



## Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

der Truphone GmbH, Mergenthalerallee 79-81, 65760 Eschborn, vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin,

vom 24.07.2019 wegen Genehmigung der Entgelte für Terminierungsleistungen im virtuellen Mobilfunknetz der Antragstellerin und damit in Zusammenhang stehender weiterer Leistungsentgelte,

Beigeladene:

1. VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.,

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 Helmut Scharnagl

beschlossen:

1. Das Verbindungsentgelt für die Terminierung im Mobilfunknetz der Antragstellerin wird nach Maßgabe des § 35 Abs. 5 S. 1 TKG ab dem 01.12.2019 wie folgt genehmigt:
  - a. bis zum 30.11.2020: 0,90 Eurocent/Min.
  - b. bis zum 30.11.2021: 0,78 Eurocent/Min.
  - c. ab dem 01.12.2021: 0,70 Eurocent/Min.

2. Die Entgelte für Zugangsleistungen im Zusammenhang mit der Terminierung im Mobilfunknetz der Antragstellerin werden nach Maßgabe des § 35 Abs. 5 S. 1 TKG ab dem 01.12.2019 wie folgt genehmigt:

Pos.	Leistung	Entgelt (netto)
1	<i>Entgelte für Kollokationsleistungen</i>	
1.1	Bereitstellung von Kollokationsflächen	Nach Aufwand
1.2	Überlassung von Kollokationsflächen (Raummieten, Energieversorgung, Klimatisierung, Betriebskosten, Bestandsführung, Zutritt zu Kollokationsbereich)	Nach Aufwand
2	<i>Entgelte für Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen</i>	
2.1	Maßnahmen zur Errichtung und Änderung der Zusammenschaltung (insbesondere Verkehrsweglenkung und –registrierung)	Nach Aufwand
2.2	Durchführung von Zusammenschaltungs- und Interoperabilitätstests (einschließlich Anmietung einer Testumgebung)	Nach Aufwand

3. Die Genehmigungen nach Ziffern 1.c. und 2. sind befristet bis zum 31.12.2022.
4. Die Genehmigung nach Ziffer 1. steht unter dem Vorbehalt der Änderung für den Fall, dass ein nicht unerheblicher Anteil von Terminierungsleistungen ohne Nutzung einer Luftschnittstelle erbracht werden sollte.
5. Die Genehmigung nach Ziffer 1. steht unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die EU-Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, indem ein unionsweit einheitliches maximales Mobilfunkzustellungsentgelt geregelt ist.
6. Die Anträge werden im Übrigen abgelehnt.

### I. Sachverhalt

Die Antragstellerin ist seit einigen Jahren als sogenannter MVNO (Mobile Virtual Network Operator) in Deutschland tätig.

Ein MVNO zeichnet sich dadurch aus, dass er den Endkunden den Mobilfunkanschluss mittels eigener SIM-Karten (Subscriber Identity Module) zur Verfügung stellt und die Netzleistungen grundsätzlich auf Basis eigener Netzinfrastruktur erbringt. Anders als ein originärer Mobilfunknetzbetreiber verfügt er jedoch über keine eigenen Funkschnittstellen zum Endkunden, sondern muss sich diese von dritten Netzbetreibern (im vorliegenden Fall: von der Vodafone GmbH) herstellen lassen.

Zum Zwecke der Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in anderen Netzen in ihr (virtuelles) Mobilfunknetz vereinbarte und realisierte die Antragstellerin eine Netzzusammenschaltung mit der Telekom Deutschland GmbH.

