



Beschlusskammer 3

BK3g-14/020

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

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

Antragstellerin,

vom 02.07.2014 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, vertreten 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:

Für die Leistung inexo-N-B.1 (technologiekonform)

	<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
	0,0036	0,0025

Das Entgelt gilt für Verbindungen über die IP-Zusammenschaltung zu Anschlüssen mit einer Rufnummer, der in der Zentralen Portierungsdatenbank eine IP-Portierungskennung der Antragstellerin oder eines Anbieters ohne eigenes Netz zugewiesen ist und die im Netz der Antragstellerin geschaltet ist.

Die Genehmigung nach Ziffer 1. ist befristet bis zum 30.11.2014.

2. Die Entgeltgenehmigung nach Ziffer 1. ergeht mit der Auflage, dass die Antragstellerin Zugangsnachfragern offen legt, welche Portierungskennungen eines Anbieters ohne eigenes Netz direkt in ihrem Netz erreicht werden können.
3. 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- und IP-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 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 Anforderun-

gen zugrunde zu legen. Die Entgeltermittlung erfolgt vorrangig per Vergleichsmarktbeurteilung 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 02.07.2014, hier eingegangen am selben Tage, 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 inexio, Terminierungsleistung Tz I, inexo-N-B.1

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

hilfsweise symmetrische Entgelte in Höhe der gegenüber der Telekom Deutschland genehmigte Entgelte

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

2. Befristung

Die Genehmigung der beantragten Entgelte ist entsprechend der Genehmigung gegenüber TDG bis zum 30.11.2014 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 inexo-B.1 genehmigten Entgelts (s. Ziff.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 IP-Zusammenschaltung. Die Antragstellerin verwendet für ihre NGN-Anschlüsse die Portierungskennung D263.

Dem Antrag ist eine Leistungsbeschreibung der antragsgegenständlichen Leistungen beigelegt.

Die Antragstellerin erklärt, für das NGN sei nur ein netzweiter Einzugsbereich vorgesehen.

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

Die Ermittlung der Entgelthöhe durch eine Vergleichsmarktbetrachtung 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 Festnetzsparthe 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 Zusam-

menschaltungspunkt 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 einheitliches 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 2., 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.

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. sieht den Antrag als unbestimmt an, weil die Antragstellerin in ihrem Antrag nicht die nat1-SPC ihrer VE:N angegeben habe. Die Beigeladene zu 1. könne die angebotene Zusammenschaltungsstruktur nicht nachvollziehen. Sie unterscheide sich von der ihr bisher bekannten Zusammenschaltungsstruktur, auch schneide die Antragstellerin EZB abweichend von der bisherigen Zuordnung der EZB zu den LEZB zu. Dies könne zu erheblichem Umkonfigurationsaufwand führen und sei nicht effizient. Im Übrigen verweist die Beigeladene zu 1. auf ihren Vortrag in den Parallelverfahren.

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 zusammenschaltet 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 technologieneutrale 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 Beigeladene zu 2. 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 technologieneutralen 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 technologieneutralen oder der technologiekonformen Übergabe entscheiden könne. In diesem Rahmen habe sich die Beigeladene zu 2. für eine technologieneutrale Übergabe über PSTN-Zusammenschaltungen entschieden. In der Festlegung sei auch klargestellt, dass sich die Netzkopplungsebene in einem technologieneutralen 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 abbeschriebenen 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 Beigeladenen zu 4. 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 be-

fänden. 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 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 Änderungs vorbehaltes 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 Änderungs vorbehalt ab. Dieser könne sich nur im Falle von Absenkungen der der Beigeladenen zu 1. genehmigten Entgelte auswirken. Hier unterlaufe der Änderungs vorbehalt 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 Änderungs vorbehalt 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 zwingt. 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.

Die Beigeladene zu 2. beantragt,

1. festzustellen, wie die unterste Netzkopplungsebene definiert wird und ob eine technologiekonforme Übergabe vereinbart werden kann.
2. festzustellen, dass für die IP-Zusammenschaltung keine technologiekonforme Übergabe verlangt werden darf.

Mit Beschluss BK3g-14/020 vom 11.07.2014 sind Entgelte in der im Konsultationsentwurf ausgewiesenen Höhe gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 12 Abs. 3 TKG entsprechend 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. 13 vom 23.07.2014 als Mitteilung Nr. XX/2014 veröffentlicht worden.

Die Entwürfe der Entgeltgenehmigungen in den parallelen Entgeltgenehmigungsverfahren anderer alternativer Teilnehmernetzbetreiber sind am 19.03.2014 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden. Im Amtsblatt Nr. 5/2014 vom selben Tag hat die Beschlusskammer mit Mitteilung Nr. 129/2014 auf die Veröffentlichung hingewiesen. Zugleich ist den interessierten Parteien Gelegenheit gegeben worden, innerhalb einer Frist von zwei Wochen ab der Veröffentlichung Stellung zum Entwurf zu nehmen.

