



Beschlusskammer 3

BK3g-14/009

## Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

der Inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, Am Saaraltarm 1,  
66740 Saarlouis, vertreten durch die persönlich haftenden Gesellschafter,

Antragstellerin,

vom 19.03.2014 wegen Genehmigung der Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen im  
Festnetz der Antragstellerin

Beigeladene:

1. Telekom Deutschland GmbH, Landgrabenweg 151, 53227 Bonn,  
vertreten durch die Geschäftsführung,
2. Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München, ver-  
treten durch die Telefónica Germany Management GmbH und die Telefónica Deutschland  
Holding AG, diese vertreten durch die Geschäftsführung bzw. den Vorstand,
3. VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.,  
Frankenwerft 35, 50667 Köln, vertreten durch den Vorstand,

– Verfahrensbevollmächtigte:

der Antragstellerin:

JUCONOMY Rechtsanwälte  
Graf-Recke-Straße 82  
40239 Düsseldorf

der Beigeladenen zu 1.:

Deutsche Telekom AG  
Friedrich-Ebert-Allee 140  
53113 Bonn  
vertreten durch den Vorstand,  
diese wiederum vertreten durch  
Dolde, Mayen & Partner Rechtsanwälte  
Mildred-Scheel-Straße 1  
53175 Bonn –

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

durch

den Vorsitzenden Ernst Ferdinand Wilmsmann,  
den Beisitzer Matthias Wieners und  
den Beisitzer Dr. Ulrich Geers

beschlossen:

1. Das Verbindungsentgelt für die Terminierung im Festnetz der Antragstellerin wird nach Maßgabe des § 35 Abs. 5 S. 1 TKG rückwirkend ab dem 20.11.2013 wie folgt genehmigt:

- a) Für die Leistung inexio-B.1 (technologieneutral)

	<u>Haupttarif</u>	<u>Nebentarif</u>
	werktags (Montag-Freitag) 09.00 Uhr - 18.00 Uhr	werktags 18.00 - 09.00 Uhr; sowie an Samstagen, Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen 00.00 Uhr - 24.00 Uhr
	€/Min	€/Min
	<b>0,0036</b>	<b>0,0025</b>

Das Entgelt gilt für Verbindungen über die PSTN-Zusammenschaltung zu Anschlüssen im Netz der Antragstellerin.

2. Die Entgelte für mit der Terminierung in das Festnetz der Antragstellerin zusammenhängenden PSTN-Infrastrukturleistungen werden für die Zusammenschaltung am Vermittlungsstellenstandort der Antragstellerin nach Maßgabe des § 35 Abs. 5 S. 1 TKG rückwirkend ab dem 20.11.2013 wie folgt genehmigt:

- a) Für die Zeit bis zum 30.11.2013

Pos.	Leistung	Entgelt (netto)
1	Entgelte für Intra-Building-Abschnitte	
1.1	Einmaliges Bereitstellungsentsgelt je Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s	483,20 €
1.2	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	764,22 €
2	Entgelt für Zentrale Zeichengabekanäle	
2.1	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Zentralen Zeichengabekanal bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	331,65 €

b) Für die Zeit ab dem 01.12.2013

Pos.	Leistung	Entgelt (netto)
1	Entgelte für Intra-Building-Abschnitte	
1.1	Einmaliges Bereitstellungsentgelt je Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s	483,55 €
1.2	Jährliches Überlassungsentgelt für den Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	621,92 €
2	Entgelt für Zentrale Zeichengabekanäle	
2.1	Jährliches Überlassungsentgelt für den Zentralen Zeichengabekanal bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	208,54 €

3. Die Genehmigung nach Ziffer 1. ist befristet bis zum 30.11.2014. Die Genehmigung nach Ziffer 2.b) ist befristet bis zum 30.11.2016.
4. Die Entgeltgenehmigung nach Ziffer 1. ergeht mit der Auflage, dass die Antragstellerin Zugangsnachfragern auf Anfrage Auskunft über den Anteil an über NGN angebotenen Anschlüssen in ihrem Netz gibt
5. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

### I. Sachverhalt

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

Die Entgelte für Terminierungsleistungen und damit zusammenhängende Infrastrukturleistungen der alternativen Teilnehmernetzbetreiber, zu denen auch die Antragstellerin zählt, unterlagen in der Vergangenheit der nachträglichen Entgeltregulierung nach § 38 Abs. 2 bis 4 TKG. Die Entgelte für Terminierungsleistungen entsprachen den Entgelten, die der Beigeladenen zu 1. bzw. ihrer Rechtsvorgängerin, der Deutschen Telekom AG, jeweils genehmigt worden waren. Dies geschah über sogenannte Reziprozitätsvereinbarungen, in denen festgelegt war, dass für die Verbindungsleistungen der jeweiligen alternativen Teilnehmernetzbetreiber die genehmigungspflichtigen und nicht genehmigungspflichtigen Entgelte für die gleichartigen Leistungen der Beigeladenen zu 1. zur Anwendung kamen. Umfasst waren hierbei neben den verfahrensgegenständlichen Terminierungsleistungen auch Transit- und Zuführungsleistungen.

Wegen der unterschiedlichen Netzstruktur der alternativen Teilnehmernetzbetreiber, die über weniger und andere Zusammenschaltungspunkte und damit über größere Einzugsbereiche (EZB) in Bezug auf Flächen und teilweise die Teilnehmer als die Beigeladene zu 1. verfügen, wurde die Bestimmung der bei einer Anrufzustellung anzusetzenden Tarifzone – jedenfalls im Verhältnis gegenüber der Beigeladenen zu 1. - auf die Netzkopplungs- bzw. Zusammenschaltungsstruktur der Beigeladenen zu 1. abgestellt. Diese Zusammenschaltungsstruktur, das sogenannte EBC-Modell, beruht auf 474 Lokalen Einzugsbereichen (LEZB), denen Vermittlungsstellen mit Netzübergangsfunktion (VE:N) zugeordnet sind. Diese LEZB sind wiederum 23 Grundeinzugsbereichen (GEZB) als nächst höherer Netzebene zugeordnet. Transitentgelte der Ta-

tarifzone II (TZ II), die seit Erlass der Regulierungsverfügung BK3d-08-023 vom 22.04.2009 bei der Terminierung nicht mehr der Entgeltgenehmigungspflicht unterfallen, sind dann zu entrichten, wenn ein Anruf in einem anderen LEZB zugestellt wird als dem, in dem die Zusammenschaltung erfolgt ist. Ebenfalls nicht im Rahmen der Terminierung genehmigungspflichtige Transitentgelte der Tarifzone III (TZ III) sind dann zu entrichten, wenn ein Anruf in einem anderen GEZB als demjenigen der Zusammenschaltung zugestellt wird. Die LEZB und GEZB sind in der sogenannten Anlage F des Zusammenschaltungsvertrages der Beigeladenen zu 1. niedergelegt.

Diese sogenannte Spiegelung der Anlage F bedeutete, dass sich die Tarifierung der Verbindungsleistung nach der Zusammenschaltung im Netz der Beigeladenen zu 1. richtete. Wo die Zusammenschaltung im Netz der Antragstellerin erfolgte, war dagegen nicht relevant. Daraus folgte, dass auch bei der Erschließung sämtlicher VE:N des alternativen Teilnehmernetzbetreibers statt des Entgelts der Tarifzone I (TZ I) ein höheres Entgelt zu entrichten war, wenn der Anruf bezogen auf die Netzstruktur der Beigeladenen zu 1. zu einem Anschluss in einem anderen LEZB zugestellt wurde als demjenigen, in dem er dem alternativen Netzbetreiber übergeben wurde.

Mit Regulierungsverfügung BK3g-12/063 vom 19.11.2013, zugestellt am 20.11.2013, wurde die Antragstellerin auf der Grundlage der Festlegung der Präsidentenkammer vom 23.08.2012 wie folgt verpflichtet:

1. Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonfestnetz am Vermittlungsstellenstandort der Betroffenen zu ermöglichen,
2. über die Zusammenschaltung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren,
3. zum Zwecke der Zusammenschaltung und Terminierung gemäß Ziffern 1. und 2. Kollokation sowie im Rahmen dessen Nachfragern bzw. deren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren,
4. dass Vereinbarungen über Zugänge nach Ziffern 1. bis 3. auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sind, einen gleichwertigen Zugang gewähren und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen,
5. Informationen zu technischen Spezifikationen, Netzmerkmalen, Bereitstellungs- und Nutzungsbedingungen einschließlich aller Bedingungen, die den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen beschränken, sowie über die zu zahlenden Entgelte, welche die zum Zugang berechtigten Unternehmen für die Inanspruchnahme der Zugangsleistungen benötigen und für die eine Nachfrage besteht, zu veröffentlichen; die Angaben zu den Standorten der Zusammenschaltung bzw. der Kollokation müssen nicht veröffentlicht werden, sie müssen nur auf Nachfrage interessierten Unternehmen zugänglich gemacht werden,
6. der Bundesnetzagentur gültige Verträge über Zugangsleistungen nach Ziffern 1. bis 3. ohne gesonderte Aufforderung und in einer öffentlichen und einer vertraulichen Fassung vorzulegen, es sei denn, der jeweilige Vertrag liegt der Bundesnetzagentur bereits vor,
7. dass die Entgelte für Gewährung der Zugänge nach Ziffern 1. bis 3. der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen werden. Die Entgelte werden auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG genehmigt. Der Effizienzbestimmung sind symmetrische Anforderungen zugrunde zu legen. Die Entgeltermittlung erfolgt vorrangig per Vergleichsmarktbetrachtung im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG.

Mit Schreiben vom 23.08.2012 und 08.11.2013 wurde die Antragstellerin über die Anforderungen unterrichtet, die an einen Entgeltgenehmigungsantrag unter der auferlegten Form der Entgeltregulierung zu stellen sind.

Mit Blick auf die in der Regulierungsverfügung auferlegte Entgeltgenehmigungspflicht hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 19.03.2014, hier eingegangen am 19.03.2014, einen Genehmigungsantrag für die Terminierungsentgelte sowie die damit im Zusammenhang stehenden Infrastrukturentgelte gestellt; sie beantragt:

## I. Hauptantrag

1. für Verbindungen in das Telefonnetz national der inexo, Terminierungsleistung Tz I, inexo-B.1

	Peak-Tarif	Off-Peak-Tarif
	€/Min	€/Min
Tarifzone I	0,0053	0,0037

- a)
- hilfsweise
- symmetrische Entgelte in Höhe der gegenüber der Telekom Deutschland genehmigte Entgelte

	Peak-Tarif	Off-Peak-Tarif
	€/Min	€/Min
Tarifzone I	0,0036	0,0025

2. für die Zusammenschaltung über Interconnection-Anschlüsse (ICAs) mit PSTN-Technologie die im Folgenden aufgeführten Entgelte ab dem 21.11.2013 zu genehmigen:

- a. Entgelte für ICAs „Physical Co-location“

Position	Leistungsbezeichnung	Entgelte in €
1.	Einmalige Bereitstellungs-entgelte für den Intra-Building-Abschnitt	
a)	Erstbestellung	
	Je ICAs 2 Mbit/s	a)544,11 b) <u>hilfsweise</u> 483,55
b)	Nachbestellung	
	Je ICAs 2 Mbit/s	a)544,11 b) <u>hilfsweise</u> 483,55
2.	Jährliche Überlassungsentgelte für den Intra-Building-Abschnitt	
	Je ICAs 2 Mbit/s	a)1262,55 b) <u>hilfsweise</u> 621,92

- b. Entgelt für den Zentralen Zeichengabekanal

Leistungsbezeichnung	Entgelt in €
Überlassung ZZK 7 jährlich	a)471,14 b) <u>hilfsweise</u> 208,54

- c. Bearbeitungspauschalen für zentrale Auftragsabwicklung und Fakturierung, je 2 Mbit/s-Verbindung

Position	Leistungsbezeichnung	Entgelte in €
Für ICAs „Physical Co-location“		
	Wandlung eines ICAs (“Physical Co-location” in “Customer Sited” oder	a)556,51 b) <u>hilfsweise</u>

	“Physical Co-location” in Physical Co-location”) )	397,89
--	---	--------

## d. Zusätzliche Entgelte nach Aufwand

Leistungsbezeichnung	Entgelte in €
Entstörung mit Störungsursache außerhalb des Verantwortungsbereiches der inexo, je Einsatz je 2 Mbit/s-Verbindung (für alle Ausführungsvarianten)	Nach Aufwand
Sonderbauweise (Mehrkosten gegenüber der Standardinstallation)	Nach Aufwand
(Konfigurations-)Maßnahmen zur Errichtung und Änderung der Zusammenschaltung (insbesondere Verkehrswegelenkung und –registrierung)	Nach Aufwand
Konfigurationsmaßnahme zur Durchführung von Zusammenschaltungs- und Interoperabilitätstests (einschließlich Anmietung einer Testumgebung)	Nach Aufwand

## 3. bezüglich der Gewährung der Kollokation im Zusammenhang mit ICAs (Ziff. I.3 i. V. m. Ziff. I.7 der Regulierungsverfügung vom 19.11.2013, BK 3g-12/063) folgende Entgelte ab dem 21.11.2013 zu genehmigen:

## a. im Rahmen der Bereitstellung

Position	Bezeichnung	Entgelt in €
1.	Erstbestellung bzw. Nachbestellung mit Infrastruktur	
1.1	Infrastruktur für physische Kollokation, je bereitgestellter Infrastruktur Standardkollokationsraum	b) 53.637,62 c) <u>hilfsweise</u> nach Aufwand
1.2	Standard-Kollokationsraum (SKR), je Raum	a) 4.430,48 b) <u>hilfsweise</u> nach Aufwand

## b. im Rahmen der Überlassung

2.1	Standard-Kollokationsraum (Kaltmiete ohne GEV / RLT), jährlich	2.220,00
	Zzgl. Raum-Luft-Technik, je kW Abwärmeleistung, mindestens jedoch für 1 kW, jährlich	668,26
	Zzgl. individueller Stromverbrauch, je kWh (Niederspannung)	Genehmigtes Entgelt im Rahmen Kollokation TAL, BK 3f-13/051 (29.11.2013)
	Bearbeitungspauschale für laufende Bestandsführung und Fakturierung je Standard-Kollokationsraum, jährlich	28,33
2.2	Jährliche standortunabhängige Nebenkosten für Standard-Kollokationsräume	
	Energiekosten	920,33

	Weitere Betriebskosten gem. § 27 Berechnungsverordnung	296,53
--	--	--------

#### 4. Hilfsweise zu Ziff. 1 bis 3

Sollte ein anderer Teilnehmernetzbetreiber für die unter den Ziffern 1 bis 3 beantragten Entgelte ein höheres Entgelt als das für die Telekom Deutschland GmbH genehmigte Entgelt genehmigt bekommen, beantragen wir, der Antragstellerin nach dem Vergleichsmarkt und Günstigkeitsprinzip für eine vergleichbare Leistung dieses höhere Entgelt gleichfalls zu genehmigen.

#### 5. Befristung

Die Genehmigung der unter Ziff. 1 bis 2 beantragten Entgelte ist entsprechend der Genehmigung gegenüber TDG bis zum 30.11.2014 befristet. Die Genehmigung der Entgelte unter Ziff. 3 und 4 ist bis zum 30.11.2016 befristet.

#### II. Antrag auf vorläufige Genehmigung

Weiterhin beantragt die Antragstellerin gemäß § 130 TKG in Verbindung mit § 31 TKG im Wege einer vorläufigen Anordnung reziproke Entgelte in Höhe des gegenüber der Telekom Deutschland GmbH für die Terminierungsleistung in exio-B.1 genehmigten Entgelts (s. Ziff. 1.1) rückwirkend auf den 21.11.2013, dem Zeitpunkt der Genehmigungspflicht, zu genehmigen.

	Peak-Tarif	Off-Peak-tarif
	€/Min	€/Min
Tarifzone I	0,0036	0,0025

Die Antragstellung erfolgt für Leistungen einer PSTN-Zusammenschaltung.

Dem Antrag ist eine Leistungsbeschreibung der antragsgegenständlichen Leistungen beigelegt.

Die Antragstellerin erklärt, derzeit lediglich eine PSTN-Zusammenschaltung an einem Punkt anzubieten. Ihr Netz sei nicht in EZB aufgeteilt.

Zum gegenständlichen Entgeltgenehmigungsantrag oder in parallelen Entgeltgenehmigungsverfahren anderer alternativer Teilnehmernetzbetreiber haben mehrere Unternehmen Stellung genommen.

Die Ermittlung der Entgelthöhe durch eine Vergleichsmarkt Betrachtung mit den der Beigeladenen zu 1. genehmigten Entgelten wird von den meisten Beigeladenen nicht angegriffen. Die Verizon Deutschland GmbH akzeptiert dies jedoch nur, um eine Schlechterstellung der alternativen Teilnehmernetzbetreiber gegenüber der Beigeladenen zu 1. zu vermeiden.

