grundlage für die unter 10.2 erfolgende Prüfung auf ein Vorliegen der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit des Marktes und schließlich auch für eine ggf. erfolgende Prüfung auf ein Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.<sup>45</sup> Im Rahmen der Marktabgrenzung ist daher zu ermitteln, welchen Wettbewerbskräften sich die betroffenen Unternehmen überhaupt zu stellen haben.
- 67 Die Bundesnetzagentur grenzt die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts ab, § 10 Abs. 1 TKG i. V. m. Art. 64 Abs. 3 EKEK. Dabei trägt sie gem. § 10 Abs. 2 TKG (beruhend auf Art. 64 Abs. 3 EKEK) der Märkteempfehlung und den Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste<sup>46</sup> (im Folgenden: „SMP-Leitlinien“) weitestgehend Rechnung.
- 68 In diesem Kapitel wird überprüft, ob der Märkteempfehlung gefolgt wird, oder ob es aufgrund nationaler Besonderheiten gerechtfertigt erscheint, hiervon abzuweichen. Dazu werden zunächst die Grundlagen der Marktabgrenzung erläutert (Siehe 8.1) und das Ausgangsprodukt beschrieben (siehe 8.2), um im nächsten Schritt die sachliche Marktabgrenzung auf Endkundenebene (siehe 8.3.1) und auf Vorleistungsebene (siehe 8.3.2) vorzunehmen. Im Anschluss an die sachliche Marktabgrenzung wird der räumliche Markt bestimmt (siehe. 8.4).

### 8.1. Grundlagen der Abgrenzung

- 69 Durch die oben genannten Vorgaben wird für das Vorgehen zur sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung ein Rahmen gesteckt. Dieser Rahmen setzt sich insbesondere durch die „Pflicht“ zur Berücksichtigung der Märkteempfehlung (siehe 8.1.1) auf der einen Seite und den bestehenden Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur (siehe 8.1.2) auf der anderen Seite zusammen. Das grundsätzliche Vorgehen (siehe 8.1.3) wird durch die Vorgaben weitgehend vereinheitlicht.

---

<sup>43</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien, Rn. 46.

<sup>44</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien, S. 21.

<sup>45</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien, S. 7.

<sup>46</sup> EU-Kommission, Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 2018/C 159/01, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 159/1 vom 7. Mai 2018.

### 8.1.1. Berücksichtigung der Märkteempfehlung

- 70 Die Märkteempfehlung selber besitzt als Empfehlung im Sinne von Art. 288 UAbs. 5 AEUV keine originäre Rechtsverbindlichkeit. Es entspricht jedoch generell der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)<sup>47</sup>, dass Empfehlungen der EU-Kommission einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte unterliegen, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zur Durchführung von Unionsrecht erlassender innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.<sup>48</sup> Dies gilt umso mehr, wenn das nationale Recht gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 TKG in Umsetzung von Art. 64 Abs. 3 EKEK ausdrücklich vorschreibt, der Märkteempfehlung „weitestgehend“ Rechnung zu tragen.<sup>49</sup> Nach summarischer Prüfung der EU-Kommission kommen die in der Märkteempfehlung aufgeführten Märkte in der Regel für eine Regulierung in Betracht und begründen eine Art „Anfangsverdacht“ für ein regulatorisches Einschreiten.<sup>50</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat noch zu Art. 15 Abs. 1 und 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 3 TKG 2004 festgestellt, dass diese eine gesetzliche Vermutung dafür begründen, dass solche Märkte ebenso in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig seien.<sup>51</sup> Diese Normen wurden in Art. 64 Abs. 3 EKEK sowie § 10 Abs. 1, 2 Satz 1 Nr. 1 und § 11 Abs. 7 TKG zumindest in ähnlicher Formulierung (ohne Änderung des Sinns) beibehalten, sodass die hierin festgehaltenen Grundsätze sowie deren gerichtliche Auslegung weiterhin gelten.
- 71 Die damals noch „weitestgehende Berücksichtigung“ bzw. das heute „weitestgehend Rechnung Tragen“ erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkteempfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zukommt. Allerdings geht damit keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen. Denn unter der weitestgehenden Berücksichtigung der Märkteempfehlung bei der Bestimmung der für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte ist nicht die unumstößliche Wiedergabe der dort genannten Märkte zu verstehen. Naturgemäß können die von der EU-Kommission zur Prüfung empfohlenen Märkte nur den europäischen Durchschnitt widerspiegeln. Demzufolge weisen auch Art. 64 Abs. 3 S. 3 i. V. m. Art. 32 Abs. 4 S. 1 lit. a) EKEK sowie Erwägungsgrund Nr. 21f. und Empfehlung Nr. 2 der Märkteempfehlung ausdrücklich darauf hin, dass

---

<sup>47</sup> Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird der EuGH amtlich lediglich als „Gerichtshof“ bezeichnet, das ehemalige Gericht erster Instanz (EuG) als „Gericht“. Gleichwohl wird aus Gründen der Eindeutigkeit vorliegend der EuGH weiterhin als Europäischer Gerichtshof bezeichnet.

<sup>48</sup> EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi.

<sup>49</sup> Vgl. zur leicht anderslautenden Formulierung i.R.d. alten Rechtslage BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13 und zur Wirkung von Empfehlungen der EU-Kommission generell auch EuGH, Urteil vom 15.09.2016. Rs. C-28/15 – *KNP u.a./ ACM* (dies im Kontext von Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 RRL bzgl. Harmonisierungsmaßnahmen).

<sup>50</sup> Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11, 13; siehe auch: EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 7 i.V.m. 21.

<sup>51</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13; siehe hierzu auch die Aufnahme in die Gesetzgebung, Bundestags-Drucksache 19/26108 vom 25.01.2021 (kurz BT-Drs. 19/26108), Zu § 10 (Marktdefinition), Zu Absatz 2.

die nationalen Regulierungsbehörden Märkte festlegen können, die von denen der Märkteempfehlung abweichen.<sup>52</sup> Liegen bspw. etwaige, vom europäischen Standard divergierende, spezifische nationale Besonderheiten vor, kann insbesondere dies ein solches Abweichen von der Märkteempfehlung rechtfertigen.<sup>53</sup>

- 72 Gegenstand der sachlichen (und auch der räumlichen) Marktabgrenzung des Marktes Nr. 2 der Märkteempfehlung 2014 ist die „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“. Allerdings sieht die Märkteempfehlung, wie eingangs dargelegt, diesen Markt nun nicht mehr vor. Trotzdem ist eine erneute Untersuchung des Marktes erforderlich, weil sowohl der Widerruf (§ 13 Abs. 2 TKG) als auch die Beibehaltung oder Änderung von auferlegten Verpflichtungen (§ 13 Abs. 1 TKG) – wie aus den §§ 13 Abs. 7, 15 Abs. 3 Satz 1 TKG in Zusammenhang mit Erwägungsgrund 22 der Märkteempfehlung hervorgeht – einer erneuten Marktuntersuchung bedürfen.
- 73 Der „Pflicht“ zur Berücksichtigung der Märkteempfehlung bei der Abgrenzung von Telekommunikationsmärkten steht jedoch auch ein Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur bei der Marktabgrenzung gegenüber.

#### **8.1.2. Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur**

- 74 In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 1 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>54</sup> Dies trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10 f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.<sup>55</sup> Auch die EU-Kommission hat in der den SMP-Leitlinien vorhergehenden Fassung vom 11. Juli 2002<sup>56</sup> ausdrücklich ausgeführt, dass den nationalen Regulierungsbehörden bei der Ausübung ihrer (sämtlichen) Befugnisse gemäß Art. 15 und 16

---

<sup>52</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht hat mit o. g. Urteil vom 02.04.2008, Az. 6 C 14.07, Rn. 25 festgestellt, dass die nationalen Regulierungsbehörden – unter Beachtung der in der Märkteempfehlung und in den Marktanalyse-Leitlinien dargelegten Grundsätze und Methoden – über die im Anhang der Empfehlung aufgelisteten Telekommunikationsmärkte hinaus zusätzliche Märkte definieren oder aber empfohlene Märkte weiter oder enger abgrenzen können als empfohlen.

<sup>53</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgründe Nr. 7 und 21f.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Az. 6 C 14.07, S. 14; VG Köln, Az. 1 K 2924/05, S. 16.

<sup>54</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f. Dies bestätigend stellte das BVerfG mit Nichtannahmebeschluss vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, zwischenzeitlich fest, dass es unter Berücksichtigung der Gesetzssystematik, des Normzwecks und des unionsrechtlichen Hintergrunds der Bestimmungen vertretbar sei, diesen Regelungen die Einräumung eines weitreichenden Beurteilungsspielraums der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde bei der Marktdefinition und -analyse beizumessen.

<sup>55</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

<sup>56</sup> EU-Kommission, Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 11.07.2002, 2002/C 165/03, veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. C 165/6.



Rahmenrichtlinie<sup>57</sup> „aufgrund der komplizierten ineinandergreifenden Faktoren (wirtschaftlicher, sachlicher und rechtlicher Art), die bei der Definition relevanter Märkte und bei der Ermittlung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gewürdigt werden müssen“, ein weit reichender „Ermessensspielraum“<sup>58</sup> zuzubilligen sei.<sup>59</sup> Diese Ausführungen finden sich auch im „Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission – Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services“ (im Folgenden: „Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien“), welches eine die aktuellen SMP-Leitlinien begleitende Handlungsempfehlung darstellt, wieder.<sup>60</sup>

### 8.1.3. Vorgehensweise in der sachlichen Marktabgrenzung

- 75 Zu einem sachlich relevanten Markt gehören – nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts – diejenigen Produkte, die wegen ihrer objektiven Merkmale, der Wettbewerbsbedingungen und der Struktur von Angebot und Nachfrage hinreichend austauschbar bzw. substituierbar sind.<sup>61</sup>
- 76 Die Nachfrage nach Vorleistungsprodukten ist grundsätzlich eine abgeleitete Nachfrage. Ihr Umfang orientiert sich üblicherweise unmittelbar an der Nachfrage der Endkunden. Daher ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Marktanalyse eine Beurteilung des oder der relevanten sachlichen Endkundenmärkte. Zunächst sind somit für diese die nachfrageseitige und angebotsseitige Substituierbarkeit im Überprüfungszeitraum zu betrachten.<sup>62</sup>
- 77 Ausgehend von dem bzw. den so sachlich abgegrenzten Endkundenmarkt bzw. Endkundenmärkten wird in der Folge der zu überprüfende Vorleistungsmarkt untersucht und unter Berücksichtigung der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit der Produkte sachlich abgegrenzt. Der Vorleistungsmarkt, der dem Endkundenmarkt, auf dem die Wettbewerbsprobleme festgestellt wurden, am weitesten vorgelagert ist, wird als erstes einer Überprüfung unterzogen.<sup>63</sup> Im Rahmen der Überprüfung des Vorleistungsmarktes – hier die Mobilfunkterminierung – ist sodann jeglicher Wettbewerbsdruck, der sich auf den Endkundenmarkt auswirkt, zu berücksichtigen. Hierbei ist maßgeblich zu beachten, ob Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt auch ohne Regulierung des

---

<sup>57</sup> EU-Kommission, Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie).

<sup>58</sup> Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

<sup>59</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2002, Rn. 22 und Rn. 71.

<sup>60</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien 2018, S. 22: „In applying ex ante the concept of dominance, NRAs must be accorded discretionary powers correlative to the complex character of the economic, factual and legal situations that will need to be assessed.“

<sup>61</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 33

<sup>62</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 26.

<sup>63</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 25; siehe auch: EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 26.

betrachteten Vorleistungsmarktes bestehen kann. Gemäß der Märkteempfehlung sowie den SMP-Leitlinien sollte die nationale Regulierungsbehörde den betreffenden Vorleistungsmarkt grundsätzlich nur analysieren, wenn auf dem verbundenen Endkundenmarkt in der Vorausschau ohne eine Vorabregulierung der entsprechenden relevanten Vorleistungsmärkte kein wirksamer bzw. potentieller Wettbewerb besteht.<sup>64</sup> Damit bildet die Analyse der korrespondierenden Endkundenmärkte auch für die später erfolgende Festlegung von Vorleistungsmärkten, die für eine Regulierung in Betracht kommen, den Ausgangspunkt.<sup>65</sup> Folglich sind die Festlegung des Endkundenmarktes sowie die Wettbewerbssituation auf diesem ausschlaggebend für die weitere Prüfung.

- 78 Die vorliegende Abgrenzung des sachlich relevanten (Endkunden- und Vorleistungs-) Marktes konzentriert sich darauf, diejenigen Produkte oder Dienstleistungen zu identifizieren, die in einer aktuellen oder potenziellen Konkurrenzsituation mit denjenigen Produkten oder Dienstleistungen stehen, die den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden. Ob und inwieweit das Angebot bestimmter Produkte oder Dienstleistungen vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen unterliegt, ist in einer Gesamtschau verschiedener Kriterien zu ermitteln. Die beiden wichtigsten sind die bereits erwähnten: Nachfrage- und Angebotssubstitution.
- 79 Die zu überprüfenden Märkte werden folglich vorausschauend, insbesondere unter Berücksichtigung der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit, über den in der vorliegenden Marktanalyse betrachteten Zeitraum bestimmt. Hinsichtlich der nachfrageseitigen Austauschbarkeit ist dabei auf die Sicht des (End-)Kunden abzustellen, hinsichtlich der angebotsseitigen Austauschbarkeit auf die Perspektive eines Anbieters.
- 80 Mittels des Kriteriums der Nachfragesubstitution<sup>66</sup> wird demnach festgestellt, inwieweit Kunden (zum einen auf Endkundenebene, zum anderen auf Vorleistungsebene) bereit sind, das fragliche Produkt oder den fraglichen Dienst durch andere Produkte oder Dienste zu ersetzen.
- 81 Das Kriterium der Angebotssubstitution<sup>67</sup> dient hingegen der Feststellung, ob andere Anbieter als die des fraglichen Produkts oder Dienstes ihre Produktion unmittelbar oder kurzfristig umstellen bzw. die relevanten Produkte oder Dienste anbieten würden, ohne dass erhebliche Zusatzkosten für sie entstehen.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgründe 23 f. sowie SMP-Leitlinien 2018, Rn. 18.

<sup>65</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund Nr. 23 sowie SMP-Leitlinien 2018, Rn. 15. Zum „modifizierten Greenfield-Ansatz“ vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 16, 17.

<sup>66</sup> Im Folgenden auch „nachfrageseitige Substituierbarkeit“.

<sup>67</sup> Im Folgenden auch „angebotsseitige Substituierbarkeit“ oder „Angebotsumstellungsflexibilität“.

<sup>68</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 28.

- 82 Teil eines Endkundenmarktes sind dann sämtliche Erzeugnisse oder Dienstleistungen, die von den Kunden hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise oder ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als austauschbar oder substituierbar angesehen werden. Es sind alle Produkte oder Dienste zusammenzufassen, die von den Verbrauchern für denselben Zweck (Endzweck) verwendet werden.<sup>69</sup>
- 83 Die EU-Kommission führt als eine mögliche Methode, die nachfrageseitige und die angebotsseitige Substituierbarkeit zu prüfen, den hypothetischen Monopolistentest (sog. SSNIP-Test, small but significant and non-transitory increase in price) an. Im Rahmen dieses Tests wird betrachtet, was geschähe, wenn sich eine kleine, aber signifikante und anhaltende Preiserhöhung bei einem bestimmten Produkt oder Dienst ereignen würde, während die Preise sämtlicher anderer Produkte oder Dienste konstant blieben („relative Preiserhöhung“). Von einer Reaktion geht die EU-Kommission bei einer Preiserhöhung im Bereich zwischen 5% und 10% aus. Die EU-Kommission verdeutlicht bezüglich einer möglichen Anwendung eines solchen Tests allerdings auch, dass dieser nicht durchgeführt werden muss. Das ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn bereits aufgrund objektiver Merkmale, der Preise und des Verwendungszwecks die betrachteten Produkte oder Dienste ohnehin hinreichend austauschbar sind.<sup>70</sup>
- 84 Sind die Produkte vorrangig aus Nachfragersicht und gegebenenfalls auch aus Anbietersicht austauschbar, erübrigen sich i.d.R. Ausführungen zu weiteren Kriterien. Eine nicht vorliegende Angebotsumstellungsflexibilität führt jedenfalls nicht zu einer Verengung des Marktes, wenn die Nachfragesubstitution bereits festgestellt wurde. Denn die Nachfragesubstitution ist für die Marktdefinition die unmittelbarste und wirksamste disziplinierende Kraft - wie auch bereits die EU-Kommission verdeutlicht. Demgegenüber wirken die von der Angebotssubstituierbarkeit ausgehenden Wettbewerbskräfte im Allgemeinen weniger unmittelbar. Diese Verdeutlichung erfolgte zwar in der Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts, deren Grundsätze gelten jedoch auch im Bereich der sektorspezifischen Marktabgrenzung. Mit Blick auf die Angebotsumstellungsflexibilität wird im Folgenden stets von dem Vorhandensein regulierter Vorleistungsprodukte abstrahiert. Diese würden schließlich dazu führen, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität durch die kurzfristige Möglichkeit der Inanspruchnahme regulierter Vorleistungsprodukte immer zu bejahen wäre. Eine Prüfung sonstiger Merkmale ist gleichwohl angezeigt, wenn das danach vorliegende Ergebnis die vorherrschenden Wettbewerbsbedingungen nicht angemessen abbilden kann. In einem solchen Fall ist unter Beachtung weiterer Kriterien abzuwägen, ob eine Einengung oder Ausweitung der Marktabgrenzung die Wettbewerbsbedingungen zutreffender widerspiegelt.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 33.

<sup>70</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 37.

<sup>71</sup> Vgl. Geers, in: Arndt/Fetzer/Scherer (Hrsg.), TKG, § 10 Rn. 18f.