Nach Ansicht der Beigeladenen zu 1. müsse die Reichweite der Entgeltgenehmigung in der Entgeltgenehmigung deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Für die richtige Übergabe der Verbindung sei jeweils die Vertragslage maßgeblich. Sei der Genehmigung ein netzweiter Einzugsbereich zugrunde gelegt, so dürfe unabhängig von der vertraglichen Vereinbarung immer nur das Entgelt der Tarifzone I abgerechnet werden, auch wenn die bestehende vertragliche Regelung hiervon abweiche. Beruhe die Genehmigung auf der Aufteilung des Netzes in mehrere EZB, so komme die Tarifzone I zur Anwendung, soweit vertragliche und genehmigte Netzstruktur übereinstimmen, ansonsten müssten die vertraglichen Vereinbarungen gelten. Weiter solle klargestellt werden, dass die Genehmigung auch den Zuschnitt der EZB erfasse und eine Änderung der Zuordnung von Rufnummern zu EZB die Erteilung einer neuen Entgeltgenehmigung erfordere.

Für verbundene Unternehmen müsse klargestellt werden, dass in ihrem Falle die Portierung von Rufnummern von Anschlüssen nicht gestattet sei, wenn diese über die übliche Fluktuation hinaus Anschlüsse von regulierten zu unregulierten Unternehmen verschiebe, weil sich das Unternehmen so der Regulierung entziehen könne.

Die QSC AG, die Broadnet Services GmbH und die Ventelo GmbH erwidern darauf, dass die Zugehörigkeit mehrerer Unternehmen zu einem Konzern bei der Entgeltregulierung nicht dazu führen dürfe, dass die Netze der einzelnen Unternehmen nicht mehr als getrennte Netze betrachtet würden. Dies widerspräche dem Grundsatz, dass ein Netz als ein Markt anzusehen sei, und der seit Jahren gängigen Übung auf den Märkten 3 und 7.

Die Beigeladene zu 2. unterstützt, dass bei der Abgrenzung von PSTN- und IP-basierten Netzen auf die Technologie des Anschlussnetzes und nicht alleine der Zusammenschaltungseinrichtung abgestellt wird. Sie kritisiert jedoch, dass bei technologisch gemischten Anschlussnetzen und eines alleinigen Angebotes von PSTN-Zusammenschaltungen die Aufteilung des Netzes in EZB zugelassen werde. Dies erlaube es dem Netzbetreiber, bei der Anrufzustellung zu IP-Anschlüssen über PSTN-Zusammenschaltungen ungerechtfertigte Transitentgelte zu erheben, wenn der Nachfrager nicht sämtliche angebotenen Zusammenschaltungspunkte erschlossen habe. Dieser Nachteil könne auch nicht durch eine zusätzliche IP-Zusammenschaltung ausgeglichen werden, weil dazu ggf. erste in langwieriges Anordnungsverfahren durchlaufen werden müsse und der terminierende Netzbetreiber die Bereitstellung der IP-Zusammenschaltung ver-

zögern könne. Deshalb dürften für Mischnetze nur netzweite Einzugsbereiche anerkannt werden.

Im Zuge der Prüfung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung müsse die Anzahl der angebotenen Zusammenschaltungspunkte auf ihre Effizienz überprüft werden, weil das regulierte Unternehmen durch die Vermehrung seiner Zugangspunkte den Anwendungsbereich des regulierten Entgeltes verkürzen und die Kosten für Zugangsnachfrager erhöhen könnte. Die Überprüfung der Effizienz einer Zusammenschaltungsstruktur im Anordnungsverfahren erlaube keine zeitnahe Festlegung effizienter Entgelte. Hinsichtlich der technologiekonformen Übergabe fordert die Beigeladene zu 2., dass eine solche nur verlangt werden könne, wenn die IP-Zusammenschaltung bereits im Regelbetrieb angeboten werde, weil sonst die IP-Zusammenschaltung verzögert und ungerechtfertigte Wandlungsentgelte erhoben werden könnten. Bis zur Einrichtung einer IP-Zusammenschaltung im Wirkbetrieb müssten auch IP-Anschlüsse zu regulierten Entgelten erreicht werden können.