Die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG fordert dagegen eine Absenkung der genehmigten Terminierungsentgelte um den bei der Genehmigung der Entgelte der Beigeladenen zu 1. berücksichtigten neutralen Aufwand nach § 32 Abs. 2 S. 1 TKG. Neutrale Aufwendungen habe die Bundesnetzagentur bei der Ermittlung der Terminierungsentgelte für Festnetzbetreiber berücksichtigt, bei der Ermittlung der Mobilfunkterminierungsentgelte aber nicht. In Bottom-up Kostenmodellen gäbe es aber keine Rechtfertigung für die Berücksichtigung nicht effizienter Kosten. Die Berücksichtigung von neutralem Aufwand nach § 32 Abs. 2 TKG müsse eine eng begrenzte Ausnahme bleiben. Erst recht abzulehnen sei die Übertragung der so ermittelten Terminierungsentgelte auf die alternativen Teilnehmernetzbetreiber, bei denen die Gründe für die Berücksichtigung des neutralen Aufwands nicht gegeben seien. Diese Übertragung stelle einen Verstoß gegen das Konsistenzgebot des § 27 Abs. 2 TKG dar, denn bei der Festlegung der Mobilfunkterminierungsentgelte sei kein neutraler Aufwand berücksichtigt worden. Dies benachteilige die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG als reine Mobilfunknetzbetreiberin, die nicht über eine Festnetzsparte von der erhöhten Terminierungsentgelten profitieren könne. Ziel symmetrischer Effizienzbedingungen seien nicht nur einheitliche Entgelte im Festnetzmarkt, sondern auch eine

diskriminierungsfreie Entgeltregulierung im Verhältnis zwischen Festnetz- und Mobilfunkanbietern.

Der Nichtberücksichtigung des neutralen Aufwandes tritt die Vodafone GmbH. ausdrücklich entgegen. Eine Kürzung sei abzulehnen, weil es im Rahmen einer Vergleichsmarktbetrachtung alleine auf Preise und nicht auf Preiselemente ankomme.

Die Möglichkeit der Beschränkung der untersten Netzkopplungsebene bei PSTN-Zusammenschaltungen auf den EZB, dem eine Rufnummer vom Netzbetreiber zugeordnet worden ist, wird von mehreren Beigeladenen kritisiert. Die Beigeladene zu 2., die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH, die KabelBW GmbH und die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG fordern, dass auch für die alternativen Teilnehmernetzbetreiber die Anzahl der Zusammenschaltungspunkte festgelegt werden müsse, bei deren Erschließung eine Terminierung ausschließlich zum Terminierungsentgelt ohne Transitbestandteile erfolge. Andernfalls würden alternative Teilnehmernetzbetreiber die Zusammenschaltung zum reinen Terminierungsentgelt nur bei einer Zusammenschaltung nach den für ihr Netz geltenden EZB anbieten und im Übrigen überhöhte Transitentgelte verlangen, was zu einer prohibitiven Kostenstruktur führen würde. Hier sei aus Effizienzgründen aber davon auszugehen, dass auch bei einer PSTN-Zusammenschaltung wie bei einer IP-Zusammenschaltung nur ein bzw. zwei Zusammenschaltungspunkte erforderlich seien.

Statt der Abrechnung der genehmigten Entgelte auf der Grundlage der individuellen PSTN-Netzstruktur des jeweiligen Teilnehmernetzbetreibers müsse bereits bei der Zusammenschaltung an einem einzigen Übergabepunkt ausschließlich das Terminierungsentgelt der TZ I abgerechnet werden, denn die Berücksichtigung der bestehenden PSTN-Zusammenschaltungsstruktur mit ggf. mehreren Einzugsbereichen sei nicht mehr effizient. Dies gelte erst recht für die Abrechnung nach der Netzstruktur der Beigeladenen zu 1. durch die Spiegelung der Anlage F ihres PSTN-Zusammenschaltungsangebotes.

Die Berücksichtigung der individuellen Zusammenschaltungsstruktur widerspreche dem Ziel symmetrischer Entgelte, weil sie Netzbetreiber mit vielen Zusammenschaltungspunkten gegenüber effizienten Netzbetreibern mit wenigen Zusammenschaltungspunkten bevorzuge, die entweder mehr Zusammenschaltungspunkte erschließen oder Transitleistungen beziehen müssten, während sie selbst den Zugang zu ihrem Netz über wenige Zusammenschaltungspunkte anböten. Hierdurch würden gerade Anbieter von IP-Zusammenschaltungen mit nur einem Zusammenschaltungspunkt benachteiligt. Die Berechtigung zur Erhebung von Transitentgelten sei nicht gegeben, weil auch PSTN in ihrem Kern mittlerweile ein IP-Transportnetz enthielten und die Kosten, die die Transitentgelte abgelten sollten, gar nicht entstünden. Unternehmen, die in effiziente NGN investiert hätten, würden dadurch benachteiligt, was dem Regulierungsziel der Förderung des Ausbaus von Netzen der nächsten Generation nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG widerspreche.

Damit werde ein Anreiz dafür gesetzt, die PSTN-Zusammenschaltung möglichst lange beizubehalten und die Zahl der Zusammenschaltungspunkte zu erhöhen. Die Umstellung auf IP-Zusammenschaltungen werde dadurch deutlich verzögert. Die Reduzierung der zu erschließenden Pol auf einen bzw. zwei Pol sei der Bundesnetzagentur wegen des Effizienzmaßstabs möglich und entspreche der Reduzierung der tatsächlich vorhandenen 1600 Vermittlungsstellen der Beigeladenen zu 1. auf 475 VE:N im EBC-Modell. Sie sei der Streichung von überflüssigen Schaltvorgängen aus Effizienzgründen zu vergleichen, die das Bundesverwaltungsgericht für zulässig erklärt habe. Dies entspreche auch den Vorgaben der Terminierungsempfehlung, einen effizienten Marktzugang zu fördern, und den Regulierungszielen in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3 Nr. 3 TKG, den Ausbau hochleistungsfähiger öffentlicher Telekommunikationsnetze der nächsten Generation zu beschleunigen und den infrastrukturbasierten Wettbewerb zu fördern.

Überdies sei in der Festlegung festgestellt worden, dass die Netze alternativer Teilnehmernetzbetreiber im Regelfall nicht über zwei Netzebenen verfügten. Abweichungen hiervon müssten von der Antragstellerin genau belegt und von der Bundesnetzagentur in ihrer jeweiligen Entscheidung klar begründet werden. Das von der Antragstellerin vorgeschlagene Konzept einer Abrechnung zwischen alternativen Teilnehmernetzbetreibern auf der Grundlage eines Pol benachteilige sie weder untereinander noch gegenüber der Beigeladenen zu 1., weil ein einheitli-

ches Abrechnungskonzept zahlreiche Streitigkeiten über die effiziente Zusammenschaltungsstruktur vermeide und die Netze der alternativen Teilnehmernetzbetreiber bereits höhere NGN-Anteile als dasjenige der Beigeladenen zu 1. enthielten, so dass der Ausfall von Transitentgelten durch die im Verhältnis zur tatsächlichen Kostenbasis höheren Entgelte ausgeglichen würde.

Die KabelBW GmbH wendet gegen die Berücksichtigung individueller PSTN-EZB weiter ein, dass Betreiber von NGN durch die Neuinvestitionen in NGN belastet seien sowie durch Investitionen in zusätzliche PSTN-Zusammenschaltungen, um Terminierungsleistungen zum reinen Terminierungsentgelt beziehen zu können. Betreiber von PSTN bezögen dagegen ihre Entgelte aus abgeschriebenen Netzen. Diese Belastungen würden auch nicht durch die Genehmigung der PSTN-Entgelte für ihre NGN-Leistungen ausgeglichen, weil der Parallelbetrieb von PSTN und NGN zusätzliche Kosten verursache.

Es sei nach Ansicht der Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH zweifelhaft, ob die geltend gemachten Einzugsbereiche tatsächlich so bestünden; ihr Vorliegen müsste darum von der Bundesnetzagentur überprüft werden.

Sofern eine Aufteilung des Netzes in EZB für die Entgeltgenehmigung grundsätzlich akzeptiert werden sollte, fordern die Beigeladene zu 1. und die Vodafone GmbH, dass die Effizienz dieser Aufteilung anhand der pro Übergabepunkt erschlossenen Teilnehmer zu überprüfen und auf ein einheitliches Niveau anzupassen sei. Die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG erhebt diese Forderung für den Fall, dass eine Möglichkeit der Aufteilung der Netze in EZB eingeräumt werde. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass die alternativen Teilnehmernetzbetreiber die Zahl ihrer Zusammenschaltungspunkte erhöhen könnten, um die Erhebung von Transitentgelten zu ermöglichen.

Die Beigeladene zu 1. sieht den Antrag hinsichtlich der Terminierungsentgelte deshalb als unvollständig an, weil dem Antrags keine AGB über die verfahrensgegenständlichen Leistungen beigelegt seien.

Nach Ansicht der Beigeladenen zu 1. sei die Effizienz der Aufteilung in EZB auch dann zu verneinen, wenn sie zu erheblichen Umkonfigurationen in ihrem eigenen Netz führen würde.

Die Beigeladene zu 1. fordert, in der Entgeltgenehmigung klarzustellen, dass Transitentgelte erst dann erhoben werden können, wenn ihre Entrichtung vertraglich vereinbart sei. Sonst könne die Antragstellerin allein durch die Festlegung ihrer EZB Transitentgelte erheben, obwohl die Beigeladene zu 1. an allen ihr bekannten Zusammenschaltungspunkten zusammengeschaltet sei. Die Zusammenschaltungsstruktur sei von der Antragstellerin selbst so bestimmt worden, so dass sie aus ihrer Sicht effizient sein müsse. Die Bundesnetzagentur müsse bei der Entgeltgenehmigung vollumfänglich prüfen, ob die der Genehmigung zugrunde liegende Netzstruktur tatsächlich so bestehe. Die nat1-SPC der Antragstellerin müssten offen gelegt werden und es müsse untersucht werden, warum die im Entgeltgenehmigungsantrag enthaltenen VE:N oftmals von den der Beigeladenen zu 1. aus ihren Zusammenschungsverhältnissen bekannten VE:N abweichen. Die Zusammenschaltungsstruktur der Antragstellerin sei darum in der Entgeltgenehmigung zu fixieren.

Die QSC AG spricht sich dagegen gegen eine Effizienzprüfung der Netzstruktur der alternativen Teilnehmernetzbetreiber aus, weil eine solche auch nicht mehr bei der Beigeladenen zu 1. durchgeführt werde. Die von einigen Beigeladenen vorgeschlagene Effizienzprüfung anhand der pro VE:N erschlossenen Teilnehmer sei nicht sachgerecht, weil sie nicht die unterschiedlichen Kundenstrukturen, etwa einen großen Anteil von Geschäftskunden, berücksichtige. Wenn eine Effizienzprüfung erfolgen sollte, müsse sie sich an den je VE:N übergebenen Verbindungsminuten ausrichten. Weiter müsse berücksichtigt werden, dass über diese VE:N nicht nur Terminierungsverkehr zur Antragstellerin, sondern auch zu Anbietern ohne eigenes Netz und Wiederverkäufern zugeführt werde. Im Übrigen hätten zahlreiche andere Teilnehmernetzbetreiber in parallelen Entgeltgenehmigungsverfahren ihren Anträgen für Terminierungsleistungen über PSTN-Zusammenschaltungen eine Aufteilung ihrer Netze in EZB zugrunde gelegt.

Hinsichtlich der Aufteilung von NGN in EZB trägt die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH vor, dass dies nicht von vornherein ausgeschlossen werden dürfe, wenn diese Aufteilung aus der technischen Struktur der Netze hergeleitet werden könne. Dies gelte insbesondere für

eine Aufteilung in zwei Transportebenen aus regionalen und hierarchisch übergeordneten Backbone-Ringen, die einer Optimierung der Sprachqualität dienen.

Die Berechtigung einer solchen Aufteilung wird dagegen von den Beigeladenen zu 1. und der QSC AG. bestritten. Die Beigeladene zu 1. bestreitet die positiven Auswirkungen einer Unterteilung eines NGN in regionale Unterbereiche. Ihre eigenen Erfahrungen bei der Zusammenschaltung mit ihrem eigenen NGN zeigten, dass auch ohne eine solche Regionalisierung eine Gesamtlaufzeit der Verbindung unter 150 ms erreichbar sei. Die Laufzeiten in den Backbone-Netzen seien im Verhältnis zur Gesamtlaufzeit sehr gering. Die mit der Aufteilung eines NGN in mehrere Einzugsbereiche erzielbaren Verbesserungen würden im Erleben des Endkunden (Quality of Experience) kaum wahrgenommen. Sie hätte dagegen eine technisch aufwendige Ausgestaltung der Zusammenschaltung zur Folge, weil sie Routingmechanismen erfordere, für die keine Standards zur Verfügung stünden und deren Durchlaufen die Sprachqualität wieder verschlechtern würde.

Die QSC AG trägt vor, in NGN seien die Class-4- und Class-5-Funktionalitäten getrennt, die im PSTN einheitlich durch die Vermittlungsstelle vorgenommen würden. Ein NGN-Betreiber könne aus den verschiedensten Gründen bestimmte Kundengruppen an bestimmten Class-5-Einheiten zusammenfassen. Es könne nur im Einzelfall entschieden werden, ob eine Regionalisierung des Netzes oder die Anschaffung eines leistungsstärkeren zentralisierten Systems wirtschaftlicher sei. Zur Sicherung der Sprachqualitäten sei eine Regionalisierung zur Verminderung der Gesamtlaufzeiten nach den eigenen Erfahrungen jedoch nicht erforderlich.

Zu der Frage, ob die Wahl einer technologiekonformen Übergabe für Betreiber reiner NGN die Leistungen der Anrufzustellung über PSTN-Zusammenschaltungen aus der Regulierung fallen lasse, fordert die Beigeladene zu 1. eine Übergangslösung. In Fällen, in denen der Betreiber eines NGN nur über eine Portierungskennung verfüge, müsse das genehmigte Entgelt auch noch für Verbindungen über bestehende PSTN-Zusammenschaltungen gelten, weil sich das regulierte Unternehmen sonst durch ein Auseinanderfallen der vertraglichen und regulatorischen Situation der Entgeltgenehmigungspflicht entziehen könne. Die Umwidmung einer bisher für die PSTN-Zusammenschaltung genutzten Portierungskennung könne nicht dazu führen, dass ein Netzbetreiber nun nicht regulierte Transit- und Wandlungsentgelte erheben dürfe. Denn die PSTN-Zusammenschaltungen bestünden fort und seien weiterhin vertraglich vereinbart. Die Regulierungsverfügung durchbreche diese Zusammenschaltungsverträge nicht und ändere sie nicht unmittelbar ab. Verkehre über PSTN-Zusammenschaltungen müssten darum weiterhin technologieneutral übergeben werden.

Es sei einem Netzbetreiber auch nicht zu gestatten, durch Kündigung seiner Zusammenschaltungsverträge ohne ein ausreichendes Migrationsszenario seine Zugangsnachfrager in eine Lage zu bringen, in der sie die Entrichtung von Transit- und Wandlungsentgelten mangels rechtzeitiger IP-Zusammenschaltung nicht vermeiden könnten.

Die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH sieht dagegen diese Konstellation als nicht mehr von der Regulierung erfasst an. Bei reinen NGN sei eine Übergabe über PSTN-Zusammenschaltungen keine Übergabe auf der untersten Netzkopplungsebene, weil notwendig eine Wandlungsleistung erfolgen müsse. Die Leistungen der PSTN-Zusammenschaltung könnten in diesem Falle darum nicht der Regulierung unterliegen.

Die KabelBW GmbH sieht eine Kennzeichnung der NGN-Teilnehmeranschlüsse mit einer gesonderten Portierungskennung nicht als Voraussetzung für ein technologiekonformes Zusammenschaltungsangebot an, wenn das betroffene Netz ausschließlich NGN-Anschlüsse enthalte. In diesen Fällen sei dem Zugangsnachfrager die Technologie des Zielanschlusses auch ohne zweite Portierungskennung transparent. Entscheide er sich für eine nicht technologiekonforme Übergabe über eine PSTN-Zusammenschaltung, müsse er für den damit verbundenen Wandlungsaufwand auf IP-Technik auch ein entsprechendes Entgelt entrichten. Die KabelBW GmbH sieht keinen Grund dafür, für reine NGN bis zum Angebot oder bis zur Vereinbarung einer IP-Zusammenschaltung eine technologie neutrale Übergabe anzunehmen, weil die Erhebung eines Wandlungsentgeltes eine vertragliche Vereinbarung voraussetze und diese regelmäßig noch nicht vorliege.

Für aus PSTN und NGN gemischten, aber aktuell nur über PSTN-Zusammenschaltungen erschlossenen Netzen wird die Berücksichtigung der Technologie des Anschlusses für die Entscheidung über die Berechtigung der Aufteilung in EZB von einigen Beigeladenen abgelehnt. Die Vodafone GmbH tritt der Vorstellung entgegen, dass bei der Übergabe von Verbindungen über PSTN-ICAs zu in ihrem NGN geschalteten Anschlüssen, denen keine NGN-Portierungskennung zugewiesen sei, eine Beschränkung der Terminierungsleistung auf Nummern des der jeweiligen VE:N zugewiesenen Bereiches nicht statthaft sei. Denn bei einer technologieutralen Übergabe sei die Technologie des Anschlusses für die Bestimmung der untersten Netzkopplungsebene unbeachtlich. Dies ergebe sich aus der Festlegung der Präsidentenkammer, weil jeder Anbieter sich frei zwischen dem Grundsatz der technologieutralen oder der technologiekonformen Übergabe entscheiden könne. In diesem Rahmen habe sich die Vodafone GmbH für eine technologie neutrale Übergabe über PSTN-Zusammenschaltungen entschieden. In der Festlegung sei auch klargestellt, dass sich die Netzkopplungsebene in einem technologieutralen System gerade nicht nach der Technologie des Anschlusses, sondern alleine nach der Technologie der Übergabe richte. Die Festlegung lasse es für die Bestimmung von Einzugsbereichen durch einen Netzbetreiber ausreichen, dass er den Verkehr zu bestimmten Rufnummern konkreten Übergabepunkten zuweise, ohne dass es auf die Technologie der jeweiligen Anschlüsse ankomme. Die Beigeladene zu 1. betreibe ein solches Mischsystem, was im Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013 anerkannt worden sei und nicht zur Abkehr von ihrem Verzonungssystem mit seinen 474 LEZB geführt habe. Dafür sei auch nicht der Gedanke eines Grenzwertes ausschlaggebend gewesen, bis zu dem ein Vorhandensein von IP-Anschlüssen im Netz hinter PSTN-Zusammenschaltungen für die Zuweisung von Rufnummern zu bestimmten Übergabepunkten unschädlich sei. Außerdem rechne die Beigeladene zu 1. Verkehr zu IP-Anschlüssen nach EZB verzont ab, denen noch keine NGN-Portierungskennung zugewiesen worden sei. Diese Ungleichbehandlung könne nicht damit gerechtfertigt werden, dass die Beigeladene zu 1. auch einen direkten Zugang über IP-Zusammenschaltungen zu ihren NGN-Anschlüssen gewähre, weil sie dies in der Vergangenheit nicht getan habe. Auch könne alternativen Teilnehmernetzbetreibern nicht vorgeworfen werden, wenn dritte Netzbetreiber bisher bei ihnen keine IP-Zusammenschaltungen nachgefragt hätten.