- 85 Insbesondere können von dem relevanten Markt Produkte erfasst werden, die zwar nicht unmittelbar austauschbar sind, aber wegen einer bestehenden Substitutionskette in die Marktdefinition einbezogen werden sollten.<sup>72</sup> Um eine zu große Ausdehnung des Marktes zu vermeiden, muss die Existenz einer Substitutionskette hinreichend nachgewiesen werden. Hierbei sei auch eine gegenseitige Preisabhängigkeit an den beiden Endpunkten der Kette nachzuweisen.<sup>73</sup> Die EU-Kommission führt hinsichtlich des Nachweises einer Substitutionskette an, dass dieser für Produkte A und C üblicherweise als geführt anzunehmen ist, wenn sowohl der Preis von Produkt A als auch von Produkt C durch die Preissetzung eines mit beiden Produkten substituierbaren Produktes B beeinflusst ist.<sup>74</sup>
- 86 Die Grundsätze des europäischen Wettbewerbsrechts sind gemäß Art. 64 EKEK auch für die sektorspezifische Abgrenzung der Telekommunikationsmärkte maßgeblich und in den dabei weitestgehend zu berücksichtigenden Leitlinien zusammenfassend dargestellt. Dabei können sich die von Wettbewerbsbehörden für wettbewerbsrechtliche Zwecke definierten Märkte von den auf Basis des Regulierungsrechts und der Märkteempfehlung definierten Märkten unterscheiden. Darauf weisen die SMP-Leitlinien ausdrücklich hin.<sup>75</sup>
- 87 Anhand dieser grundsätzlich zugrunde zu legenden Vorgehensweise wird unter weitest möglicher Beachtung der Märkteempfehlung im Rahmen des Beurteilungsspielraums und ausgehend von dem im Folgenden beschriebenen Ausgangsprodukt der Markt sachlich und räumlich abgegrenzt (siehe 8.3 und 8.4).

## 8.2. Ausgangsprodukt

- 88 Die Marktabgrenzung geht von der kleinsten angebotenen Leistungseinheit eines bestimmten Netzbetreibers aus.
- 89 Das zu den Vorleistungsmärkten der Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze korrespondierende Endkundenprodukt umfasst durch die Adressierung und Identifizierung der Teilnehmer auf Basis der Rufnummer für Mobile Dienste grundsätzlich die Realisierung von Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste in Deutschland. In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Technologieneutralität sind dabei sämtliche Arten von Anrufleistungen einzubeziehen, d. h. unabhängig von ihrer

---

<sup>72</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 43. Substitutionsketten liegen vor, wenn nachgewiesen werden kann, dass zwar die Produkte A und C nicht unmittelbar austauschbar sind, das Produkt B aber ein Substitut sowohl für das Produkt A als auch für das Produkt C ist und folglich die Produkte A und C demselben Produktmarkt zugeordnet werden können, da der Preis dieser Produkte durch die Substitutionsmöglichkeit aufgrund des Produktes B beeinflusst werden könnte. Dieselben Überlegungen gelten für die Definition des räumlich relevanten Marktes.

<sup>73</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Fn. 39 zu Rn. 43.

<sup>74</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 43; die EU-Kommission legt in der Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 32 dar, dass derzeit im Allgemeinen weiterhin von einem Vorliegen einer solchen Substitutionskette sowohl mit Blick auf verschiedene Bandbreiten als auch Technologien auszugehen ist.

<sup>75</sup> Vgl. EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 10.

technischen Realisierung (sowohl über zellulare Mobilfunknetze als auch über das Internet) sowie vom Gesprächsursprung (Originierung).

- 90 Entsprechend dem Ausgangspunkt auf Endkundenebene bildet ausgerichtet am nummerngestützten Abgrenzungsansatz für die Untersuchung des Umfangs des relevanten Marktes bzw. der relevanten Märkte für die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze die Zuleitung von Verbindungsverkehr zu Rufnummern für Mobile Dienste das Ausgangsprodukt. Ausgehend hiervon gilt es zu bewerten, ob auch weitere Leistungen dem relevanten Markt zuzuordnen sind.
- 91 Vor dem Einstieg in die konkrete Definition wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um eine erstmalige Prüfung des in Rede stehenden Marktes handelt, sondern dass hier eine Überprüfung von bereits für diesen Markt vorliegenden Ergebnissen der Marktdefinition (und -analyse) nach § 15 Abs. 3 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Festlegungen beibehalten werden bzw. auf diese verwiesen wird. Dies erfolgt soweit sich die den dortigen Ergebnissen zugrundeliegenden Gesichtspunkte und Marktgegebenheiten (Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbieter- bzw. Nachfragersicht, Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen, technologische Innovationen, Geschäftsmodelle der Wettbewerber etc.) seit der letzten Untersuchung nicht maßgeblich geändert haben.

### **8.3. Sachliche Marktabgrenzung**

#### **8.3.1. Endkundenebene**

- 92 Bei der Bestimmung der Vorleistungsmärkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, bildet die Analyse der entsprechenden Endkundenmärkte den Ausgangspunkt.<sup>76</sup> Diese sogenannte „abgeleitete Nachfrage“ kann indirekt den Wettbewerbsdruck auf der Vorleistungsebene beeinflussen, weshalb sie als indirekter Wettbewerbsdruck im Rahmen der Analyse zu beachten ist.
- 93 Um den sachlichen Markt auf Endkundenebene festzulegen, wird im Folgenden die Austauschbarkeit des Ausgangsprodukts (siehe Rn. 89) mit der Festnetztelefonie (siehe 8.3.1.1), elektronischer Textbasierter Kommunikation (siehe 8.3.1.2) und nummernunabhängigen TK-Diensten (siehe 8.3.1.3) geprüft.

##### **8.3.1.1. Austauschbarkeit zu Festnetztelefonie**

- 94 Grundsätzlich können Anrufe zu Rufnummern für Mobile Dienste in bestimmten Fällen durch Anrufe zu einem Festnetzanschluss des gewünschten Teilnehmers ersetzt werden. Dies erfordert jedoch, dass der angerufene Teilnehmer einen Festnetztelefonieanschluss hat und diesen auch nutzt. Darüber hinaus ist wesentlicher Zweck des Anrufs zu einer Rufnummer für Mobile Dienste die mobile Erreichbarkeit. Diese Eigenschaft fehlt der Festnetztelefonie insbesondere durch ihren stationären

---

<sup>76</sup> Vgl. EU-Kommission, Leitlinien, Rn. 15.

Charakter (bis auf wenige Sonderfälle wie bspw. das Umleiten von Anrufen zum Festnetztelefon auf das Mobiltelefon).

- 95 Aus diesen Gründen ist eine hinreichend enge Substituierbarkeit durch die Festnetztelefonie nach wie vor nicht gegeben (siehe ausführlicher Kap. 8.2.2.1 der Festlegung vom 26.10.2020).

#### **8.3.1.2. Elektronische textbasierte Kommunikation**

- 96 Elektronische textbasierte (nummergebundene) Kommunikation (bspw. per SMS) erlaubt grundsätzlich einen Austausch von Informationen. Allerdings findet die Kommunikation weder als bidirektionale Sprachkommunikation zwischen den Teilnehmern, noch in Echtzeit statt. Somit werden wesentliche Merkmale eines Sprachanrufs (u. a. direkter Sprachaustausch, Übertragung weiterer Kommunikationsmerkmale wie Tonfall, Lautstärke etc.) bei dieser Art der Kommunikation nicht erfüllt. Eine hinreichend enge Substituierbarkeit ist durch die elektronische textbasierte Kommunikation damit ebenfalls nicht gegeben.

#### **8.3.1.3. Austauschbarkeit mit nummernunabhängigen TK-Dienste**

- 97 Eine grundlegende Funktion nummernunabhängiger TK-Dienste (früher „OTT-Dienste“), die Internettelefonie ermöglichen, ist die Durchführung mobiler, bidirektionaler Sprachkommunikation in Echtzeit. Technische Umsetzung und Funktion bzw. Bedienung von nummernunabhängigen TK-Diensten unterscheiden sich dabei von der der Rufnummern für Mobile Dienste (bzw. „klassischen“ nummernabhängigen Diensten).<sup>77</sup> Für die Prüfung der Austauschbarkeit zu Mobilien Diensten ist (ausschließlich) die Telefoniefunktion relevant.
- 98 Die EU-Kommission führt in der Explanatory Note zur Märkteempfehlung aus, dass die Telefonie über nummerngebundene TK-Dienste in den nächsten Jahren stagnieren oder zurückgehen, während die Nutzung von nummernunabhängigen TK-Diensten („OTT-Sprach- und Nachrichtendiensten“) weiter ansteigen werde. Es sei eine Vielzahl nummernunabhängiger TK-Dienste entstanden, welche als Wettbewerbskraft gegenüber bestimmten Endkundendiensten, hier insbesondere hinsichtlich Videoinhalten, Cloud- sowie IoT -Dienstleistungen, erhebliche Bedeutung erlangt hätten. Nicht gemanagte VoIP-Dienste wie die nummernunabhängigen TK-Dienste hätten jedoch noch nicht dieselbe Funktionalität wie die klassische Telefonie bzw. nummerngebundene TK-Dienste. Um Anrufe abzusetzen oder zu empfangen, müssten beide Nutzer bei demselben Dienst angemeldet sein, während das verwendete Gerät (z.B. Smartphone, Tablet-PC oder Laptop/PC) eingeschaltet sein muss. Dennoch sei davon auszugehen, dass die Bedeutung dieser Dienste weiter zunehme und sich dies insbesondere auf den Endkundenmarkt auswirke. Dies könne als indirekter Wettbewerbsdruck Beachtung finden. Insgesamt könnten nummernunabhängige TK-Dienste als nicht-gemanagte VoIP-Dienste aktuell daher aber noch nicht als Teil des Marktes betrachtet werden.

---

<sup>77</sup> Für die genaue Beschreibung und Abgrenzung siehe Kap. 2.4.

99 Sowohl in der Festlegung vom 26.10.2020 als auch in jener zur „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ werden nummernunabhängige TK-Dienste nicht als Substitute zur klassischen (Mobilfunk-) Telefonie betrachtet. Dabei sind folgende Annahmen bzw. Gründe entscheidend:<sup>78</sup>

100 Zwar kommt es nach wie vor zu Verschiebungen von Mobilfunkgesprächen hin zur Nutzung nummernunabhängiger TK-Dienste, dennoch bestehen für die Nutzung dieser Dienste besondere technische und funktionale Voraussetzungen. Man benötigt hierfür ein geeignetes mobiles Endgerät (Smartphone) und mobiles Internet, sowie die Verfügbarkeit des entsprechenden Dienstes (Installation der entsprechenden Anwendung auf dem Endgerät). Darüber hinaus hat sich an der Situation bezüglich der (bisher nicht vorhandenen) any-to-any-Erreichbarkeit nichts geändert. Nach wie vor ist die Nutzung desselben Dienstes (und damit im Sinne des so genannten Multihomings auch mehrerer Dienste) erforderlich, um eine umfassende Konnektivität sicherzustellen. Die Kommunikationsmöglichkeiten für Nutzer unterschiedlicher Dienste bleibt grundsätzlich ausgeschlossen,<sup>79</sup> wodurch auch der Anteil des substituierbaren Kommunikationsvolumens weiterhin beschränkt ist. Gerade formale Kommunikationsanlässe (bspw. Behördenkommunikation oder berufliche Telefonate) sind über nummernunabhängige TK-Dienste weitgehend nicht realisierbar.

101 An der Gültigkeit der Ergebnisse, die die vorangegangenen Marktanalysen diesbezüglich getroffen haben, hat sich aus Sicht der Bundesnetzagentur nichts geändert. Eine (wesentliche) Veränderung der Gegebenheiten ist nicht ersichtlich. Nach wie vor ist eine hinreichend enge Austauschbarkeit zwischen Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste und Anrufen über nummernunabhängige TK-Dienste nicht anzunehmen. Derartige Dienste werden deshalb weiterhin nicht dem korrespondierenden Endkundenmarkt zugerechnet.

### 8.3.2. Vorleistungsebene

102 Im Folgenden wird zunächst der nummerngestützte Ansatz skizziert (siehe 8.3.2.1). Daraufhin wird die Austauschbarkeit aus Nachfrager- und Anbietersicht (siehe 8.3.2.2), sowie die Austauschbarkeit mit der Anrufzustellung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten (siehe 8.3.2.3) und zu so genannten Homezone-Geschäftsmodellen mit zusätzlicher Ortsnetzzufnummer (siehe 8.3.2.4) geprüft. Das Ergebnis wird sodann kurz zusammengefasst (siehe 8.3.3).

---

<sup>78</sup> Für weitergehende Ausführungen siehe Bundesnetzagentur, Festlegung zum markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten vom 15.12.2023, Az. BK 1-23/001, Kap. 9.1.1.2 (Austauschbarkeit Festnetztelefonie mit nummernunabhängigen TK-Diensten). Diese Ausführungen sind zwar bezogen auf die Festnetztelefonie, jedoch weitgehend übertragbar auf die Mobilfunktelefonie.

<sup>79</sup> Siehe hierzu Rn. 57 und zur Interoperabilität von Messengerdiensten insbesondere Fn. 41.

### 8.3.2.1. Grundlagen des nummerngestützten Ansatzes

- 103 Die Ausführungen der EU-Kommission in der Explanatory Note zur Märkteempfehlung bestätigen die bereits in der Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014 geäußerten Ansichten zur sachlichen und räumlichen Definition des zugrundeliegenden Marktes (siehe Rn. 30ff.). Die EU-Kommission bekräftigt hier insbesondere nochmal den Vorzug eines nummernbasierten vor einem netzbasierten Abgrenzungsansatz.<sup>80</sup> Da in diesem Zusammenhang nach wie vor der Märkteempfehlung gefolgt wird, ergeben sich keine beachtlichen Abweichungen von den Darstellungen der Festlegung vom 26.10.2020.
- 104 Die Märkteempfehlung 2014 geht von der Marktabgrenzung „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ aus. Diese Abgrenzung wird nach wie vor in der letzten Überprüfung der Märkteempfehlung aufgegriffen.<sup>81</sup> Vor dem Hintergrund wird im Folgenden überprüft, ob diesem Abgrenzungsansatz in sachlicher Hinsicht gefolgt werden kann, oder ob nationale Besonderheiten bestehen, die ein Abweichen von der Märkteempfehlung unumgänglich erscheinen lassen.
- 105 In Anbetracht der Zulässigkeit verschiedener technischer Varianten zur Realisierung der tatsächlichen Leistung der Anrufzustellung (siehe Ausführungen oben unter 3.3) werden diese Leistungen unabhängig von ihrer technischen Ausgestaltung in den relevanten Markt einbezogen. Dies deckt sich auch mit der Auffassung der Europäischen Kommission, dass der Vorleistungsmarkt für die Mobilfunkterminierung in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Technologieneutralität verschiedene Netzwerktechnologien umfasst.<sup>82</sup>
- 106 Des Weiteren wird ein rufnummerngestützter Ansatz zur Marktabgrenzung angewendet. Da dies bereits etablierter Praxis entspricht, wird das Vorgehen an dieser Stelle lediglich kurz umrissen.<sup>83</sup> Anders als bspw. ein netzgestützter Ansatz, erlaubt es die gewählte Vorgehensweise, alle relevanten Anbieter zu erfassen. Gleichzeitig unterliegen vergleichbare Vorleistungen vorhersehbar auch den gleichen regulatorischen Bedingungen. Insbesondere einzelne Anbieter Mobiler Dienste (wie bspw. Anbieter von Anrufsammeldiensten oder sonstigen Mobilien Diensten) und M(V)NO könnten mit einem rein netzgestützten Ansatz unbegründeterweise aus dem Markt fallen. Diese sind häufig nicht als Netzbetreiber im üblichen Sinn tätig, sondern bieten die entsprechenden Leistungen derart an, dass deren Umsetzung zumindest teilweise keine klassische Mobilfunkinfrastruktur in Form eines

---

<sup>80</sup> Siehe hierzu: EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.1 (zur sachlichen Marktabgrenzung) und 4.2.2 (zur räumlichen Marktabgrenzung).

<sup>81</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 42 sowie Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2. (S. 71) bzw. 4.2.1 (S. 72).

<sup>82</sup> Vgl. Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, S. 28.

<sup>83</sup> Für tiefere Erklärungen wird auf die Festlegung vom 26.10.2020, Kap. 8.3.1.1, verwiesen.



öffentlichen zellularen Mobilfunknetzes erfordert. Darüber hinaus trägt dies der Technologieneutralität Rechnung.

107 Die Anrufzustellung hängt entscheidend von den Nutzungsrechten des Diensteanbieters an den entsprechenden Rufnummern für Mobile Dienste ab, da diese maßgeblich für die Kontrolle über Verbindungen zu einer bestimmten Rufnummer für Mobile Dienste sind. Die Nutzungsrechte bilden damit das Schlüsselement der Marktabgrenzung des Vorleistungsmarkts der Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze.

108 Durch Zuteilung erworbene Nutzungsrechte an Rufnummern (§ 108 Abs. 1 TKG, § 4 Telekommunikations-Nummerierungsverordnung – TNV) vermitteln dem originären Zuteilungsnehmer grundsätzlich die Hoheit der Verkehrsführung eines Gesprächs (Routing der Verbindung). Er besitzt auch das Recht zur Vornahme oder Veranlassung der Schaltung abgeleitet zugeteilter Rufnummern. Deshalb ist es grundsätzlich nur dem originären Zuteilungsnehmer möglich, die Leistung der Anrufzustellung zu realisieren bzw. zu veranlassen. Die Verkehrsführungshoheit kann auf einen anderen Anbieter übergehen, wenn der originäre Zuteilungsnehmer mit diesem eine Netznutzungsvereinbarung abschließt oder wenn ein Endkunde seine Rufnummer gemäß § 59 TKG im Rahmen eines Anbieterwechsels portiert. Übernimmt der Anbieter, der die Hoheit über die Verkehrsführung zu der Rufnummer des angerufenen Teilnehmers hat, einen Anruf nicht, ist die Realisierung der Verbindung nicht möglich, d. h. der Anruf kommt nicht zustande.

109 Da dementsprechend die Anrufzustellung zu einer bestimmten Rufnummer für Mobile Dienste nicht durch die Dienstleistung eines konkurrierenden Anbieters ersetzt werden kann, verfügt ein Anbieter eines Mobilien Dienstes, in dessen Netz eine Rufnummer für Mobile Dienste geschaltet ist, über eine sog. *Bottleneck-Ressource*. In der Folge ist davon auszugehen, dass jeder Anbieter eines entsprechenden Mobilien Dienstes, in dessen Netz Rufnummern für Mobile Dienste geschaltet sind, a priori über ein ökonomisches Monopol bei der Anrufzustellung zu den eigenen Rufnummern für Mobile Dienste verfügt.