Der Antragstellerin wurden mit der Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016 verschiedene Maßnahmen der Zugangsregulierung im Mobilfunkterminierungsbereich einschließlich Zusammenschaltungs- und Entgeltgenehmigungspflichten mit Wirkung ab dem 01.12.2016 auferlegt. Diese Verpflichtungen lauteten, soweit hier von Interesse, wie folgt:

„Der Betroffenen werden folgende Verpflichtungen auferlegt, nämlich,

1. Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Koppelung mit ihrem öffentlichen Mobilfunknetz am Vermittlungsstandort der Betroffenen zu ermöglichen,
2. über die Koppelung Verbindungen in ihr Netz zu terminieren, es sei denn, die Verbindungen haben ihren Ursprung in einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, in dem nach Feststellung der Beschlusskammer in einem gegenüber der Antragstellerin zu 1. [Telekom Deutschland GmbH], Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG oder der E-Plus Mobilfunk GmbH geführten Verfahren zur Überprüfung des Standardangebots nach § 23 Abs. 2 bis 6 TKG oder in einem Anordnungsverfahren nach § 25 TKG für Terminierungen aus dem Inland und aus Deutschland stammender Verbindungen im Mobilfunknetz unterschiedliche Entgelte verlangt werden; im letztgenannten Fall muss sichergestellt sein, dass die Ziele der Verbindungen stattdessen über eine von der Betroffenen im nationalen Festnetzbereich oder im Ausland angebotene gebündelte Transitleistung erreicht werden können,
3. zum Zwecke der Koppelung und Terminierung gemäß Ziffern 1. und 2. Kollokation sowie im Rahmen dessen Nachfragern bzw. deren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren,

[...]

7. dass die Entgelte für die pflichtgemäße Gewährung der Zugänge nach Ziffern 1. bis 3. und der trotz Verweigerungsrechts nach Ziffer 2. freiwillig angebotenen Zugänge der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen werden.
  - 7.1 Entgelte für die pflichtgemäße Gewährung der Zugänge nach Ziffer 2. und der trotz Verweigerungsrechts nach Ziffer 2. freiwillig angebotenen Zugänge werden nach Maßgabe der in der Empfehlung der Kommission vom 07.05.2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (2009/369/EG), veröffentlicht im ABL. EU 2009 Nr. L 124, S. 67, empfohlenen Vorgehensweise genehmigt; die Entgeltermittlung erfolgt jedoch vorrangig per Vergleichsmarktbetrachtung im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG. Bei der Entgeltermittlung ist das in Erwägungsgrund 2 der Empfehlung genannte Ziel einer unionsweiten Harmonisierung von Vorgehensweisen und Ergebnissen angemessen zu berücksichtigen.
  - 7.2 Entgelte für die Gewährung der Zugänge nach Ziffern 1. und 3. werden auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG genehmigt. Der Entgeltermittlung sind symmetrische Anforderungen zugrunde zu legen. Sie erfolgt vorrangig per Vergleichsmarktbetrachtung im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG.“

Gegen die Regulierungsverfügung ist eine Klage anhängig.

Mit Schreiben vom 23.07.2019, bei der Bundesnetzagentur eingegangen per E-Mail am 24.07.2019, hat die Antragstellerin die Erteilung einer Entgeltgenehmigung beantragt. Mit E-Mail vom 25.10.2016 hat die Antragstellerin ihren Genehmigungsantrag hinsichtlich der beantragten Genehmigungszeiträume geändert.

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß:

1. Entgelte für Terminierungsleistungen

Die Entgelte für die Zusammenschaltungsleistung „Truphone“-B.1 („Verbindungen in das Mobilfunknetz von Truphone zu Teilnehmeranschlüssen von Truphone in Deutschland“, einschließlich Verbindungsaufbau sowie das Halten der Verbindung), werden in Höhe von 1,90 Eurocent/Min. netto (zzgl. der jeweils gesetzlich geltenden MwSt.) für den Zeitraum ab 01.01.2019 genehmigt.

2. Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen

Darüber hinaus wird beantragt, die Entgelte für Zugangsleistungen im Zusammenhang mit der Terminierung in das Mobilfunknetz der Truphone für den Zeitraum ab dem 01.12.2019 wie folgt zu genehmigen:

Pos.	Leistung	Preis zzgl. MwSt.
1.	Entgelte für Physikalische Zusammenschaltung  Die Truphone GmbH realisiert die Zusammenschaltung auf Basis einer IP-Kopplung mit SIP-Protokoll. Die entsprechende physikalische Schnittstelle und deren Details können auf Anfrage bei der Truphone GmbH angefordert werden. Dabei erhalten die Antragsteller einen Port mit einer vordefinierten Port-Geschwindigkeit zugewiesen. Die Zusammenschaltung erfolgt in den Räumlichkeiten der Truphone GmbH.	
1.1	Einmaliges Bereitstellungsentgelt je physikalischem Port (1Gbit) mit 10Mbit/s Nutz-Datenrate	2.450,00€
1.2	Jährliches Überlassungsentgelt je physikalischem Port nach 1.1	3.750,00€
2	Entgelte für Kollokationsleistungen	
2.1	Bereitstellung von Kollokationsflächen	Nach Aufwand
2.2	Überlassung von Kollokationsflächen (Raummieten, Energieversorgung, Klimatisierung, Betriebskosten, Bestandsführung, Zutritt zum Kollokationsbereich)	Nach Aufwand
3	Entgelte für Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen	
3.1	Maßnahmen zur Errichtung und Änderung der Zusammenschaltung (insbesondere Verkehrslenkung, -registrierung, -parametrisierung)	Nach Aufwand
3.2	Durchführung von Zusammenschaltungs- und Interoperabilitätstest (einschließlich Anmietung einer Testumgebung)	Nach Aufwand
3.3	Jährlicher Aufwand für das Betreiben, Warten und Entstören für die Zusammenschaltung	Nach Aufwand

3. Genehmigungsvorbehalt

Darüber hinaus wird Folgendes beantragt:

Die Genehmigung der unter Ziff. 1. und 2. beantragten Entgelte ist auflösend bedingt für den Fall, dass die Genehmigungspflicht der jeweiligen Entgelte entfällt.

Die Antragsunterlagen umfassen neben dem eigentlichen Antragsschreiben lediglich eine Anlage 1, welche einen Vertragsauszug der Vodafone enthält.

Die Antragstellerin erläutert im Hinblick auf die dem Antrag zugrundeliegenden Leistungen und deren Entgeltforderungen, dass sie eine auf IP (SIP) basierende Zusammenschaltung in einem Kollokations-Center in Düsseldorf anbiete. Zusammenschaltungsnachfrager könnten dort physisch einen 1Gbit/s-Port mit einer auf 10Mbit/s beschränkten Bandbreite anmieten. Die im Kollokationszentrum aufgeschalteten SIP-Trunks würden in das Core-Netz der Antragstellerin geroutet. An den jeweiligen Netzknoten erfolge die zentrale Auswertung des HLR (Home Location Register). Der Anruf werde sodann über das Netz der Antragstellerin an das Mobilfunknetzwerk, in welchem sich der Teilnehmer befinde, geroutet und zugestellt. Für Teilnehmer, die sich in Deutschland befänden, sei dies das Wirtsnetz der Vodafone GmbH. Diese erhebe für die Zustellung eines Gesprächs bei der Antragstellerin eine Gebühr in Höhe des gegenwärtig genehmigten Mobilfunkterminierungsentgeltes in Höhe von 0,95 Eurocent/min. Die seitens der Antragstellerin betriebene Netzinfrastruktur werde um zusätzliche Netzkomponenten zur Zusammenschaltung im obigen Sinne erweitert, so dass für die Realisierung der Netzzusammenschaltung mit weiteren Betreibern sowie der Transitleistung im Netz der Antragstellerin weitere Kosten anfielen. Für diese Zusatzkosten seien ebenfalls 0,95 Eurocent/min zu veranschlagen. Mithin werde die doppelte Tariffhöhe der jeweils genehmigten (Basis-)Mobilfunkterminierungsentgelte gefordert.