Ein Schwellenwert, bis zu dem die Aufteilung eines gemischten Netzes hinter einer NGN-Zusammenschaltung in EZB toleriert werde, könne der Höhe nach nicht begründet werden und schaffe zwei unterschiedliche Klassen von Netzbetreibern mit und ohne Möglichkeit einer Aufteilung ihres Netzes in EZB. Dies würde gerade die Unternehmen bevorzugen, die bisher nicht in effiziente IP-Technologie investiert haben.

Schließlich sei eine unterschiedliche Behandlung von NGN- und PSTN-Anschlüssen hinter einer einheitlichen Übergabestelle hinsichtlich der Möglichkeit einer Verzonung nicht praktikabel, weil sie abrechnungstechnisch nicht umgesetzt werden könne. Lösungen der Verzonungsproblematik, die die Kennzeichnung von IP-Anschlüssen mit NGN-Portierungskennungen verlangten, würden wegen der mengenmäßigen Beschränkung des Portierungsdaten-Austauschverfahrens Netzbetreiber mit großen Teilnehmerzahlen über längere Zeiträume benachteiligen.

Die Anerkennung der Aufteilung eines Netzes in einzelne Einzugsbereiche sei auch deshalb erforderlich, weil die Zugangsnachfrager sonst die Möglichkeit hätten, ihren gesamten Verkehr an einem einzigen Zugangspunkt zu konzentrieren, was die Zugangspunkte überlasten und zu umfangreichen Neuinvestitionen in die PSTN-Technik zwingen würde.

Die QSC AG lehnt die Berücksichtigung der Anschlusstechnologie für die Berechtigung von Einzugsbereichen ebenfalls ab. Die Bundesnetzagentur habe bei der Festlegung der Zuteilungsbestimmungen für die zweite Portierungskennung nicht auf die Anschlusstechnologie, sondern auf die Technologie der Übergabe bei der Zusammenschaltung abgestellt. Dies sei schon deshalb sinnvoll, weil sich die tatsächlichen technischen Verhältnisse hinter den Zugangspunkten während der Migration in ständiger Veränderung befänden und nicht effektiv kontrolliert werden könnten.

Die Festlegung eines Schwellenwertes an NGN-Teilnehmeranschlüssen, ab denen eine Aufteilung des Netzes in EZB nicht mehr akzeptiert werde, könne bezüglich einer konkreten Höhe nicht begründet und nicht kontrolliert werden. Sie würde die Migration zu NGN hemmen, weil diese nicht alleine durch den Kostendruck der PSTN-Betriebskosten vorangetrieben werde. Der

Weiterbetrieb eines bereits abgeschriebenen PSTN in Zusammenschau mit der Möglichkeit der Erhebung von Transitentgelten könne für einige Netzbetreiber wirtschaftlicher sein als die Investition in ein NGN.

Im Übrigen würde ein Umstieg auf nationale Einzugsbereiche für alternative Teilnehmernetzbetreiber ihre Benachteiligung gegenüber der Beigeladenen zu 1. weiter verstärken. Aus Gründen einer einfachen, sicheren und alle Teilnehmernetzbetreiber gleich behandelnden Berücksichtigung von NGN-Anteilen sei allerdings trotzdem anstatt eines Schwellenwertes für alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber ein nationaler Einzugsbereich festzulegen.

Alternativ hierzu schlägt die QSC AG vor, nur für solche Unternehmen mit gemischten Netzen die Ausweisung mehrerer EZB zu akzeptieren, die entweder nur einen verschwindend geringen NGN-Anteil aufwiesen oder die bereits Portierungen zu einer NGN-Portierungskennung vorgenommen hätten und so zeigten, dass sie die NGN-Migration bereits eingeleitet hätten.

Die Beigeladenen zu 1. und 2. vertreten dagegen die Auffassung, dass die Zuordnung der Portierungskennung sich nach dem ersten Netzelement mit vermittelnder Funktion richten müsse und nicht willkürlich vorgenommen werden dürfe.

Die Beigeladene zu 2. befürwortet hierbei eine Abgrenzung von PSTN- und NGN-Sprachanschlüssen nach dem ersten Netzelement mit vermittelnder Funktion, betrachtet vom Anschluss des Endkunden her. Dies seien der BRAS, sofern man auf die Routingfunktion abstelle, oder der SIP-Server, wenn man nach der Adressierung des Routing der den Sprachverkehr übermittelnden Datenpakete ausgehe. Nicht abgestellt werden dürfe auf die Technologie der Netzkopplung, denn dies würde Betreiber von NGN in die Lage versetzen, geographische EZB abzugrenzen, obwohl dafür nach der Feststellung der Präsidentenkammer nur im PSTN eine Grundlage gegeben sei. Eine von der Festlegung theoretisch gestattete Öffnung für die Festlegung von EZB auch in NGN dürfe nur „in sachdienlicher Weise“ erfolgen. Die von der Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH vorgebrachten Gründe der Qualitätssicherung seien hierfür nicht ausreichend, weil die Entfernung zwischen zwei Endpunkten bei VoIP nach ihren Erfahrungen die Laufzeit nicht signifikant beeinflussten.

Dies gelte nach Ansicht der Beigeladenen zu 2. insbesondere, wenn sich hinter den PSTN-Zusammenschaltungen anderer alternativer Teilnehmernetzbetreiber teilweise bereits NGN befänden. Eine Aufteilung solcher Netze in EZB sei in diesen Fällen abzulehnen. Hier dürfe nicht toleriert werden, dass dem Zugangsnachfrager intransparent sei, ob zu NGN- oder PSTN-Anschlüssen terminiert werde. Weil der Zugangsnachfrager hier die Erhebung von Transitentgelten nach einer PSTN-EZB-Struktur mangels einer IP-Zusammenschaltung nicht vermeiden könne, sei für die Terminierungsleistung immer nur das genehmigte Entgelt abzurechnen. Es dürfe für Netze mit geringen NGN-Anteilen keine Ausnahme gemacht werden, weil dies einen Anreiz dazu biete, die NGN-Migration zu verzögern. Dies gebiete auch nicht der Schutz bereits getätigter PSTN-Investitionen, weil jeder Netzbetreiber durch das Angebot einer IP-Zusammenschaltung eine klare Trennung der Leistungsvarianten herbeiführen könne. Eine technologiekonforme PSTN-Zusammenschaltung dürfe darum erst dann die Abrechnung von Transit- und Wandlungsentgelten gestatten, wenn eine IP-Zusammenschaltung im Regelbetrieb angeboten werde.

Die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH lehnt ebenfalls eine Erfassung von NGN-Anschlüssen nach einer PSTN-Abrechnungslogik ab. Sie sei auch nicht bis zu einem gewissen Schwellenwert eines NGN-Anteils im PSTN zu erlauben. Denn aus der Zusammenschaltungsverpflichtung folge, dass der Zugang zu NGN-Anschlüssen auf der untersten Netzkopplungsebene gewährt werden müsse. Dies müsse bereits ab dem ersten NGN-Anschluss gelten. Werde eine IP-Zusammenschaltung nicht gewährt, müsse die Anrufzustellung nach einer Als-Ob-Abrechnungslogik zum reinen Terminierungsentgelt unabhängig von Einzugsbereichen erfolgen. Die Zuordnung von Anschlüssen zu PSTN oder NGN würde oft willkürlich vorgenommen. Oftmals würden NGN-Anschlüsse noch unter einer PSTN-Portierungskennung geführt, oder es fehle an einer klaren Zuordnung der Portierungskennungen. Jeder NGN-Anschluss müsse aber als solcher klar erkennbar sein. Es müsse daher die Verwendung einer zweiten Portierungskennung nach eindeutigen Kriterien durch die Bundesnetzagentur sichergestellt werden.

Die Beigeladene zu 1. sieht die beantragten Entgelte nicht als genehmigungsfähig an. Für Entgelte für Infrastrukturleistungen fehle es zumindest in Bezug auf die Beigeladene zu 1. an einem Sachbescheidungsinteresse, weil diese Infrastrukturleistungen in ihrem Zusammenschaltungsvertrag nicht als Hauptleistungspflichten vereinbart seien. Die Beigeladene zu 1. verweist hierzu auf ihre Stellungnahmen im Verfahren BK3g-13/063. Rückschlüsse, ob diese Leistungen in anderen Zusammenschaltungsverträgen vereinbart worden seien ließen sich aus den Antragsunterlagen nicht treffen, was ebenfalls für eine Ablehnung des Antrages spreche, dem zudem keine vollständigen AGB beigegeben worden seien. Im Antrag fehle die Beschreibung entsprechender Bestellprozesse.

Ein weiterer Grund für die Rechtswidrigkeit der Genehmigung von Entgelten für Intra-Building-Abschnitte bestehe dann, wenn die Zugangsgewährung am Vermittlungsstellenstandort des zugangsverpflichteten Unternehmen im Rahmen einer Zusammenschaltung „Customer Sited“ der Beigeladenen zu 1. erfolge. Hier stelle sie eine Netzabschlusseinrichtung bereit, die anders als bei ihrem eigenen ICAs „Physical Co-location“ von der Antragstellerin nicht bereitgestellt werde, weil keine zwei Netzabschlusseinrichtungen erforderlich seien. Das beantragte Wandlungsentgelt für ICAs sei abzulehnen, weil nicht ersichtlich sei, dass die Antragstellerin diese Leistung erbringen würde.

Die beantragten Kollokationsentgelte seien abzulehnen, weil die Antragstellerin durch die Regulierungsverfügung nicht zur Bereitstellung von Kollokationsräumen, sondern nur von Kollokationsflächen verpflichtet sei. Es sei auch nicht erkennbar, dass die Leistungen der Antragstellerin den Leistungen der Beigeladenen entsprechen würden. Weder sei ersichtlich, dass das Entgelt für die Erstbereitstellung von Infrastruktur die Bereitstellung eines Infrastrukturblocks betreffe, dessen Kosten in den nächsten 60 Monaten auf weitere Kollokationsnachfrager umgelegt würden, noch dass überhaupt ein Standardkollokationsraum nebst Raumluftechnik bereitgestellt würde, der demjenigen der Beigeladenen entspräche. Die Bereitstellung von Raumluftechnik sei ebenfalls nicht näher beschrieben, so das nicht erkennbar sein, ob die Leistung den Leistungen der Beigeladenen zu 1. entspreche.

Für die beantragten Konfigurationsentgelte sei nicht erkennbar, dass die Konfiguration im Zusammenhang mit der Erbringung der Terminierungsleistung erbracht würde, die alleine der Regulierungsverfügung unterfalle. Die Bundesnetzagentur scheine aber davon auszugehen, dass die Konfigurationsentgelte alleine im Zusammenhang mit Zuführungsleistungen erhoben werden dürften.

Für die „Bearbeitungspauschale für zentrale Auftragsabwicklung und Fakturierung bei der Bestellung von ICA, Kollokationsräumen und/oder Konfigurationsmaßnahmen“ fehle eine Gegenstück in den Entgeltgenehmigungen der Beigeladenen. Weil die Entgelte für die Bereitstellung von Kollokationsräumen nicht der Genehmigungspflicht unterlägen, sei auch die entsprechende Bearbeitungspauschale für die Bestandführung nicht genehmigungsfähig.

Eine Genehmigung der „nach Aufwand“ beantragten Positionen sei abzulehnen, weil die Antragstellerin hier weder eine Leistungsbeschreibung vorgelegt noch die Abrechnung nach Aufwand gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 4 TKG begründet habe. Die Störungsbeseitigung außerhalb des Verantwortungsbereiches der Antragstellerin unterliege nicht der Genehmigungspflicht. Entgelte für Interoperabilitätstests seien deshalb abzulehnen, weil dieser Aufwand in den Verbindungsentgelten enthalten sei.

Die Aufnahme eines Änderungs vorbehaltes, um die Ergebnisse von Gerichtsverfahren und daraus folgenden Neubescheidungen ihrer für die Entgeltgenehmigung über eine Vergleichsmarktbetrachtung herangezogenen Entgelte der Beigeladenen zu 1. auf die verfahrensgegenständlichen Entgelte zu übertragen, wird von der Beigeladenen zu 2. befürwortet. Sie sichere wegen des geltenden symmetrischen Effizienzmaßstabes den Gleichklang zwischen den Entgeltgenehmigungen der Beigeladenen zu 1. und denjenigen der alternativen Teilnehmernetzbetreiber. Dies vermeide die Situation, dass ein Kläger gegen die der Beigeladenen zu 1. erteilte Entgeltgenehmigung zwar die Absenkung der an diese zu entrichtenden Entgelte erreiche, aber nicht die Absenkung der Entgelte gegenüber seinen anderen Zusammenschaltungspartnern. Für den Fall der nachträglichen Erhöhung der Entgelte sei die Abänderung aber auf die Höhe der von

den jeweiligen Unternehmen beantragten Entgelte zu begrenzen, weil die Bundesnetzagentur in ihrer Genehmigung nicht über die Höhe der beantragten Entgelte hinausgehen könne.

Die Aufnahme eines Änderungsvorbehaltes wird dagegen von der Beigeladenen zu 1. überwiegend abgelehnt. Sie sehe lediglich im Verhältnis zur Beigeladenen zu 2. eine Notwendigkeit, für eine gerichtliche Abänderung der mit Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013 genehmigten Entgelte Vorsorge zu treffen, weil allein sie gegen diesen Beschluss geklagt habe. Nur in ihre Entgeltgenehmigung sei wegen der Inter-partes-Wirkung des Urteils ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen. Ansonsten sei ein Widerrufsvorbehalt nicht geeignet, das Ziel markteinheitlicher Entgelte zu verwirklichen, weil er immer nur für die Zukunft wirken könne. Wegen der Dauer gerichtlicher Verfahren, die oft die Genehmigungsperiode überschritten, würde ein solcher Widerruf darum ins Leere gehen.

Auch die Versatel GmbH lehnt einen Änderungsvorbehalt ab. Dieser könne sich nur im Falle von Absenkungen der der Beigeladenen zu 1. genehmigten Entgelte auswirken. Hier unterlaufe der Änderungsvorbehalt die bisherige Haltung der Bundesnetzagentur zur Inter-partes-Wirkung von Gerichtsurteilen, nach der Entgeltabsenkungen nur solchen Unternehmen zugutekommen sollten, die ein Klagerisiko eingegangen seien. Durch den Änderungsvorbehalt könnte es zur Absenkung der Entgelte durch Gerichtsverfahren kommen, von denen der Inhaber einer Entgeltgenehmigung noch nicht einmal Kenntnis erhalten habe. Eine nachträgliche Erhöhung zugunsten der Antragstellerinnen könne dagegen nicht auf den gesamten Markt übertragen werden, weil hierzu vorab gem. § 35 Abs. 5 S. 2 und 3 TKG eine vorläufige Anordnung ergangen sein müsse.

Die KabelBW GmbH spricht sich gegen einen Abänderungsvorbehalt aus, weil dieser die Unternehmen zu umfangreichen Rückstellungen für den Fall einer rückwirkenden Absenkung zwingen. Ein solcher Änderungsvorbehalt dürfe sich nur auf Entgeltabänderungen beziehen, die nach § 35 Abs. 5 TKG Rückwirkung entfaltet, wenn also zuvor gegenüber der Beigeladenen zu 1. eine Entscheidung nach § 35 Abs. 5 S. 4 TKG ergangen sei.

Mit Beschluss BK3g-14/009 vom 06.05.2014 sind Entgelte in der im Konsultationsentwurf ausgewiesenen Höhe gemäß § 130 TKG vorläufig ab dem Zustellungszeitpunkt der Regulierungsverfügung der Antragstellerin genehmigt worden. Die vorläufige Genehmigung ist bis zum Wirksamwerden der Entscheidung im vorliegenden Hauptsacheverfahren befristet worden.

Die beantragten Entgeltmaßnahmen sind auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt Nr. 6 vom 02.04.2014 als Mitteilung Nr. 45/2014 veröffentlicht worden.

Der Antragstellerin und den Beigeladenen haben auf die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung verzichtet.

Die übrigen Beschlusskammern und die Abteilungen sind mit Schreiben vom *[Datum].2014* über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit Schreiben vom *[Datum].2014* ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Beschlussentwurf gegeben worden. *[Stellungnahme Bundeskartellamt]*

*[Durchführung und Ergebnisse des Konsultationsverfahrens]*

*[Durchführung und Ergebnisse des Notifizierungsverfahrens]*

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

## II. Gründe

Die von der Antragstellerin beantragten Entgelte sind in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu genehmigen. Soweit die Antragstellerin darüber hinausgehende Entgelte oder Feststellungen begehrt, werden die Anträge abgelehnt.