110 Die Eigenschaft des ökonomischen Monopols der Anrufzustellung zu einer definierten Rufnummer für Mobile Dienste leitet sich demnach nicht unmittelbar aus der Art des technischen Betreibermodells bzw. des gewählten Geschäftsmodells ab. Im Grundsatz ist entscheidend,

- ob ein Anbieter die Hoheit der Verkehrsführung zu den Rufnummern für Mobile Dienste und folglich über die technische Durchführung der Anrufzustellung in sein Netz hat und
- ob dieser als Netzbetreiber die Leistung der Anrufzustellung eigenständig im Rahmen von Netzzusammenschaltungen anbietet, womit eine potentielle Verhandlungshoheit hinsichtlich der Erbringung von Anrufzustellungsleistungen verbunden ist.

111 Der deutsche Nummernraum für die öffentliche Telekommunikation ist durch die Empfehlung E.164 der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) definiert. Innerhalb dieses Nummernraums wird ein Nummernbereich für Mobile Dienste bereitgestellt, der sich aktuell aus den Nummernteilbereichen (0)15, (0)160, (0)162, (0)163 und (0)17 zusammensetzt.

112 Der regulatorische Ansatz zur Marktabgrenzung muss unter Berücksichtigung der vorgenannten Regelungen die Möglichkeit bieten, alle relevanten und potenziell marktmächtigen Anbieter der Vorleistung der Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze zu erfassen.

113 Im Ergebnis gibt der Nummernplan die technischen Möglichkeiten zur Umsetzung eines Mobilien Dienstes vor. Dessen Ausgestaltung und die hiermit verbundene technologische Offenheit der Umsetzung Mobiler Dienste erfordert (auch weiterhin) einen nummerngestützten Ansatz der Marktabgrenzung

### **8.3.2.2. Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager und Anbieter (Betreiberindividuelle Mobilfunkterminierungsmärkte)**

114 Die Überprüfung des Vorleistungsmarktes dahingehend, ob die von den verschiedenen Anbietern angebotenen Vorleistungen der Anrufzustellung demselben sachlichen Markt zuzuordnen sind, erfolgt im Sinne der europarechtlichen Vorgaben insbesondere anhand der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit.<sup>84</sup>

115 Bei der Austauschbarkeit aus der Sicht der Nachfrager ist zu klären, inwieweit diese anstelle der Vorleistung der Anrufzustellung auf mögliche Alternativprodukte (bspw. im Fall einer Preiserhöhung) zurückgreifen können. Aus Sicht der Anbieter hingegen ist zu prüfen, ob diese ohne Weiteres auf andere Produkte umstellen und diese auch auf dem relevanten Markt anbieten könnten. Diesbezüglich liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich die in der aktuellen Festlegung vorgenommene Abgrenzung der sachlichen Märkte geändert hätte. Substitutionsmöglichkeiten für die Leistung der Anrufzustellung sind weder bekannt noch wurden solche von den befragten Unternehmen aufgezeigt. Auch die Angaben der aktuell befragten Unternehmen geben keinen Anlass dies zu bezweifeln.

116 Aus Sicht der Nachfrager liegen weiterhin insgesamt hinreichend homogene Wettbewerbsbedingungen vor, nach denen alle Terminierungen zu Rufnummern für Mobile Dienste, die von einem Anbieter ausgeführt werden, zu einem Produkt zusammengefasst werden können.<sup>85</sup>

117 Aufgrund der bereits zuvor angesprochenen Hoheit der Verkehrsführung zu bestimmten Rufnummern ist eine alternative Erbringung der Vorleistung durch einen dritten Anbieter grundsätzlich nicht möglich. Die Möglichkeit, das hierdurch entstehende Bottleneck zu umgehen

---

<sup>84</sup> Vgl. SMP-Leitlinien, Rn. 26.

<sup>85</sup> Vgl. Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, Kap. 2.5.

(z.B. über OTT-Anwendungen), ist weiterhin nicht ersichtlich. Aus Nachfragersicht besteht daher keine Austauschbarkeit zwischen einer konkreten Verbindung zu einer spezifischen Rufnummer für Mobile Dienste und der zu einer anderen. Der anrufende Endkunde bestimmt durch Anwahl einer spezifischen Rufnummer für Mobile Dienste, zu welchem Teilnehmer – und damit zu welchem Anbieter – die Verbindung herzustellen ist. Damit wird die Vorleistungsnachfrage maßgeblich auf Endkundenebene (mit-)bestimmt, da die Endkunden über die Wahl der Rufnummer ihren Anbieter sowie das Netz auswählen und den Terminierungsvorgang anstoßen. Der Nachfrager auf der Vorleistungsebene – also der Netzbetreiber – hat keine andere Möglichkeit, als diese spezifische Terminierungsleistung bei dem anderen Netzbetreiber nachzufragen. Entscheidend für die Nachfrage und die Festlegung der Entgelte für die Einzelterminierungen und die Zusammenschaltungsleistungen (auch unter Berücksichtigung dessen, dass diese durch die Delegierte Verordnung zwischenzeitlich einer einheitlichen Regelung unterworfen wurden) ist dabei nicht die einzelne Verbindung zu einer bestimmten Rufnummer, sondern die Gesamtheit der anfallenden Terminierungen im Rahmen von Zusammenschaltungsvereinbarungen. Auch das CPP-Prinzip beeinflusst weiterhin das Verhalten der anbietenden Netzbetreiber.

118 Aus Anbietersicht können Anrufzustellungsleistungen zu Rufnummern für Mobile Dienste eines bestimmten Netzbetreibers weiterhin nicht durch einen anderen Betreiber ersetzt werden. Alle Anrufzustellungsleistungen, die von einem Anbieter ausgeführt werden, sind zu einem betreiberindividuellen Markt zusammenzufassen. Aus Sicht der Anbieter scheidet eine direkte Substitution ebenfalls weiterhin aus. Wie bereits in der Festlegung vom 26.10.2020 dargestellt, verfügt ausschließlich der Anbieter, in dessen Netz die Rufnummer für Mobile Dienste geschaltet ist, über die Hoheit der Verkehrsführung eines Gesprächs. Nur er kann die Leistung der Anrufzustellung realisieren bzw. veranlassen. Daher kann keine unmittelbare Angebotssubstitution der Leistung der Anrufzustellung zu einer definierten Rufnummer für Mobile Dienste durch einen konkurrierenden Anbieter stattfinden. Nummernunabhängige TK-Dienste sind zudem – wie im Rahmen der Festlegung vom 26.10.2020 bereits festgehalten – nicht auf der Vorleistungsebene tätig, sondern konkurrieren unmittelbar auf der nachgelagerten Endkundenebene mit Mobilien Diensten.

### **8.3.2.3. Anrufzustellung von Verbindungen aus Non-EWR-Staaten**

119 Die Empfehlungen der Europäischen Kommission sehen vor, dass bei der sachlichen Abgrenzung des relevanten Produktmarktes im Rahmen der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen nicht nach dem Ursprung der Verbindung unterschieden wird. Das heißt, eine sachlich begründete Bildung von Teilmärkten im Rahmen des Marktdefinitions- und -analyseverfahrens in Abhängigkeit davon, ob eine Verbindung beispielsweise von einem Anschluss im In- oder Ausland bzw. von einem festen oder mobilen Anschluss ausgeht, ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Dies wird zusätzlich noch durch die in der Delegierten Verordnung getroffenen Maßnahmen gestützt. Neben den einheitlichen Terminierungsentgelten in und zwischen den

Mitgliedsstaaten bezieht sie auch Verbindungen mit Drittländern mit ein.<sup>86</sup> In Art. 1 Abs. 4 der Delegierten Verordnung ist sogar explizit die Geltung der festgelegten Entgelte (Art. 4, 5 der Delegierten Verordnung) für Anrufe, die von Drittlandsnummern abgehen, vorgesehen, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Anrufe mit Ursprung außerhalb der EU sind somit einbezogen.

120 Neben den bereits erwähnten Inhalten adressiert die EU-Kommission überdies insbesondere auch die Problematik des Ungleichgewichts, das aus der Geltung von (deutlich) höheren Zustellungsentgelten bei Anrufen an Drittlandsnummern resultiert.<sup>87</sup> In bestimmten Fällen kann danach gegenüber Drittstaaten von den vorgegeben Terminierungsentgelten abgewichen werden. Damit ist das in der Festlegung vom 26.10.2020 von den Unternehmen zum Teil aufgeworfene Problem von aus diskriminierenden bzw. überhöhten Entgelten für die Anrufzustellung außerhalb des EWR resultierenden Nachteilen<sup>88</sup> weitgehend ausgeräumt.

121 Außerdem begründet ein unterschiedliches Preissetzungsverhalten einzelner Betreiber aus Non-EWR-Ländern nach Ansicht der Bundesnetzagentur nach wie vor keine Anpassung des relevanten Marktes im Rahmen des Marktdefinitions- und Analyseverfahrens.<sup>89</sup>

#### **8.3.2.4. Homezone-Geschäftsmodelle mit zusätzlicher geografischer Rufnummer**

122 Im Weiteren werden sog. Homezone-Produkte vor dem Hintergrund des rufnummerngestützten Marktabgrenzungsansatzes betrachtet. Ein Homezone-Geschäftsmodell ermöglicht Nutzern eines Mobilien Dienstes mit einer Homezone-Option, über eine zusätzliche geografische Rufnummer zu denselben Tarifen anzurufen und angerufen werden zu können, die auch für Festnetznummern gelten. Es handelt sich somit um ein integriertes Fest- und Mobilfunkpaket, bei dem den Endkunden sowohl eine geografische, als auch eine Rufnummer für Mobile Dienste zugeteilt wird.

123 Wird der Anruf zur Rufnummer für Mobile Dienste des Endkunden getätigt, gelten die bisherigen Ausführungen der Marktabgrenzung uneingeschränkt. Im Fall der geografischen Rufnummer wird die Zustellung des Anrufs an den Endkunden zunächst wie jede andere Terminierungsleistung zu einer geografischen Rufnummer initiiert, d. h. dass der Netzbetreiber des Anrufers über eine Abfrage der Rufnummerndatenbank die Kennziffer des Netzbetreibers erfährt, dem die geografische Rufnummer auf dieser Zusammenschaltungsebene zugeordnet ist.

124 Bei Homezone-Produkten wird die Verbindung zunächst vom Anbieter des Produktes übernommen. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine klassische Festnetzterminierung, auch wenn sich dies für den Ausgangsnetzbetreiber später abrechnungstechnisch so darstellt. Vielmehr ist diese Leistung als

---

<sup>86</sup> Vgl. EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Art. 1 Abs. 4 sowie Erwägungsgründe 10ff.

<sup>87</sup> EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgründe 11ff.

<sup>88</sup> BNetzA, Festlegung vom 16.10.2020, Kap. 8.3.1.3 (S. 73f. der öffentlichen Fassung).

<sup>89</sup> Siehe für weitergehende Ausführungen BNetzA, Festlegung vom 26.10.2020, Kap. 8.3.1.3.

„Scheinterminierung“ zu bezeichnen, denn der Anbieter des Produktes stellt das Telefongespräch nicht dem Angerufenen im Festnetz zu, sondern sorgt nach Umwandlung der geografischen Rufnummer in eine Rufnummer für Mobile Dienste für die Weiterleitung des Anrufes in das entsprechende Netz des Anbieters des Mobilien Dienstes. Dieser stellt das Gespräch zum Endkunden durch.

125 Die Anrufzustellung gegenüber dem Endkunden erfolgt demnach nicht in das Festnetz des zwischengeschalteten Netzbetreibers, sondern erst nach Umwandlung der geografischen Rufnummer in eine Rufnummer für Mobile Dienste als eigentliche Zielrufnummer in ein weiteres Netz. Die Tatsache, dass der Mobilfunkterminierung eine so genannte „Scheinterminierung“ vorgeschaltet ist, ändert nichts daran, dass letztlich weiterhin eine Terminierung zu einer Rufnummer für Mobile Dienste des Homezone-Anbieters erfolgen muss, damit die Verbindung zum Endkunden aufgebaut werden kann.

126 Aus diesem Grund wird – wie in den vorhergehenden Marktanalyseverfahren – kein getrennter Markt für die Homezone-Produkte angenommen. Dies bedeutet, dass auch die Anrufzustellung für die geographische Rufnummer innerhalb des Homezone-Produkts keinen eigenständigen Markt bildet, sondern – wie bisher auch – weiterhin Teil des relevanten Vorleistungsmarktes ist.

#### **8.3.2.5. Nummernunabhängige TK-Dienste**

127 Auch auf Vorleistungsebene wäre eine Austauschbarkeit von Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste und Anrufe zu nummernunabhängigen TK-Diensten grundsätzlich möglich.

128 Die EU-Kommission stellt für die Vorleistungsebene ergänzend zu den unter Rn. 96 dargestellten Ausführungen fest, dass sich die bedeutende Zunahme der Nutzung nicht-gemanagter Sprachdienste auf Endkundenebene über die letzten Jahre insbesondere in Angebotsumstellungen bzw. Verlagerung der Tätigkeit von Netzbetreibern geäußert habe.<sup>90</sup> Auf die besondere neue Konkurrenzsituation auf Endkundenebene durch „OTT-basierte“ Dienste hätten einige Netzbetreiber- vor allem die etablierten Betreiber sowie andere Inhaber weitreichender Telekommunikationsinfrastruktur - reagiert, indem sie eigene vergleichbare Produkte entwickelt hätten. Beispielsweise hätten sie eigene Videoinhalte über nummernunabhängige TK-Dienste zur Verfügung gestellt oder im Rahmen von Verbraucherdienstleistungen etwaige Produkte gebündelt bzw. im Rahmen von gewerblichen Dienstleistungen Cloud- und IoT-Dienste bereitgestellt, um so auf den Endkundenmärkten konkurrieren zu können. Andere Netzbetreiber hätten auf das erfolgreiche Aufkommen entsprechender Dienste reagiert, indem sie ihre Unternehmensaktivitäten als “wholesale only“-Anbieter alleine auf der Infrastrukturebene gebündelt hätten.<sup>91</sup> Nummernunabhängige TK-Dienste könnten außerdem die Verbindung zwischen dem Zugang zum Netz und der Erbringung von

---

<sup>90</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 30ff.

<sup>91</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 30.

Diensten unterbrechen. Die Nutzer von nummernunabhängigen TK-Diensten hätten keinen Anreiz mehr, Bündelprodukte zu beziehen, da ein Internet-Breitbandzugang alleine ausreicht, um das geforderte Service-Bouquet zu erhalten.<sup>92</sup> Auch hieran müssten Netzbetreiber sich ggf. in den nächsten Jahren anpassen.

129 Die EU-Kommission ordnet bei umfassender Betrachtung nicht-gemanagte VoIP (nummernunabhängige TK) -Dienste weiterhin nicht demselben Markt wie Anrufzustellungsleistungen zu. Trotzdem ist der Einfluss, der von diesen Diensten auf Anrufzustellungsleistungen (im Fest- und Mobilfunknetz) ausgeht, bei der Marktmachtprüfung als indirekter Wettbewerbsdruck zu beachten. Die Anrufzustellung von Sprachverbindungen, die einem nummernunabhängigen TK-Dienst entspringen und im Rahmen einer besonders abgerechneten Dienstleistung zu einer Rufnummer im Nummernplan geführt werden (über einige Dienste wie bspw. Skype, Viber oder Google Voice möglich), würden dagegen in den sachlich relevanten Markt fallen.<sup>93</sup>

130 Die Ausführungen der EU-Kommission zur Beeinflussung des hier betrachteten Vorleistungsmarktes durch nummernunabhängige TK-Dienste lassen damit den Schluss zu, dass diese aus Sicht der EU-Kommission auch weiterhin keine Alternative zur klassischen Anrufzustellung darstellen.

131 Zu demselben Schluss kommt auch die zugrundeliegende Betrachtung. Bereits auf Endkundenebene kann eine Substituierbarkeit bzw. eine tatsächliche Substitution nicht festgestellt werden. Auf der Vorleistungsebene zeichnet sich ein vergleichbares Bild. Die Anrufzustellung zu Rufnummern für Mobile Dienste ist nur eingeschränkt über nummernunabhängige TK-Dienste möglich. Eine Konkurrenzsituation ist, wie oben beschrieben, nach wie vor weiterhin nur auf dem Endkundenmarkt festzustellen. Auch hier greifen Vorleistungsanbieter (noch) nicht so weitgehend auf die Einführung und Etablierung nummernunabhängiger TK-Dienste zurück, dass die Mobiltelefonie dadurch verdrängt würde. Die sehr weite Verbreitung, insbesondere auf Endkundenebene, kann sich jedoch im Wege des indirekten Wettbewerbsdrucks auf den Vorleistungsmarkt auswirken. Dies ist bei der Prüfung des so genannten Drei-Kriterien-Tests (siehe 10) zu untersuchen.

### **8.3.3. Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung**

132 Die Marktabgrenzung hat sich damit in sachlicher Hinsicht nicht zu der letztmaligen Abgrenzung im Rahmen der Festlegung vom 26.10.2020 verändert.

133 Es ist weiterhin von betreiberindividuellen Terminierungsmärkten auszugehen. Ein sachlicher Markt erstreckt sich damit wie bislang auf die Netzgrenzen des M(V)NO, der die Hoheit über die entsprechenden Rufnummern für Mobile Dienste innehat. Die verschiedenen technischen Arten der Realisierung der Anrufzustellung (z. B. die Anrufzustellung über ein öffentliches zelluläres

---

<sup>92</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 35f.

<sup>93</sup> Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 71ff., 75, 76f.

Mobilfunknetz oder über das Internet) sind als untereinander austauschbar anzusehen, sodass sämtliche Anrufzustellungsleistungen, die mittels einer telefondienstspezifischen Zusammenschaltung an den terminierenden Netzbetreiber übergeben werden, unabhängig von ihrer technischen Realisierung (sowohl über zellulare Mobilfunknetze als auch über das Internet) und unabhängig von der Originierung des Gespräches dem relevanten sachlichen Markt zuzurechnen sind.

134 Obwohl zugehörige Einrichtungen grundsätzlich von den Zustellungsdiensten ausgenommen sein sollten, sind Zusammenschaltungsstellen vorliegend im Einklang mit der Delegierten Verordnung als wesentliche und notwendige Bestandteile zur Erbringung von Anrufzustellungsleistungen für Sprachverbindungen ebenfalls Teil der Leistung.