Sie, die Antragstellerin, sei überzeugt, dass ab 01.12.2019 eine deutliche Absenkung der Mobilfunkterminierungsentgelte durch die Bundesnetzagentur vorgenommen werde. Der Antrag der Antragstellerin habe sich in Anbetracht dessen auch für den Folgezeitraum abermals an der doppelten Höhe des dann genehmigten Entgeltes orientiert, da die Kosten für die Nutzung der Luftschnittstelle der Wirtsnetzbetreiberin jeweils in Höhe der regulatorisch festgesetzten Entgelte zu veranschlagen seien. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin seit Mitte 2013 eine PSTN-Netzzusammenschaltung mit der Telekom Deutschland GmbH. unterhalte, über welche eine bidirektionale Verkehrsabwicklung möglich sei.

Die von der Antragstellerin beantragten Entgeltmaßnahmen sind auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt Nr. 11 vom 12.06.2019 als Mitteilung Nr. 318/2019 veröffentlicht worden.

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

## **II. Gründe**

Die von der Antragstellerin beantragten Entgelte werden in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang genehmigt. Soweit die Antragstellerin darüber hinausgehende Entgelte begehrt, werden die Anträge abgelehnt.

### **1. Rechtsgrundlage**

#### **1.1 Terminierungsleistung**

Die Entscheidung beruht hinsichtlich der Terminierungsleistung auf § 35 Abs. 3 S. 1 TKG analog i. V. m. § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG.

Die Terminierungsleistung wurde einer Genehmigungspflicht nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen,

siehe die Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016, Tenor Ziffer 7.

Im Rahmen ihres pflichtgemäß ausgeübten Ermessens kommt die Beschlusskammer vorliegend zu dem Ergebnis, die Genehmigung nach Maßgabe von § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG auf Grundlage der Terminierungsempfehlung, die die unionsweite Harmonisierung von Vorgehensweise und Ergebnis berücksichtigt, zu erteilen, vgl. hierzu unten bei **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

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 und im Fall einer Genehmigung nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 den Anforderungen der §§ 28 und 31 Abs. 1 S. 2 nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 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 einerseits und Abs. 2 andererseits miteinander vergleichbar. In beiden Fällen erscheinen die Hinweise auf die Anforderungen nach § 28 TKG 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.

§ 35 Abs. 3 S. 1 TKG wird derart analog angewendet. Danach ist eine Genehmigung für die Terminierungsentgelte 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 (siehe im Einzelnen unten Ziffer **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

## 1.2 Netzkopplungsentgelte Zugangsleistungen

Die unter Ziffer 2. tenorierten Entgelte für Netzkoppelungen entsprechen ebenfalls den Anforderungen des § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG i.V.m. Ziffer 7.2 der Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016.

Nach der insoweit bestandskräftigen Regulierungsverfügung genehmigt die Bundesnetzagentur Entgelte abweichend von § 31 Abs. 1 TKG gemäß der in der Regulierungsverfügung festgelegten anderen Vorgehensweise. Diese ist hinsichtlich der Koppelungs- und Kollokationsleistungen auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG bemessen werden, allerdings verbunden mit der von der hergebrachten KeL-Bestimmung abweichenden Maßgabe, dass der Effizienzbestimmung symmetrische Anforderungen zugrunde zu legen und die Entgeltermittlung vorrangig im Wege einer Vergleichsmarktbetrachtung erfolgt,

siehe die Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016, Tenor Ziffer 7.2.

## 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 weite-

ren Erkenntnisgewinn gebracht hätte und daher für die Überzeugungsbildung der Beschlusskammer nicht erforderlich war.

Gemäß § 132 Abs. 5 TKG sind die im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen über die beabsichtigte Entscheidung informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **3. Genehmigungspflicht**

Die beantragten Entgelte sind grundsätzlich genehmigungspflichtig.

Die grundsätzliche Genehmigungspflichtigkeit ergibt sich aus Ziffer 7 der Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016. In der Entscheidung ist die Antragstellerin dazu verpflichtet worden, Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Mobiltelefonnetz 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.

