



ERLEBEN, WAS VERBINDET.

DEUTSCHE TELEKOM AG

Postfach 20 00, 53105 Bonn

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Postfach 80 01

53105 Bonn

REFERENZEN GPRA-PRP34
ANSPRECHPARTNER Katharina Schedel
TELEFONNUMMER 0228-181-63107
DATUM 24.05.2019
BETRIFFT Antrag auf Änderung der Regulierungsverfügung für den Markt Nr. 2 "Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen - Fassung mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen"

Sehr geehrter Herr Wilmsmann, sehr geehrte Damen und Herren

mit der Regulierungsverfügung zum Markt 2 „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ [BK3b-15/060] vom 30.08.2016 hat die Bundesnetzagentur die Entgeltgenehmigungspflicht für Terminierungsleistungen im Mobilfunknetz der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend „TDG“) festgestellt.

Diese Pflichten umfassen sowohl Verbindungen, die ihren Ursprung innerhalb Deutschlands oder dem EWR-Gebiet haben, als auch Verbindungen, die ihren Ursprung außerhalb dieser Länder haben. Zunehmend mit der kontinuierlichen Absenkung der Mobilfunkterminierungsentgelte in Deutschland steigt jedoch das Missverhältnis zwischen den regulierten Terminierungsentgelten und den Terminierungsentgelten, die die TDG anderen Netzbetreibern außerhalb des EWR zahlen muss. Diese steigen für bestimmte Länder kontinuierlich an oder die Mengenentwicklung führt in Kombination mit den sinkenden Mobilfunkterminierungsentgelten in Deutschland zu immer größeren Zahlungsabflüssen in Länder außerhalb des EWR. Durch die bestehenden Regularisierungen ist die Telekom Deutschland GmbH jedoch gehindert eine geeignete Verhandlungsposition entgegenzusetzen zu können.

DEUTSCHE TELEKOM AG

Hausanschrift: Service Zentrale, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn | Besucheradresse: Service Zentrale, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn
Postanschrift: Postfach 20 00, 53105 Bonn | Pakete: Postfach 20 00, 53105 Bonn

Telefon: +49 228 181-0 | Telefax: +49 228 181-71915 | E-Mail: info@telekom.de | Internet: www.telekom.com

Konto: Postbank Saarbrücken (BLZ 590 100 66), Kto.-Nr. 166 095 662 | IBAN: DE09 5901 0066 0166 0956 62 | SWIFT-BIC: PBNKDEFF590

Aufsichtsrat: Prof. Dr. Ulrich Lehner (Vorsitzender) | Vorstand: Timotheus Höttges (Vorsitzender), Birgit Bohle, Srinivasan Gopalan, Dr. Christian P. Illek, Dr. Thomas Kremer, Thorsten Langheim, Claudia Nemat, Dr. Dirk Wössner

Handelsregister: Amtsgericht Bonn HRB 6794, Sitz der Gesellschaft Bonn | Gläubiger-ID: DE06ZZZ00000077752

DATUM 24.05.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 2

I. Antrag

Aus diesem Grund beantragen wir folgende Änderung der Regulierungsverfügung [BK3b-15/060] vom 30.08.2016:

1. Ziffer 2 der Regulierungsverfügung 30.08.2016 (BK 3b-15/060) ist mit Wirkung ab dem 01.12.2019 wie folgt neu zu fassen: „über die Koppelung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren.“ Der Rest ab „es sei denn ...“ ist zu streichen.
2. Ziffer 7 der Regulierungsverfügung 30.08.2016 (BK 3b-15/060) ist mit Wirkung ab dem 01.12.2019 wie folgt neu zu fassen: „dass die Entgelte für die pflichtgemäße Gewährung der Zugänge nach Ziffern 1. bis 3. der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen werden. In Bezug auf Entgelte für die Gewährung des Zugangs nach Ziffer 2. findet dies nur auf Entgelte für Verbindungen Anwendung, die in Deutschland oder einem anderen Land des Europäischen Wirtschaftsraumes originieren.“

Damit schließt sich die TDG den Anträgen der Telefónica Germany GmbH [BK3-19/016] und Co. OHG und der Vodafone GmbH [BK3-19/011] an. Dieser Antrag ist zulässig und auch begründet.