#### **8.4. Räumliche Marktabgrenzung**

135 Der räumlich relevante Markt umfasst ein Gebiet, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und welches von Nachbargebieten unterschieden werden kann, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen. Bei Gebieten mit heterogenen Wettbewerbsbedingungen kann demgegenüber nicht von einem einheitlichen Markt ausgegangen werden.<sup>94</sup>

136 In Abhängigkeit der jeweiligen Gegebenheiten kann die räumliche Abgrenzung eines Marktes lokal, regional, national oder über Ländergrenzen hinweg erfolgen. Die Europäische Kommission sieht dabei als wesentliche Kriterien für den räumlich relevanten Markt das von einem Netz erfasste Gebiet und die bestehenden Rechts- und anderen Verwaltungsinstrumente.<sup>95</sup> Schlussfolgerungen zu geografisch unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen könnten beispielsweise anhand räumlicher Preis- und Produktdifferenzierungsstrategien gewonnen werden.<sup>96</sup>

137 Die räumlich relevanten Märkte für die vorliegende Leistung der Anrufzustellung entsprechen – wie in den vergangenen Marktdefinitions- und -analyseverfahren – dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere mit Blick auf die nationale Ausdehnung mobiler Telekommunikationsnetze wurden die betroffenen Märkte der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen bislang bundesweit abgegrenzt. Die Argumentation in Kap. 8.3.2 der Festlegung vom 26.10.2020 diesbezüglich ist auf die zugrundeliegende Überprüfung inhaltlich übertragbar.

---

<sup>94</sup> Vgl. SMP-Leitlinien, Rn. 51 und Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, S. 12f.

<sup>95</sup> Vgl. SMP-Leitlinien, Rn. 51.

<sup>96</sup> Vgl. Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, S. 13.

## 9. Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG

138 In § 10 Abs. 1 TKG wird klargestellt, dass auch im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu berücksichtigen sind. Nach den gesetzlichen Vorgaben hat die Regulierung danach insbesondere

- einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen,
- nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze – einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs – sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche zu fördern (§ 2 Nr. 2 TKG),
- die Nutzer-, insbesondere die Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation zu wahren und dabei u.a. einen unverzerrten und unbeschränkten Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3, 1. Halbsatz, Nr. 3 lit. e TKG) sowie
- die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG).

139 Wichtige Grundsätze sind dabei u.a. die Vorhersehbarkeit der Regulierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG), Diskriminierungsfreiheit (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG), Technologieneutralität (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 TKG), die Beachtung regionaler Unterschiede (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG) sowie die Ausrichtung etwaiger Vorabverpflichtungen am Bestehen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 TKG).

140 Im Folgenden wird daher unter 10.1 auf die Berücksichtigung der Regulierungsziele durch die vorliegende Marktdefinition und -analyse eingegangen, während unter 10.2 die Beachtung relevanter Grundsätze behandelt wird.

### 9.1. Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG

#### Chancengleicher Wettbewerb sowie Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG)

141 Die Identifikation der relevanten Marktgrenzen bildet die Basis für die Bewertung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit von Märkten sowie die Auswahl und Auferlegung von Abhilfemaßnahmen. Ohne eine konsistente und korrekte Festlegung der Marktgrenzen auf der Grundlage der in den SMP-Leitlinien 2018 der Kommission aufgeführten Methodik bestünde die Gefahr, dass die Wettbewerbsbedingungen in den Märkten für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen falsch eingeschätzt werden. Das potentielle Bestehen von Marktmacht aufseiten eines oder mehrerer Unternehmen könnte unerkannt bleiben. Eine hierauf zurückzuführende, unzutreffende Einschätzung der Marktmacht und fehlende oder ungeeignete Abhilfemaßnahmen könnten dazu führen, dass marktmächtige Unternehmen ihre beträchtliche Marktmacht missbräuchlich einsetzen und sich die marktmächtige Position auf nachgelagerte Märkte überträgt. Dies könnte das Regulierungsziel der Sicherstellung eines



chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze – einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs – sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG gefährden.

142 Eine den in den SMP-Leitlinien aufgeführten Prinzipien weitestgehend Rechnung tragende, ebenfalls zu vertretende Definition anderer Marktgrenzen, die den Wettbewerb besser wahren würden, ist für die betroffenen Märkte nicht ersichtlich. Eine Definition von Märkten entlang der Rufnummernbereiche (bzw. Netze), in denen nur das jeweils die Handlungshoheit innehabende Unternehmen die Zustellung von Anrufen sicherstellen kann, stellt eine wettbewerbliche Betrachtungsweise sicher. Aus regulatorischer Perspektive können Abhilfemaßnahmen geprüft und gezielt eingesetzt werden, um wettbewerbliche Terminierungsleistungen zu ermöglichen.

Wahrung der Nutzer-/Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG)

143 Die Marktabgrenzung ist außerdem von Relevanz für die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 3, Halbsatz 1 TKG. Die unter 8.3 getroffene Marktdefinition dient der Förderung der Nutzerinteressen, indem sie die Konnektivität, die breite Verfügbarkeit sowie den beschleunigten Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität wie auch von Telekommunikationsdiensten sicherstellen und deren Nutzung fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 3, Halbsatz 2, lit. a TKG); auf größtmögliche Vorteile der Nutzer in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität auf der Grundlage eines wirksamen Wettbewerbs hinwirken (§ 2 Abs. 2 Nr. 3, Halbsatz 2, lit. b TKG); gleichwertige Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen sicherstellen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3, Halbsatz 2, lit. d TKG) und das Bestehen von Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen im Bereich der Telekommunikation entgegenwirken (§ 2 Abs. 2 Nr. 3, Halbsatz 2, lit. e TKG) kann.

144 Die Bewertung potentieller Marktmacht hat auch auf die Erreichung dieser Regulierungsziele einen erheblichen Einfluss. Die in Rn. 130 getroffenen Erwägungen sind hier übertragbar. Die aus einer unzutreffenden Definition resultierende fehlerhafte Einschätzung, die wiederum den Ausbau einer potentiellen marktmächtigen Position und deren Ausnutzung bedingen kann, ist geeignet, die Nutzer- bzw. Verbraucherinteressen zu beeinträchtigen. Da eine alternative Abgrenzung, die den SMP-Leitlinien 2018 gleichermaßen gut oder besser Rechnung tragen könnte, nicht ersichtlich ist, können die Nutzer- und Verbraucherinteressen, insbesondere die explizit aufgeführten, mit der oben gewählten Abgrenzung bestmöglich gewahrt werden.

Förderung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG)

145 Das Regulierungsziel der Förderung des Binnenmarktes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG wird durch eine gemeinschaftsweit harmonisierte Vorgehensweise unterstützt. Die vorliegend definierten sachlichen und räumlichen Marktgrenzen sind auf Grundlage der SMP-Leitlinien 2018, denen gemeinschaftsweit alle nationalen Regulierungsbehörden weitestgehend Rechnung zu tragen haben,

entwickelt worden. Dies zeigt sich z. B. bei der Frage der Einbeziehung verschiedener Infrastrukturen bzw. Technologien in den abzugrenzenden Markt. Bei der Marktabgrenzung wurden von anderen europäischen Ländern bereits durchgeführte Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren sowie die entsprechenden Stellungnahmen der Europäischen Kommission einbezogen. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die wesentlichen Unterschiede der Wettbewerbsbedingungen in den jeweiligen Ländern auf nationale Besonderheiten zurückzuführen sein können. Entsprechend sind die Ergebnisse der Verfahren zum Teil nur bedingt auf die hier abgegrenzten Märkte in Deutschland übertragbar. Soweit vorhanden, wurden auch die Arbeitsergebnisse relevanter GEREK-Arbeitsgruppen berücksichtigt, wie es die GEREK-Verordnung<sup>97</sup> vorsieht.

## **9.2. Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG**

### Vorhersehbarkeit der Regulierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG)

- 146 Die vorliegende Marktabgrenzung trägt zudem wesentlich zur Vorhersehbarkeit der Regulierung bei. Die bereits im Rahmen der in der Vergangenheit durchgeführten Analysen betreffend die Märkte für die „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ ausgeführte Konzeption wurde, soweit keine Änderungen in den Wettbewerbsbedingungen eine Anpassung oder Ergänzung begründen, beibehalten und weiter präzisiert. Diese Marktanalyse basiert auf den Grundsätzen, wie sie die SMP-Leitlinien der Europäischen Kommission vorgeben. So wurde für die sachliche und die räumliche Marktabgrenzung im Grundsatz der gleiche Analyserahmen wie bei den Vorgängeranalysen zugrunde gelegt. Anpassungsbedarf hinsichtlich der Marktdefinition ergibt sich, sofern technische, marktliche oder regulatorische Veränderungen, eine Anpassung oder Ergänzung begründen. Beispiel hierfür sind die neuen Möglichkeiten hinsichtlich der Anrufzustellung über das Internet (z. B. Wifi-Calling oder nummernunabhängige TK-Dienste). Diese gilt es zu analysieren und in der Marktabgrenzung zu berücksichtigen.
- 147 Um dem Ansatz einer vorausschauenden Analyse gerecht zu werden, wurden alle Entwicklungen berücksichtigt, die aus heutiger Sicht mit hinreichender Sicherheit eintreten werden. Die Regulierung bleibt daher vorhersehbar, weil sie einerseits Kontinuität sichert, wo sie gegeben ist und gleichzeitig prognostisch bereits zukünftige Entwicklungen – soweit möglich – berücksichtigt. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Terminierungsmärkte für Mobile Dienste und korrespondierende Märkte sowohl auf der Angebotsseite durch technologische Weiterentwicklungen, als auch auf der Endkundenebene durch Änderungen im Verhalten der Nachfrager geprägt sind. Dies gilt es im Rahmen der Marktabgrenzung zu berücksichtigen, wodurch auch zukünftig Anpassungsbedarf begründet sein kann.

---

<sup>97</sup>Verordnung (EU) 2018/1971 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009.

Keine Diskriminierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG)

148 Die hier definierten Marktgrenzen gelten einheitlich für die Leistungen aller nationalen sowie internationalen Unternehmen, die in Deutschland ihre Produkte anbieten bzw. diese hier nachfragen. Die definierten Marktgrenzen gewährleisten wegen der Befolgung einer einheitlichen methodischen Herangehensweise, die in den SMP-Leitlinien 2018 sowie in der Empfehlung niedergelegt ist, dass die Betreiber von Telekommunikationsnetzen und die Anbieter von Telekommunikationsdiensten unter vergleichbaren Umständen nicht diskriminiert werden. Die Bundesnetzagentur verfolgt damit auch einen der Diskriminierung entgegenwirkenden Regulierungsgrundsatz im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG.

Technologieneutralität (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 TKG)

149 Die sachliche Marktabgrenzung bezieht alle möglichen Technologien gleichermaßen ein. Der Anwendung des Unionsrechts in technologieneutraler Weise wird damit innerhalb der durch die Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG geprägten Marktdefinition Rechnung getragen.

Beachtung der vielfältigen Bedingungen in den verschiedenen geografischen Gebieten (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG)

150 Die Marktverhältnisse sind von der Bundesnetzagentur auch in ihrer geographischen Ausprägung, insbesondere hinsichtlich besonderer regionaler Wettbewerbsbedingungen umfassend untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, dass bei den Anbietern keine räumlich unterschiedlichen Produkt-, oder Preisdifferenzierungen beobachtet werden konnten. Nach Prüfung der gesetzlichen Vorgaben des TKG und der aktuellen Wettbewerbssituation ist die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gekommen, dass keine Anzeichen für regional unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf den hier relevanten Märkten festgestellt werden können. Damit wurden auch die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Infrastrukturen, Wettbewerb, Gegebenheiten der Endnutzer und insbesondere der Verbraucher, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland vorhanden sind, gebührend berücksichtigt.

Regulatorische Vorabverpflichtungen (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 TKG)

151 Regulatorische Vorabverpflichtungen sollen nur dann auferlegt werden, wenn es keinen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb gibt. Diese Verpflichtungen sollen jedoch gelockert oder aufgehoben werden, sobald es einen solchen Wettbewerb gibt. Aufgrund der spezifischen Eigenschaften der Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen ist in den bisherigen Festlegungen davon ausgegangen worden, dass diese Leistung nicht substituiert werden kann. Wirksamer und nachhaltiger Wettbewerb ist in den betroffenen Märkten daher bis jetzt nicht gewährleistet, was bislang regulatorische Vorabverpflichtungen begründet hat. Die bisherige Praxis entspricht damit dem hier dargestellten Regulierungsgrundsatz. Je nach Ergebnis der aktuellen Überprüfung wäre damit jedoch auch oder gerade eine auf die Feststellung von Wettbewerbsfähigkeit hin erfolgende Lockerung bzw. Aufhebung bestehender Verpflichtungen im Einklang mit diesem. Darüber hinaus wird im Rahmen der Analyse der von den korrespondierenden Endkundenmärkten

bspw. durch die zunehmende Verbreitung von nummernunabhängigen TK-Diensten ausgehende Wettbewerbsdruck einbezogen. Diese Veränderungen und ihre Bedeutung für die wettbewerbliche Situation werden dann auf der Vorleistungsebene bewertet.

152 Anhaltspunkte dafür, dass die Ergebnisse, wie sie zuletzt und in der zugrundeliegenden Überprüfung getroffen worden sind, sonstige Regulierungsziele beziehungsweise Regulierungsgrundsätze nach § 2 Abs. 2 und 3 TKG (die nicht unmittelbar einschlägig sind) nicht berücksichtigen würden, sind vorliegend nicht erkennbar.

## 10. Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG

153 Im Anschluss an die Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte hat die Bundesnetzagentur diejenigen Märkte festzulegen, die für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommen, § 11 Abs. 1 TKG.

154 Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen gemäß § 11 Abs. 2 TKG Märkte in Betracht, die

- durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind,
- längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und
- auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

155 Im Rahmen dieses sog. Drei-Kriterien-Tests ist damit das kumulative Vorliegen der oben aufgeführten Kriterien zu prüfen. Darüber hinaus führt § 11 Abs. 3 TKG unter Nennung von Beispielen konkretisierend aus, dass Entwicklungen, die ohne eine Regulierung des betrachteten Marktes zu erwarten wären, zu berücksichtigen sind (siehe hierzu ausführlicher 10.2). Ist ein Kriterium nicht erfüllt, liegt keine Regulierungsbedürftigkeit (mehr) vor. Bei der Definition solcher Märkte sind, wie bereits den allgemeinen Ausführungen unter 8.1 ausführlicher zu entnehmen war, sowohl Märkte-Empfehlung als auch SMP-Leitlinien weitestgehend zu berücksichtigen. Nur unter gewissen Voraussetzungen kann von diesen abgewichen werden.

156 Sofern eine Feststellung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit erfolgt, ist im Rahmen der dann durchzuführenden Prüfung gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 TKG zu untersuchen, ob die Auferlegung von Verpflichtungen auf Grundlage der Feststellung, dass ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen, gerechtfertigt sein kann. Die Explanatory Note zur Märkteempfehlung stellt diesbezüglich klar, dass zwar sowohl im Rahmen der Prüfung des Drei-Kriterien-Tests als auch bei der Untersuchung auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht dieselben Faktoren einbezogen werden können, sich der Drei-Kriterien-Test aber dennoch von der Prüfung, ob ein oder mehrere Unternehmen auf einem bestimmten Markt marktmächtig ist/sind, unterscheidet. Während ein Markt den Drei-Kriterien-Test im Sinne der Märkteempfehlung erfüllen kann und aufgrund dessen auf EU-Ebene als vorabregulierungsbedürftig zu betrachten ist, erfordert die Regulierungsfähigkeit des überprüften Marktes in einem bestimmten Mitgliedsstaat noch die Bestimmung eines marktmächtigen Unternehmens oder mehrerer marktmächtiger Unternehmen. Die EU-Kommission stellt in diesem Zusammenhang klar, dass Art. 68 EKEK für die Auferlegung, Beibehaltung, Abänderung oder den Widerruf von Regulierungsmaßnahmen verlangt, dass der überprüfte Markt nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert und dass einem oder mehreren

Unternehmen Marktmacht zugeschrieben werden kann.<sup>98</sup> Insofern ist grundsätzlich denkbar, dass ein Markt zwar die drei Kriterien erfüllt und für eine Regulierung in Betracht kommt, jedoch die Regulierung eines Unternehmens nicht angezeigt ist.

157 Zur Prüfung, ob der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, seien die hergebrachten Faktoren einzubeziehen. Grundsätzlich solle die Analyse alle Marktentwicklungen, die potentiell einen Einfluss auf die Entwicklung der Tendenz zu wirksamem Wettbewerb haben könnten, betrachten. Gleichzeitig solle die Analyse alle relevanten Wettbewerbsbeschränkungen (sowohl auf Endkunden- als auch auf Vorleistungsebene), die einen Einfluss auf den analysierten Markt haben könnten, berücksichtigen. Die Auswirkungen auf den Markt seien der Hauptindikator für die Relevanz dieser Beschränkungen, unabhängig davon, ob die Produkte oder Leistungen, die diese Beschränkungen auslösen, Teil des relevanten Marktes seien. Sie könnten deshalb von solchen Telekommunikationsnetzwerken, elektronischen Kommunikationsleistungen oder anderen Arten von Leistungen oder Diensten ausgehen, die aus Sicht eines Endnutzers austauschbar sind. Weitere Beschränkungen, die beachtet werden sollten, können von der Existenz anderer Arten der Regulierung bzw. von Regulierungsmaßnahmen, die auf anderen Märkten auferlegt wurden, jedoch den analysierten Markt oder den mit diesem verbundenen Endkundenmarkt beeinflussen, herrühren.<sup>99</sup>

158 Die Faktoren, die der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums des Drei-Kriterien-Tests zugrunde liegen könnten, könnten ebenfalls relevant für die Analyse der Marktmacht und die Deregulierung eines Marktes sein, wenn dieser den Drei-Kriterien-Test nicht mehr erfülle. Beim Drei-Kriterien-Test liege der Schwerpunkt der Prüfung jedoch auf allgemeinen Markteigenschaften und Marktstrukturen mit dem Ziel, Märkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, zu identifizieren. Die Marktmachtanalyse hingegen stelle fest, ob ein bestimmter Netzbetreiber, der auf dem für Vorabregulierung in Betracht kommenden Markt aktiv ist, eine Position innehat, die einer vorherrschenden Stellung gleichkomme: eine Position wirtschaftlicher Stärke, die es dem Unternehmen erlaube, weitgehend unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und zuletzt Verbrauchern zu handeln.<sup>100</sup> Der Drei-Kriterien-Test soll damit grundsätzlich nicht durch eine Prüfung der Marktgegebenheiten die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen, sondern vielmehr eine Vorauswahl derjenigen Märkte treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt (im Sinne einer Prüfung auf eine potenzielle Regulierungsbedürftigkeit). Die nunmehr durch Art. 67 Abs. 1 EKEK eingeführte explizite Nennung und Beschreibung des Drei-Kriterien-Tests im EU-Rechtsrahmen ändert damit nichts an der Funktion und Bedeutung der Prüfung.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 15f.