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

Die Genehmigungspflicht erfasst darüber hinaus als sog. entgeltrelevanten Bestandteil die Forderung nach einer Mindestüberlassungsdauer für Netzanschlüsse,

vgl. zum Konzept der entgeltrelevanten Bestandteile Ziffer 3.2.1 der Vorläufigen Einstellungsverfügung BK 3b-13/047 vom 17.12.2013 m.w.N.

### **4. Genehmigungsfähigkeit**

Die beantragten Terminierungsentgelte (Ziffer 4.2) und die Entgelte für Koppelungs- und Kollokationsleistungen (Ziffer 4.3) sind im tenorierten Umfang genehmigungsfähig.

#### **4.1 Kostenunterlagen**

Die Bestimmung der der Entgeltgenehmigung zugrunde zu legenden Kosten 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. Säcker/Groebel, TKG, 3. Aufl., § 34 Rz. 34.

Dies gilt grundsätzlich entsprechend, wenn Entgelte - wie vorliegend die Terminierungsentgelte - nach einer anderen Vorgehensweise gem. § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG genehmigt werden sollen. Weil die Entgelte hier wegen der anzusetzenden symmetrischen Effizienzbedingungen hinsichtlich der Terminierungsleistung auf Grundlage eines Kostenmodells und im Übrigen nach der Vergleichsmarktmethode ermittelt werden, sind Kostenunterlagen und eine detaillierte Leistungsbeschreibung zur Ermittlung der Höhe der Terminierungsentgelte nach den Vorgaben der Terminierungsempfehlung bzw. der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die sonstigen Zusammenschaltungsentgelte 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 von der Antragstellerin vorgelegten Unterlagen zu ihren verfahrensgegenständlichen regulierten Terminierungsleistungen und Kollokationsentgelte sind mit Ausnahme der Unterlagen für die Bereitstellung und Überlassung eines Übergabe-Port (1 Gbit/s) in den Räumlichkeiten der Antragstellerin sowie die sonstigen unter Ziffer 3. aufgeführten Entgelten für Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen ausreichend.

Die Antragstellerin hat keine Kostenunterlagen gemäß § 34 Abs. 1 TKG für die zuletzt genannten Entgeltpositionen vorgelegt. Die Telekom Deutschland GmbH hat für die Bereitstellung und Überlassung der jeweiligen N-ICAs, also der Übergabe-Ports sowie die unter 3. benannten Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen, keine gesonderten Entgelte vorgesehen. Insofern scheidet eine Genehmigung über einen Vergleichsmarkt aus. Weil die Antragstellerin insofern keine Kostenunterlagen vorgelegt hat, kann auch keine Genehmigung auf einer anderen Erkenntnisgrundlage erfolgen. Deshalb ist das Ermessen bezüglich der beantragten Portentgelte sowie sonstigen Zusammenschaltungs- und Konfigurationsentgelte gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG auf null reduziert und die beiden Anträge müssen abgelehnt werden

Die Antragstellerin ist demgegenüber hinsichtlich der Terminierungs- und Kollokationsentgelte ihrer Pflicht aus § 34 Abs. 1 TKG im erforderlichen Umfang nachgekommen.

Sollte jedoch die Regulierungsverfügung gegenüber der Antragstellerin, die noch nicht bestandskräftig ist, hinsichtlich des festgelegten Genehmigungsmaßstabs aufgehoben werden, sind die Kostenunterlagen hingegen unvollständig. Vorsorglich macht sich die Beschlusskammer deshalb für diesen Fall die im Beschluss BK 3a-19/022 vom [Datum] unter Ziffer 4.1.3 erfolgte Abwägung auch für das gegenständliche Verfahren zu eigen.

## **4.2 Terminierungsentgelt**

Die unter Ziffer 1. tenorierten Entgelte erfüllen die Anforderungen von § 35 Abs. 3 S. 1 TKG analog i. V. m. § 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.