Die Entscheidung beruht auf § 35 Abs. 3 S. 1 TKG analog i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 1 und § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG.

Danach ist eine Genehmigung ganz oder teilweise zu erteilen, soweit die Entgelte den Anforderungen der §§ 28 und 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG vorliegen.

## 1. Rechtsgrundlage

§ 35 Abs. 3 S. 1 TKG ist im vorliegenden Fall analog anzuwenden. Gegenstand des gegenständlichen Verfahrens ist eine Genehmigung nach § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG,

siehe die Regulierungsverfügung vom 19.11.2013, Ziffer 3.6.3.

Diese Art der Genehmigung findet – im Gegensatz zu Genehmigungen nach § 31 Abs. 1 TKG – keine explizite Erwähnung in § 35 Abs. 3 S. 1 TKG.

Nach dieser Vorschrift ist eine Genehmigung ganz oder teilweise zu erteilen, soweit die Entgelte den Anforderungen des § 28 TKG und im Fall einer Genehmigung nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 TKG den Anforderungen der §§ 28 und 31 Abs. 1 S. 2 TKG nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 TKG entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG vorliegen.

Es ist allerdings nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber damit die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für eine Genehmigungserteilung nach § 31 Abs. 2 TKG verneinen und planvoll eine verfahrensrechtliche Regelungslücke herbeiführen wollte. Vielmehr sind die jeweiligen Interessenlagen bei Genehmigungen nach § 31 Abs. 1 TKG einerseits und dessen Abs. 2 andererseits miteinander vergleichbar. In beiden Fällen erscheinen die Hinweise auf die Anforderungen nach § 28 und § 31 TKG sowie auf die Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG gleichermaßen gerechtfertigt. Für den unbefangenen Betrachter stellt es sich letztlich so dar, dass bei der Umgestaltung der Entgeltregulierungsvorschriften im Zuge der TKG-Novelle 2012 die Norm des § 35 Abs. 3 TKG den neuen Gegebenheiten in § 31 TKG nur unvollständig angepasst worden ist.

## 2. Zuständigkeit, Verfahren und Frist

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer für die Entscheidung folgt aus den §§ 116 Abs. 1, 132 Abs. 1 S. 1 TKG.

Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Gemäß § 135 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz TKG konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, weil sich zum einen sämtliche Beteiligte damit einverstanden erklärt haben und zum anderen eine solche keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht hätte und daher für die Überzeugungsbildung der Beschlusskammer nicht erforderlich war.

Gemäß § 132 Abs. 4 TKG sind die im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Weil es sich hier um eine Entscheidung nach Teil 2 Abschnitt 3 des Gesetzes handelt, ist gemäß § 123 Abs. 1 S. 2 TKG auch dem Bundeskartellamt rechtzeitig vor Abschluss des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Diesem Erfordernis wurde durch die fortlaufende Übersendung der wesentlichen Verfahrensunterlagen, mündliche Unterrichtungen und durch die Übermittlung des Entscheidungsentwurfs genügt.

Des Weiteren ist der Entwurf dieser Entscheidung konsultiert und konsolidiert worden. Die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren findet sich in den §§ 10 und 24 VwVfG i.V.m. Art. 6 und Art. 7 Abs. 3 Rahmen-RL.

Gemäß § 10 VwVfG ist das Verwaltungsverfahren an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Nach § 24 Abs. 1 VwVfG ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbrin-

gen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. § 24 Abs. 2 VwVfG bestimmt, dass die Behörde alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen hat.

Im Rahmen dieser Vorgaben hat es die Beschlusskammer für zweckmäßig und geeignet gehalten, den Entwurf der Genehmigungsentscheidung einem Konsultations- und Konsolidierungsverfahren zu unterziehen. Bei einem Konsultationsverfahren im Sinne von Art. 6 Rahmen-RL geben die nationalen Regulierungsbehörden interessierten Kreisen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf von Maßnahmen, die beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden. Dieses Verfahren soll eine über den engen Kreis der Beteiligten (§ 134 Abs. 2 TKG) hinausreichende Informationssammlung und Offenheit ermöglichen. Dabei geht es nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie um die Gewährung rechtlichen Gehörs gegenüber dem Regulierungsadressaten und sonstigen Beteiligten (vgl. dazu § 135 TKG), sondern um die Herstellung umfassender Transparenz gegenüber der interessierten Fachöffentlichkeit,

vgl. BVerwG, Urteil 6 C 15.07 vom 02.04.2008, Rz. 42, BVerwG, Beschluss 6 B 50.09 vom 28.01.2010, Rz. 14, und VG Köln, Urteil 21 K 7809/10 vom 19.09.2012, S. 22 des amtlichen Umdrucks.

Ein Konsolidierungsverfahren im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Rahmen-RL bedingt, dass die nationale Regulierungsbehörde den Maßnahmenentwurf gleichzeitig der Kommission, dem GEREK und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt und diese Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Die Einbeziehung der vorgenannten Institutionen in das nationale Verwaltungsverfahren dient vornehmlich der Wahrung der Rechtseinheit. Das Verfahren soll – wie sich aus Erwägungsgrund 15 der Rahmen-RL und Erwägungsgrund 18 der Änderungs-RL 2009/140/EG ergibt – die unionsweit harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Satz 2 Rahmen-RL gewährleisten, d.h. es soll sichergestellt werden, dass sich Beschlüsse, die auf nationaler Ebene gefasst werden, nicht nachteilig auf den Binnenmarkt oder andere Ziele des Vertrags auswirken,

vgl. auch VG Köln, Urteil 21 K 7809/10 vom 19.09.2012, S. 22 des amtlichen Umdrucks.

Die Beschlusskammer ist vorliegend nicht dadurch an der Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren gehindert gewesen, dass das nationale Gesetz diese Verfahren zwar bezüglich der Festlegung von Marktdefinition und Marktanalyse (§ 12 TKG) sowie des Erlasses einer Regulierungsverfügung (§ 13 TKG), nicht aber ausdrücklich auch für den Erlass von Entgeltgenehmigungen vorsieht. Die genannten Verpflichtungen beinhalten nämlich nicht zugleich das Verbot, diese Verfahren vor dem Ausspruch von Entgeltgenehmigungen zu durchlaufen. Mangels spezialgesetzlichen Ausschlusses gelten vielmehr die allgemeinen Verfahrensregelungen der §§ 10 und 24 VwVfG,

vgl. VG Köln, a.a.O., S. 21f. des amtlichen Umdrucks.

Den verfahrensgegenständlichen Vorleistungsentgelten, die nun für alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber wie die Antragstellerin einheitlich festgesetzt werden, kommt schon allein auf Grund ihres marktweit die Millionengrenze deutlich überschreitenden jährlichen Umsatzvolumens eine erhebliche Bedeutung für die wettbewerbliche Entwicklung und die Erreichung der Regulierungsziele sowohl auf dem Terminierungsmarkt selbst als auch auf den nachgelagerten Endkundenmärkten zu,

vgl. ausführlich Beschluss BK 3g-12/041 vom 05.09.2012, Ziffer 3.6.5.1.1 der Anlage.

Um dieser Bedeutung Rechnung zu tragen, hat sich die Beschlusskammer im Rahmen der §§ 10 und 24 VwVfG zur Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren entschieden. Diese Verfahren erlauben es, die Breite der materiell betroffenen Wettbewerbs-, Verbraucher- und Binnenmarktinteressen durch eine damit korrespondierende Öffnung des Verfahrens für die interessierte Fachöffentlichkeit und die insbesondere den Binnenmarktgedanken tragenden Institutionen abzubilden und so – jedenfalls potenziell – Erkenntnisse in das Verfahren einfließen zu lassen, welche die Beschlusskammer mit Blick auf die von den Verfahrensbeteiligten vertretenen Individualinteressen ansonsten nicht hätte gewinnen können. Im Übrigen ist daran

zu erinnern, dass mit dieser Vorgehensweise auch die Gefahr einer ansonsten drohenden (abermaligen) Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens abgewendet werden kann,

vgl. hierzu Beschluss BK 3c-11/008 vom 29.09.2011, S. 27 ff.

Die Entscheidung für die Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren ist auch nicht deshalb unangemessen gewesen, weil dadurch das Verfahren verlängert worden und letztlich – da zwischenzeitlich eine vorläufige Entgeltgenehmigung ergangen ist – auch eine gewisse Planungsunsicherheit zulasten der Verfahrensbeteiligten entstanden ist. Denn zum einen hätten die Verfahrensbeteiligten auch bei einem Verzicht auf Durchführung dieser Verfahren aufgrund der im Anschluss an eine Genehmigungserteilung regelmäßig eingereichten Klagen keine Planungssicherheit erlangt. Zum anderen ist die Verfahrensverlängerung insofern überschaubar, als sich diese innerhalb der in den Art. 6 und Art. 7 bzw. Art. 7a Rahmen-RL vorgesehenen Fristen bewegt. Die Verfahrensbeteiligten konnten deshalb davon ausgehen, dass im zeitnahen Anschluss an das Ende des Konsolidierungsverfahrens die abschließende Entscheidung über den Entgeltgenehmigungsantrag ergehen würde.

Soweit – über die Vorgaben der §§ 10 und 24 VwVfG hinaus – aufgrund unionsrechtlicher Erwägungen sogar eine rechtliche Pflicht zur Durchführung von Konsultation und Konsolidierung bestehen sollte, wäre dies unschädlich. Denn jedenfalls sind diese Verfahren im vorliegenden Fall durchlaufen worden.

Die in § 31 Abs. 4 S. 3 TKG vorgegebene Regelfrist von zehn Wochen konnte wegen der insgesamt 51 parallelen Entgeltgenehmigungsverfahren betroffener Teilnehmernetzbetreiber und der Vielzahl der in diesen Verfahren mit wechselseitigem Bezug auch zu den übrigen Genehmigungsanträgen abgegebenen Stellungnahmen nicht eingehalten werden.

### **3. Bescheidungsinteresse**

Entgegen der Ansicht einzelner Verfahrensbeteiligter hat die Antragstellerin ein Interesse an der Bescheidung der beantragten Entgelte. Als zur Zugangsgewährung verpflichtetes Unternehmen hat sie ein Interesse daran, bei der Anfrage nach einer Zugangsgewährung auch die hierfür zu erhebenden Entgelte benennen und zeitnah in Rechnung stellen zu können, zumal wenn sie – wie vorliegend – der Genehmigungspflicht unterliegen.

Für das Bescheidungsinteresse eines Entgeltgenehmigungsantrages ist es nicht erforderlich, dass die antragsgegenständlichen Leistungen bereits vertraglich mit Zugangsnachfragern vereinbart sind. Nach § 34 Abs. 1 Nr. 2 TKG ist nur die Angabe erforderlich, ob die Leistung bereits Gegenstand einer Zugangsvereinbarung oder eines geprüften Standardangebotes ist. Dies beruht einmal darauf, dass die im Entgeltgenehmigungsverfahren zu betrachtende Leistung sich nicht bereits aus der auferlegten Zugangsverpflichtung ergibt, sondern dass diese erst durch eine Leistungsvereinbarung oder ein Leistungsangebot konkretisiert wird,

vgl. BVerwG, Urteil 6 C 19.08 vom 24.06.2009, Rz. 15.

Der Abschluss von Zugangsvereinbarungen gehört auch nicht zu den Voraussetzungen einer Genehmigungserteilung nach § 35 Abs. 3 TKG. In der Begründung der Aufnahme der Angaben zu abgeschlossenen Zugangsvereinbarungen in § 34 Abs. 1 Nr. 2 TKG heißt es nur, dass dies erfolgte, weil in Entgeltgenehmigungsverfahren die Frage, ob Leistungen bereits vereinbart seien, ein Rolle spielen könne und die Aufnahme zeitaufwendiger Sachverhaltsermittlungen zu dieser Frage vermieden werden solle,

vgl. Kabinettsentwurf zur TKG-Novelle 2012, S. 111.

Hintergrund ist, dass die Ausgestaltung einer Leistung über ihre Kosten entscheidet und die Kostenprüfung von Leistungen vermieden werden soll, deren Ausgestaltung vom Markt nicht akzeptiert wird. Bei den beziffert beantragten Infrastrukturentgelten handelt es sich aber um Leistungen, die dem geprüften Standardangebot der Beigeladenen zu 1. entsprechen und deren Ausgestaltung darum als am Markt akzeptiert anzusehen ist.

Damit besteht ein Bescheidungsinteresse der Antragstellerin an den beantragten Entgelten.

## 4. Genehmigungspflicht

Die beantragten Entgelte sind genehmigungspflichtig.

Die grundsätzliche Genehmigungspflichtigkeit ergibt sich aus der gegenüber der Antragstellerin erlassenen Regulierungsverfügung BK3g-12/063 vom 19.11.2013. In der Entscheidung ist die Antragstellerin dazu verpflichtet worden, Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz am Vermittlungsstellenstandort der Antragstellerin zu ermöglichen, über die Zusammenschaltung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren und zum Zwecke dieser Zugangsgewährung Kollokation sowie im Rahmen dessen Nachfragern bzw. deren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren. Die hierfür von der Antragstellerin verlangten Entgelte unterliegen der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG und den diese konkretisierenden Bestimmungen der Regulierungsverfügung. Die Genehmigungspflicht erfasst also grundsätzlich sowohl Leistungen, die über PSTN-Zusammenschaltungen erbracht werden, als auch solche, die über IP-Zusammenschaltungen erbracht werden.

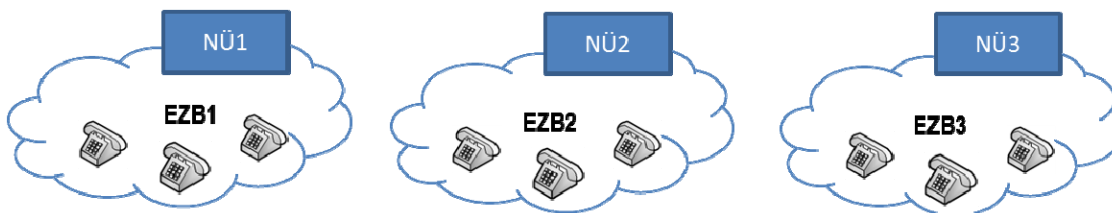
### 4.1 Verbindungsleistungen

Die beantragten Verbindungsentgelte sind, sofern sie genehmigt werden, genehmigungspflichtig.

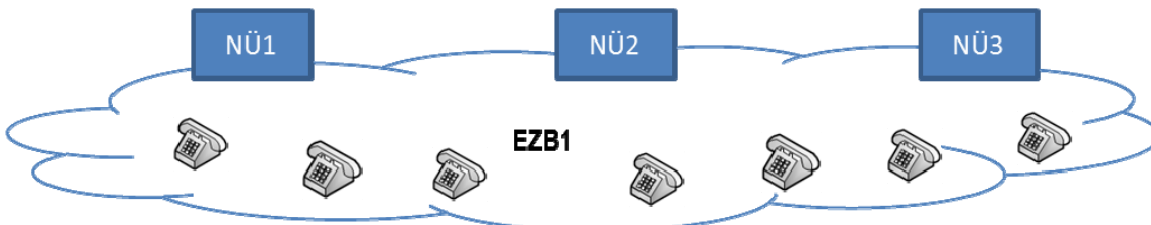
Der Genehmigungspflicht unterliegt die Terminierungsleistung der Antragstellerin. Die Terminierungsleistung ist die Anrufzustellung auf der untersten Netzkopplungsebene (im Folgenden: uNKE). Für die Bestimmung der regulierten Leistung muss also die uNKE bestimmt werden. Die uNKE besteht aus einem oder mehreren vermittelnden Netzknoten, an denen die Zusammenschaltung erfolgt.

Soweit ein Netzbetreiber die Zusammenschaltung an mehreren vermittelnden Netzknoten anbietet, ist zu prüfen, ob diese jeweils ein eigenständiger Teil der uNKE sind oder ob diese gemeinsam die uNKE bilden.

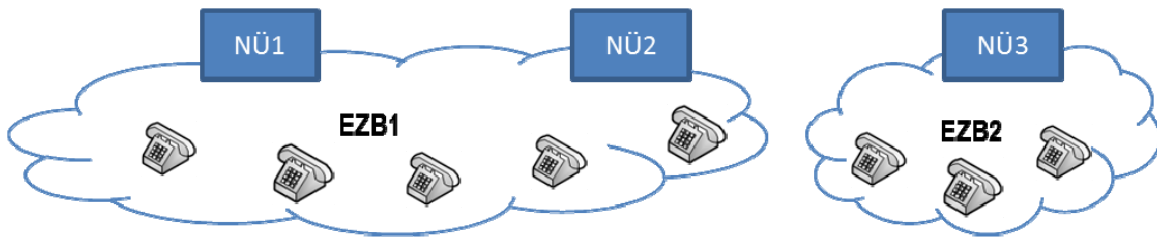
Folgende Konstellationen sind möglich:



Die Netzübergänge (NÜ) verfügen über einen abgrenzbaren Einzugsbereich (EZB) und bilden damit eigenständige Teile der uNKE.



Die Netzübergänge verfügen alle über einen gemeinsamen Einzugsbereich, die uNKE ist also nicht unterteilt.



Verfügt ein Teil der Netzübergänge über einen gemeinsamen abgegrenzten Einzugsbereich, dann bilden diese gemeinsam einen eigenständigen Teil der uNKE.