Nach Ansicht der QSC AG, der Broadnet Services GmbH und der Ventelo GmbH sei die Beurteilung der von den einzelnen Antragstellerinnen angebotenen Übergabeformen als technologiekonform oder technologieneutral inkonsistent und ergebe ein erhebliches Missbrauchspotential, weil hierfür nur auf die Nutzung zweier Portierungskennungen und ihre Zuweisung zu den jeweiligen Anschlusstechnologien abgestellt werde, nicht aber auf die tatsächliche Erreichbarkeit von NGN-Anschlüssen über IP-Zusammenschaltungen. Nach ihren Erkenntnissen hätten nämlich viele Unternehmen zwar zwei Portierungskennungen eingerichtet und die technologiekonforme Übergabe gewählt, aber sie würden nur sehr wenige NGN-Anschlüsse tatsächlich der NGN-Portierungskennung zuweisen. So könne ein Anbieter, der fast nur noch über NGN-Anschlüsse verfüge, die Abrechnung dieser Anschlüsse nach EZB erreichen, wenn er nur wenigen dieser Anschlüsse eine NGN-Portierungskennung zuweise und die übrigen weiterhin als PSTN-Anschlüsse führe. Dem könne auch nicht durch die Einrichtung einer IP-Zusammenschaltung begegnet werden, weil diese nur den Zugang zu den ordnungsgemäß mit einer NGN-Portierungskennung versehenen Anschlüssen gewähre. Investitionen in eine IP-Zusammenschaltung würden in diesem Falle sinnlos.

Diesem Problem könne auf drei Weisen begegnet werden: Erstens könne die Zuordnung einer NGN-Portierungskennung für alle tatsächlich bestehenden NGN-Anschlüsse zur zwingenden Voraussetzung für die Anerkennung einer technologiekonformen Übergabe und der Aufteilung des PSTN in mehrere EZB gemacht werden. Schon geringe Anteile an NGN-Anschlüssen hinter einer PSTN-Zusammenschaltung müssten zu einer technologieneutralen Übergabe führen. Eine zweite Lösung sei, einheitlich die technologie neutrale Übergabe für alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber vorzuschreiben, dafür aber auch bei 100% NGN-Anteil die Aufteilung in EZB bei der PSTN-Zusammenschaltung zuzulassen. Dies würde eine schnelle Migration zu IP-Zusammenschaltungen fördern. Die dritte Möglichkeit sei, stets antragsgemäß nach den Grundsätzen der Technologie neutralität oder Technologiekonformität zu genehmigen und dabei in allen Fällen die Aufteilung des Netzes in EZB zu akzeptieren. Dies würde kein Diskriminierungspotential alleine auf der Grundlage der Zuteilung einer Portierungskennung ergeben.

Die Auskunftspflicht über den Anteil der in einem Netz geschalteten NGN-Anschlüsse laufe in der gegenwärtigen Form ins Leere, weil das regulierte Unternehmen jederzeit eine zweite Portierungskennung für NGN-Anschlüsse einrichten, die bisherige Portierungskennung zu einer reinen PSTN-Portierungskennung umwidmen und durch eine nur geringfügige tatsächliche Zuordnung seiner NGN-Anschlüsse zu einer NGN-Portierungskennung die NGN-Zugangspflicht weitgehend umgehen könne. Es sei weiter nicht erklärbar, warum Unternehmen mit technologiekonformer Übergabe die Informationsverpflichtung nicht auferlegt worden sei.

Die Kabel BW GmbH und die Unitymedia NRW GmbH begrüßen es, dass die von ihnen gewählte technologiekonforme Übergabe für ihre reinen NGN zur Entlassung der über PSTN-Zusammenschaltungen übergebenen Verbindungen aus der Regulierung führt. Sie sehen es aber als Verstoß gegen das Gebot der Technologie neutralität an, im PSTN die Aufteilung in EZB anzuerkennen, im NGN aber nicht. Dies verstoße weiter gegen den Entgeltmaßstab nach §§ 31 Abs. 1 Nr. 1, 32 TKG. Denn alleine ein NGN, das nicht in EZB aufgeteilt werden könne, sei als effizient anzusehen, so dass auch bei dem weniger effizienten PSTN keine Aufteilung in EZB

zugelassen werden dürfe. Die Zulassung der Aufteilung von PSTN in EZB benachteilige Unternehmen, die in effiziente NGN investiert hätten, und erlaube die Erwirtschaftung von Gewinnen aus Transitentgelten aus längst abgeschriebenen Infrastrukturen. Hierdurch entstünden Asymmetrien zu Lasten der effizienteren Anbieter, die zusätzlich in die Erschließung neuer Zusammenschaltungspunkte in einer veralteten Technologie investieren müssten. Das Ziel symmetrischer Entgelte werde dadurch verfehlt.

Die Versatel Deutschland GmbH wendet sich dagegen, dass in der Tenorierung konkrete Portierungskennungen genannt würden. Dies verhindere für NGN-Terminierungsentgelte, Betreiber ohne eigenes Netz mit eigener Portierungskennung im NGN der Antragstellerin zu schalten. Bei der PSTN-Portierungskennung seien konkrete Portierungskennungen deshalb nicht zu nennen, weil sich die Zuordnung der Portierungskennungen durch Unternehmensver- und -zukäufe oder die Rückgabe und Neuzuteilung von Portierungskennungen verändern könne.