<sup>99</sup> Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 11.

<sup>100</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 15f.

<sup>101</sup> Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 11.

159 In Hinblick auf diese Ausführungen wird zuerst auf die Berücksichtigung der relevanten europarechtlichen Grundlagen für den Drei-Kriterien-Test im Rahmen der Marktanalyse eingegangen (siehe 10.1). Hieran anknüpfend wird der Vorleistungsmarkt unter Anwendung der Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG und Einbezug dieser Grundlagen auf seine potentielle Regulierungsbedürftigkeit hin überprüft (siehe 10.2). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (siehe 10.3).

### **10.1. Berücksichtigung der europäischen Grundlagen**

160 Bei der Analyse der entsprechenden Märkte, welche die Bundesnetzagentur im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt,<sup>102</sup> hat sie weitestgehend die Märkteempfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 1, Nr. 1 TKG. Dasselbe gilt gem. § 11 Abs. 7 TKG i.V.m. § 10 Abs. 2 S. 1, Nr. 2 TKG für die SMP-Leitlinien. Daher werden in diesem Abschnitt zunächst die Grundlagen und der relevante Inhalt der Märkteempfehlung dargestellt (siehe 10.1.1) und daran anschließend die der SMP-Leitlinien (siehe 10.1.2).

#### **10.1.1. Märkteempfehlung**

161 Zur Verbindlichkeit der Empfehlung und zu einer möglichen Verpflichtung der Bundesnetzagentur, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen, ist bereits unter 8.1.1 eine Darstellung erfolgt. Da für die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests dasselbe gilt, folgt an dieser Stelle nur noch die Wiedergabe von, die Analyse im speziellen betreffenden, Einschätzungen der EU-Kommission.

#### Formelle Erwägungen

162 Hinsichtlich der in der Märkte-Empfehlung explizit aufgeführten Märkte ist die EU-Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.<sup>103</sup> Sie weist allerdings darauf hin, dass die Regulierungsbehörden, sofern die Verhältnisse im korrespondierenden Endkundenmarkt bei einem Absehen von der Vorleistungsregulierung wettbewerblich sind, trotz Nennung dieses Endkundenmarktes bzw. des korrespondierenden Vorleistungsmarktes in der Märkte-Empfehlung nicht von einer (potenziellen) Regulierungsbedürftigkeit ausgehen sollen.<sup>104</sup> Ist ein in Rede stehender Endkundenmarkt nicht wettbewerblich, könnten es Regulierungsbehörden weiterhin für angebracht halten, die Anwendung eines *eigenen* Drei-Kriterien-Tests auf Grundlage der nationalen Gegebenheiten durchzuführen.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

<sup>103</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 19.

<sup>104</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgründe Nr. 6, 23f.

<sup>105</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund Nr. 20ff.

163 Märkte aus den vorherigen Märkteempfehlungen, die im Anhang der Märkteempfehlung nicht mehr genannt sind, sollten, wenn sie gegenwärtig nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten reguliert werden, von den nationalen Regulierungsbehörden ebenfalls anhand des Drei-Kriterien-Tests geprüft werden, um auf der Grundlage dieser nationalen Gegebenheiten festzustellen, ob diese Märkte noch immer für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.<sup>106</sup> Der Durchführung des Drei-Kriterien-Tests kommt demnach für die Frage, ob bislang regulierte Märkte zukünftig trotz Streichung aus der Märkteempfehlung der EU-Kommission, als regulierungsbedürftig einzustufen sind und dort ggf. weiterhin rechtliche Verpflichtungen gelten, eine besondere Bedeutung zu.

164 Sofern der überprüfte Markt nach dem Drei-Kriterien-Test für eine Regulierung in Betracht kommt, ist gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 TKG zu prüfen, ob ein oder mehrere Unternehmen auf dem Markt über beträchtliche Marktmacht nach Absatz 4 verfügt oder verfügen. Nur soweit dies der Fall ist, kann die Auferlegung von Verpflichtungen gerechtfertigt sein. Gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 TKG gilt ein Unternehmen als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt, eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und Endnutzern zu verhalten. Die Explanatory Note zur Märkteempfehlung stellt diesbezüglich klar, dass zwar sowohl der Drei-Kriterien-Test als auch die Untersuchung auf das Vorliegen eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auf ähnliche Kriterien abstellen. Ziel des Drei-Kriterien-Tests sei allerdings die Untersuchung der gesamten Marktumstände, um festzustellen, ob ein Markt für die Regulierung in Betracht kommt. Gegenstand der Prüfung auf beträchtliche Marktmacht sei hingegen die Frage, ob ein – in diesem potenziell regulierungsbedürftigen Markt – konkret tätiger Betreiber marktmächtig ist. Insofern ist grundsätzlich denkbar, dass ein Markt zwar die drei Kriterien erfüllt und für eine Regulierung in Betracht kommt, jedoch die Regulierung eines Unternehmens nicht angezeigt ist. Der Drei-Kriterien-Test soll nicht durch die Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit bestimmter Regulierungsinstrumente das Marktanalyseverfahren bzw. die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen. Aufgabe des Drei-Kriterien-Tests ist es vielmehr, eine Vorauswahl derjenigen Märkte zu treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt. Daher ist bei der Untersuchung der drei Kriterien noch keine umfassende konkret-individualisierende Prüfung notwendig. Die Prüfung der konkreten Wettbewerbsverhältnisse auf dem jeweils zu untersuchenden Markt kann im Einzelfall im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich dem Bereich der Marktanalyse vorbehalten bleiben.<sup>107</sup>

165 Die Überprüfung durch die EU-Kommission hat ergeben, dass das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests nicht erfüllt ist. Demgemäß wurde festgestellt, dass eine Regulierungsbedürftigkeit auf europäischer Ebene nicht vorliegt und der Markt wurde aus dem Anhang der aktuellen

<sup>106</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 22.

<sup>107</sup> Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 15f.



Märkteempfehlung genommen. Dies legt das Fehlen weiterer Regulierungsbedürftigkeit auch auf nationaler Ebene nahe.

### Materielle Erwägungen

166 Mit der Märkteempfehlung hat die EU-Kommission die Anrufzustellungsmärkte auf Unionsebene nicht mehr als Vorabregulierungsbedürftig eingestuft. Die EU-Kommission sieht ein wettbewerbliches Ergebnis auf dem Vorleistungsmarkt und nimmt daher die Tendenz zur Wettbewerbsfähigkeit an.<sup>108</sup> In der Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014 hat die EU-Kommission festgestellt, dass wegen des zugrundeliegenden Calling-Party-Pays-Prinzips die Betreiber nicht in ihrer Preissetzungsfreiheit eingeschränkt würden, da jedes Netz einen eigenständigen Markt bilde, auf dem der jeweilige Betreiber 100% der Marktanteile innehat. Dementsprechend gebe es jeweils nur einen Anbieter auf jedem Markt. Als Monopolisten seien die Netzbetreiber in der Preissetzung frei gewesen, weshalb regelmäßig überhöhte Preise die größte Gefährdung für den Wettbewerb dargestellt hätten. Diese Möglichkeit solle jedoch mit der Einführung der EU-weit einheitlichen Anrufzustellungsentgelte unterbunden werden. Mit Hilfe der direkt gegenüber den Netzbetreibern geltenden Delegierten Verordnung sollten durch EU-weit festgelegte, einheitliche Höchstpreise die Entgelte für Anrufzustellungsleistungen aller Anbieter auf die Kosten eines effizienten Betreibers begrenzt werden. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten dies beobachten und die Einhaltung der Vorgaben sicherstellen, sie könnten jedoch selber keine Entgelte mehr festlegen bzw. deren Gültigkeit überprüfen.<sup>109</sup>

167 Die Kommission führt aus, dass die unionsweit einheitlichen maximalen Anrufzustellungsentgelte das schwerwiegendste Wettbewerbsproblem, das auf den Terminierungsmärkten identifiziert worden sei, auflösen würden: das Risiko überhöhter Preise. Entgeltkontrolle sei jedoch nicht die einzige Regulierungsmaßnahme. Betreibern könne bspw. auch die Zugangsverpflichtung unter nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen auferlegt werden. Solche Verpflichtungen würden von NRB meist zusammen mit der Entgeltkontrolle auferlegt. Sie seien besonders relevant, um wettbewerbsfeindliches Verhalten großer Betreiber gegenüber kleinen Betreibern zu unterbinden. Daneben würden mitunter auch Verpflichtungen hinsichtlich zugehöriger Einrichtungen, wie Anlagen für die Kollokation oder Zusammenschaltung sowie weitere spezifische Aspekte der Bereitstellung von Zusammenschaltungen und Zugang (Stilllegung/Umlegung von Zusammenschaltungspunkten, Standardangebote, Migration auf IP-Zusammenschaltungen), auferlegt.<sup>110</sup>

168 Die Wahrscheinlichkeit einer systematischen Verweigerung des Zugangs oder der Zusammenschaltung sowie diskriminierenden/intransparenten Verhaltens durch Anbieter müsse in

---

<sup>108</sup> Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 78.

<sup>109</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 76.

<sup>110</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 77.

jedem Fall vor dem Hintergrund einer drohenden Wiedereinführung von Regulierungsmaßnahmen und der Durchsetzung des allgemeinen Wettbewerbsrechts betrachtet werden. NRB behielten ihre Befugnisse, andere angemessene Verpflichtungen anstelle der Entgeltkontrolle zu erlassen. Ein solches Eingreifen hält die EU-Kommission für kurzfristig möglich, da ein Abweichen von sich unter dem langen Bestehen der Regulierung entwickelnden Verhaltensmustern schnell ersichtlich sein dürfe. Dies gelte insbesondere für die Zugangsverweigerung. Einerseits verpflichte Art. 60 Abs. 1 EKEK alle Betreiber bei Nachfrage miteinander Zusammenschaltungen zur Erbringung öffentlich verfügbarer elektronischer Kommunikationsdienste auszuhandeln, um die Bereitstellung und Interoperabilität der Dienstleistungen innerhalb der EU sicherzustellen. Andererseits könnten Betreiber eine Zugangsverweigerung durch indirekte Zusammenschaltungen (Transit) umgehen. Die Möglichkeit, direkte durch indirekte Zusammenschaltungen zu ersetzen, könne je nach Markt variieren. Dies solle bei Relevanz auf nationaler Ebene analysiert werden.<sup>111</sup>

169 Darüber hinaus sei der Anreiz für Betreiber, Zugang zu verweigern oder zu diskriminieren, begrenzter als hohe Anrufzustellungsentgelte zu verlangen. Diese erhöhten Umsätze und Gewinne des Anbieters bei gleichzeitiger Erhöhung der Kosten des Nachfragers, der meist auch Konkurrent des Anbieters sei. Dadurch profitierten Anbieter zweifach von hohen Entgelten: gesteigerte Gewinne und eine verbesserte Wettbewerbsposition. Betreiber, die die Anrufzustellung in ihr Netz verweigern, würden sich zudem selber schaden, da sie für Endkunden weniger attraktiv seien und so ihr eigenes Geschäft beeinträchtigten. Das gleiche gelte für Diskriminierung, lediglich dahingehend, dass hier nicht das Geschäft, sondern der Endkunde beeinträchtigt würde. Insgesamt scheine eine Zugangsgewährung unter diskriminierenden oder intransparenten Bedingungen wahrscheinlicher als die Zugangsverweigerung selber. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verhaltens hänge von bestimmten Umständen ab, wie der IP-Migration und der daraus resultierenden Unsicherheit betreffend Zusammenschaltungspunkten und Zeitplanung. Solche Umstände seien meist zeitlich begrenzt und beträfen nicht alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen. Würden solche Verhaltensweisen auftreten, sollten sie für Marktteilnehmer, Regulierer und Wettbewerbsbehörden unschwer zu erkennen sein. Daher könne ihnen mit allgemeinem Wettbewerbsrecht oder Vorabregulierung begegnet werden.<sup>112</sup>

170 Unter dem Bestehen unionsweit einheitlicher maximaler Anrufzustellungsentgelte fehle auf den Terminierungsmärkten zwar Wettbewerb, aber es gebe dennoch ein wettbewerbliches Ergebnis (wegen der Preise). Die Kommissionsdienststellen nehmen daher für die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests an, dass einheitliche Höchstpreise unter Beachtung der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte die Entstehung von wirksamem Wettbewerb auf den Vorleistungsmärkten

---

<sup>111</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 77.

<sup>112</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 77f.

förderten. Aufgrund der obigen Argumente hat die EU-Kommission festgestellt, dass das zweite Kriterium auf Unionsebene nicht erfüllt ist.<sup>113</sup>

171 Nichtsdestotrotz sei es möglich, dass die Einführung unionsweit einheitlicher maximaler Anrufzustellungsentgelte nicht alle Wettbewerbsprobleme auf den Terminierungsmärkten behebe. Sollten Probleme entstehen oder ein hohes Risiko hierfür bestehen, könnten NRB feststellen, dass die Märkte für Anrufzustellung nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren. Dies könne dann gegeben sein, wenn nationale Regulierungsbehörden begründete Beschwerden über Zugangsverweigerung erhielten. Dann könnten Regulierungsmaßnahmen auf den Terminierungsmärkten, die nicht die Entgeltkontrolle betreffen, bestehen bleiben, wenn der Drei-Kriterien-Test erfüllt sei. Dies könne insbesondere für die Zeit direkt nach Einführung der Delegierten Verordnung zur Festsetzung der Höchstpreise gelten. Z.B. solle die Delegierte Verordnung Schnittstellen für die Zusammenschaltung derart erfassen, dass es Betreibern nicht möglich sei, für diese Leistung gesonderte Entgelte neben dem Terminierungsentgelt zu verlangen. Andere zugehörige Einrichtungen, die möglicherweise für manche Betreiber in manchen Mitgliedsstaaten zur Erbringung von Terminierungsleistungen notwendig seien, würden jedoch nicht erfasst. Daher sollten nationale Regulierungsbehörden untersuchen, ob eine Regulierung dieser gerechtfertigt sein könnte.<sup>114</sup>

172 Grundsätzlich soll gemäß der EU-Kommission das dritte Kriterium – Ausreichen der Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts - der Beurteilung dienen, ob das Wettbewerbsrecht gegenüber einem festgestellten anhaltenden Marktversagen ein angemessenes Korrektiv darstellt. Dies sei insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass sich solche Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht mit Vorabverpflichtungen wirksam verhindern ließen, zu beurteilen. Dabei würden wettbewerbsrechtliche Eingriffe dann wahrscheinlich nicht ausreichen, wenn häufiges und/oder schnelles Eingreifen zur Behebung eines anhaltenden Marktversagens notwendig sei. Demgegenüber dürfe auf Märkten, die sich durch einen nachhaltigen und wirksamen Infrastrukturwettbewerb auszeichneten, üblicherweise die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichen.<sup>115</sup> In Bezug auf den gegenständlichen Vorleistungsmarkt hat die EU-Kommission hinsichtlich dieses Kriteriums lediglich festgestellt, dass es aufgrund des Fehlens des zweiten Kriteriums nicht geprüft werden müsse.<sup>116</sup>

173 In den Erwägungsgründen zur Märkteempfehlung führt die EU-Kommission allgemein aus, dass wettbewerbsrechtliche Eingriffe gewöhnlich dann nicht ausreichen, wenn umfassende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich seien oder wenn häufig oder schnell eingegriffen werden müsse.<sup>117</sup> Die EU-Kommission stellt dazu in der Explanatory Note

---

<sup>113</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 78.

<sup>114</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 78f.

<sup>115</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 17.

<sup>116</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 79.

<sup>117</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 17.

zur Märkteempfehlung fest, dass eine Vorabregulierung als angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht gelten könne. Dies gelte insbesondere, wenn die zur Behebung von Marktversagen erforderlichen Regulierungsverpflichtungen im Rahmen des Wettbewerbsrechts nicht auferlegt werden könnten (zum Beispiel Zugangsverpflichtungen unter bestimmten Umständen oder spezielle Anforderungen an die Kostenrechnung), wenn umfassende und anhaltende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich seien (zum Beispiel die Notwendigkeit einer ausführlichen Rechnungslegung zu Regulierungszwecken, Prüfung der Kosten, Kontrolle der Geschäftsbedingungen einschließlich technischer Parameter und so weiter) oder wenn häufiges bzw. schnelles Eingreifen erforderlich oder die Schaffung von Rechtssicherheit von oberster Priorität sei (zum Beispiel die Verpflichtung, die Preise über mehrere Perioden zu kontrollieren). Jedoch sollten Unterschiede zwischen der Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Vorabregulierung in Bezug auf die zur Behebung von Marktversagen erforderlichen Ressourcen nicht relevant sein.<sup>118</sup>

174 Darüber hinaus erläutert die EU-Kommission die Möglichkeiten nationaler Regulierungsbehörden zum Erlass nicht preisbezogener Regulierungsmaßnahmen. In diesem Rahmen erinnert sie daran, dass Vorab-Regulierungsmaßnahmen grundsätzlich nur auferlegt werden sollten, soweit sie notwendig seien, um effektiven und nachhaltigen Wettbewerb im Interesse der Endnutzer sicherzustellen. Sobald dieses Ziel erreicht sei, seien die Maßnahmen zu lockern oder aufzuheben. Regulierungsmaßnahmen sollten dementsprechend zur Erreichung der in Art. 3 Abs. 2 EKEK (Vgl. § 2 Abs. 2 TKG) aufgeführten Ziele notwendig und angemessen sein. Sollten jedoch besondere Probleme auftauchen, seien die nationalen Regulierungsbehörden mit Art. 15. Abs. 2, 60, 61 Abs. 2 EKEK sowie der generellen Möglichkeit gem. Art. 67 EKEK Marktdefinitionen und -analysen durchzuführen und gem. Art. 68 EKEK marktmachtabhängige, nicht preisbezogene Maßnahmen zu erlassen, gut ausgestattet, diesen zu begegnen. Hinsichtlich der letztgenannten Möglichkeit, dem Erlass marktmachtabhängiger Regulierungsmaßnahmen, zeigt die EU-Kommission jedoch zugleich auf, dass die Entfernung der Terminierungsmärkte aus dem Anhang der Märkteempfehlung mit den auf EU-Ebene regulierungsbedürftigen Märkten, dazu führe, dass die nationalen Regulierungsbehörden den Drei-Kriterien-Test mit dem Ergebnis, dass alle Kriterien kumulativ erfüllt sind, durchführen müssten. Dazu müssten sie das Bestehen spezifischer (nationaler) nicht-preisbezogener Probleme nachweisen. Diese könnten sich bspw. in (vermehrten) Anmeldungen zu Schlichtungsverfahren äußern, die einen Misstand am Markt aufzeigen könnten. In solchen Fällen könne marktmachtabhängige Vorab-Regulierung das angemessenere Mittel zur Behebung anhaltender Probleme sein.<sup>119</sup>

175 Da der Markt – wie auch von der EU-Kommission, aus dem vorhergehenden Abschnitt ersichtlich, betont – nicht mehr von der Märkteempfehlung erfasst ist, kommt ihm im Umkehrschluss

---

<sup>118</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 14f.