### **4.2.1 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 30.08.2016 ist diese andere Vorgehensweise bei der Genehmigung von Terminierungsentgelten der Antragstellerin dahingehend geregelt worden, dass die Terminierungsentgelte nach Maßgabe der in der Empfehlung der EU-Kommission vom 07.05.2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU empfohlenen Vorgehensweise genehmigt werden. Bei der Entgeltermittlung ist das in Erwägungsgrund 2 der Empfehlung genannte Ziel einer unionsweiten Harmonisierung von Vorgehensweisen und Ergebnissen angemessen zu berücksichtigen. Weil die reine Grenzkostenermittlung nach Nr. 5 und 6 der Terminierungsempfehlung nicht von den Ergebnissen der Grenzkostenermittlung in den anderen Mitgliedsstaaten abweicht, erfolgt keine Korrektur der ermittelten Kosten.

Die Regulierungsverfügung ist noch nicht bestandskräftig. Sollte sie hinsichtlich des Genehmigungsmaßstabs aufgehoben werden, macht sich die Beschlusskammer deshalb vorsorglich für diesen Fall die im Beschluss BK 3a-19/023 vom [Datum] unter Ziffern 4.2.1 und 4.2.2 erfolgte Abwägung sowie Entgeltbegründung auch für dieses Verfahren zu eigen.

#### **4.2.2 Bestimmung des Grenzkostenentgelts auf Grundlage der Terminierungsempfehlung**

Zur Herleitung des reinen Grenzkostenentgelts auf Grundlage der Terminierungsempfehlung wird vollumfänglich auf die Ausführungen unter Ziffer 4.2.2 der Begründung in den Beschlüssen BK 3a-19/022, BK 3a-19/023 und BK 3a-19/024 jeweils vom [Datum] verwiesen. Denn die Terminierungsentgelte sind auch für den MVNO auf Grundlage eines Referenznetzbetreibers, der die gesamte Bandbreite von Diensten anbietet (Nr. 6 sowie Anhang zur Terminierungsempfehlung) zu bestimmen, weil sie symmetrisch sein müssen (Nr. 1 der Terminierungsempfehlung).

#### **4.2.3 Keine Ergebniskorrektur aufgrund anderer Ermittlungsmethoden**

Zwar fordert die Antragstellerin mit Blick auf ihre zusätzlichen Netzkosten ein Terminierungsentgelt in doppelter Höhe. Sie hat aber für ihre erhöhten Kosten keine Kostenunterlagen vorgelegt. Es kann deshalb nicht festgestellt werden, ob der zusätzliche Aufwand zu höheren Grenzkosten führt. Nur soweit dies der Fall wäre, käme eine Abweichung von der Entgeltsymmetrie durch eine Erhöhung des Terminierungsentgeltes gemäß Nr. 9 und 10 der Terminierungsempfehlung überhaupt in Betracht.

#### **4.2.4 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.

Zwar waren die beantragten Entgelte in dem von der Antragstellerin geforderten Umfang teilweise überhöht, jedoch kann sie diese, soweit sie unangemessen sind, bereits aufgrund der Genehmigungspflicht als solcher nicht i.S.v. § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG durchsetzen. Soweit die Entgelte genehmigt werden, beinhalten sie keine Aufschläge.

Für die Entgelte in der genehmigten Höhe ist auch nicht davon auszugehen, dass sie die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Telekommunikationsmarkt entgegen § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG i.V.m. § 28 Abs. 2 TKG in erheblicher Weise beeinträchtigen. Konkrete Anhaltspunkte für eine solche Beeinträchtigung liegen nicht vor.

#### **4.2.5 Ergebnis**

Für den maßgeblichen Genehmigungszeitraum ergeben sich nach alledem Terminierungsentgelte in Höhe von 0,90 Cent/Min. für den Zeitraum vom 01.12.2019 bis zum 30.11.2020, in Höhe von 0,78 Cent/Min. Entgelte für den Zeitraum vom 01.12.2020 bis zum 30.11.2021 und in Höhe von 0,70 Cent/Min. für den Zeitraum vom 01.12.2021 bis zum 31.12.2022.