II. Antragsbefugnis der TDG

Ein Antragsrecht der TDG zur Aufhebung von Regulierungsaufgaben durch eine Änderung der jeweils zugrundeliegenden Regulierungsverfügung hat zuletzt das Bundesverwaltungsgericht noch einmal ausdrücklich bestätigt:

Das der Bundesnetzagentur bei der Entscheidung über die Einleitung des Änderungsverfahrens eingeräumte Ermessen ist nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen im Sinne einer Verpflichtung zur Verfahrenseinleitung auf Null reduziert, wenn das zu vollziehende materielle Recht dem antragstellenden Unternehmen einen Anspruch auf ein bestimmtes Handeln oder jedenfalls auf ermessensfehlerfreie Entscheidung einräumt. So verhält es sich hier; denn ein Anspruch der Beigeladenen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Widerruf oder die Änderung der ihr auferlegten Regulierungsverfügung ergibt sich - ohne dass es auf die von der Revision problematisierte Frage einer analogen Anwendung des § 49 VwVfG ankommt - jedenfalls aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG. (RZ. 31, BVerwG 6C 50.16)

Dabei ist es nicht erforderlich, dass eine Änderung der Marktanalyse erfolgt, denn eine Regulierungsverfügung kann auch auf Basis des § 13 Absatz 1 TKG geändert werden ohne dass die Voraussetzungen des § 14 Absatz 1 und 2 TKG vorliegen. (siehe hierzu auch RZ. 27, BVerwG 6C 50.16)

DATUM 24.05.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 3

III. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist auch begründet, denn eine Entgeltregulierung für die Terminierung von Verbindungen, die ihren Ursprung nicht innerhalb Deutschlands oder einem anderen Land des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) haben, ist jedenfalls nicht mehr gerechtfertigt.

Der Aufhebung der Entgeltgenehmigungspflicht steht nicht § 30 Absatz 1 TKG entgegen, nach dessen Wortlaut man annehmen könnte, dass eine Entgeltregulierung zwingend aufzuerlegen ist. Aus einer unionsrechtskonformen Auslegung ergibt sich jedoch, dass die Bundesnetzagentur bei Ihrer Entscheidung nach § 30 Absatz 1 Satz 2 TKG auch befugt sein muss, von einer Regulierung der Entgelte für Zugangsleistungen nach § 21 TKG abzusehen. (siehe auch Mayen in Dolde Mayen, § 30 Rz. 21). Diese Auffassung hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 02.04.2008 bestätigt. Eine Auslegung, bei der die Entgeltregulierung bereits kraft Gesetzes an die Zugangsverpflichtung geknüpft wäre, wäre danach nicht richtlinienkonform (BVerwG 6C 15.07, Rz. 63). Und auch das zuletzt zu dieser Frage ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Mai 2018 bestätigt dieses Ergebnis: Danach ist es Teil des Prüfprogrammes des § 13 Absatz 1 TKG, dass die Bundesnetzagentur zum „Ob und Wie“ der Entgeltregulierung eine Ermessensentscheidung trifft (BVerwG 6C 4.17, Rz. 28). In dem zitierten Urteil nimmt das Bundesverwaltungsgericht ausführlich zum „Wie“ der Entgeltregulierung Stellung. Die hier beantragte Änderung zielt jedoch gerade auf die Frage des „Ob“.

Die Neubewertung der Frage, ob überhaupt eine Entgeltregulierung erforderlich und angemessen ist, ist hier auch gerechtfertigt. Denn für die hier in Rede stehenden Entgelte liegt durch die unterschiedliche Regulierungssituation ein Ungleichgewicht vor, mit dem eine Entgeltregulierung nicht mehr angemessen wäre. Unter Berücksichtigung der Regulierungsziele nach § 2 TKG ist eine Entgeltregulierung hier weder erforderlich noch angemessen. Die beantragte Änderung der Regulierungsverfügung dient im Wesentlichen der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs, ist aber auch mit Hinblick auf die Ziele der Entwicklung des Binnenmarktes und der Wahrung der Verbraucherinteressen gerechtfertigt.

1. Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs

Die derzeitige Regulierung aller Verbindungen, die im Mobilfunknetz der TDG terminiert werden, führt zu einer deutlichen Einschränkung der Handlungsspielräume der TDG und in der Folge zu überhöhten Kosten bei der Terminierung von Verbindungen aus dem Mobilfunknetz der TDG in nicht entsprechend regulierte Netze außerhalb Deutschlands oder des EWR. Verbindungen der Kunden der TDG in Netze außerhalb Deutschlands werden in der Regel über Transitcarrier oder über direkte Zusammenschaltungsvereinbarungen terminiert. Für die Terminierung dieser Verbindungen zahlt TDG Terminierungsentgelte direkt oder indirekt an die jeweiligen Netzbetreiber. Die Regulierungssituation in den Ländern außerhalb des EWR ist jedoch höchst heterogen. Teilweise sind diese Entgelte nicht reguliert, teilweise sind Verbindungen, die nicht in dem jeweiligen Staat originieren nicht reguliert. Dies führt dazu, dass diese Entgelte von den Netzbetreibern häufig ohne weitere Kontroll- oder Verhandlungsmöglichkeit festgesetzt werden können. In der Regel werden die



DATUM 24.05.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 4

Terminierungsentgelte zwischen Netzbetreibern durch die Gegenseitigkeit des Geschäfts bestimmt. Terminierungsentgelte werden grundsätzlich reziprok verhandelt, denn Anrufe finden stets in beiden Verkehrsrichtungen statt. Von außergewöhnlichen Verkehren abgesehen, werden dabei zwischen Netzbetreibern auch vergleichbare Mengen ausgetauscht. Die so reziproken Voraussetzungen führen deshalb auch bei freien und von Regulierung unbeeinflussten Verhandlungen zu Entgelten für die Terminierungsleistung, die sich der Höhe nach angleichen.

Dieses Gleichgewicht ist jedoch in Bezug auf die Entgelte für Terminierungen aus Deutschland in viele Länder außerhalb des EWR inzwischen nachhaltig gestört. So sind beispielsweise die von der TDG zu zahlenden durchschnittlichen Terminierungsentgelte zu Netzbetreibern in der Türkei seit Erlass der letzten Regulierungsverfügung allein im Zeitraum von Januar 2017 bis 2019 um 37% gestiegen. Nominal betragen die Terminierungsentgelte in die Türkei damit nun rund das 14-fache des durch einen türkischen Netzbetreiber für eine Terminierung bei der TDG zu zahlende Entgelt. Im Fall der Terminierungen in die Türkei wiegt dieses Missverhältnis aufgrund sehr hoher Verkehrsmengen besonders schwer.

Aber auch die Terminierungsentgelte der Netzbetreiber in anderen Ländern betragen ein Vielfaches der Terminierungsentgelte in das Netz der TDG. Neben den, von der Vodafone GmbH in ihrem Antrag vom 25.04. bereits genannten, Ländern betrifft dies im Fall der TDG beispielsweise auch die Länder Russland, Ukraine oder die Vereinigten Arabischen Emirate. In allen Fällen übersteigen die Entgelte, die nach Deutschland zu zahlenden vergleichbaren genehmigten Entgelte um das 12-17-fache.

Dieses Ungleichgewicht führt zu den beschriebenen Wettbewerbsnachteilen der TDG und anderen deutschen Netzbetreibern, welches durch die Absenkung der regulierten deutschen Mobilfunkterminierungsentgelte noch verstärkt wird.

2. Entwicklung des Binnenmarkts

Die Entwicklung des Binnenmarktes wird durch die Änderung der Regulierungsverfügung nicht beeinträchtigt. Die Terminierungsentgelte innerhalb des EWR bleiben unverändert. Ungleichgewichte, wie sie außerhalb des EWR derzeit auftreten sind nicht zu erwarten, denn das Preisniveau innerhalb des EWR ist homogen.

3. Wahrung der Verbraucherinteressen

Auch die Verbraucherinteressen werden durch die Änderung der Regulierungsverfügung allenfalls besser sichergestellt, aber nicht negativ beeinflusst. Die Änderung der Regulierungsverfügung gäbe der TDG die Möglichkeit, angemessen auf die Erhöhung der Entgelte für Terminierungen außerhalb des EWR zu reagieren. Zu erwarten ist dabei zwar zunächst ein Anstieg der Entgelte für Anrufe nach Deutschland aus den Netzen der betroffenen Netzbetreiber außerhalb des EWR. Allerdings handelt es sich hierbei nur um einen vorübergehenden Effekt. Denn durch die verbesserte Verhandlungssituation der TDG wird überhaupt erst die Möglichkeit geschaffen, die Preise mittelfristig wieder auf ein sinkendes Niveau zu verhandeln. Dies liegt nach einer Änderung der Verhandlungssituation im Interesse beider wieder reziprok verhandelnder Netzbetreiber.