<sup>119</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 79f.

entsprechend keine Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit mehr zu.<sup>120</sup> Liegen jedoch etwaige, vom europäischen Standard abweichende, spezifische nationale Besonderheiten vor, kann dies, wie bereits ausgeführt, ein Abweichen von der Märkteempfehlung rechtfertigen.<sup>121</sup>

### 10.1.2. SMP-Leitlinien

176 Die SMP-Leitlinien der EU-Kommission geben Hinweise zum Vorgehen im Rahmen der Marktanalyse und bei der Feststellung beträchtlicher Marktmacht. Rechtswirkungen entfalten sie ebenfalls über die Pflicht zur weitestgehenden Berücksichtigung. Obwohl die SMP-Leitlinien keine in Art. 288 AUEV genannten Rechtsakte der Organe der EU sind, ist ihre Beachtung sowohl durch die Berücksichtigungspflicht, als auch zusätzlich über die (gemeinsam mit der Märkteempfehlung erfolgte) explizite Aufzählung in § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG sowie den Verweis hierauf in § 11 Abs. 7 TKG abgesichert. Die für die Märkteempfehlung geltenden Grundsätze gelten damit auch für die Anwendung der Leitlinien.

177 In praktischer Hinsicht sollen sowohl statische als auch dynamische Erwägungen berücksichtigt werden.<sup>122</sup> Die Analyse soll vor allem vorausschauend erfolgen.<sup>123</sup> Die SMP-Leitlinien sehen außerdem vor, dass anhand des modifizierten Greenfield-Ansatzes unter Hinwegdenken von Regulierung bei bestehender Marktmacht überprüft werden soll, ob Märkte wirksamen Wettbewerb aufweisen. Im Rahmen dieser Analyse seien zudem die Auswirkungen innerhalb des Überprüfungszeitraums anderweitig bestehender (sektorspezifischer) Regulierung, Entscheidungen oder Gesetze zu beachten.<sup>124</sup> Hierunter fielen auch die Delegierte Verordnung mit ihren Folgen. Daneben geben die SMP-Leitlinien Hinweise zu den ökonomischen Grundsätzen, die bei der Definition von Märkten Anwendung finden sollen.

178 Die SMP-Leitlinien sind bei der Prüfung von Regulierungsbedürftigkeit als ergänzende Ausführungshinweise einzubeziehen. Auf dieser Grundlage sind die konkreten nationalen Gegebenheiten zu bewerten. Im Folgenden wird daher geprüft, inwieweit die von der EU-Kommission getroffenen Einschätzungen auch auf die Marktverhältnisse in Deutschland zutreffen. Dabei stellt sich die Frage, ob der Märkteempfehlung gefolgt werden kann oder inwieweit etwaigen nationalen Besonderheiten durch ein Abweichen von der Märkteempfehlung Rechnung zu tragen ist.

---

<sup>120</sup> Siehe hierzu § 10 Abs. 2 TKG i.V.m. Art. 64 Abs. 1 EKEK und Erwägungsgrund 165 sowie Märkteempfehlung, Nr. 1 und Erwägungsgründe 7, 21, 22; Ergänzend Fn. 51.

<sup>121</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Rn. 21f., 41; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkteempfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, BVerwG, Urteil v. 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14; VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.

<sup>122</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien 2018, Rn. 20.

<sup>123</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien, Rn. 13f., 25.

<sup>124</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien, Rn. 13ff. (17); Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien 2018, S. 5f.; Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 76f.

## 10.2. Prüfung der potentiellen Regulierungsbedürftigkeit (Drei-Kriterien-Test)

179 Die drei Kriterien des § 11 Abs. 2 TKG sind nach diesen Maßgaben für den unter 8 abgegrenzten Markt zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d.h. wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.<sup>125</sup> Daher ist die weitere Durchführung der Marktanalyse bei Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt eines der drei Kriterien nicht erfüllt.<sup>126</sup>

### Wettbewerblicher Endkundenmarkt

180 Der zum Vorleistungsmarkt korrespondierende Endkundenmarkt, welcher die Realisierung von Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste in Deutschland umfasst, ist als wettbewerblich anzusehen. Es sind keine Anhaltspunkte für eine Regulierungsbedürftigkeit dieses Marktes ersichtlich. Die Wettbewerbslichkeit wurde in einer Studie aus 2023 für die Bundesnetzagentur bestätigt.<sup>127</sup> Um zu prüfen, ob der Endkundenmarkt auch ohne eine Regulierung der hier behandelten Vorleistung wettbewerblich ist, wäre nunmehr eine Greenfield-Betrachtung des Endkundenmarktes angezeigt. Da es sich bei den Terminierungsmärkten grundsätzlich um monopolistische Märkte handelt, in denen sämtliche Betreiber eine vollständige Marktbeherrschung im eigenen Netz innehaben, wird an dieser Stelle keine Greenfield-Betrachtung durchgeführt. Die Frage, ob und inwiefern ein Wegfall der Vorabregulierung auf den Endkundenmarkt auswirken würde, wird jedoch in der folgenden Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit auf Vorleistungsebene mitberücksichtigt.

181 Zu einer weiteren Überprüfung dieses Ergebnisses wird im nächsten Schritt geprüft, ob der hier in Rede stehende Vorleistungsmarkt die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Test erfüllt und somit für eine Vorabregulierung gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 2 S. 1 TKG in Betracht kommt. Der Norm entsprechend müsste der Vorleistungsmarkt dafür durch beträchtliche und anhaltende strukturelle oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sein (siehe 10.2.1). Er dürfte außerdem längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren (siehe 10.2.2) und die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine dürfte nicht ausreichen, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken (siehe 10.2.3). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung des Ergebnisses (siehe 10.3).

### 10.2.1. Marktzutrittsschranken

182 Hinsichtlich der vorliegend zu untersuchenden Marktzutrittsschranken ist zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen zu unterscheiden. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen

---

<sup>125</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 17.

<sup>126</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 19; VG Köln, Urteil vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, S. 19.

<sup>127</sup> Vgl. Sörries, Pavel, Nett, Kaupert, Lucidi (2023): Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt; Hrgb. WIK-Consult, EY.

etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird.<sup>128</sup> Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind hingegen nicht auf Wirtschaftsbedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.<sup>129</sup> Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.<sup>130</sup>

183 Dafür, dass das Ergebnis der aktuellen Festlegung zum ersten Kriterium nicht mehr zutrifft, gibt es keine Anhaltspunkte. Auf dem Markt für die „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ liegen, wie auch schon in den vorherigen Untersuchungen der vorliegend in Rede stehenden Märkte festgestellt worden war, weiterhin beträchtliche und anhaltende strukturelle sowie rechtliche bedingte Marktzutrittsschranken vor, die im Laufe des Überprüfungszeitraums nicht verringert oder gar beseitigt werden können.

184 Dies gilt aufgrund der zuvor beschriebenen Angebots- und Nachfragesituation trotz der Geltung der durch die Delegierte Verordnung europaweit festgesetzten Vorleistungspreise noch fort. Für jeden Anbieter der Anrufzustellung ist ein eigener, deutschlandweiter relevanter Markt anzunehmen, auf dem dieser über alleinige Handlungshoheit verfügt. Nachfrager müssen weiterhin die Vorleistung eines bestimmten - und letztlich aller - (virtuellen) Netzbetreiber in Anspruch nehmen (sei es direkt oder indirekt, über einen Zusammenschaltungspartner), um ihren Endkunden eine Verbindung in alle Netze zu ermöglichen. Dabei kann, wie bisher, die Leistung in ein spezifisches Netz nur von einem M(V)NO erbracht werden, insbesondere, weil es noch keine (technischen) Alternativen gibt. Diese Situation benachteiligt vor allem den Marktzutritt neuer (kleinerer) Unternehmen gegenüber bereits auf dem Markt tätigen (größeren) Unternehmen. Die Lage solcher Unternehmen wird, verglichen zur Situation auf dem Vorleistungsmarkt für Festnetzterminierung, dadurch noch zusätzlich erschwert, dass es nur drei Unternehmen gibt, die originär über eine bundesweite Mobilfunkinfrastruktur verfügen. Das Netz eines Unternehmens befindet sich im Aufbau, sodass es noch weitgehend auf die Mobilfunkinfrastruktur eines der drei etablierten Unternehmen angewiesen ist.

### 10.2.2. Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

185 Im Rahmen des zweiten Kriteriums wird geprüft, ob der Vorleistungsmarkt zu wirksamem Wettbewerb tendiert. Vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Prüfung auf Unionsebene nach dem Erlass der Delegierten Verordnung (siehe Rn. 4) ist fraglich, ob nationale Besonderheiten gegen eine Deregulierung sprechen, oder ob die von der EU-Kommission getroffenen Erwägungen auf den hier betrachteten Vorleistungsmarkt übertragbar sind. Da sich die Argumentation an dieser Stelle

---

<sup>128</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 12.

<sup>129</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 13.

<sup>130</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgründe Nr. 11 und 13.

weitgehend mit der zur Festnetzterminierung deckt, sind einzelne Passagen hieran angelehnt bzw. wortgleich übernommen. Mitunter erfolgen auch Verweise.

186 Ein Trend zu wirksamem Wettbewerb bedeutet, dass der Markt entweder innerhalb des Überprüfungszeitraums ohne eine Vorabregulierung den Status eines Marktes mit wirksamem Wettbewerb erreicht oder diesen Status nach diesem Zeitraum erreichen wird, sofern es für diesen Zeitraum Belege für eine positive Dynamik gibt.<sup>131</sup> Die (Entwicklung der) Marktstruktur bzw. das Marktergebnis und die Marktdynamik sind dabei u.a. anhand der Marktanteile und der Marktpreise zu beurteilen.<sup>132</sup> Aber auch andere Umstände wie etwa die Wahrscheinlichkeit freiwilliger Zugangsangebote oder technologische Entwicklungen können dazu führen, dass sich die Marktanteile über die Zeit verändern und/oder die Preise sinken.<sup>133</sup>

187 Deshalb werden zunächst die Marktanteile sowie der potentielle Wettbewerb diskutiert (siehe 10.2.2.1). Danach wird das Vorhandensein ausgleichender Nachfragemacht untersucht (siehe 10.2.2.2 für die Endkundenebene und 10.2.2.3 für die Vorleistungsebene). Darüber hinaus wird die Möglichkeit des Einschreitens im Einzelfall beleuchtet (siehe 10.2.2.4) und geprüft, ob nummernunabhängige TK-Dienste einen indirekten Wettbewerbsdruck ausüben können (siehe 10.2.2.5). Abschließend werden die hier gewonnenen Erkenntnisse im Wege einer Gesamtbetrachtung vor dem Hintergrund der Eigenheiten des Marktes und der Entwicklungen auf Unionsebene evaluiert (siehe 10.2.2.7) und ein Gesamtergebnis gebildet (siehe 10.2.2.8).

#### **10.2.2.1. Marktanteile und potentieller Wettbewerb**

188 Ein wesentlicher Indikator für Marktmacht sind grundsätzlich die Marktanteile des jeweils betreffenden Unternehmens. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs liefern besonders hohe Marktanteile von über 50 % ohne weiteres, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.<sup>134</sup> Das gilt erst recht für einen Marktanteil von 100 %. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs befindet sich ein Unternehmen, das während einer längeren Zeit einen besonders hohen Marktanteil innehat, allein durch den Umfang seiner Produktion und seines Angebots in einer Position der Stärke, „die es zu einem nicht zu übergehenden Geschäftspartner macht und ihm bereits deswegen, jedenfalls während relativ langer Zeit, die Unabhängigkeit des Verhaltens sichert, die für eine beträchtliche

---

<sup>131</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden: EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 13; Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 9.

<sup>132</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund Nr. 13ff.; die EU-Kommission weist grundsätzlich darauf hin, dass die Indikatoren, anhand derer die Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums erfolgt, vergleichbar sind mit denen, die im Rahmen der Prüfung auf beträchtliche Marktmacht herangezogen werden.

<sup>133</sup> Vgl. EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgründe 15f.; Explanatory Note zur Märkteempfehlung, S. 13f.

<sup>134</sup> EU-Kommission, SMP-Leitlinien, Rn. 55 unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung zum Gemeinschaftsrecht; etwa EuGH. Urteil vom 3. Juli 1991 – Rs. C-62/86, AKZO – Slg. 1991, I-3359 Rn.60.



Marktmachtstellung kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrage zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.<sup>135</sup>

189 Da keine Substituierbarkeit für die hier betrachtete Vorleistung besteht, werden alle Anrufzustellungsleistungen, die von einem Anbieter ausgeführt werden, zu jeweils einem betreiberindividuellen Mobilfunkterminierungsmarkt zusammengefasst. Der auf diesen Märkten jeweils vorliegende Marktanteil von 100 % und fehlender potenzieller Wettbewerb aufgrund per se unüberwindbarer Marktzutrittsschranken weisen – wie bisher auch schon – darauf hin, dass alle auf dem Markt tätigen Unternehmen eine absolute Machtstellung auf dem jeweiligen (bundesweiten) Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen innehaben dürften. Die Anrufzustellungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden Märkte für die Anrufzustellung und konstituiert wiederum einen eigenen Markt. Aus diesem Grund erübrigt sich an dieser Stelle eine weiterführende Analyse des potenziellen Wettbewerbs.

#### 10.2.2.2. Nachfragemacht auf Endkundenebene

190 Beträchtliche Marktmacht besteht gem. § 11 Abs. 4 Satz 2 TKG, wenn ein Unternehmen (allein oder gemeinsam mit anderen) eine wirtschaftlich so starke Stellung innehat, dass es sein Verhalten in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und Endnutzern gestalten kann. In dem Fall fehlt Wettbewerb auf dem Markt. Es ist daher relevant, inwieweit Wettbewerber, Kunden und/oder Endnutzer dem bzw. den Unternehmen etwas entgegensetzen können. Da bei der Analyse von Vorleistungsmärkten grundsätzlich zunächst vom Endkunden ausgegangen wird, wird auch hier zunächst die Nachfragemacht der Endkunden betrachtet. Eine abgeleitete Nachfragemacht kann sich ergeben, wenn sich Substitutionsmöglichkeiten der Endkunden indirekt auf die Vorleistungsnachfrage auswirken können. Die einzig sinnvollen Möglichkeiten der Endkunden missbräuchliches Verhalten zu sanktionieren, welches sich auf sie auswirkt, wären die Nutzung nummernunabhängiger TK-Dienste oder der Anbieterwechsel.

191 Die Nutzung nummernunabhängiger TK-Dienste ist jedoch, wie unter 3.4, 8.3.1.3 und 8.3.2.5 beschrieben, von vielen Faktoren abhängig. Ein Anrufer kann nicht erwarten, dass der Angerufene auch Nutzer des notwendigen Dienstes ist. Hinzu kommt, dass die Option für „förmlichere“ Gespräche (wie Telefonate mit Behörden oder Ärzten) üblicherweise gar nicht zur Verfügung steht. Damit ist das Ausweichen auf nummernunabhängige Dienste für Endkunden nur ein eingeschränktes Druckmittel.

192 Daneben könnte höchstens die Gefahr eines Anbieterwechsels ausreichenden Druck ausüben, sich als Anbieter der Vorleistung allen übrigen Netzbetreibern gegenüber offen und verhandlungsbereit zu zeigen. Grundsätzlich ist der Endkundenmarkt als wettbewerblich anzusehen. Im Falle eines Wechsels stünde eine Auswahl potentieller neuer Anbieter zur Verfügung. An diesen muss sich jeder

---

<sup>135</sup> EuGH, Urteil vom 13.02.1979 in der Rechtssache 85/76, Slg. 1979, S. 461 – *Hoffmann-La Roche ./.* Kommission, Rn. 41.

Anbieter messen lassen, um neue Endkunden gewinnen zu können. Ein missbräuchliches Verhalten des Anbieters vom angerufenen Teilnehmer kann sich jedoch auch auf den Anrufer auswirken. Der Anrufer müsste erhöhte Kosten für seinen Anruf oder eine fehlende Erreichbarkeit des Angerufenen - hervorgerufen durch das Verhalten von dessen Anbieter - tragen. Ein Wechsel des Endkunden würde den bereits benachteiligten Anbieter weiter beeinträchtigen. Zudem ist die Gefahr eines Anbieterwechsels lediglich als längerfristig wirkendes Korrektiv zu bewerten, da die meisten Endkunden Verträge längerer Dauer abschließen. Kurzfristige und gehäuft auftretende Anbieterwechsel sind vor diesem Hintergrund eher nicht zu erwarten. Die Möglichkeit des Anbieterwechsels ist damit weitgehend nur eingeschränkt möglich und wirkt sich zumindest in Teilen auf den Anbieter aus, der bereits durch missbräuchliches Verhalten eines anderen M(V)NO/Diensteanbieters beeinträchtigt ist.