### 4.3 Kollokationsentgelte

Die unter Ziffer 2. tenorierten Entgelte für PSTN-Koppelungen entsprechen ebenfalls den Anforderungen des § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG.

Nach der vorgenannten Norm 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 maßgeblichen Regulierungsverfügung BK 3b-15/066 vom 30.08.2016 ist diese andere Vorgehensweise bei der Genehmigung von Terminierungsentgelten dahingehend geregelt worden, dass die Koppelungs- und Kollokationsleistungen – entgegen den originären Terminierungsleistungen – auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 32 TKG bemessen werden, allerdings verbunden mit der von der hergebrachten KeL-Bestimmung abweichenden Maßgabe, dass der Effizienzbestimmung symmetrische Anforderungen zugrunde zu legen sind und die Entgeltermittlung vorrangig im Wege einer Vergleichsmarktbetrachtung erfolgen soll.

Die in der Regulierungsverfügung vom 30.08.2016 geforderte symmetrische Erbringung der Kollokationsleistungen war – wie zuletzt – auch im Falle der nicht pauschalierbaren und somit aufwandsbezogen abzurechnenden mobilfunkspezifischen Leistungen angezeigt.

Bei der aktuell vorgenommenen Genehmigung der aufwandsbezogenen Entgelte hat die Beschlusskammer wiederum vollumfänglich Rückgriff auf den bereits im vorangegangenen Verfahren festgelegten Leistungsumfang genommen, um dabei gleichermaßen sowohl den Interessen der einzelnen Mobilfunknetzbetreiber gerecht zu werden, als auch die in der Regulierungsverfügung vorgesehene „Gleichnamigkeit“ bei der Erbringung der notwendigen Koppelungsleistungen gewährleisten zu können.

Der dabei zu garantierende Symmetrie Grundsatz war insoweit zu relativieren, als es im Falle der Telekom Deutschland GmbH wiederum keiner gesonderten Genehmigung einer aufwandsbezogenen Abrechnung für die Bereitstellung und Überlassung von Kollokationsflächen bedurfte. Denn deren Zusammenschaltung mit anderen Netzbetreibern erfolgt regelmäßig auf den Kollokationsflächen für die Festnetzzusammenschaltung, wobei die dabei für den Festnetzbereich genehmigten Pauschalentgelte den diesbezüglichen Aufwand für die Kollokationsflächen vollständig abdecken.

Darüber hinaus bedarf es auch weiterhin keiner gesonderten Genehmigung von aufwandsbezogenen Entgelten für den jährlichen Aufwand für das Betreiben, Warten und Entstören der Zusammenschaltung, da dieser bereits über die Verrechnung von Betriebskosten bei der Kalkulation der Intra-Building-Abschnitte berücksichtigt wurde,

zur weiteren Abwägung des Sachverhalts und zur Gefahr von Doppelverrechnungen, siehe Beschluss BK 3a-12/084, Ziffer 5.2.2.

Grundsätzlich gebietet Sinn und Zweck der Entgeltgenehmigung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine vorrangige Beantragung und Genehmigung standardisierter Entgelte vor einer Abrechnung „nach Aufwand“. Eine Entgeltanordnung nach Aufwand ist demnach gemäß §§ 25 Abs. 5 S. 3, 31 TKG nur zulässig, wenn und soweit eine einheitliche standardisierte Festlegung der zur Leistungserbringung erforderlichen Tätigkeiten aufgrund fehlender Erfahrung oder von Fall zu Fall stark unterschiedlicher Produktionsprozesse nicht möglich ist,

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

Wird ausnahmsweise eine Genehmigung „nach Aufwand“ beantragt, trifft nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der entsprechend novellierten Vorschrift des § 34 Abs. 1 Nr. 4 TKG das regulierte Unternehmen die Darlegungslast dafür, dass und inwieweit ihm die Kalkulation standardisierter Entgelte bzw. Entgeltteile nicht möglich ist,

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

Demgegenüber hatte die Beschlusskammer bereits in ihren vorangegangenen Entscheidungen für die nicht mit Festnetz vergleichbaren Koppelungs- und Kollokationsleistungen der Mobilfunknetzbetreiber eine aufwandsbezogene Abrechnung genehmigt. Eine solche erscheint dann sachlich gerechtfertigt, wenn entsprechende Leistungen nur äußerst heterogen realisiert werden können, und / oder wenn so geringe Ausbringungsmengen vorliegen, dass auf deren Datenbasis keine Möglichkeit für eine pauschalierte Kalkulation besteht.