Hinsichtlich der Genehmigung von Infrastrukturentgelten begrüßt die Beigeladene zu 1. die Klarstellung, dass die Entgelte für Intra-Building-Abschnitte ausschließlich die Zusammenschaltungsvariante am Vermittlungsstellenstandort der jeweiligen Antragstellerin umfassten. Die Entgeltgenehmigung sei allerdings in den Fällen rechtswidrig, in denen die Zugangsgewährung am Vermittlungsstellenstandort des zugangsverpflichteten Unternehmen im Rahmen einer Zusammenschaltung „Customer Sited“ der Beigeladenen zu 1. erfolge, weil sie hier eine Netzabschlusseinrichtung bereitstelle, die anders als bei ihrem eigenen ICAs „Physical Co-location“ vom alternativen Teilnehmernetzbetreiber nicht bereitgestellt werde, weil keine zwei Netzabschlusseinrichtungen erforderlich seien.

Hinsichtlich des erwogenen Widerrufvorbehalts fordert die Beigeladene zu 1., die Entgeltgenehmigungen derjenigen Unternehmen, die gegen ihre eigene Entgeltgenehmigung BK3c-12/089 mit dem Ziel der Entgeltabsenkung geklagt haben, mit der auflösenden Bedingung zu versehen, dass die Entgeltgenehmigung rückwirkend entfällt, wenn aufgrund erfolgreicher Klagen niedrigere als die bisher zu ihren Gunsten festgelegten Entgelte genehmigt werden sollten. Damit solle verhindert werden, dass sie ihrerseits gegen die Entgeltgenehmigungen der klagenden Parteien klagen müsse, um auch eine Absenkung von deren Entgelten zu erreichen. Dies würde zu einer unnötigen Belastung der Gerichte führen.

Sie beantragt,

die Entgeltgenehmigungen derjenigen Antragstellerinnen, welche gegen die Entgeltgenehmigung vom 30.08.2013 – BK 3c-12/089 Klage erhoben haben, unter die auflösende Bedingung zu stellen, wonach ihre Entgeltgenehmigung rückwirkend entfällt, sofern sie aufgrund einer erfolgreichen Klage gegen die Entgeltgenehmigung vom 30.08.2013 – BK 3c-12/089 für die Leistungen Telekom-B.1, Telekom-N-B.1 und/oder Telekom-B.32 niedrigere als die zu ihren Gunsten genehmigten Entgelte entrichten müssen.

Hausinterne Abstimmung

Beteiligung Bundeskartellamt

[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. § 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 § 13 Abs. 1 S. 1 und 2 TKG i.V.m. § 12 Abs. 1 und 2 TKG.

Seinem Wortlaut nach verpflichtet § 13 Abs. 1 S. 1 und 2 TKG die Bundesnetzagentur zwar nur dazu, die Entwürfe von Regulierungsverfügungen – bei Vorliegen verschiedener weiterer Voraussetzungen – einem Konsultations- und Konsolidierungsverfahren zu unterziehen. Mit Blick auf die unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 6 und Art. 7 Abs. 3 Rahmenrichtlinie i.V.m. Art. 8 und 13 Abs. 3 S. 3 Zugangsrichtlinie ist allerdings § 13 Abs. 1 S. 1 und 2 TKG ergänzend dahin

auszulegen, dass diese Norm über ihren Wortlaut hinaus auch Anwendung auf Entwürfe von Entgeltgenehmigungen findet.

Eine Klärung, ob dieses Verständnis der Beschlusskammer zutrifft, wird sich voraussichtlich im derzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verfahren 6 C 10.13 betreffend eine Genehmigung von Mobilfunkterminierungsentgelten ergeben. In diesem Verfahren hat das BVerwG am 25.06.2014 folgenden Beschluss gefasst:

„Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgender Frage eingeholt:

Ist Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Rahmenrichtlinie) dahin auszulegen, dass eine nationale Regulierungsbehörde, die einen Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht verpflichtet hat, Mobilfunkterminierungsleistungen zu erbringen, und die hierfür verlangten Entgelte unter Einhaltung des in der genannten Richtlinienbestimmung vorgesehenen Verfahrens der Genehmigungspflicht unterworfen hat, verpflichtet ist, das Verfahren nach Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2002/21/EG vor jeder Genehmigung konkret beantragter Entgelte erneut durchzuführen?“

In Hinblick auf diesen Beschluss des BVerwG gibt die Beschlusskammer gleichzeitig ihre zwischenzeitlich geübte Praxis auf, im Falle von Entgeltgenehmigungen und im Anschluss an das Urteil 21 K 7809/10 des Verwaltungsgerichts Köln vom 19.09.2012 die Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren auf die allgemeinen Verfahrensvorschriften der §§ 10 und 24 VwVfG zu stützen.

Die in § 31 Abs. 4 S. 3 TKG vorgegebene Regelfrist von zehn Wochen ist mit dem Erlass der vorläufigen Genehmigung am 11.07.2014 eingehalten worden,

siehe dazu genauer Beschluss BK 3g-14/020 vom XX.07.2014 unter Ziffer II.3.b).