193 In der Gesamtschau ist somit nicht davon auszugehen, dass Endkunden Mittel zur Verfügung stehen, um missbräuchlichem Verhalten, das sich auf sie auswirkt, effektiv entgegen zu treten. Sich missbräuchlich verhaltende M(V)NO/Diensteanbieter haben die aus einer Verhandlungsschieflage resultierenden Nachteile regelmäßig nicht spürbar zu tragen. Obwohl sie selber auch auf Endkunden angewiesen sind, können sie sich doch in gewissem Maße unabhängig von ihnen verhalten, insbesondere, weil – im Falle der Terminierung - sanktionierende Maßnahmen des Kunden häufig zumindest auch den bereits beeinträchtigten Anbieter treffen.

### 10.2.2.3. Nachfragemacht auf Netzbetreiberebene

194 Angesichts der engen Marktdefinition in Bezug auf einzelne Märkte für die Anrufzustellung („Ein-Netz-ein-Markt-Konzept“) kommt dem Gesichtspunkt der entgegenstehenden Nachfragemacht ein maßgebliches Gewicht zu. Fraglich ist, ob die vorliegende Monopolstellung der einzelnen Netzbetreiber durch ausgleichende Nachfragemacht auf Netzbetreiberebene relativiert wird.

195 Unter nachfrageseitiger Gegenmacht ist allgemein die Verhandlungsmacht von Kunden (hier Nachfragern auf Vorleistungsebene) gegenüber einem Anbieter eines Produktes/Dienstes zu verstehen. Diese manifestiert sich gegebenenfalls darin, dass Kunden einen signifikanten Einfluss auf Handlungen, insbesondere das Preissetzungsverhalten, des Anbieters haben, so dass es diesem nicht möglich ist, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von seinen Kunden zu verhalten. Dabei ist nicht nur auf das generelle Vorhandensein einer möglichen entgegengerichteten Nachfragemacht abzustellen, sondern insbesondere das Ausmaß der Gegenmacht als relevanter Maßstab zu betrachten.<sup>136</sup>

196 Die EU-Kommission führt hierzu aus, dass abseits einer Regulierung Anreize für Betreiber, den Zugang zu verweigern oder zu diskriminieren, grundsätzlich sehr viel geringer seien, als der, höhere

---

<sup>136</sup> Vgl. Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, S. 32: *“While a 100% market share provides a very strong presumption of SMP, in accordance with competition law principles, a finding that there is no SMP may occur if there is sufficient countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase unprofitable.”*

Zustellungsentgelte zu verlangen. Durch höhere Zustellungsentgelte würden höhere Einnahmen und Gewinne erwirtschaftet, während gleichermaßen die Kosten für den anderen Betreiber, der üblicherweise ein Konkurrent ist, wüchsen. Betreiber von Zustellungsdiensten könnten sich grundsätzlich mit Hilfe überhöhter Entgelte eine bessere Wettbewerbsposition gegenüber anderen Betreibern verschaffen und profitieren damit in vielfacher Hinsicht von diesen. Dies sei aber durch die Delegierte Verordnung mit der Terminierungsobergrenze ausgeschlossen. Die Verweigerung des Zugangs schade etwaigen Konkurrenten zwar, sie könne jedoch auch Nachteile für den Verweigernden mit sich bringen. Betreiber, die die Zustellung von Anrufen aus anderen Netzen verweigerten, würden weniger attraktiv für Kunden und ihr eigenes Geschäft untergraben. Dieselbe dem zugrunde liegende Logik gelte für die unterschiedliche Behandlung, denn eine solche könne auch für die eigenen Kunden spürbar benachteiligend wirken.<sup>137</sup>

197 Im Lichte der Annahmen der EU-Kommission – insbesondere, dass mit der Einführung einheitlicher Höchstpreise für die betroffene Vorleistung die größte Wettbewerbsgefahr eingedämmt sein solle – stellt sich die Frage, ob sich die Delegierte Verordnung auf nationaler Ebene ebenfalls in dieser Weise auf die Marktsituation auswirkt. Vor allem vor dem Hintergrund, dass neben der Preissetzung durchaus auch anderes Verhalten den Wettbewerb gefährden kann (Vgl. Rn. 174). Die Möglichkeiten der nachfragenden Netzbetreiber, ein potentiell missbräuchliches Verhalten abzuwehren, könnten sich nach Erlass der Delegierten Verordnung gebessert haben.

#### Bedenken der Marktteilnehmer

198 Im Rahmen des Auskunftersuchens äußerten nur wenige Marktteilnehmer eingetretene oder zu erwartende Wettbewerbsbehinderungen im Zusammenhang mit Terminierungs- oder Zusammenschaltungsleistungen. Die [BuG] kritisiert, dass sie keine direkte Zusammenschaltung mit der [BuG] erreichen konnte und dass diese nicht das volle Terminierungsentgelt für die Zustellung für Anrufe auf die Mobilfunkrufnummern der [BuG] zahlen würde. Ähnliches wird von der [BuG] beklagt. Die [BuG] befürchtete, dass sich ein Wegfall der bisherigen Regulierung negativ auf die Verhandlungsmacht der kleineren Anbieter auswirken würde. Dies könne sich dadurch äußern, dass von kleineren Anbietern eine Unterschreitung der maximalen Terminierungsentgelte verlangt werden könnte. Auch die Aufkündigung von Zusammenschaltungen oder die Änderung der Verträge zugunsten der großen Netzbetreiber wird von einigen Marktteilnehmern befürchtet. Für Neueinsteiger würde der Aufbau neuer Zusammenschaltungen unmöglich gemacht. Eine Abschottung größerer M(V)NO gegenüber kleineren Anbietern befürchtet auch die [BuG]. Darüber hinaus gibt die [BuG] an, dass es zwischen Festnetz und Mobilfunk asymmetrische Verkehre und Entgelte gebe, was zu beachten sei. Solche würden aufgrund des Mengen- und Preiseffekts zu Kapitalflüssen vom Festnetz ins Mobilfunknetz und damit zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

---

<sup>137</sup> Vgl. Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, S. 77.

199 Insgesamt positionierten sich jedoch nur zwei<sup>138</sup> der zwölf marktrelevanten Unternehmen explizit gegen einen Wegfall der Vorleistungsregulierung. Dagegen erwarten vier Unternehmen<sup>139</sup> keine Wettbewerbsbehinderungen (auf EU-Ebene) und stehen einer Deregulierung positiv gegenüber.

200 Im Folgenden soll auf die beiden hauptgenannten Aspekte – Preissetzung und Zusammenschaltung – vertieft eingegangen werden.

### Preissetzungsverhalten

201 Nach in Kraft treten der Delegierten Verordnung ist fraglich, ob die Beeinflussung des Preissetzungsverhaltens weiterhin einen relevanten Faktor darstellen kann und eine Einflussnahme überhaupt noch möglich ist. Durch die Vorgabe maximaler Entgelte könnte sich ein Preissetzungsverhalten nur darin auswirken, dass beim Nachfrager höhere Kosten durch eine Unterschreitung der maximalen Entgelte mit einer gleichzeitigen Forderung nach verringerten Entgelten des Gegenübers entstehen. Hierbei handelt es sich lediglich um indirekte Einflüsse, die nicht aus einer freien Setzung des Preises für das Produkt resultieren. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass die Terminierungsentgelte bereits nicht darauf angelegt sind, die Kosten der Netzbetreiber voll zu decken. Aufgrund der geringen Höhe<sup>140</sup> des Entgelts ist fraglich, wie wahrscheinlich eine (nachträgliche) Verringerung oder ein Verzicht ist und inwiefern sich diese überhaupt auswirken würden. Eine Unterschreitung der maximalen Entgelte scheint jedenfalls laut den Aussagen der Marktteilnehmer aus dem Auskunftersuchen kaum aufzutreten. So geben zehn von zwölf Anbietern<sup>141</sup> der Terminierung an, dass ihre Terminierungsentgelte den vorgegebenen Höchstgrenzen entsprechen. Die [BuG] hat dazu ergänzt, dass Tochtergesellschaften z.T. nur ein geringeres Entgelt verlangten (bzw. verlangen könnten). Die [BuG] gibt an, sogar ganz auf Terminierungsentgelte zu verzichten.

202 Die Preisregulierung wurde durch die Bundesnetzagentur bereits zu Beginn des Jahres 2021 auf die Vorgaben der Delegierten Verordnung angepasst. Seither konnte das (neue) Auftreten besonderer Probleme nicht festgestellt werden.

### Zusammenschaltungen

203 Die Ausübung von Marktmacht durch die Verweigerung einer Zusammenschaltung eines Anbieters würde dazu führen, dass sich die Endkunden des nachfragenden und des zugangsverweigernden Unternehmens gegenseitig nicht erreichen könnten. Dies betrifft im Falle von Zusammenschaltungen eines großen Anbieters mit einem kleineren Nachfrager eine deutlich

---

<sup>138</sup> [BuG].

<sup>139</sup> [BuG].

<sup>140</sup> Das EU-weite maximale Mobilfunkzustellungsentgelt beträgt ab dem 01.01.2024 0,2 Cent pro Minute.

<sup>141</sup> Die [BuG] gibt an, zu der Frage nach der Höhe ihrer eigenen Entgelte keine Erkenntnisse zu haben. Aus diesem Grund liegen insgesamt nur 11 Antworten vor.

geringere Menge an Endkunden, die für die Endkunden des großen Anbieters nicht erreicht werden könnten. Jedoch müsste der große Anbieter seinen eigenen Endkunden gegenüber ebenfalls die Nicht-Erreichbarkeit von nur wenigen Teilnehmern verantworten und rechtfertigen.

204 Darüber hinaus gibt es mit Blick auf den Mobilfunkmarkt mehrere große Anbieter – nämlich drei bzw. vier MNOs –, zwischen denen eine ausgeglichene Marktmacht besteht. Aufgrund dessen und der insgesamt überraschbaren Anzahl von Marktteilnehmern<sup>142</sup> sind die Transaktionskosten, mit mehreren Zusammenschaltungen eine Erreichbarkeit aller Endkunden zu gewährleisten, geringer als beispielsweise im Festnetz-Segment. Dies äußert sich auch darin, dass alle MNOs untereinander zusammengeschaltet sind. Hier kommt noch hinzu, dass es auch aus technischer Sicht theoretisch nur einer Zusammenschaltung mit einem anderen M(V)NO bedarf, um den gesamten Verkehr zu übergeben. Diese wird aus Gründen der Ausfallsicherheit auch durch eine zweite Zusammenschaltung ergänzt. Die MVNOs verfügen in der Regel über eine Nutzungsvereinbarung mit einem MNO, wodurch diese einen Zugang zu dessen Mobilfunknetz erhalten, um ihre Endkunden anzubinden. Die Endkunden des MVNO ohne eigenes Mobilfunknetz können dadurch alle Endkunden, deren Anbieter mit dem vertraglich verbundenen MNO zusammengeschaltet sind, erreichen. Somit profitiert der kleinere Anbieter durch die Zusammenschaltungen des MNOs, dessen Mobilfunknetz er mit nutzt. Zusätzlich geht aus den Angaben im Auskunftersuchen hervor, dass viele MVNOs über ihre Netznutzungsvereinbarung hinaus auch Zusammenschaltungen mit anderen Netzbetreibern (sowohl MNOs als auch MVNOs) unterhalten.

205 Die Struktur des Marktes erlaubt es – vor allem in Verbindung mit vorgegebenen Höchst-Entgelten – alternative Geschäftspartner zu suchen, ohne Zusammenschaltungen mit allen MNOs abzuschließen. Mehr als ein Unternehmen auf dem Vorleistungsmarkt ist so breit aufgestellt (auch hinsichtlich der angebotenen Endkunden), dass es den Zugang zu möglichst vielen oder sogar nahezu allen übrigen M(V)NOs sowie einer großen Anzahl Endkunden ermöglichen kann. Den Transitleistungen kommt hierbei eine herausragende Bedeutung zu. Im Zusammenhang hiermit ist auch festzustellen, dass es auf dem Vorleistungsmarkt inzwischen Unternehmen<sup>143</sup> gibt, deren Geschäftsmodell maßgeblich auf der Erbringung entsprechender Leistungen basiert. So kann auch durch ein nicht auf dem Markt selber tätiges Unternehmen eine Zusammenschaltung erworben und etwaige Mindestverkehrsmengen, die von anderen Betreibern gefordert werden, können umgangen werden.

206 Dass die Umgehung direkter Zusammenschaltungen eine reale Möglichkeit darstellt und die tatsächliche Entwicklung hierhin geht, zeigen auch die dem Auskunftersuchen zu entnehmenden Informationen. Insbesondere die großen Netzbetreiber sind aufgrund eines hohen Bestandes an Endkunden sowie Zusammenschaltungspartnern nach wie vor wichtige Anbieter von Anrufzustellungsleistungen. Gerade sie könnten letzten Endes grundsätzlich auf die Zusammenarbeit

---

<sup>142</sup> Für diese Überprüfung sind 12 Unternehmen als relevante Marktteilnehmer identifiziert worden.

<sup>143</sup> Neben den üblichen Möglichkeiten des Transits sind im Zuge des Auskunftersuchens die [BuG] so wie die [BuG] erfasst worden. Diese erbringen im Bereich Terminierung (bislang) lediglich Vorleistungen wie Zusammenschaltungen.

mit einzelnen M(V)NO/Diensteanbietern (vor allem kleineren) eher verzichten als umgekehrt (kleinere) M(V)NO/Diensteanbieter auf die Zusammenarbeit mit ihnen. Die MVNO scheinen jedoch – auch schon vor Erlass der Delegierten Verordnung – in der Lage zu sein, die Leistungen der großen Anbieter als direkte Zusammenschaltungspartner mithilfe von Transitleistungen zu ersetzen bzw. zu umgehen. Dementsprechend wurden Transitleistungen von vielen Unternehmen im Auskunftersuchen als notwendig oder gar unerlässlich bewertet. Die Kosten für Transitleistungen sind im Abfragezeitraum 2021 bis 2023 – bei etwa konstantem Transitvolumen (Verbindungsminuten) – um ca. 40% gesunken. Aufgrund dieses Trends ist erwartbar, dass die Kosten für Transitleistungen, die als Substitut für zusätzliche Zusammenschaltungen verwendet werden können, weiter sinken werden. Da die Transitleistungen nicht der Regulierung unterfallen, sind hierfür keine Änderungen bei einem Wegfall der Regulierung erwartbar.

207 Hinzu kommt, dass die Delegierte Verordnung Zusammenschaltungsstellen in die Leistungsdefinition mit aufgenommen hat.<sup>144</sup> Zusammenschaltungen fallen damit ebenfalls unter das vorgegebene maximale Mobilfunkzustellungsentgelt. Folglich bleibt auch in diesem Bereich eine Kostenregulierung bestehen, die bei Bedarf auf eine erneute Prüfung hin durch andere Maßnahmen ergänzt werden könnte.

208 Gleichermäßen gibt es mit den §§ 20f., 108 Abs. 5 TKG bereits Instrumente, um bei Weigerungen auf eine Zusammenschaltung hinzuwirken (siehe 10.2.2.4). Sie ermöglichen der Bundesnetzagentur, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um eine umfassende Erreichbarkeit sicherzustellen. So kann der Any-to-Any-Grundsatz wirksam durchgesetzt und (gerade für kleinere Unternehmen) ggf. schnelle und (kosten-) effiziente Abhilfe verschafft werden. Die Bedeutung dieser Eingriffsmöglichkeiten hat unter dem EKEK noch weitere Betonung erfahren,<sup>145</sup> wie auch die Neuaufnahme der Förderung der Konnektivität in den Katalog der Regulierungsziele zeigt.

#### 10.2.2.4. Einschreiten auf Einzelfallbasis

209 Ungeachtet der an eine Marktmachtfeststellung geknüpften Maßnahmen, können die Unternehmen bei Problemen bezüglich Zusammenschaltungen bzw. des Netzzugangs zudem weiterhin aufgrund der §§ 20f. TKG die Bundesnetzagentur einschalten. Auch diese können (gerade für kleinere Unternehmen) ggf. schnelle und (kosten-) effiziente Abhilfe verschaffen. Daneben kann bei fehlender Erreichbarkeit der Endkunden untereinander auch über § 108 Abs. 5 TKG vorgegangen werden. Auch dieser ermöglicht der Bundesnetzagentur, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um eine umfassende Erreichbarkeit sicherzustellen.

210 Ein Einschreiten auf Einzelfallbasis könnte zu viel Zeit einnehmen und die Handlungskapazitäten der Regulierungsbehörde stark ausreizen. Hierbei ist aber zu beachten, dass – wenn überhaupt – die Verweigerung notwendiger Zusammenschaltungen wohl maßgeblich gegenüber Neueinsteigern auf

---

<sup>144</sup> Siehe insb. Art. 2 Abs. 1 lit. a der Delegierten Verordnung.

<sup>145</sup> Vgl. EU-Kommission, EKEK, Erwägungsgründe 148; siehe auch Bundestag, BT-Drs. 19/26108, Zu § 2, Zu Abs. 2, Zu Nr. 1.

dem Markt droht. Bei den bereits auf dem Markt tätigen Unternehmen ist anzunehmen, dass sich Geschäftsbeziehungen etabliert haben. Die Unternehmen selber haben außerdem grundsätzlich den Anreiz, sich mit anderen zusammenzuschalten. Dies gilt jedenfalls für Zusammenschaltungen mit größeren Unternehmen. Daher wären neben den potentiellen Problemen der Neueinsteiger am ehesten noch kleinere Unternehmen betroffen. Der Kreis möglicherweise durch missbräuchliches Verhalten beeinträchtigter Unternehmen wäre unter Zugrundelegung der eben getroffenen Annahmen deutlich geringer. Hinzu kommt, dass mit Schwierigkeiten gerade wegen der bestehenden und gewachsenen Geschäftsbeziehungen nicht gehäuft zu rechnen ist (also nicht in einer großen Vielzahl und auch nicht bei allen Betroffenen zugleich). Das Einschreiten auf Einzelbasis scheint daher möglich und ist ggf. sogar vorteilhafter, da es auf den konkreten Fall zugeschnitten werden kann.

#### 10.2.2.5. Indirekter Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-Dienste

211 Zudem ist auch ein möglicher indirekter Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-Dienste beachtlich. Die Gesprächsminuten aus dem und in den Mobilfunk sind im Untersuchungszeitraum tendenziell rückläufig, wobei abgehende Gesprächsminuten etwa 20 Mrd. über den ankommenden liegen. Insgesamt wurden im Jahr 2023 in Mobilfunknetze eingehende Gespräche von etwa 134 Mrd. Minuten verzeichnet, während es etwa 154 Mrd. abgehende Gesprächsminuten gab. Dies belief sich im Jahr 2022 auf ungefähr 139 Mrd. ankommende bzw. ca. 159 Mrd. abgehende und im Jahr 2021 auf nahezu 140 Mrd. ankommende bzw. ca. 163 Mrd. abgehende Gesprächsminuten.<sup>146</sup> Ein Grund dafür könnte ein nachfrageseitiger Verdrängungseffekt auf dem korrespondierenden Endkundenmarkt durch nummernunabhängige TK-Dienste sein.