DATUM 24.05.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 5

Es ist nicht Ziel des hier vorliegenden Antrags, Preise zu Lasten ausländischer Netzbetreiber überschießend zu erhöhen, sondern ausschließlich das Gleichgewicht wieder herstellen zu können, um das Entgeltniveau für die Kunden der TDG stabil zu halten bzw. optimierte Angebote für Gespräche in solche Länder anbieten zu können.

Bleibe die Regulierungsverfügung jedoch unverändert, hätte dies mutmaßlich negative Auswirkungen für die Kunden, die im Netz der TDG telefonieren. Die deutlichen Kostensteigerungen bzw. mengengetriebenen Ungleichgewichte der letzten Jahre werden sich längerfristig auf die Preisgestaltung im deutschen Markt auswirken. Da alle Netzbetreiber in Deutschland gleichermaßen von den Preiserhöhungen der Netzbetreiber außerhalb des EWR betroffen sind, ist dies auch kein Problem, welches der intensive Wettbewerb im Endkunden-

mobilfunkmarkt in Deutschland lösen könnte. [REDACTED]

4. Aktuelle Lösung ist nicht geeignet

Die hier beantragte Änderung löst auch das Problem, dass die bisher von der BNetzA genehmigte Lösung sowohl technisch als auch administrativ nicht geeignet war, die Verhandlungsfähigkeit der TDG gegenüber Netzbetreibern außerhalb des EWR herzustellen. Die bisherige Lösung zeichnete sich zum einen durch einen hohen Aufwand aus, denn für eine Reaktionsfähigkeit gegenüber Netzbetreibern von außerhalb des EWR muss zunächst eine Änderung des Standardangebots bei der BNetzA beantragt werden, was rein administrativ selbst im Idealfall bereits mehrere Wochenzeit in Anspruch nimmt. Der dynamische Markt der Terminierungsentgelte erfordert jedoch eine deutlich schnellere Reaktionsmöglichkeit als in diesem Verfahren.

Zusätzlich ist die technische Umsetzung dieser Lösung – nach der erfolgreichen Implementierung im Standardangebot sowohl vertraglich als auch technisch kompliziert. Denn zunächst müssen zusätzliche Kapazitäten über andere Transitwege geschaffen werden, diese müssen gleichzeitig ausreichend steuerbar sein. Existierende Verbindungen für die Terminierung von Gesprächen aus dem Ausland müssen limitiert werden. Durch zusätzliche Vertragspartner, die für die Gestaltung der vorgesehenen Transitleistung notwendig sind, erhöht sich die Komplexität von Abrechnungen der Terminierungsentgelte für Verbindungen von außerhalb des EWR deutlich. Durch die Einschaltung eines Dritten als Transitpartner ist auch die Verhandlung mit den ausländischen Netzbetreibern, die letztendlich ja zu einer Absenkung der Terminierungsentgelte ins Ausland führen sollen, deutlich erschwert. Zusätzliche Geschäftsinteressen der Transitpartner kommen noch hinzu. All diese Probleme kann die beantragte Änderung lösen, indem sie direkte Verhandlungen mit den ausländischen Netzbetreibern über die Entgelte ermöglicht und gleichzeitig auf bereits bestehende Zusammenschaltungen zurückgreifen kann.



DATUM 24.05.2019
EMPFÄNGER Beschlusskammer 3
SEITE 6

5. Symmetrie mit den Anträgen der Telefonica und Vodafone

Die beantragten Änderungen der Regulierungsverfügung entsprechen den Änderungen der bereits in den Verfahren BK3 19-011 und BK3 19-016 gestellten Anträgen der Vodafone GmbH und der Telefonica Germany GmbH & Co. OHG und schaffen damit auch die Grundlage für die durch die Empfehlung der Kommission vom 07. Mai 2009 [2009/396/EG] vorgesehene Symmetrie der Entgelte zwischen den Netzbetreibern in einem Mitgliedstaat.

Sollten Sie weitere Informationen zur Unterstützung der hier beantragten Änderungen der Regulierungsverfügung benötigen, bitten wir Sie höflichst um einen entsprechenden Hinweis.

Dieses Schreiben enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der TDG und ist nur für die Verwendung in diesem Verfahren durch die Bundesnetzagentur bestimmt.

Mit freundlichen Grüßen,

i.V.

Carsten Gottschalk

i. A.

Katharina Schedel