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, eine 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

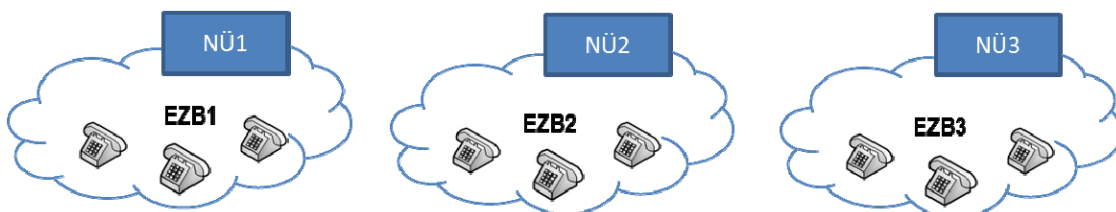
Die beantragten Entgelte sind genehmigungspflichtig.

Die grundsätzliche Genehmigungspflichtigkeit ergibt sich aus der gegenüber der Antragstellerin erlassenen Regulierungsverfügung BK3g-12/063 vom 19.11.2013. In der Entscheidung ist die Antragsstellerin 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.

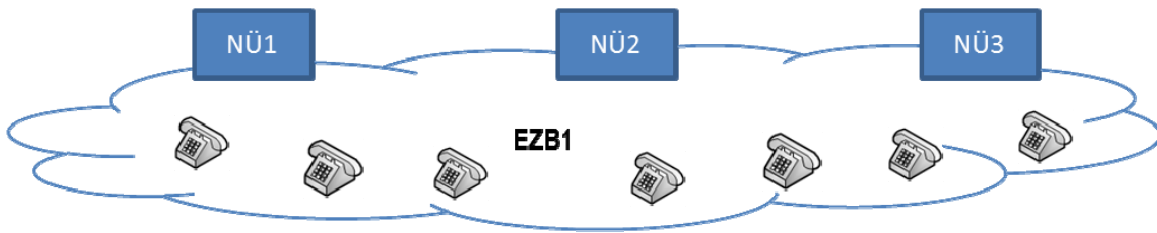
Der Genehmigungspflicht unterliegt die Terminierungsleistung der Antragstellerin. Die Terminierungsleistung ist die Anrufzustellung auf der untersten Netzkopplungsebene (im Folgenden: uNKE). Für die Bestimmung der regulierten Leistung muss also die uNKE bestimmt werden. Die uNKE besteht aus einem oder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

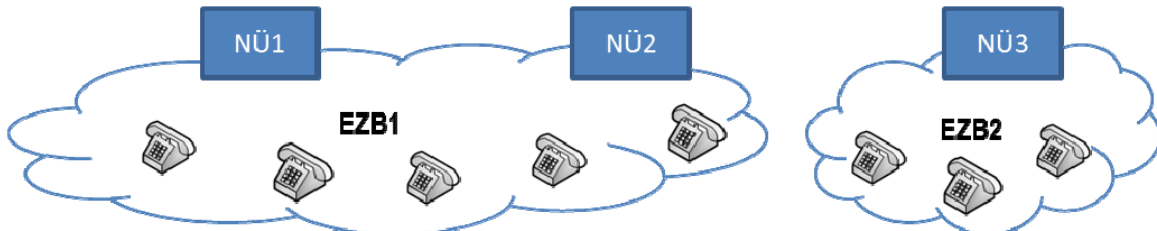
Folgende Konstellationen sind möglich:



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 Netzknoten. 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 Netzknoten 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:

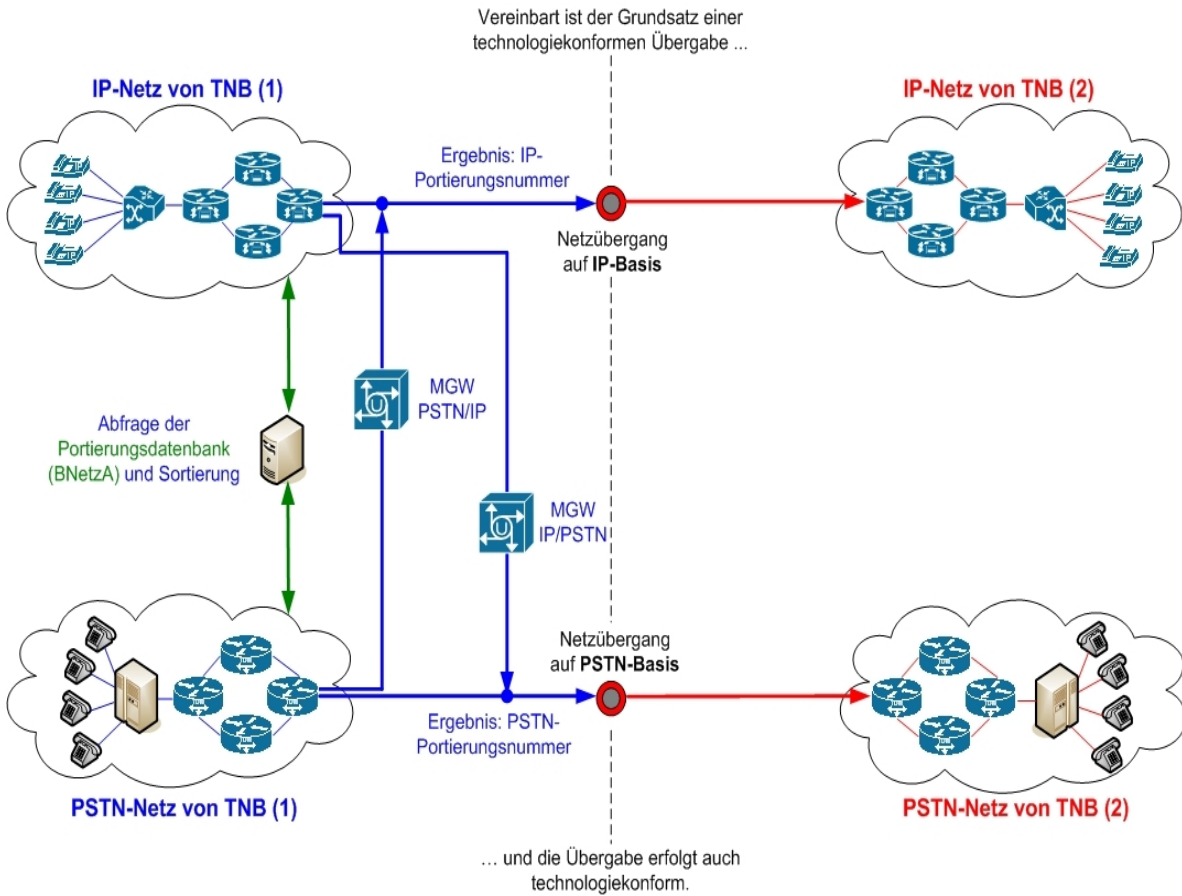
4.1. Unterteilung nach der Netztechnologie

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,

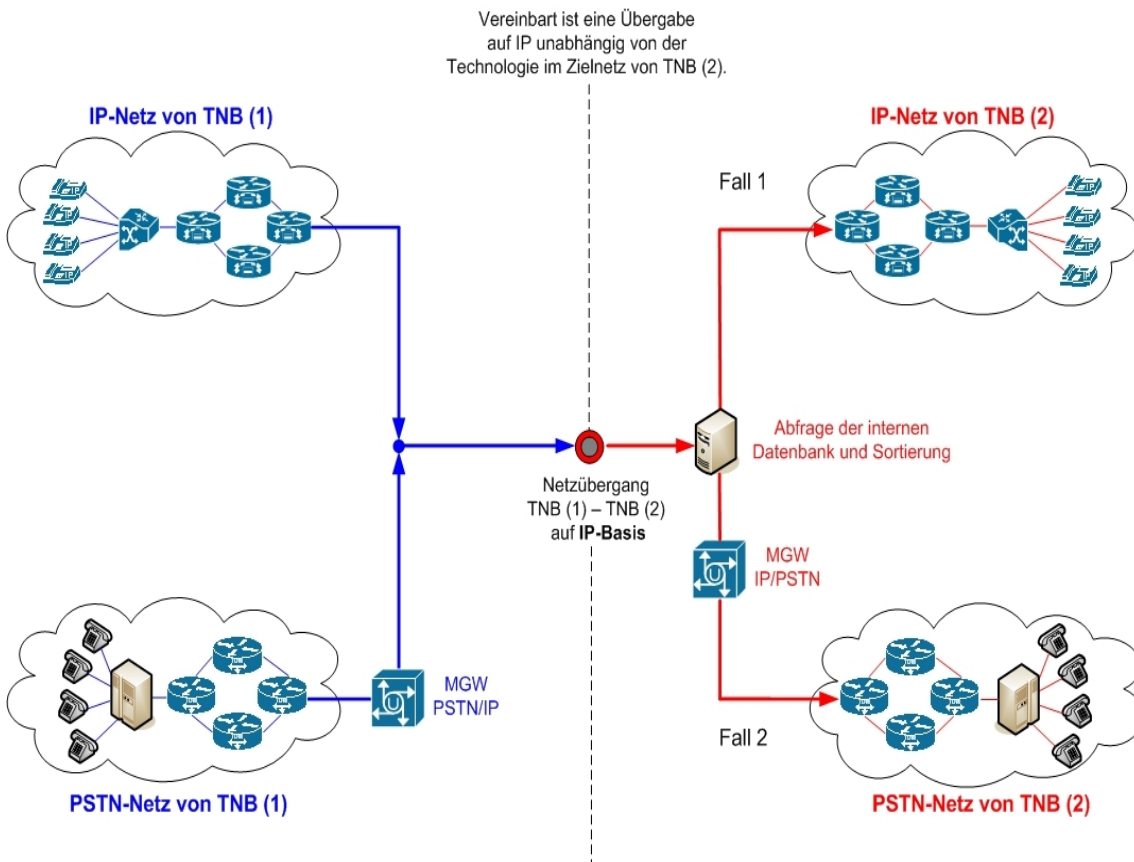
Festlegung der Bundesnetzagentur „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen“ vom 23.08.2012, S. 25ff.