Die Zusammenschaltung erfolgt über Schnittstellen an den vermittelnden Netzknotten. Im IP-Netz sind dies Label Edge Router oder Media-Gateways und im PSTN-Netz sind dies VE:N. Der Netzbetreiber kann die Zusammenschaltung über mehrere vermittelnde Netzknotten der gleichen Technik (IP bzw. PSTN) sowie die Zusammenschaltung über beide Techniken anbieten. Die uNKE kann also aus Gründen der Netztechnologie sowie der Netzstruktur unterteilt werden. Im Einzelnen:

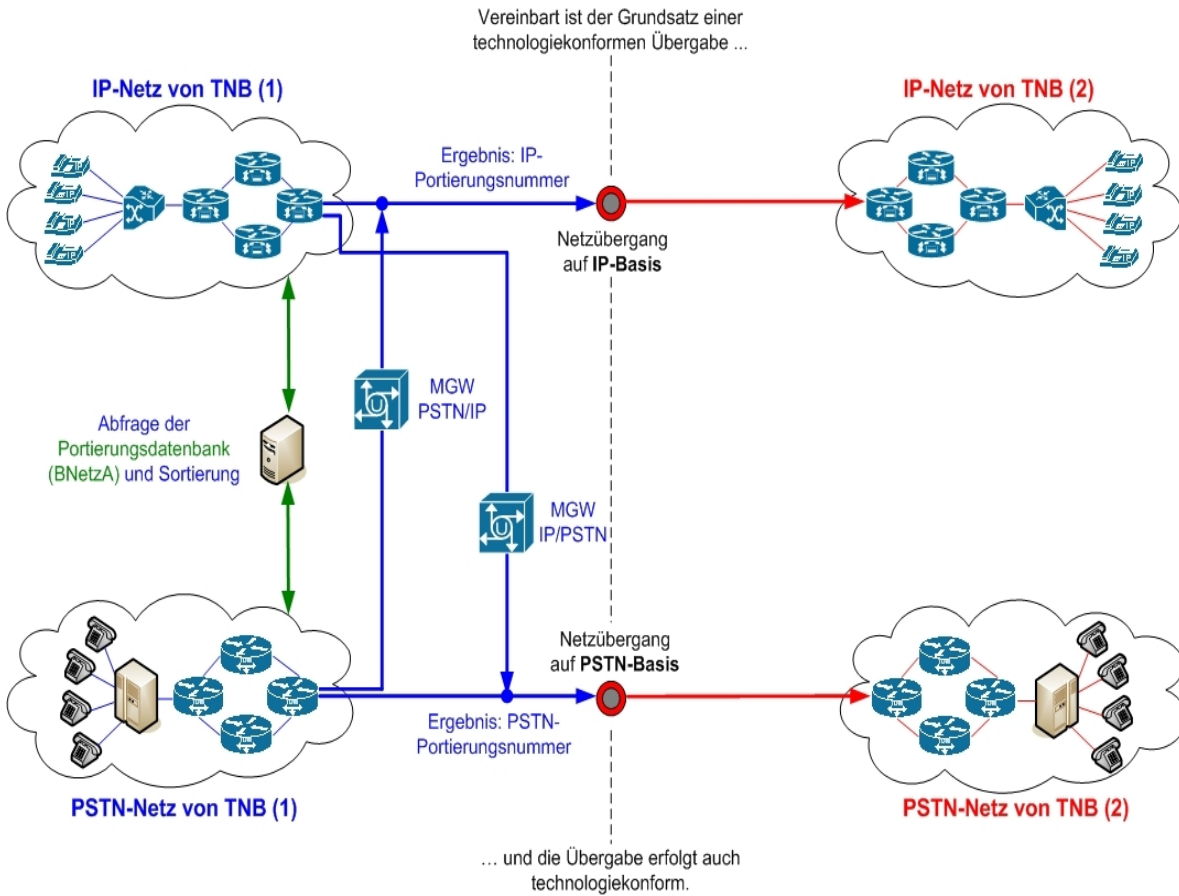
#### 4.1.1 Unterteilung nach der Netztechnologie

Eine Unterteilung der uNKE aus Gründen der Netztechnologie ist gegeben, wenn das regulierte Unternehmen sowohl ein leitungsvermittelndes als auch ein paketvermittelndes Netz betreibt und wenn es zugleich die technologiekonforme Übergabe fordert. Dies setzt voraus, dass der Netzbetreiber über zwei Portierungskennungen zum Zwecke der Unterscheidung seiner Netze nach der Netztechnologie verfügt. Soweit ein Netzbetreiber sowohl ein PSTN- als auch ein IP-Netz für die Telefonie betreibt, er aber nur über eine Portierungskennung verfügt, kann er von dem Nachfrager keine differenzierte Übergabe der zu terminierenden Verbindungen nach der Netztechnologie verlangen. Er hat dann die technologie neutrale Übergabe gewählt,

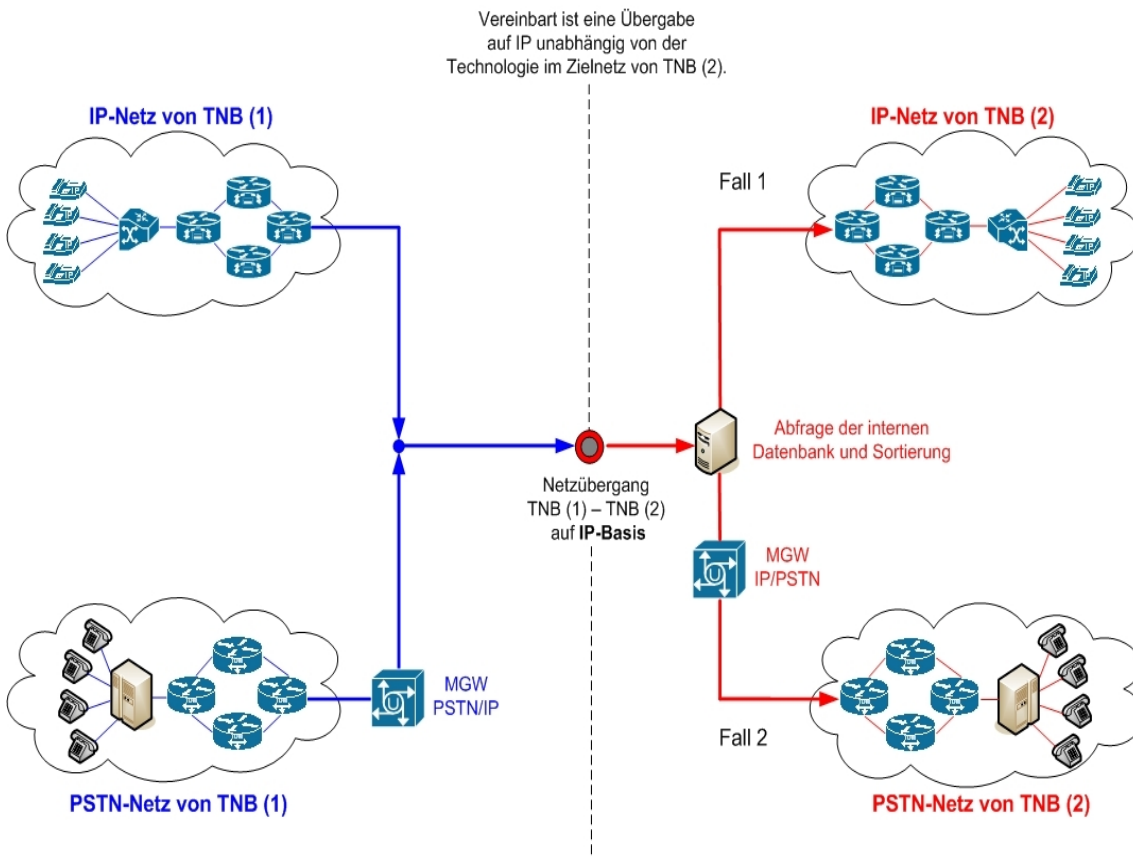
Festlegung der Bundesnetzagentur „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen“ vom 23.08.2012, S. 25ff.

Folgende Darstellung veranschaulicht das Prinzip der technologiekonformen bzw. technologie-neutralen Übergabe:

Technologiekonforme Übergabe:



Technologie neutrale Übergabe:



Ausgehend von dieser Grundregelung sind zwei Besonderheiten zu beachten.

Wenn ein Netzbetreiber lediglich über eine Netztechnologie verfügt, kann auch er die technologiekonforme Übergabe fordern. Für die Frage der Netztechnologie und damit der technologiekonformen Übergabe kommt es nicht alleine auf die Zusammenschaltungstechnik an, sondern auf die Technik der Übergabe und des Anschlussnetzes. Nur wenn das Netz des Netzbetreibers vom ersten vermittelnden Netzknoten für die Erschließung des Teilnehmers bis zum vermittelnden Netzknoten für die Zusammenschaltung mit anderen Netzen über eine einheitliche, leitungs- oder paketvermittelnde Technik verfügt, kann er die technologiekonforme Übergabe wählen. Betreibt er aber z.B. ein paketvermittelndes Anschlussnetz, bietet jedoch nur eine PSTN-Zusammenschaltung an, hat er eine technologie neutrale Übergabe gewählt. Dies bedeutet, dass sich die Zugangsverpflichtung sowohl auf die PSTN- als auch die telefondienstspezifische Zusammenschaltung auf IP-Ebene erstreckt. Bietet er hingegen beide Zusammenschaltungsarten an, so hat er die technologiekonforme Übergabe gewählt.

Diese Differenzierung nach dem Anschlussnetz folgt aus Ziffer 5. lit. a) der Verfügung 41/2009, Amtsblatt 16 der Bundesnetzagentur vom 26.08.2009, S. 3080.

Denn Voraussetzung für die Differenzierung ist der Betrieb zweier getrennter Netze. Dies ist nicht der Fall, wenn der Netzbetreiber lediglich über zwei Techniken für die Netzzusammenschaltung verfügt. Es ist auch nicht ersichtlich, welchen Zweck in einem solchen Fall die zweite Portierungskennung erfüllen soll. Dagegen ermöglicht die zweite Portierungskennung bei zwei technisch getrennten Netzen eine sukzessive Migration der Anschlüsse vom PSTN zum NGN. So kann der Anbieter es vermeiden, dass er nur für die Migrationsphase die Kapazität seiner Media-Gateways zwischen seinen Netzen ausweiten muss.

Eine zweite Besonderheit ergibt sich, wenn der Netzbetreiber die technologiekonforme Zusammenschaltung gewählt hat und er trotzdem bei der Übergabe über PSTN keine Differenzierung der Leistung vornimmt. Dann erstreckt sich die Genehmigungspflicht auf die gesamte undifferenzierte Leistung,

vgl. Beschluss BK 3c-12-089 vom 29.08.2013, S. 50.

#### **4.1.2 Abgrenzung nach der Netzstruktur**

Eine Unterteilung der uNKE anhand der Netzstruktur erfordert, dass die dem Antrag zugrunde gelegten EZB je Zusammenschaltungspunkt (ein oder mehrere vermittelnde Netzknoten, die der Zusammenschaltung dienen; im Folgenden Pol) im Anschlussnetz abgebildet sind.

##### **4.1.2.1 EZB in reinen PSTN**

Wie erwähnt erfordert eine Unterteilung in EZB mehrere Pol. Bei einer PSTN-Zusammenschaltung erfordert sie also mehrere Vermittlungsstellen mit Netzübergangsfunktion. Soweit die Anschlüsse nicht direkt an diese angeschlossen sind, sondern an reinen Teilnehmervermittlungsstellen, müssen alle Anschlüsse einer Teilnehmervermittlungsstelle einem EZB zugeordnet sein. Liegt eine solche Zusammenschaltungs- und Netzstruktur vor, fallen Verbindungen zu Anschlüssen, deren Rufnummer dem EZB eines anderen Pol als dem Übergabeort zugewiesen ist, nicht in den regulierten Terminierungsmarkt. Es handelt sich dann um einen nicht regulierten Transit plus Terminierungsleistung, für deren Abrechnung das jeweils vereinbarte Entgelt entscheidend ist.

##### **4.1.2.2 EZB in reinen NGN**

Nach der Festlegung der Präsidentenkammer ist bei der telefondienstspezifischen Zusammenschaltung auf IP-Ebene grundsätzlich von einem NGN-netzweiten EZB auszugehen, das heißt alle Verbindungen zu Anschlüssen im NGN des regulierten Unternehmens sind eine Terminierungsleistung, unabhängig vom konkreten IP-Netzübergang,

vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen“ vom 23.08.2012, S. 25 Fn. 21.

Etwas anderes gilt nur, wenn sich die Aufteilung in sachdienlicher Weise begründen lässt. Für eine solche Aufteilung ist bisher nur von einem einzigen Netzbetreiber vorgebracht worden, dass dies zur Sicherung der Sprachqualität sachdienlich sein könne. Dies ist nach Überzeugung der Beschlusskammer im Ergebnis aber nicht schlüssig.

Es ist vorgetragen worden, dass eine Aufteilung von NGN in EZB notwendig sei, um zur Sicherung der Sprachqualität eine Laufzeit der Verbindung vom Sender zum Empfänger von weniger als 150 ms zu erreichen. Setze man für den terminierenden Netzbetreiber bei einer Verbindung über eine Zusammenschaltung ein Zeitbudget von 100 ms an, so führe die Regionalisierung eines NGN durch die Aufteilung in EZB zu einer erheblichen Verkürzung der Laufzeit, so dass es einen größeren Puffer zur Einhaltung bzw. Verbesserung der Qualität gebe. Die von der Bundesnetzagentur im Rahmen der Erweiterung des Kostenmodells für ein diensteintegriertes Breitbandnetz durchgeführte Marktabfrage hat ergeben, dass bei einer netzweiten Anrufzustellung in einem IP-basierten Netz von einer weit unter dem Zeitbudget von 100 ms liegenden Laufzeit (36,88ms) auszugehen ist. Schon insofern ist nicht ersichtlich, dass die Regionalisierung der Zusammenschaltung einen für die Sprachqualität relevanten Vorteil bringt. Im Ergebnis ist dies auch nicht behauptet worden. Es wurde nämlich nicht vorgetragen, dass die Verkürzung der Laufzeit zur Einhaltung des Qualitätsziels einer Laufzeit von 150 ms erforderlich sei. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die zur Begründung einer Aufteilung von NGN in EZB angegebene Laufzeitverlängerung nicht plausibel ist. Die ITU-T gibt in dem Standard G.114 für die Laufzeitverzögerungen bedingt durch die Verarbeitung im TK-Netz einen Wert von ca. 5µs/km für Glasfaserkabel (und 4µs/km für Koaxialkabel) an, dies entspricht einer Verzögerung von 1ms pro 200km. Dass die physikalische Verbindung zwischen den am weitesten voneinander entfernten Zusammenschaltungsorten 1.600 km lang ist, erscheint angesichts der geographischen Verhältnisse in Deutschland nicht plausibel.

#### **4.1.2.3 EZB bei technologieneutraler Übergabe**

Verfügt das regulierte Unternehmen über zwei Anschlussnetze und hat es sich für eine technologieneutrale Übergabe entschieden, folgt die Zusammenschaltungsstruktur der gewählten Übergabetechnik. Bei einer Übergabe über eine PSTN-Zusammenschaltung ist also zu prüfen, ob die dem Antrag zugrunde liegenden EZB sich in der PSTN-Netzstruktur widerspiegeln. Erfolgt die Übergabe über die IP-Zusammenschaltung, gibt es nur einen netzweiten EZB.

Die Anerkennung der jeweiligen EZB als uNKE für das PSTN auch für den ins NGN-Anschlussnetz zu terminierenden Verkehr ist ein angemessener Ausgleich der Interessen des regulierten Unternehmens und der Nachfrager. Die Nachfrager werden insofern nicht benachteiligt, weil das regulierte Unternehmen, wenn es über zwei Anschlussnetze verfügt, auch eine technologiekonforme Übergabe wählen könnte. In diesem Fall müsste der Nachfrager die PSTN-Zusammenschaltungsstruktur für den PSTN-Verkehr akzeptieren. Will er die PSTN-Zusammenschaltungsstruktur für die IP-Anschlüsse nicht akzeptieren, kann er den gesamten Verkehr über eine IP-Zusammenschaltung übergeben. Der Nachfrager wird durch diese Regelung also nicht schlechter gestellt, als wenn das regulierte Unternehmen die technologiekonforme Zusammenschaltung wählt.

Dies gilt auch unabhängig davon, ob das regulierte Unternehmen schon eine telefondienstspezifische Zusammenschaltung auf IP-Ebene anbietet. Denn es ist durch die Regulierungsverfügung zur entsprechenden Zusammenschaltung verpflichtet,

vgl. Regulierungsverfügung der Antragstellerin, Ziffer 3.1.3.

Der Umstand, dass der Nachfrager diese Zugangsform erst seit dem Inkrafttreten der Regulierungsverfügung notfalls gegen den Willen der Antragstellerin durchsetzen kann, also zu Beginn der Genehmigung noch nicht auf die IP-Zusammenschaltung ausweichen konnte, ändert daran nichts. Eine Übergangsregelung ist nicht erforderlich.

Denn soweit die vereinbarte Zusammenschaltungsstruktur zur Übergabe von Verbindungen am „falschen“ Pol führt, gelten die vereinbarten Entgelte, weil die Verbindung nicht auf der uNKE übergeben wird und damit nicht der Regulierung unterliegt. Wenn diese über den bereits genehmigten Entgelten liegen, ist dies nicht in der Genehmigung, sondern in der Vereinbarung zwischen den Parteien begründet. Die Genehmigung selbst führt gerade nicht zu höheren Entgelten, weil sie keine Transitentgelte ausweist. Dementsprechend ist es auch nicht erforderlich, dass die Nachfrager vor dem Inkrafttreten der Genehmigung die Möglichkeit haben, ihre Zusammenschaltungsstruktur entsprechend der Genehmigung zu optimieren. Im Übrigen ist nach § 13 Abs. 1 S. 3 TKG den betroffenen Unternehmen der Widerruf einer Verpflichtung mit einer angemessenen Frist vorher anzukündigen. Diese Frist wurde durch das Konsultationsverfahren der Regulierungsverfügung gewahrt. Dies muss auch im Verhältnis zu den Zugangsnachfragern der Antragstellerin gelten, zumal die Antragstellerin vor Erlass der Regulierungsverfügung zwar der nachträglichen Entgeltkontrolle unterlag, jedoch keiner Zusammenschaltungsverpflichtung.