212 Vor allem die Verbreitung der Sprachtelefonie über nummernunabhängige TK-Dienste könnte dabei eine Rolle spielen. Hierfür spricht, dass im Vergleich zu den im Jahr 2022 festzustellenden ca. 13 Mrd. abgehenden Sprachtelefonie-Anrufen über Messenger- und Videokonferenz-Dienste in Deutschland für das Jahr 2023 bereits fast 16 Mrd. solcher Gespräche erfasst werden konnten. Das über nummernunabhängige TK-Dienste insgesamt geführte Gesprächsvolumen stieg dabei von fast 121 Mrd. Minuten im Jahr 2022 auf etwa 175 Mrd. Minuten im Jahr 2023. Das Volumen abgehender Videoanrufe stieg im selben Zeitraum von etwa 143 Mrd. (2022) auf etwa 176 Mrd. (2023) Gesprächsminuten. Im Jahr 2023 wurden so insgesamt 351 Mrd. abgehende Minuten per Sprach- und Videotelefonie über nummernunabhängige TK-Dienste generiert.<sup>147</sup>

213 Zudem ist ein Ersatz von Mobilfunkgesprächen ins/aus dem Ausland wahrscheinlich. Derartige Gespräche sind über nummernunabhängige TK-Dienste (bspw. Skype oder WhatsApp) bei Nutzung einer Daten-Flatrate im Festnetz oder eines Tarifs mit inkludiertem Daten-Volumen im Mobilfunk in der Regel mit geringeren Kosten verbunden. Neben etwaigen (wenn überhaupt, gewöhnlich niedrigen) Kosten für nummernunabhängige TK-Dienste fallen zusätzlich lediglich Kosten für die

<sup>146</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2023, S. 25.

<sup>147</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2023, S. 36.

Datennutzung an. Zwar ist ein Internetzugangsvertrag (sei es mobil oder lokal verfügbar) mit laufenden Kosten verbunden, jedoch relativieren sich die Kosten im Rahmen einer Nutzung von nummernunabhängigen TK-Diensten. Diese Ausgaben stellen laufende Kosten dar, die dem Nutzer ohnehin entstehen. Der Nutzer wird sie daher regelmäßig anders einkalkulieren. Dass Auslandsgespräche bzw. Gespräche aus dem Ausland („nach Hause“) inzwischen vielfach über nummernunabhängige TK-Dienste geführt werden, wird auch dadurch gestützt, dass beim Datenverkehr im Ausland ein Anstieg von 261,7 Mio. GB (2022) auf 347,4 Mio. GB. (2023) und damit um rd. 33% zu verzeichnen ist, während die Gesprächsminuten aus dem/im Ausland gefallen sind.<sup>148</sup> Bei der von der Bundesnetzagentur durchgeführten Verbraucherbefragung zur Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten gaben zudem 49 % der Befragten an, entsprechende Dienste aufgrund von Kostenvorteilen für Anrufe bzw. das Versenden von Nachrichten ins Ausland zu nutzen.<sup>149</sup>

214 Infolgedessen kann von einem gewissen indirekten Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-Dienste auf die Anrufzustellung ausgegangen werden. Diese Annahme wird auch durch Angaben im Rahmen des Auskunftersuchens gestützt. Der Wettbewerbsdruck kann im Hinblick auf die übrigen Erwägungen jedoch nicht als ausreichend betrachtet werden, um hinreichenden Einfluss auf das Handeln auf dem Vorleistungsmarkt auszuüben.

#### **10.2.2.6. Zwischenergebnis**

215 Insgesamt kann in Anbetracht der zuvor getroffenen Erwägungen von einer Verbesserung der Nachfragemacht und damit des direkten und indirekten Wettbewerbsdrucks ausgegangen werden. Insbesondere vor dem Hintergrund vorgegebener maximaler Entgelte und dem auch über Eingriffsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur abgesicherten Any-to-Any-Grundsatz ist mit missbräuchlichem Verhalten kaum zu rechnen.

#### **10.2.2.7. Beeinflussung des Marktergebnisses - Gesamtbetrachtung**

216 Die zuvor genannten Entwicklungen könnten prinzipiell für sich genommen und gemeinsam ausreichen, um eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb in dem Sinne feststellen zu können. Demgegenüber ist die Entstehung tatsächlichen Wettbewerbs wegen der fortdauernden Marktmacht aller Netzbetreiber aufgrund des „Ein-Netz-Ein-Markt“-Prinzips kaum möglich. Dieser Gegensatz ist jedoch vor den Eigenheiten des betroffenen Vorleistungsmarktes und in Verbindung mit der Geltung der Delegierten Verordnung einer besonderen Bewertung zu unterziehen.

217 Durch die Vorgabe einheitlicher maximaler Entgelte auf Unionsebene – die auch Zusammenschaltungsstellen erfassen – wird den Netzbetreibern ein überschaubarer Rahmen gesteckt, in dem sie ihre Spielräume ausüben könnten. Dies verbessert vor allem die Position der Wettbewerber. An der Marktsituation – jeder Netzbetreiber hat 100% Marktanteile in seinem Netz –

---

<sup>148</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2023, S. 26.

<sup>149</sup> Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2023 – Bericht – Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland, S. 16.



wird sich in absehbarer Zukunft keine Änderung ergeben. Daher würden, wenn zum jetzigen Zeitpunkt (nach dem Erlass der Delegierten Verordnung) eine Vorabregulierung beibehalten würde, ggf. künstlich Zustände verfestigt, die langfristig nicht mehr dem Stand der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung entsprechen könnten. Darüber hinaus ist neben oder auch anstelle des Marktanteils ebenso relevant, ob die Preise Wettbewerb erlauben. Preise bzw. Kosten sind einer der Hauptfaktoren, die zur Bewertung von Wettbewerbsfähigkeit oder der Ausnutzung einer Marktmachtstellung herangezogen werden (siehe Rn. 187ff.). Gemäß der EU-Kommission ist zu berücksichtigen, ob der Zugang zu Vorleistungsprodukten für Nachfrager zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen angeboten wird und diesen ermöglicht, wettbewerbsfähig tragfähige Produkte für Endnutzer auf den Endkundenmärkten anzubieten.<sup>150</sup> Dies ist unter den Vorgaben der Delegierten Verordnung gegeben.

218 In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass nicht nur ein einzelnes Unternehmen eine bestimmte Schlüsselposition in einem Gesamtmarkt hat, sondern es über indirekte Zusammenschaltungen Möglichkeiten gibt, die direkte Zusammenschaltung mit bestimmten Unternehmen zu umgehen und eine umfassende Erreichbarkeit zu erwirken. Hinzu kommt, dass, wie bereits in Rn. 206 konstatiert, eine Zusammenschaltungsproblematik wohl höchstens einen kleinen Kreis von Unternehmen treffen wird.

219 Darüber hinaus ist das Vorliegen nationaler Besonderheiten gegenüber den Erwägungen der EU-Kommission nicht ersichtlich. Die Bundesnetzagentur könnte derzeit nicht – wie von der EU-Kommission gefordert – nachweisen, dass konkrete (nicht preisbezogene) Probleme am Markt bestehen.<sup>151</sup> Das Auskunftersuchen sowie die Verfahren der letzten Jahre haben hierzu keine Erkenntnisse geliefert. Auch die Deregulierung der Terminierung im Festnetz, wo der Markt einer ähnlichen Logik wie bei der Mobilfunkterminierung folgt, hat (bislang) nicht zu Verwerfungen geführt. Dies deutet darauf hin, dass auch im Mobilfunk mit über einen - nicht mehr möglichen - Preismissbrauch hinausgehenden Diskriminierungen auch zukünftig kaum zu rechnen ist.

220 In der Explanatory Note zur Märkteempfehlung nennt die EU-Kommission als Anhaltspunkte für eine abweichende Entscheidung erlaubende, andauernde Wettbewerbsschwierigkeiten beispielhaft das Vorliegen von Anträgen auf Streitbeilegung<sup>152</sup> oder berechtigten Beschwerden von Betreibern über Zusammenschaltungsverweigerungen.<sup>153</sup> Sie führt hierzu in der Märkteempfehlung aus, dass eine Regulierung ausgewählter Aspekte der Zustellungsmärkte auf nationaler Ebene weiterhin gerechtfertigt sein könne, wenn Betreibern die Zusammenschaltung verweigert würde oder sie Schwierigkeiten mit der Zustellung von Anrufen aus ihrem Netz in die Netze anderer Betreiber

---

<sup>150</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 2.2 (ii), S. 14.

<sup>151</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.4, S. 80.

<sup>152</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.4, S. 80.

<sup>153</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 4.2.3, S. 78.

hätten.<sup>154</sup> Folglich wären sämtliche Handlungen zulässig, die effektiven und nachhaltigen Wettbewerb im Interesse des Endkunden sicherstellen. Dass mögliche Probleme im Bereich der Zusammenschaltungen erkannt wurden, wird auch dadurch verdeutlicht, dass Zusammenschaltungsstellen in die Definition des Zustellungsdienstes mit aufgenommen wurden, wodurch die Kosten für diese in die vorgeschriebenen Entgelte eingepreist wurden.<sup>155</sup>

221 Unter diesen Voraussetzungen ist der Anreiz für ein wettbewerbsfeindliches Verhalten, insbesondere auch in Anbetracht einer drohenden Wiedereinführung von ex ante Regulierungsmaßnahmen und der Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts, als deutlich gesunken anzusehen. Daneben besteht bei Bedarf ggf. auch ohne die Feststellung einer marktmächtigen Position die Möglichkeit von Eingriffen über die §§ 20f. sowie 108 Abs. 5 TKG. Das Ergebnis dieser Prüfung ist außerdem vor dem finalen Zweck der ex ante Regulierung zu sehen: Sinn und Zweck der Regulierung ist im Allgemeinen maßgeblich die Schaffung eines wettbewerblichen Umfelds auf dem Endkundenmarkt zugunsten der Endnutzer.<sup>156</sup> Regulatorische Vorabverpflichtungen sollen nur insoweit auferlegt werden, wie es notwendig ist, um im Interesse der Endnutzer einen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb zu gewährleisten. Auch die Regulierung der Vorleistungsmärkte stellt folglich keinen Selbstzweck dar, sondern dient der Wettbewerbsförderung sowie Erhaltung des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt. Denn „[j]ede Vorabregulierung dient [gemäß der EU-Kommission] letztlich dazu, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen wirksamen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen“<sup>157</sup> mit dem Ziel, „die sektorspezifische Vorabregulierung in dem Maße abzubauen, wie sich der Wettbewerb auf den Märkten entwickelt, und letztendlich die elektronische Kommunikation nur noch durch das Wettbewerbsrecht zu regeln“<sup>158</sup>. Grundsätzlich wird eine Regulierung auf dem Vorleistungsmarkt daher auch hinfällig, wenn der mit ihm verbundene Endkundenmarkt *ohne* Eingriffe auf dem Vorleistungsmarkt wettbewerblichen Charakter aufweist.<sup>159</sup> Verpflichtungen sollten dementsprechend gelockert oder aufgehoben werden, sobald diese Voraussetzungen vorliegen.

222 Zudem müssen Regulierungsmaßnahmen zur Erreichung der in Artikel 3 Abs. 2 EKEK vorgegebenen Ziele erforderlich (Vgl. § 10 Abs. 1 TKG) und verhältnismäßig sein. Die Regulierung muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezielt und ausgewogen sein. Daher ist für ein Vorgehen gegen potenzielle Gefahren für den wirksamen Wettbewerb der geringstmögliche Eingriff zu wählen. Eine übermäßige regulatorische Belastung für Betreiber könne Investitionen und Innovationen hemmen,

---

<sup>154</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung, Erwägungsgrund 41.

<sup>155</sup> EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 6.

<sup>156</sup> Siehe Artikel 3 Abs. 4 lit. f EKEK sowie Erwägungsgrund 168; Bundestag, BT.-Drs. 19/26108, S. 242, Gesetzesbegründung Zu § 10 Zu Abs. 2; Endnutzer können je nach Endkundenmarkt entweder Verbraucher oder Geschäftskunden oder beides sein.

<sup>157</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund 2; vgl. auch Erwägungsgrund 17.

<sup>158</sup> EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund 1; vgl. auch Erwägungsgrund 18.

<sup>159</sup> Siehe EU-Kommission, Märkteempfehlung 2014, Erwägungsgrund 10.

während unzureichende oder fehlende Regulierung die in den letzten Jahrzehnten erreichte Liberalisierung umkehren und die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher und die Wettbewerbsdynamik in dem Sektor verringern würde.<sup>160</sup>

223 Diesen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das eigentliche Ziel der Vorabregulierung zugrunde gelegt und in Anbetracht der Tatsache, dass schon jetzt keine Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur mehr erfolgt, ist von einer im Ergebnis wettbewerblichen Situation auf dem Vorleistungsmarkt auszugehen. Davon abgesehen sollten aufgrund der bewährten und bekannten Strukturen und Mechanismen schädigende Verhaltensweisen schneller auffallen. Es bleibt den Unternehmen auch weiterhin unbenommen, sich an die Bundesnetzagentur zu wenden. Sollte es wider Erwarten zu Wettbewerbsproblemen kommen, ist ggf. eine Marktprüfung anzustrengen, die – wenn nötig – zu einem erneuten Eingreifen über ex ante Regulierungsmaßnahmen führt. Auf dieser Grundlage kann bereits das Fehlen der Regulierungsbedürftigkeit festgestellt werden.

#### **10.2.2.8. Gesamtergebnis Tendenz zu wirksamem Wettbewerb**

224 In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien zeigt sich, dass zwar keine tatsächliche Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht. Es besteht jedoch angesichts festgelegter Preisobergrenzen ein wettbewerbliches Ergebnis, sodass das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests als nicht erfüllt angesehen werden kann. Basierend auf der Prüfung des zweiten Kriteriums kann schon damit festgestellt werden, dass der hier betrachtete Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen nicht mehr als regulierungsbedürftig iSv. § 11 S. 1 i.V.m. Abs. 2 TKG einzustufen ist. Da grundsätzlich alle drei Kriterien kumulativ vorliegen müssen (siehe Rn. 156 und 180), um eine ex ante Regulierung zu rechtfertigen, genügt der Wegfall des zweiten Kriteriums hierfür.

225 Die Entwicklungen in den letzten Jahren erlauben trotz der zum Teil unveränderten Marktsituation eine Neubewertung dieser Gegebenheiten seit der letzten Überprüfung dieses Vorleistungsmarktes. Durch die vorgeschriebenen maximalen Entgelte herrscht eine wettbewerbliche Situation, die es ausreichen lässt, mit anderweitigen Mitteln gegen potentiell Wettbewerbsschädigendes Verhalten vorzugehen. Unter der Prämisse einer Wiedereinführung der Vorabregulierung erlaubt sie, die derzeit geltenden Maßnahmen aufzuheben.

#### **10.2.3. Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts**

226 Bei der Entscheidung, ob ein Markt für eine Vorabregulierung in Betracht kommt, ist abschließend – hilfsweise - zu prüfen, ob das festgestellte Marktversagen allein durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts behoben werden kann. Hierbei gilt es festzustellen, ob die nach allgemeinem Wettbewerbsrecht – also nach Kartellrecht<sup>161</sup> – möglichen Abhilfemaßnahmen ausreichen, um einem

---

<sup>160</sup> EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkteempfehlung, Kap. 2.2, S. 10 f.

<sup>161</sup> Vgl. für das deutsche Kartellrecht die Vorschriften des GWB, für das EU-Kartellrecht die Vorschriften des Art. 101, 102 AEUV sowie das einschlägige Sekundärrecht.

festgestellten anhaltenden Marktversagen zu begegnen, oder ob hierzu vielmehr eine umfassendere sektorspezifische Vorabregulierung notwendig ist.<sup>162</sup> Da sich auch hier wenig zur früheren Situation geändert hat, wird für eine ausführliche Darstellung ergänzend zu den Ausführungen in Rn. 172 auf die Festlegung vom 26.10.2020, Kap. 10.3, verwiesen.

227 Aufgrund der oben zur Prüfung des zweiten Kriteriums getroffenen Annahmen ist ein Ausreichen des allgemeinen Wettbewerbsrechts als Korrektiv gegen wettbewerbsschädigendes Handeln anzunehmen. Bereits die Anzahl auf dem Markt tätiger M(V)NO ist nicht so hoch, als dass ein Eingreifen im Einzelfall nicht möglich wäre. Durch das Bestehen maximaler Entgelte kann von einer weiteren Eindämmung potentieller Fälle missbräuchlichen Handelns ausgegangen werden. Daher ist höchstens mit vereinzeltm Auftreten zu rechnen.

228 Im Übrigen ist hier darauf hinzuweisen, dass der Bundesnetzagentur weiterhin auch Handlungsmöglichkeiten des regulatorischen Eingriffs über §§ 20f. sowie 108 Abs. 5 TKG verbleiben und Vorabregulierungsmaßnahmen, wenn notwendig, wieder auferlegt werden können.

### **10.3. Ergebnis**

229 Damit sind in Bezug auf den hier geprüften Vorleistungsmarkt das zweite und dritte Kriterien nicht mehr erfüllt, sodass dieser nicht für eine Vorabregulierung gemäß § 11 Abs. 1 TKG in Betracht kommt.

---

<sup>162</sup> Vgl. Märktempfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 16.

## 11. Ergebnis

230 Der Markt für „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ ist nicht mehr regulierungsbedürftig. Damit kommt der Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung 2014 nicht mehr für eine Regulierung nach Teil 2 des TKG in Betracht.

231 Es wird daher festgestellt, dass der Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen (Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung 2014) in Zukunft insgesamt nicht mehr der Regulierung nach §§ 10ff. TKG unterfällt.

Bonn, den XX.XX.202X

Haller

(Beisitzerin)

Müller

(Vorsitzender)

Dr. Brönstrup

(Beisitzerin und

Berichterstatlerin)

BK 1-24/003