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

Technologiekonforme Übergabe:



Technologieneutrale 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 technologieneutrale 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.

Wählt der Betreiber zweier technisch unterschiedlicher Netze die technologiekonforme Übergabe, so ist er bereits aus den Zuteilungsregeln der Portierungskennung heraus verpflichtet, die Anschlüsse auch mit der richtigen Portierungskennung zu versehen. Weiter verhielte er sich gegenüber dem Zugangsnachfrager vertragswidrig, wenn er die technologiekonforme Übergabe zwar vereinbart, aber seinen Anschlüssen nicht die richtige Portierungskennung zuweist. Ein solcher Netzbetreiber ist darum bereits ausreichend rechtlich verpflichtet, seinen Anschlüssen die richtige Portierungskennung zuzuordnen. Anders als teilweise im Konsultationsverfahren gefordert, sind darum weitere Voraussetzungen für die Anerkennung einer technologiekonformen Übergabe im Entgeltgenehmigungsverfahren nicht nötig.

4.2 Abgrenzung nach der Netzstruktur

Eine Unterteilung der uNKE anhand der Netzstruktur erfordert, dass die dem Antrag zugrunde gelegten EZB je Zusammenschaltungspunkt im Anschlussnetz abgebildet sind. Ein Zusammenschaltungspunkt (im Folgenden: Pol, abgeleitet von point of interconnection) besteht aus einem oder mehreren NÜ, der bzw. die über einen EZB verfügen (s. Darstellung in 4.1.1, jede Wolke stellt einen Pol dar).

Für die Übergabe am „richtigen“ Pol ist nicht der Ort der Übergabe aus dem Netz des Zugangsnachfragers, sondern der Ort der Übergabe in das Netz der Antragstellerin (also der oder die NÜ) an ihrem Pol entscheidend. Wenn also z.B. der Pol der Antragstellerin in Frankfurt liegt und der Netzübergang des Zugangsnachfragers in Darmstadt und der Zugangsnachfrager die Zusammenschaltung gebündelt mit dem Inter-Building-Abschnitt einkauft, die Parteien also die „Übergabe“ in Darmstadt vereinbaren, so erfolgt die Zusammenschaltung gleichwohl am Pol der Antragstellerin in Frankfurt.

4.2.1 EZB in reinen PSTN

Wie erwähnt erfordert eine Unterteilung in EZB mehrere PoI. 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 PoI 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.

4.2.2 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.

Die reine Tatsache einer lokalen Verkehrsführung, die in den meisten größeren Netzen praktiziert werden dürfte, kann nicht als sachdienlicher Grund für die Anerkennung von EZB angesehen werden, weil sie anders als im PSTN aus technischen Gründen (etwa wegen der begrenzten Kapazität von Vermittlungsstellen) nicht für die Erbringung von Sprachtelefonie im NGN erforderlich ist. IP-Verkehr wird typischerweise nicht ursprungsnah übergeben, dies gilt erst recht für die geringen Verkehrsmengen der Sprachtelefonie über VoIP.

4.2.3 EZB bei technologieutraler Übergabe

Verfügt das regulierte Unternehmen über zwei Anschlussnetze und hat es sich für eine technologie neutrale 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.

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 der Beschlusskammer nicht bekannt geworden, dass seit Erlass der Regulierungsverfügungen gegenüber den alternativen Teilnehmernetzbetreibern am 19.11.2013 von diesen eine begehrte IP-Zusammenschaltung verweigert worden wären. Eine Übergangsregelung ist also nicht erforderlich.

Diese Regelung wird auch den Interessen des regulierten Netzbetreibers gerecht. Soweit die technologie neutrale 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. Außerdem verfügen einige große Teilnehmernetzbetreiber wie die Kabelnetzbetreiber nur über eine Portierungskennung, weil sie bereits alle Kunden an ihr NGN angeschlossen haben und deshalb 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.