Diese Regelung wird auch den Interessen des regulierten Netzbetreibers gerecht. Soweit die technologieneutrale Übergabe ihn zum ineffizienten Ausbau seiner Media-Gateway-Kapazität zwingen würde, könnte er auf eine technologiekonforme Übergabe schwenken. Dazu müsste er eine zweite Portierungskennung nutzen und die Rufnummern entsprechend der Anschlusstechnologie zwischen den beiden Portierungskennungen aufteilen. Dem steht auch kein langwieriger Prozess für die entsprechende Rufnummernportierung entgegen. Das hierzu angeführte AKNN-Dokument „Spezifikation zum Austausch der Portierungsdaten zwischen Netzbetreibern des UAK-TNB/VNB-Wechsel“, Version, 16.0.0, lässt einmal pro Teilnehmernetzbetreiber je Tag die Portierung von 25.000 Rufnummern zu. Damit könnten 1.000.000 Rufnummern innerhalb von 40 Tagen mit einer neuen Portierungskennung versehen werden. Diese Zeitspanne dürfte für die meisten alternativen Teilnehmernetzbetreiber ausreichen. Zudem können alternativ täglich von sämtlichen Teilnehmernetzbetreibern 1000 Rufnummernblöcke zu je 1000 Rufnummern portiert werden. Diese Rufnummern sind zwar nicht vollständig an Teilnehmeranschlüsse vergeben. Es zeigt aber, dass ein Bestand von mehreren Millionen Nummern bei entsprechender Abstimmung mit anderen Marktteilnehmern innerhalb weniger Tage migriert werden könnte, zumal erkennbar ist, dass einige große Teilnehmernetzbetreiber wie die Kabelnetzbetreiber wegen ihrer NGN-Migration unter Nutzung nur einer Portierungskennung diese Kapazitäten nicht belasten werden.

Diese Behandlung gemischter Netze gewährt also im Ergebnis dem zugangsverpflichteten Unternehmen und den Zugangsnachfragern die in der gegenwärtigen Übergangsphase notwendige Flexibilität, ohne andererseits Missbrauchsmöglichkeiten zu eröffnen. Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Marktanalyse die Aufteilung gemischter Netze in den PSTN-VE:N zugeordnete EZB nicht ausgeschlossen hat.

Andere von der Beschlusskammer erwogene Ansätze haben sich demgegenüber als weniger tauglich erwiesen. Ein NGN-Anteil im Netz des zugangsverpflichteten Unternehmens, ab dem seine Aufteilung in EZB insgesamt nicht mehr anerkannt wird, ist nur schwer zu beziffern und birgt das Risiko, dass er Netzbetreiber vom vollständigen NGN-Ausbau abschrecken könnte. Dies widerspräche dem Regulierungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG, nämlich der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger öffentlicher Telekommunikationsnetze der nächsten Generation. Ebenfalls abzulehnen war es, die Aufteilung des gemischten Netzes in EZB nur zu akzeptieren, wenn eine IP-Zusammenschaltung bereits im Wirkbetrieb angeboten wird. Denn in diesem Fall würde das zugangsverpflichtete Unternehmen nach Einrichtung eines IP-Zusammenschaltungsangebotes im Wirkbetrieb wieder einen Antrag auf eine Entgeltgenehmigung unter Berücksichtigung einer EZB-Aufteilung stellen, was eine erneute Umstellung der Abrechnung und somit zusätzliche Kosten für beide Parteien bewirken würde. Ein Absehen von dieser Lösung vermeidet es auch, Unternehmen wegen noch geringer Verkehrsmengen in eine IP-Zusammenschaltung oder in ihr überhastetes Angebot zu treiben, wenn sie noch nicht wirtschaftlich ist.

#### **4.1.3 Bewertung der Netzstruktur der Antragstellerin**

Die uNKE der Antragstellerin ist nicht unterteilt. Sie hat eine technologieneutrale Übergabe gewählt und sieht bei der PSTN-Zusammenschaltung einen netzweiten Einzugsbereich vor.

## 4.2 Infrastrukturleistungen

Die durch die Regulierungsverfügung begründete Verpflichtung zur Zugangsgewährung umfasst neben der eigentlichen Verpflichtung zur Terminierung zugleich auch sämtliche zusätzliche Leistungen, welche die Inanspruchnahme der Terminierungsleistung im Netz der Antragstellerin erst ermöglichen oder für diese zwingend erforderlich sind, so namentlich Netzanschlüsse sowie die dafür erforderlichen Kollokations-, Konfigurations- und Testmaßnahmen. Dementsprechend unterliegen auch alle dafür geforderten Entgelte der Entgeltgenehmigungspflicht. Andernfalls bestünde die Möglichkeit, über eine Verweigerung solcher Nebenleistungen die Inanspruchnahme der eigentlichen Leistung faktisch erheblich zu erschweren bzw. sogar unmöglich zu machen.

Entgelte für die Bereitstellung und Überlassung von Intra-Building-Abschnitten in der Zusammenschaltungsvariante „Customer Sited“ am Netz des Zugangsnachfragers unterfallen nicht der Genehmigungspflicht. Denn die Antragstellerin ist durch die Regulierungsverfügung nur zur Zugangsgewährung am Standort ihrer eigenen Vermittlungsstelle verpflichtet (Physical Co-location). Erfolgt die Zugangsgewährung zur Terminierungsleistung auf andere Weise, namentlich durch die Zusammenschaltung am Ort des Zugangsnachfragers, unterliegt lediglich die Anrufzustellung als Verbindungsleistung der Entgeltregulierung, nicht aber die sonstigen Leistungen, die die Betroffene für die Zusammenschaltung erbringt. Ist die Antragstellerin also z. B. mit dem Zugangsnachfrager im Wege einer Zusammenschaltung des Typs „Physical Co-location“ an der Vermittlungsstelle des Zugangsnachfragers zusammenschaltet, unterliegen ihre Zusammenschaltungsleistungen außerhalb der Terminierung nicht der Entgeltgenehmigungspflicht.

Nicht genehmigungspflichtig sind die Entgelte für die Störungsbearbeitung außerhalb des Verantwortungsbereiches der Antragstellerin, weil eine Störung, die nicht im Verantwortungsbereich der Antragstellerin liegt, auch nicht mit der regulierten Leistung der Antragstellerin in Zusammenhang stehen kann.

## 5. Genehmigungsfähigkeit

Die beantragten Entgelte sind im tenorierten Umfang genehmigungsfähig. Die Rückwirkung bemisst sich nach § 35 Abs. 5 S. 1 TKG.

Die unter Ziffer 1. und 2. tenorierten Entgelte erfüllen die Anforderungen von § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und § 28 TKG. Gleichzeitig fehlt es an Versagungsgründen i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG.

Die genehmigten Entgelte für die Anrufzustellung beziehen sich gemäß dem Antrag ausschließlich auf die allein regulierte Tarifstufe. Der Regulierung unterliegt die Anrufzustellung auf der untersten Netzkopplungsebene, mithin den Zusammenschaltungspunkten des Netzes der Antragstellerin, an denen die Verbindung tatsächlich übergeben wird. Die Abrechnung der Terminierungsleistung anhand einer fingierten Netzstruktur wird dagegen nicht genehmigt.

Die genehmigten Entgelte für Zusammenschaltungs-Infrastruktur beziehen sich allein auf Zusammenschaltungen an der PSTN-VE:N der Antragstellerin.

### 5.1 Beurteilung der Antragsunterlagen

#### 5.1.1 Bewertung der vorgelegten Unterlagen

Die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist in erster Linie auf Basis der vom beantragenden Unternehmen gemäß § 34 Abs. 1 TKG mit dem Entgeltantrag vorzulegenden Kostenunterlagen vorzunehmen.

Bei den Anforderungen, die an die Bestimmtheit eines Entgeltantrages zu stellen sind, ist auf die damit verfolgten Zwecke abzustellen. Gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 2 TKG sind dem Entgeltantrag eine detaillierte Leistungsbeschreibung, ein Entwurf der AGB, Angaben zur Qualität sowie Angaben dazu beizufügen, ob die antragsgegenständliche Leistung bereits Gegenstand eines geprüften Standardangebotes oder einer vertraglichen Vereinbarung ist. Sinn und Zweck dieser Unterlagen ist es, anhand der Leistungsbeschreibung zu überprüfen, ob die Leistung, ihre Bestandteile, die sich aus den AGB ergebenden Abläufe und die Qualität der Leistung die damit geltend gemachten Kosten rechtfertigen. Diese Anforderungen an die Antragsunterlagen sind Ausdruck der Leistungsbezogenheit der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung,

vgl. BerlKommentarTKG/Groebel/Seifert, § 33 Rz. 34.

Weil die Entgelte hier wegen der anzusetzenden symmetrischen Effizienzbedingungen nach der Vergleichsmarktmethode ermittelt werden, sind Kostenunterlagen und eine detaillierte Leistungsbeschreibung zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht erforderlich.

Aus den Antragsunterlagen müssen sich jedoch die Leistungen, für die Entgelte beantragt werden, eindeutig bestimmen lassen. Dies ist erforderlich, weil nur so eine hinreichend bestimmte Genehmigung erteilt werden kann. Dem Antrag sind also AGB über die verfahrensgegenständlichen Leistungen beizufügen, die ohne weitere Verhandlungen als Zusammenschaltungsvereinbarung abgeschlossen werden können, auch wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung noch keine Verträge gem. dieser AGB abgeschlossen sind. Die Antragstellerin kann wegen des symmetrischen Entgeltgenehmigungsmaßstabes auf die AGB der Beigeladenen zu 1. verweisen. Diese Verweisung muss allerdings spezifisch sein, das heißt, der beantragten Entgeltposition ist der Verweis auf ein bestimmtes Produkt der Beigeladenen zu 1. beizufügen. Weiter ist das AGB-Dokument der Beigeladenen zu 1. konkret zu benennen, etwa ein geltendes Standardangebot. Der pauschale Verweis auf das Standardangebot der Beigeladenen zu 1. reicht nicht aus.

Weiter sind die AGB und die Angabe, ob die Erbringung der betroffenen Leistungen bereits vertraglich mit Zugangsnachfragern vereinbart ist, wichtig für die Frage, ob Beschränkungen der Terminierungsleistung der Antragstellerin auf EZB oder Übergabetechnologien gerechtfertigt sind, weil sie bestimmte Leistungskonstellationen aus der Regulierung fallen lassen können.

#### **5.1.1.1 Bewertung der Unterlagen der Terminierungsentgelte**

Die von der Antragstellerin vorgelegten Unterlagen zu ihren verfahrensgegenständlichen regulierten Terminierungsleistungen sind ausreichend. Aus ihnen lassen sich die Bedingungen für den Zugang über PSTN-Zusammenschaltungen entnehmen.

Die Antragstellerin ist also hinsichtlich der Terminierungsentgelte ihrer Pflicht aus § 34 Abs. 1 TKG im erforderlichen Umfang nachgekommen.

#### **5.1.1.2 Bewertung der Unterlagen für die Infrastrukturentgelte**

Die Antragstellerin ist den Anforderungen des § 34 Abs. 1 Nr. 2 TKG durch die Vorlage ihrer AGB für die beziffert beantragten Entgelte im für das Verfahren erforderlichen Grade nachgekommen. Die Entgelte werden hier wegen der anzusetzenden symmetrischen Effizienzbedingungen nach der Vergleichsmarktmethode ermittelt. Deshalb sind Kostenunterlagen und eine detaillierte Leistungsbeschreibung zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht erforderlich, wenn die Leistungen wie hier denen der Beigeladenen zu 1. entsprechen. Denn den als Vergleich herangezogenen Entgelten der Beigeladenen zu 1. liegen effiziente Prozesse zu Grunde, so dass die Effizienz der Leistungen der Antragstellerin nicht überprüft werden muss. Ineffizienzen bei der Leistungserbringung gingen zu ihren Lasten. Die beantragten Entgel-

te für die Bereitstellung und Überlassung von Intra-Building-Abschnitten und Zentralen Zeichengabekanälen sind damit hinreichend prüfbar.

Die Antragstellerin ist allerdings ihrer Pflicht aus § 34 Abs. 1 TKG hinsichtlich der beantragten Entgelte „nach Aufwand“, Ziffer A.I.2. d) sowie hilfsweise in Ziffer A.I.3.a), sowie des bezifferten Entgeltes in Ziffer A.I.3. a) und b) nicht nachgekommen.

Bezüglich der Beantragung von Entgelten „nach Aufwand“ gebieten Sinn und Zweck der Entgeltgenehmigung und die Systematik des TKG nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausdrücklich eine vorrangige Beantragung und Genehmigung standardisierter Entgelte vor einer Abrechnung „nach Aufwand“. Eine Entgeltgenehmigung „nach Aufwand“ ist demnach gemäß § 31 TKG nur zulässig, wenn und soweit eine einheitliche standardisierte Festlegung der zur Leistungserbringung erforderlichen Tätigkeiten aufgrund fehlender Erfahrung oder von Fall zu Fall stark unterschiedlicher Produktionsprozesse nicht möglich ist,

vgl. BVerwG, Urteil 6 C 34.08 vom 25.11.2009, Rz. 17.

Wird ausnahmsweise eine Genehmigung „nach Aufwand“ beantragt, obliegt dem regulierten Unternehmen die Darlegungslast dafür, dass und inwieweit ihm die Kalkulation standardisierter Entgelte bzw. Entgeltteile nicht möglich ist,

vgl. BVerwG, a.a.O., Rz. 28.

Eine Präzisierung dieser Darlegungspflicht findet sich seit der letzten TKG-Novellierung nunmehr auch in § 34 Abs. 1 Nr. 4 TKG, wonach „soweit für bestimmte Leistungen oder Leistungsbestandteile keine Pauschaltarife beantragt werden, eine Begründung dafür (durch das beantragende Unternehmen) erforderlich ist, weshalb eine solche Beantragung ausnahmsweise nicht möglich ist“.

Allgemein gilt, dass wegen des symmetrischen Effizienzmaßstabes und der angewandten Vergleichsmarktbetrachtung eine Genehmigung nach Aufwand ausscheidet, wenn für gleichartige Leistungen der Beigeladenen zu 1. Pauschalentgelte genehmigt sind. Werden sonstige Entgelte nach Aufwand beantragt, ist nach § 34 Abs. 1 Nr. 4 TKG eine Begründung erforderlich, warum keine Pauschaltarife möglich sind. Wegen der geltenden symmetrischen Effizienzmaßstäbe kann dies nicht damit begründet werden, dass ein Prozess bei der Antragstellerin nur sehr selten anfällt, weil dies eine betreiberindividuelle Begründung wäre, die den symmetrischen Effizienzmaßstäben widerspräche.

Die Antragstellerin hat nicht belegt, warum sie zur Beantragung pauschalierter Entgelte nicht in der Lage ist und warum sie nicht symmetrisch zu denen der Beigeladenen zu 1. genehmigt werden können. Für Konfigurations- und Kollokationsmaßnahmen sind der Beigeladenen zu 1. pauschalierte Entgelte genehmigt worden, auf die die Antragstellerin hätte Bezug nehmen können. Diese Bezugnahme hätte entweder als die Beantragung identischer Entgelte oder als Grundlage für die Herleitung der beantragten Entgelte für die tatsächlich gewährten Kollokationsleistungen aus den der Beigeladenen zu 1. genehmigten Entgelten erfolgen können. Letzteres wäre dann angemessen, wenn der Umfang der eigenen Leistungen nicht mit denen der Beigeladenen zu 1. identisch sein sollte. Namentlich gilt dies für Kollokationsleistungen, bei denen die Antragstellerin ihre Raummieten aus den Entgelten hätte herleiten können, die der Beigeladenen zu 1. im Beschluss BK3a-13/050 vom 29.11.2013 in Ziffer 1 b) und 2 a) des Tenors für Standardkollokationsräume oder für Kollokationsflächen in Ziffer 2 des Beschlusses BK3a-13/049 vom 29.11.2013 genehmigt worden bzw. die von ihr zu diesen Positionen beantragt worden sind.

Die Erhebung von gesonderten Entgelten für Zusammenschaltungs- und Interoperabilitätstests ist ebenfalls nicht begründet. Eine Genehmigung käme schon wegen des Verbotes der Doppelverrechnung nicht in Betracht, weil die Kosten für Interoperabilitätstests im Festnetzbereich bereits im Terminierungsentgelt berücksichtigt werden,

vgl. Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013, Ziffer 4.1.2.2.3 der öffentlichen Fassung.

In den vorgelegten AGB der Antragstellerin ist keine Wandlungsleistung (Entgeltantrag I.2c) beschrieben und eine Leistungsbeschreibung hat sie auch nicht vorgelegt. Damit fehlt die Bestimmung der Leistung.

Dies gilt auch für die Kollokationsleistungen in Ziffer A.I.3 a) und b). Die für sie beantragten Entgelte beziehen sich auf die Bereitstellung von Kollokationsräumen, während die Antragstellerin ausweislich Ziffer III der Anlage 1 zum Entgeltgenehmigungsantrag nur Kollokationsflächen bereitstellt. Weitere Beschreibungen der Leistungen fehlen im Vertrag.

### 5.1.2 Ermessensausübung

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG kann die Bundesnetzagentur einen Entgeltantrag ablehnen, wenn das antragstellende Unternehmen die in § 33 TKG genannten Unterlagen nicht vollständig vorgelegt hat. Im vorliegenden Fall ist allerdings das Ermessen auf Null reduziert.

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

Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 40 Rdnr. 23 und 52.

Hiervon ausgehend ist die Beschlusskammer nach pflichtgemäßer Abwägung aller ihr zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Tatsachen und darauf gründenden maßgeblichen Gesichtspunkte zu dem Ergebnis gekommen, ihr durch § 35 Abs. 3 S.3 TKG eröffnetes Ermessen dahingehend auszuüben, die Genehmigung von Entgelten nach Aufwand abzulehnen.

Denn wegen der unzureichenden Begründung für eine Abrechnung „nach Aufwand“ ist es der Beschlusskammer nicht möglich den Antrag zu prüfen und auf einer alternativen Erkenntnisquelle gleichwohl eine Entgeltgenehmigung zu erteilen. Die Ermessensvorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG bezweckt, eine Versagung der Genehmigung trotz unzureichender Kostenunterlagen dann zu vermeiden, wenn sich die Behörde die erforderlichen Informationen selbst verschaffen kann. Der Zweck des Ermessens besteht demgegenüber nicht darin, die materiellen Anforderungen an die Genehmigungserteilung, zu denen nach dem Normzweck des § 31 TKG auch der Vorrang standardisierter Entgelte gehört, im jeweiligen Fall herabzusetzen,

vgl. BVerwG, a.a.O., Rz. 29.

Gleiches gilt für das Wandlungsentgelt in Ziffer A.I.2. c) und die Kollokationsleistungen in Ziffer A.I.3 a) und b) des Antrags. Denn ohne die Bestimmung der geschuldeten Leistung, fehlt die Grundlage für eine Vergleichsmarktbetrachtung. Insofern ist es nicht hinreichend, dass die Beigeladene zu 1. eine gleichlautende Leistung anbietet. Denn Voraussetzung der Genehmigung ist gerade die Prüfung, ob es sich insofern um die gleiche Leistung handelt.

### 5.2. Anforderungen des § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG

Gemäß § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG genehmigt die Bundesnetzagentur Entgelte abweichend von § 31 Abs. 1 TKG auf der Grundlage anderer Vorgehensweisen, sofern die Vorgehensweisen besser als die in Absatz 1 genannten Vorgehensweisen geeignet sind, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen.

In der Regulierungsverfügung der Antragstellerin vom 19.11.2013 ist diese andere Vorgehensweise bei der Genehmigung von Terminierungsentgelten dahingehend geregelt worden, dass die Terminierungsentgelte und Infrastrukturentgelte zwar grundsätzlich im Sinne des § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG bemessen werden. Die Vorschrift des § 32 TKG ist allerdings im Sinne der Terminierungsempfehlung der Kommission vom 07.05.2009 auszulegen. Zudem gehen im Konfliktfall die von der Kommission empfohlenen Maßstäbe und Methoden dem gesetzlichen Regelmodell vor. Danach stützen sich die zu genehmigenden Entgelte auf die einem effizienten Betreiber entstehenden Kosten und sind grundsätzlich symmetrisch (Nr. 1 S. 1 und 2 der Empfehlung). Den effizienten Kosten werden die laufenden Kosten zugrunde gelegt; es wird nach einem Bottom-up-Modell verfahren (Nr. 2 der Empfehlung). Bei der Festlegung des

relevanten Zusatzinkrements zur Bestimmung der leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten sind allerdings entgegen Nr. 6 i.V.m. Nr. 2 der Empfehlung – und in Beibehaltung der bisherigen Praxis in anderen Entgeltgenehmigungsverfahren – sämtliche über das fragliche Netz erbrachte Verbindungsleistungen zu betrachten und die Kosten nutzungsanteilig zu verteilen. Im Übrigen ist ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zu berücksichtigen. Auf diese Weise werden die Kosten einer Bündelproduktion diskriminierungsfrei und verursachungsgerecht auf die einzelnen Dienste verteilt,

siehe den oben im Sachverhalt zitierten Tenor sowie Ziffern 3.6.5 und 3.6.5.1.3.1.1.3 der Gründe der Regulierungsverfügung der Antragstellerin vom 19.11.2013.

Ausgangspunkt der Prüfung ist damit die Regelung in § 32 Abs. 1 S. 1 TKG, wonach sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, ergeben, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Bei der Beurteilung der „Notwendigkeit“ von Kosten sind nach den Vorgaben der Terminierungsempfehlung grundsätzlich symmetrische Anforderungen zu stellen.

### **5.2.1 Das Konzept der Vergleichsmarktbetrachtung anhand des effizienten Festnetzbetreibers**

Diese Kriterien werden im vorliegenden Fall berücksichtigt, indem die zu genehmigenden Entgelte gemäß § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG vorrangig anhand der Vergleichsmarktmethode im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG ermittelt werden. Die vorrangige Anwendung der Vergleichsmarktmethode im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG erlaubt es, die für die Beigeladene zu 1. im Verfahren BK3c-12/089 ermittelten und mit Beschluss vom 30.08.2013 genehmigten Terminierungsentgelte für die Zusammenschaltungsleistungen Telekom-B.1, die ihrerseits unter Verwendung eines analytischen Kostenmodells ermittelt worden sind, auf die Terminierungsleistungen der Antragstellerin zu übertragen. Auf die Entgelte für Infrastrukturleistungen konnten, soweit ihre Genehmigung nicht wegen der unzureichenden Begründung für die Genehmigung „nach Aufwand“ und unzureichender Leistungsbeschreibungen zurückgewiesen werden musste, die der Beigeladenen zu 1. im Beschluss BK3c-11/020 vom 30.11.2011 bzw. BK3c-13/052 vom 29.11.2013 genehmigten Entgelte übertragen werden.

Die Übertragung dieser Entgelte auf die Antragstellerin beruht darauf, dass – wie auch Ziffer 1 S. 2 der Terminierungsempfehlung zu entnehmen ist – bei der Genehmigung der Entgelte für die Anrufzustellung im Festnetz grundsätzlich keine asymmetrischen, sondern vielmehr symmetrische Entgelte ermittelt und genehmigt werden sollten. In der zugrunde liegenden Regulierungsverfügung ist diesbezüglich ausgeführt worden, ein Unternehmen müsse grundsätzlich unabhängig von den eigenen Voraussetzungen und Möglichkeiten als Preisnehmer entweder den vom Wettbewerb vorgegebenen Preis mitgehen und seine Kostenstruktur bzw. seine interne Produktfinanzierung daran anpassen oder aber aus dem Markt ausscheiden. Um allerdings bestimmten Wettbewerbsverzerrungen, die sich bei einer strikten Anwendung dieses Grundsatzes ergeben würden, zu begegnen, müsse es die Möglichkeit geben, unverschuldete Kostennachteile durch entsprechend geringere Effizienzanforderungen zu berücksichtigen. Eine weitergehende Individualisierung der Entgelte wäre dagegen nicht gerechtfertigt,

vgl. Regulierungsverfügung der Antragstellerin vom 19.11.2013, Ziffer 3.6.5.1.2.

Im Bereich der Regulierung von Festnetzentgelten gilt nur die allgemeine Aussage der Terminierungsempfehlung in Ziffer 9, dass nur objektive Kostenunterschiede, die von dem betroffenen Unternehmen nicht vermieden werden können, eine Abweichung von effizienten Entgeltelniveaus rechtfertigen können. Das Argument eines kürzlich erfolgten Markteintritts wird nur bei Mobilfunknetzbetreibern ausdrücklich erwähnt. Weiter führen sowohl die Empfehlung selbst in ihrem Anhang als auch die Explanatory Note (Ziffer 5.1.3) aus, dass die Festlegung der effizienten Größe eines Festnetzbetreibers schwierig sei und hier die Größenvorteile eines flächendeckenden Anbieters – das ist in Deutschland in erster Line die Beigeladene zu 1. als Rechtsnachfolge-

rin des ehemaligen Monopolunternehmens – mit den Vorteilen abgeglichen werden müssen, die alternativen Anbietern dadurch entstehen, dass sie sich beim Ausbau auf besonders lukrative Gebiete und Verbindungen konzentrieren können und nicht zur vollständigen Eigenproduktion gezwungen sind, sondern benötigte Vorleistungen einkaufen können. Aus den vorgenannten Gründen sollten die effizienten Kosten anhand eines auf einen flächendeckenden Anbieter wie die Beigeladene zu 1. ausgerichteten Kostenmodells ermittelt werden.

Der vorstehende Begründungsgang steht in engem Zusammenhang mit dem in § 27 Abs. 2 S. 1 und 2 TKG niedergelegten Konsistenzgebot und dessen Vorgabe, dass die Bundesnetzagentur u.a. eine inhaltliche Abstimmung ihrer Entgeltregulierungsmaßnahmen vornimmt. Bei der Ausgestaltung der Entgeltgenehmigung, die gegenüber der Antragstellerin ergeht, soll es im Grundsatz nicht zu einer Individualbetrachtung und insbesondere nicht zu einer individuellen Kostenbetrachtung kommen. Denn im Wettbewerbsfall kann sich ein Unternehmen auch nicht mit Erfolg darauf berufen, es biete die marktüblichen Leistungen an, habe aber eine ungünstige Kostenstruktur und sei deshalb von den Nachfragern über Marktniveau zu entlohnen. Grundsätzliches Ziel der KeL-Bestimmung in den Genehmigungsverfahren zu Festnetzterminierungsentgelten muss deshalb die Ermittlung und Festlegung eines einheitlichen Marktniveaus für Terminierungsentgelte sein.

Durchbrechungen des dargelegten Ziels sind, wie sich aus der Regulierungsverfügung i.V.m. § 123a Abs. 3 S. 1 TKG und Nr. 9 und 10 Terminierungsempfehlung ergibt, nur in Form einer vorübergehenden Absenkung individueller Effizianz Anforderungen hinzunehmen. Vorliegend sind allerdings keine Anhaltspunkte für eine Notwendigkeit individuell abgesenkter Effizianz Anforderungen ersichtlich.

## **5.2.2 Entgelte nach Vergleichsmarktbetrachtung**

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

Als (nationaler) Vergleichsmarkt wird im vorliegenden Fall derjenige für Terminierungen in das Netz der Beigeladenen zu 1. herangezogen.

### **5.2.2.1 Terminierungsentgelte nach Vergleichsmarktbetrachtung**

Der Beigeladenen zu 1. sind für ihre Terminierungsleistungen mit Beschluss BK 3c-12/089 vom 30.08.2013 rückwirkend ab dem 01.12.2012 Entgelte in Höhe von 0,0036 €/Min (peak) und 0,0025 €/Min (off peak) für die Anrufzustellung (Leistung Telekom-B.1 in der TZ I).

Die im Verfahren BK3c-12/089 genehmigten Entgelte sind auf die hier verfahrensgegenständliche Leistung der Anrufzustellung auf der uNKE zu übertragen. Nicht zu übertragen ist dabei die Zusammenschaltungsstruktur der Beigeladenen zu 1. mit 474 Pol für die PSTN-Zusammenschaltung bzw. einem Pol für NGN-Zusammenschaltung (mit Doppelabstützung über zwei Standorte) für die uNKE. Denn Ziel der Bildung eines Referenznetzbetreibers ist es, ein Entgelt für die Terminierung an der uNKE zu ermitteln, das dann markteinheitlich für dieses Zugangsprodukt Anwendung findet. Der Referenznetzbetreiber dient nur als Werkzeug zur Ermittlung des Terminierungsentgeltes, nicht aber der Bestimmung der uNKE, also der Marktabgrenzung.

#### **5.2.2.1.1 Keine Spiegelung der Anlage F**

Die Möglichkeit der Abrechnung der Terminierungsentgelte der alternativen Teilnehmernetzbetreiber anhand der Netzstruktur des Referenznetzbetreibers und nicht der eigenen tatsächlichen Netzstruktur scheidet vorliegend bereits daran, dass die Antragstellerin die Zusammenschaltung nicht an den 474 Zusammenschaltungspunkten mit festgelegten Einzugsbereichen, sondern anhand einer eigenen Netzstruktur mit einer geringeren Anzahl von Pol anbietet.

Sofern für die Spiegelung der Anlage F in den in dieser Frage gleichgelagerten Verfahren BK3d-12/092 und BK3d-12/095 von den Antragstellerinnen und einigen dort beigeladenen Parteien der Gemeinsame Standpunkt der European Regulators Group zur Symmetrie von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten (ERG Common Position on symmetry of fixed call termination rates und symmetry of mobile call termination rates ERG (07) 83 final 080312) angeführt wird, spricht dieses Dokument in Zusammenschau mit der Terminierungsempfehlung gerade nicht für eine Spiegelung der Anlage F. Das Dokument unterscheidet zwischen Symmetrie (symmetry), in der die Verbindungsentgelte der alternativen Teilnehmernetzbetreiber denjenigen des ehemaligen Monopolisten entsprechen und die jeweilige Netzarchitektur nicht berücksichtigen, und Reziprozität (reciprocity), in der wegen unterschiedlich komplexer Netzstrukturen ein Ausgleich dadurch geschaffen werde, dass die Terminierungsentgelte der alternativen Netzbetreiber anhand der durchschnittlichen Terminierungsentgelte des ehemaligen Monopolisten berechnet werden. Ziel sei eine paarweise Symmetrie, bei der zwischen dem ehemaligen Monopolisten und dem jeweiligen alternativen Teilnehmernetzbetreiber keine Zahlungsströme erforderlich würden, wenn sie einander die gleiche Verkehrsmenge übergäben,

vgl. ERG Common Position on symmetry of fixed call termination rates und symmetry of mobile call termination rates ERG (07) 83 final 080312, S. 11.

Die dortigen Ausführungen zur Symmetrie besagen dabei ausdrücklich, dass im Falle von Symmetrie die Tarife einander entsprechen („OAO's tariffs are equal to the main fixed operator's tariffs“) und sich auf den Zusammenschaltungspunkt auf der untersten Netzkopplungsebene des jeweiligen Teilnehmernetzbetreibers richten („The tariffs considered are the termination tariffs for interconnection at the closest relevant point to the called customer for each operator“). Der gemeinsame Standpunkt geht also gerade davon aus, dass für die Symmetrie die Entgelte auf dem untersten Zugangspunkt des jeweiligen Teilnehmernetzbetreibers zu betrachten sind und einheitlich beziffert sein müssen. Die Wendung „irrespective of the network architecture of the OAO“ bezieht sich gerade darauf, dass die Netzarchitektur die Höhe der Entgelte nicht beeinflusst, sondern dass diese gleich beziffert sind.

Der Begriff der Symmetrie an sich bezeichnet damit eine Entgeltsystematik, in der die unterschiedlichen Netzstrukturen nicht ausgeglichen werden, er wird im Gemeinsamen Standpunkt nur später so verwendet, dass er die Reziprozität mit einschließt. Der Gemeinsame Standpunkt weist an dieser Stelle auch darauf hin, dass der Begriff der Symmetrie besser für die Mobilfunkterminierung geeignet sei (wohl deshalb, weil hier wegen des Fehlens geographischer Rufnummern keine Tariffdifferenzierung nach Einzugsbereichen möglich ist). Die Terminierungsempfehlung nimmt nun in Erwägungsgrund 2 ausdrücklich auf diesen Gemeinsamen Standpunkt Bezug und wertet die in ihm dargestellten unterschiedlichen Regulierungsansätze als Grund für die mit der Empfehlung angestrebte Vereinheitlichung. Sie spricht aber die im Gemeinsamen Standpunkt dargestellte Problematik der unterschiedlichen Netzstrukturen nicht an und verfolgt ein Symmetrieziel, das ausschließlich auf eine einheitliche Entgelthöhe abstellt.

Dieses Symmetrieziel bestätigt Ziffer 3.2 der Explanatory Note zur Terminierungsempfehlung. Sie behandelt die unterschiedliche Entgeltregulierung der ehemaligen Monopolisten und der alternativen Teilnehmernetzbetreiber und stellt als eine der praktizierten Verfahrensweisen einen Gleitpfad dar, in dem die Differenz zwischen den Terminierungsentgelten des Altmonopolisten und seiner Wettbewerber schrittweise vermindert wird, bis die Entgelte gleich sind und Symmetrie im Sinne gleicher Entgelthöhen erreicht wird („so that both become equal (symmetric) at a given point in time“). Ein anderer Ansatz, derjenige der verzögerten Reziprozität („delayed reciprocity“), bestehe darin, die Terminierungsentgelte in derselben Höhe wie diejenigen des Altmonopolisten festzusetzen, aber die einzelnen Absenkungsschritte zeitlich versetzt durchzuführen. Hier könne Symmetrie hergestellt werden, wenn die Terminierungsentgelte des Altmonopolisten über mehrere Jahre gleich blieben, denn dann liefe die schrittweise Absenkung der Terminierungsentgelte seiner Wettbewerber auf dieselbe Entgelthöhe zu. Dies zeigt, dass die Terminierungsempfehlung Symmetrie ausschließlich als Gleichheit der Entgelthöhe für die Terminierungsleistung ansieht.