Eine besondere Lage ergibt sich, wenn der Netzbetreiber in seinem Netz Rufnummern von Anbietern ohne eigenes Netz für diese schaltet. Die Anbieter ohne eigenes Netz sind selbstständige Inhaber von Portierungskennungen und nehmen als solche am Portierungsaustauschverfahren teil. Bei einer technologieneutralen Übergabe kann der Anschluss, für den die Nummer eines Anbieters ohne eigenes Netz geschaltet ist, sowohl über eine PSTN-Zusammenschaltung als auch eine IP-Zusammenschaltung angesteuert werden bzw. nur über eine PSTN-Zusammenschaltung, solange nur eine solche als Zugang zu einem gemischten Netz genutzt wird. Rufnummern für Anbieter ohne eigenes Netz werden nur im NGN geschaltet, so dass sich für diese Terminierungsleistungen ein netzweiter Einzugsbereich ergibt. Durch die eigenständige Portierungskennung ist dieser Verkehr mit netzweitem Einzugsbereich auch identifizierbar, die Portierungskennung für den Anbieter ohne eigenes Netz ist damit faktisch eine zweite, technologiespezifische Portierungskennung. Die Aufteilung des Netzes in EZB ist darum bei Anrufzustellungen zu Rufnummern von Anbietern ohne eigenes Netz nicht gerechtfertigt. Es ist deshalb für diese Fälle eine Entgeltgenehmigung ohne eine Unterteilung der uNKE auszusprechen. Im Falle einer technologiekonformen Übergabe besteht diese Notwendigkeit nicht, weil die Portierungskennung des Anbieters ohne eigenes Netz ohnehin der IP-Zusammenschaltung zugeordnet ist.

4.3 Bewertung der Netzstruktur der Antragstellerin

Die uNKE der Antragstellerin ist hinsichtlich der Technologie unterteilt. Sie hat für die IP-Zusammenschaltung eine technologiekonforme Übergabe gewählt, weil die Leistung in exio-N-B.1 auf die Anrufzustellung zu Anschlüssen in ihrem NGN mit der Portierungskennung D263 beschränkt ist. Sie sieht einen netzweiten Einzugsbereich vor.

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. 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 An-

tragstellerin, an denen die Verbindung tatsächlich übergeben wird. Die Abrechnung der Terminierungsleistung anhand einer fingierten Netzstruktur wird dagegen nicht genehmigt.

5.1 Beurteilung der Antragsunterlagen

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.

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

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

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 Zusammenschaltungsleistung Telekom-N-B.1, die ihrerseits unter Verwendung eines analytischen Kostenmodells ermittelt worden ist, auf die Terminierungsleistung der Antragstellerin zu übertragen.

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 Entgelt-niveaus rechtfertigen können. Das Argument eines kürzlich erfolgten Markteintritts wird nur bei Mobil-

funknetzbetreibern 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 Rechtsnachfolgerin 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 Effizienzanforderungen hinzunehmen. Vorliegend sind allerdings keine Anhaltspunkte für eine Notwendigkeit individuell abgesenkter Effizienzanforderungen 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.

Der Beigeladenen zu 1. sind für ihre Terminierungsleistungen mit Beschluss BK 3c-12/089 vom 30.08.2013 ab dem 01.12.2012 Entgelte in Höhe von 0,0036 €/Min (peak) und 0,0025 €/Min (off peak) für die Anrufzustellung (Leistung Telekom-N.B.1) genehmigt worden. Weiter wurden ihr Entgelte in Höhe von 0,0037 €/Min (peak) und 0,0026 €/Min (off peak) für die Anrufzustellung zu nationalen Teilnehmerrufnummern (Leistung Telekom-B.32) genehmigt.

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.

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 27 Pol und 25 EZB 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 Versorgung 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 LEZB in mehreren Schritten zusammenzulegen. Unter Beibehaltung der erschlossenen Zusammenschaltungsstandorte soll die Anzahl ihrer LEZB bis 2016 auf einen reduziert werden. Im Laufe des Genehmigungszeitraums wurde zum 01.04.2014 die Anzahl der LEZB auf 358 vermindert und zum 01.10.2014 werden sie auf 293 vermindert. 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 netz-internen 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. Aus Gründen der symmetrischen Effizienzbedingungen waren die genehmigten Terminierungsentgelte nicht um den in den Entgelten der Beigeladenen zu 1. anerkannten neutralen Aufwand zu kürzen. Nur so können die Entgelte 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.

5.2.3 Ergebnis

Die gegenüber der Beigeladenen zu 1. mit Beschluss BK3c-12/089 vom 30.08.2013 genehmigten Entgelte für die Leistung Telekom-N-B.1 können mithin auf die Terminierungsentgelte der Antragstellerin übertragen werden.

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. 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 2. 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 im Verfahren BK3c-12/089 genehmigten Entgelten wurde die hier festzulegende Genehmigungsfrist an diejenigen in diesem 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 für angemessen und vertretbar.

6.2 Auflage der Information über Portierungskennungen

Die Auflage in Ziffer 3 des Tenors ist erforderlich, weil sich aus der zentralen Portierungsdatenbank nicht ergibt, in welchem Netz die jeweiligen Portierungskennungen des Anbieters ohne eigenes Netz eingerichtet sind. Ohne die aktuelle Information darüber kann der Nachfrager aber nicht erkennen, ob eine aus seiner Sicht erfolgreiche Anrufzustellung zu einer Rufnummer eines Anbieters ohne eigenes Netz eine der Entgeltgenehmigung unterfallende Terminierungsleistung oder eine Transitleistung ist.

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 beigelegt 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