Soweit die Ansicht vertreten wurde, die Terminierungsleistungen alternativer Teilnehmernetzbetreiber seien höherwertiger als die der Beigeladenen zu 1., entbehrt dies jeglicher Grundlage. Das Netz der Beigeladenen zu 1. ist unter dem Gesichtspunkt der flächendeckenden Versor-

gung aufgebaut. Dagegen kann sich die Antragstellerin auf die für sie lukrativen Anschlusskunden konzentrieren. Dabei kann die Antragstellerin auf entgeltregulierte Zugangsleistungen der Beigeladenen zu 1. zurückgreifen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Beigeladene zu 1. beabsichtigt, im Zuge des Übergangs zu IP-Zusammenschaltungen lokale Einzugsbereiche in mehreren Schritten zusammenzulegen. Unter Beibehaltung der bestehenden Zusammenschaltungsstandorte soll die Anzahl ihrer LEZB so reduziert werden. Zum 01.04.2014 soll die Verminderung der Anzahl der LEZB auf 358 und zum 01.10.2014 auf 293 eingeleitet werden. Einige dieser Schritte sollen bereits während der Geltungsdauer dieser Genehmigung erfolgen. Damit würde auch bei einer Spiegelung der Anlage F eine mehrmalige Anpassung der Abrechnungssysteme erforderlich werden, so dass die Investition in eine Abrechnungssystematik, die der tatsächlichen Netzstruktur des Anbieters von solchen netzinternen Transitleistungen entspricht, sogar eine höhere Stabilität der Abrechnungssystematik mit sich bringen dürfte.

Das Argument, die Spiegelung der Anlage F sei weiterhin erforderlich, um die von der Beigeladenen zu 1. unterschiedlichen Netzstrukturen und Kostensituationen der alternativen Teilnehmernetzbetreiber abzubilden, widerspricht gerade den bei der Entgeltgenehmigung zu beachtenden symmetrischen Effizienzbedingungen. Die Terminierungsempfehlung sieht eine Asymmetrie von Entgelten als gegeben an, wenn bei der Festlegung von Entgelten unterschiedliche Kostenstrukturen oder Skaleneffekte berücksichtigt werden (Erwägungsgrund 2). Nach Erwägungsgrund 16 sollen Abweichungen von den effizienten Kosten nur berücksichtigt werden, wenn der Betreiber keinen Einfluss auf sie hat, etwa die unterschiedliche Frequenzausstattung im Mobilfunkbereich. Im Festnetz seien keine solchen unbeeinflussbaren Kostenfaktoren festgestellt worden. Vom in Bezug genommenen Netzbetreiber nachteilig abweichende Kostenstrukturen müssen daher mit Blick auf die Terminierungsleistung als ineffizient betrachtet werden, auch wenn es hierfür Gründe geben mag, die durch das jeweilige Geschäftsmodell des einzelnen Teilnehmernetzbetreibers gegeben sind. Die Terminierungsempfehlung wendet sich gegen die Berücksichtigung solcher ineffizienter Kosten, weil ein Anbieter auf einem wettbewerblichen Markt hierfür keinen Ersatz erlangen könne (Erwägungsgrund 9). Damit werden die für das Abstellen auf die Netzstruktur der Beigeladenen zu 1. angeführten Gründe von der Terminierungsempfehlung ausdrücklich ausgeschlossen. Es ist nicht erkennbar, wieso die Terminierungsempfehlung unterschiedliche Entgelthöhen wegen anderer Kostenstrukturen oder späteren Markteintritts ablehnen, aber wegen unterschiedlicher Zusammenschaltungsstrukturen billigen sollte.

Weiter zeigen die bereits dargestellten Ausführungen der Terminierungsempfehlung in ihrem Anhang als auch die Explanatory Note (Ziffer 5.1.3) zur Bestimmung der effizienten Größe eines Festnetzbetreibers, dass die Terminierungsempfehlung hier von einem Bündel gegenläufiger Effekte ausgeht, die sich einmal für, ein anderes Mal gegen die alternativen Teilnehmernetzbetreiber auswirken und sich letztlich neutralisieren. Zu den die alternativen Teilnehmernetzbetreiber begünstigenden Effekten gehört die Berücksichtigung des neutralen Aufwands für den Weiterbetrieb des PSTN-Netzes der Beigeladenen zu 1., der vielen von ihnen zumindest in vergleichbarer anteiliger Höhe in ihren Netzen nicht entstehen dürfte. Ebenfalls aus Gründen der symmetrischen Effizienzbedingungen waren die genehmigten Terminierungsentgelte nicht um den in den Entgelten der Beigeladenen zu 1. anerkannten neutralen Aufwand zu kürzen. Auch der neutrale Aufwand gehört zu den gegenläufigen Effekten, die über die symmetrischen Effizienzbedingung homogenisiert werden, um zu markteinheitlichen, transparenten Terminierungsentgelten zu gelangen. Im Übrigen haben auch alternative Teilnehmernetzbetreiber zumindest für die Durchführung von Zusammenschaltungen in PSTN-Technologie investiert, so dass ihnen ebenfalls in unterschiedlichem Maße ein entsprechender neutraler Aufwand für den Weiterbetrieb dieser Infrastrukturen entsteht.

#### **5.2.2.1.2 Überprüfung tatsächlicher Zusammenschaltungsstrukturen**

Die Angaben der Antragstellerin zu ihrer Netzstruktur sind plausibel. Die Beschlusskammer hatte keinen Anlass, die uNKE der Antragstellerin im Rahmen einer Vorortprüfung oder anhand weiterer vorzulegender Unterlagen weitergehend zu überprüfen.

Abweichungen zwischen der antragsgegenständlichen und der der Beigeladenen zu 1. bekannten Zusammenschaltungsstruktur sind nicht erstaunlich, weil die Entgeltgenehmigung sich auf

eine einseitige Zugangsgewährung bezieht, während die Beigeladene zu 1. ihre Zusammenschaltungsverhältnisse nach dem Grundsatz der beiderseitigen Nutzung einer Zusammenschaltung ausgerichtet hat. Daraus muss sich aber nicht zwangsläufig eine Eins-zu-eins-Beziehung zwischen VE:N der Beigeladenen zu 1. und denen der Antragstellerin ergeben. Es muss also nicht jede VE:N der Antragstellerin mit einer VE:N der Beigeladenen zu 1. verbunden sein, zumal in der Vergangenheit die Netzstruktur der Beigeladenen zu 1. durch die Spiegelung ihrer Anlage F ohnehin unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten die Grundlage der Abrechnung war. Sollte die Beigeladene zu 1. also tatsächlich nicht alle Pol der Antragstellerin erschlossen haben, hat sich ihre Lage nicht verschlechtert. Denn soweit die vereinbarte Zusammenschaltungsstruktur zur Übergabe von Verbindungen am „falschen“ Pol führt, gelten die vereinbarten Entgelte. Wenn diese über den genehmigten Entgelten liegen, liegt das nicht in der Genehmigung, sondern in der Vereinbarung zwischen den Parteien begründet. Die Genehmigung führt gerade nicht zu höheren Entgelten. Es wird nur das Terminierungsentgelt, nicht aber ein Transitentgelt genehmigt, so dass § 37 Abs. 2 TKG auch keine bisher nicht vereinbarten Transitentgelte in die Vertragsverhältnisse der Antragstellerin mit ihren Zugangsnachfragern einführt. Dementsprechend ist es auch nicht erforderlich, dass die Nachfrager vor dem Inkrafttreten der Genehmigung die Möglichkeit haben, ihre Zusammenschaltungsstruktur entsprechend der Genehmigung zu optimieren.

#### **5.2.2.1.3 Keine Effizienzprüfung für die uNKE**

Eine Prüfung der Effizienz der uNKE kommt nicht in Betracht. Die uNKE grenzt den regulierten Terminierungsmarkt vom Transitmarkt ab. Sie dient der Bestimmung des Leistungserfolges und nicht der Beschreibung der Leistungserbringung. Eine Änderung des derart definierten Leistungserfolges im Entgeltgenehmigungsverfahren ist nicht möglich,

vgl. Urteil des BVerwG 6 C 19.08 vom 24.06.2009, Rz. 15; siehe hierzu Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013, Ziffer 4.1.2.1.5.6.

#### **5.2.2.1.4 Ergebnis**

Die gegenüber der Beigeladenen zu 1. mit Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013 genehmigten Entgelte für die Leistung Telekom-B.1 können mithin auf die Terminierungsentgelte der Antragstellerin übertragen werden. Sofern die beantragten Entgelte diese Entgelte übersteigen, war der Antrag abzulehnen.

#### **5.2.2.2 Infrastrukturentgelte nach Vergleichsmarktbetrachtung**

Für die Entgelte der Koppelungs- und Kollokationsleistungen ist bestimmt worden, dass diese ebenfalls – analog den originären Terminierungsleistungen – auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG bemessen werden, allerdings verbunden mit der von der hergebrachten KeL-Bestimmung abweichenden Maßgabe, dass der Effizienzbestimmung symmetrische Anforderungen zugrunde zu legen sind und die Entgeltermittlung vorrangig im Wege einer Vergleichsmarktbetrachtung erfolgt.

Die vorrangige Anwendung der Vergleichsmarktmethode im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG erlaubt es, bestimmte im Festnetz der Beigeladenen zu 1. geltende Koppelungs- und Kollokationsentgelte, namentlich für die Bereitstellung und Überlassung von Intra-Building-Abschnitten sowie für die Überlassung von Zentralen Zeichengabekanälen, auf die Zusammenschaltungsentgelte alternativer Teilnehmernetzbetreiber wie der Antragstellerin zu übertragen. Dieses Vorgehen entspricht der langjährigen Praxis der Beschlusskammer im Mobilfunkbereich und berücksichtigt den Umstand, dass es sich bei den entsprechenden Pauschalen um miteinander vergleichbare Leistungen handelt, die auch gleich bepreist werden sollten.

Dies steht in engem Zusammenhang mit dem in § 27 Abs. 2 S. 1 und 2 TKG niedergelegten Konsistenzgebot und dessen Vorgabe, dass die Bundesnetzagentur u.a. eine inhaltliche Ab-

stimmung ihrer Entgeltregulierungsmaßnahmen vornimmt. Bei der Ausgestaltung der Entgeltgenehmigung, die gegenüber der Antragstellerin ergeht, soll es im Grundsatz nicht zu einer Individualbetrachtung und insbesondere nicht zu einer individuellen Kostenbetrachtung kommen. Denn im Wettbewerbsfall kann sich ein Unternehmen auch nicht mit Erfolg darauf berufen, es biete die marktüblichen Leistungen an, habe aber eine ungünstige Kostenstruktur und sei deshalb von den Nachfragern über Marktniveau zu entlohnen. Grundsätzliches Ziel der KeL-Bestimmung in den Genehmigungsverfahren zu Entgelten im Zusammenhang mit Festnetzterminierungsleistungen muss deshalb die Ermittlung und Festlegung eines einheitlichen Marktniveaus für diese Entgelte sein.

Durchbrechungen des dargelegten Ziels sind, wie schon zu den Terminierungsentgelten dargelegt, nur in Form einer vorübergehenden Absenkung individueller Effizienzanforderungen hinzunehmen. Vorliegend sind wie schon bei der Genehmigung der Terminierungsentgelte der Antragstellerin allerdings keine Anhaltspunkte für eine Notwendigkeit individuell abgesenkter Effizienzanforderungen ersichtlich.

Bei Anwendung der maßgeblichen Entgelte der Beigeladenen als Vergleichsmaßstab war insoweit auch eine Vorlage der nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 TKG genannten Kostennachweise obsolet.

Für PSTN-Zusammenschaltungsleistungen basiert die Höhe der Vergleichsentgelte dabei bis zum 30.11.2013 auf dem Beschluss BK3c-11/020 vom 30.11.2011 und ab dem 01.12.2013 auf dem Beschluss BK3c-13/052 vom 29.11.2013. Dort sind für die Bereitstellung eines Intra-Building-Abschnitts je 2Mbit/s-Verbindung 483,20 € bzw. 483,55 €, für die Überlassung ein jährliches Entgelt von 764,22 € bzw. 621,92 € und für die Überlassung eines Zentralen Zeichengabekanals ein jährliches Überlassungsentgelt von 331,65 bzw. 208,54 € genehmigt worden. Diese Entgelte beziehen sich auf die Zusammenschaltung an der VE:N am Netz des zugangsgewährenden Unternehmens („Physical Co-location“), zu der die Antragstellerin allein regulatorisch verpflichtet ist. Sie sind auch für die entsprechenden Leistungen der Antragstellerin zu genehmigen.

### **5.3 Keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG**

Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 TKG liegen für die unter Ziffer 1. und 2. genehmigten Entgelte nicht vor. Anhaltspunkte für einen Verstoß der Entgelte gegen Bestimmungen des TKG oder sonstiger Rechtsvorschriften sind nicht ersichtlich. Insbesondere besteht kein Versagungsgrund nach § 35 Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 28 TKG. Die Entgelte sind, soweit erkennbar, nicht missbräuchlich i.S.v. § 28 Abs. 1 S. 1 TKG. Sie waren somit in der tenorierten Höhe zu genehmigen.

### **5.4 Rückwirkung**

Die erteilten Genehmigungen wirken nach Maßgabe des § 35 Abs. 5 S. 1 TKG auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Regulierungsverfügung zurück. Nach der vorgenannten Norm ist Bedingung für die Rückwirkung, dass ein vertraglich bereits vereinbartes Entgelt vollständig oder teilweise genehmigt wird. Sollte also eine Entgeltvereinbarung die genehmigten Entgelte unterschreiten, wird das Entgelt für den Rückwirkungszeitraum entsprechend gekappt; ansonsten bleibt es unberührt. Mit Erlass der vorliegenden Entgeltgenehmigung verliert die am (Datum) erteilte vorläufige Genehmigung ihre Wirksamkeit.

## **6. Nebenbestimmungen**

### **6.1 Befristung**

Die unter Ziffer 3. des Entscheidungstenors ausgesprochene Befristung der durch diesen Beschluss erteilten Entgeltgenehmigungen erfolgt auf Grundlage von § 35 Abs. 4 TKG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG.

Bei der Festlegung des Zeitraums für die Befristung der Genehmigungen, bei der die Beschlusskammer nicht an den Antrag der Antragstellerin gebunden ist, hat sich die Beschlusskammer von der Überlegung leiten lassen, dass für einen mittelfristig überschaubaren Zeitraum sowohl für die Antragstellerin als auch für die Wettbewerber ökonomische Planungssicherheit bestehen muss. Wegen der Ermittlung der Entgelte anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung zu den in den Verfahren BK3c-12/089 (betreffend die Terminierung) und BK3c-13/052 (betreffend die Infrastrukturentgelte) genehmigten Entgelten wurde die hier festzulegende Genehmigungsfrist an diejenigen in diesen beiden Verfahren angepasst.

Dies steht auch einer geringen Verlängerung der Genehmigungsdauer entgegen, um eine Antragstellung auf der Grundlage der der Beigeladenen zu 1. genehmigten Entgelte zu ermöglichen. Eine rechtzeitige Antragstellung vor Ablauf der Entgeltgenehmigungsfrist ist auch ohne Kenntnis der von der Beigeladenen zu 1. beantragten Entgelte möglich, weil die Beantragung durch einen unbezifferten Verweis auf die entsprechenden, von der Beigeladenen zu 1. beantragten Entgelte erfolgen kann. Unter Zugrundelegung dieser Erwägungen und bei ihrer gegenseitigen Abwägung hält die Beschlusskammer eine Befristung der erteilten Genehmigungen bis zum 30.11.2014 für die Terminierungsentgelte entsprechend der Befristung des Beschlusses BK3c-12/089 und für die Infrastrukturentgelte bis zum 30.11.2016 entsprechend der Befristung des Beschlusses BK3c-13/052 für angemessen und vertretbar.

## **6.2 Auflage der Information über NGN-Anteil**

Die Auflage in Ziffer 4. des Tenors, Zugangsnachfrager über den jeweils aktuellen Anteil an über NGN erschlossenen Anschlüssen im Netz der Antragstellerin auf Nachfrage zu informieren, beruht auf § 36 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 4 VwVfG. Die Antragstellerin ist, sofern sie ein NGN betreibt, dazu verpflichtet, auf entsprechende Nachfrage auch den Zugang zu ihrem Netz über eine IP-Zusammenschaltung anzubieten. Um die Wirtschaftlichkeit einer solchen Zusammenschaltung beurteilen zu können, muss ein Zugangsnachfrager den Anteil an NGN-Teilnehmeranschlüssen in diesem Netz kennen. Diese Information ist bereits von der Transparenzverpflichtung nach § 20 Abs. 1 TKG, die der Antragstellerin in ihrer Regulierungsverfügung auferlegt worden ist, umfasst. Vor dem Hintergrund von Streitigkeiten über den Umfang der Transparenzverpflichtung in der Vergangenheit hat sich die Beschlusskammer entschlossen, die Erfüllung dieser Verpflichtung mit einer Auflage nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG abzusichern.

## **6.3 Kein Änderungsvorbehalt**

Entgegen ihren anfänglichen Erwägungen hat sich die Beschlusskammer unter Berücksichtigung zahlreicher ablehnender Stellungnahmen dafür entschieden, keinen Abänderungsvorbehalt des Inhalts aufzunehmen, dass die genehmigten Entgelte nachträglich und rückwirkend an Änderungen der in Bezug genommenen Entgelte der Beigeladenen zu 1. angepasst werden können, die sich in der Folge gerichtlicher Entscheidungen und Neubescheidungen ergeben. Sie hatte dies vor dem Hintergrund der gegen die in dieser Entscheidung in Bezug genommen Entgeltgenehmigungen der Beigeladenen zu 1. gerichteten Klage zur Entlastung der Gerichte erwogen. Weil aber die Beigeladene zu 1. keine entsprechende Verpflichtungsklage zur Erhöhung ihrer Terminierungsentgelte erhoben hat, bedarf es eines entsprechenden Vorbehaltes nicht.

## **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden.

Der Klage nebst Anlagen sollen so viele Abschriften beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung, § 137 Abs. 1 TKG.

Bonn, den [Datum].2014

Vorsitzender

Beisitzer

Beisitzer

Wilmsmann

Dr. Geers

Wieners