Entsprechend den Darlegungen der Antragsverpflichteten – welche insbesondere die starke Einzelfallabhängigkeit der Leistungen aber auch die fehlenden notwendigen Erfahrungen betonen – sowie nach Dafürhalten der Beschlusskammer sind unter Abwägung der Umstände und Interessen aller Marktteilnehmer die Voraussetzungen einer aufwandsbezogenen Abrechnung für die tenorierten Koppelungs- und Kollokationsentgelte vorliegend – wie bereits zuletzt – auch weiterhin gegeben.

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

### **5. Nebenbestimmungen**

Die Beschlusskammer hat den vorliegenden Beschluss mit einer Befristung, einem Widerrufs- und einem Änderungsvorbehalten versehen.

#### **5.1 Befristung und Widerrufsvorbehalt**

Die unter Ziffer 3. des Entscheidungstenors ausgesprochene Befristung der nach Ziffern 1.c) und 2. erteilten Genehmigungen 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 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. Dieser Zeitraum kann, weil die Beschlusskammer mittlerweile die siebte Genehmigungsrunde durchgeführt hat und für die nächsten drei Jahre mit den Ergebnissen des Kostenmodells auch über eine valide Entscheidungsgrundlage verfügt, auf siebenunddreißig Monate in Form eines dreistufigen Tarifs erstreckt werden.

Einer noch längeren Befristung stehen indes Prognoseschwierigkeiten sowohl mit Blick auf die Entwicklung der maßgeblichen Mengengerüste als auch der entsprechenden Wertegerüste entgegen. Bei dem Mobilfunksektor handelt es sich nach wie vor um einen Sektor, der sowohl in technologischer Hinsicht als auch mit Blick auf die Nachfrageentwicklung sehr dynamischen Entwicklungen unterliegt.

Unter Zugrundelegung dieser Erwägungen und bei ihrer gegenseitigen Abwägung hält die Beschlusskammer eine Befristung der erteilten Genehmigungen für gut drei Jahre, mithin bis zum 31.12.2022, für angemessen und vertretbar.

Um einen etwaigen Konflikt zwischen dem zukünftig festgesetzten einheitlichen maximalen Mobilfunkzustellungsentgelt und den vorliegend genehmigten Tarifen aufzulösen, behält sich die Beschlusskammer nach § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG zudem den Widerruf dieser Genehmigung (Ziffer 5 des Entscheidungstenors) vor.

## **5.2 Änderungsvorbehalt bezüglich der Terminierungsentgelte**

Der unter Ziffer 4. des Tenors aufgenommene Änderungsvorbehalt stützt sich auf § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG.

Der Vorbehalt für den Fall, dass ein nicht unerheblicher Anteil von Terminierungsleistungen ohne Nutzung einer Luftschnittstelle erbracht werden sollte, beruht auf dem Umstand, dass es nach dem relevanten Nummernplan ausdrücklich zulässig ist, dass Verbindungen zum Teilnehmer des Mobilfunkdienstes nicht über ein öffentliches zelluläres Mobilfunknetz erfolgen,

vgl. Ziffer 3.b) des Nummernplans „Rufnummern für Mobile Dienste“, Verfügung 11/2011, Amtsblatt 04/2011 vom 23.02.2011, geändert durch Verfügung 36/2013, Amtsblatt 14/2013 vom 31.07.2013, Verfügung 43/2013, Amtsblatt 17/2013 vom 11.09.2013, Verfügung 78/2017, Amtsblatt 16/2017 vom 23.08.2017, Verfügung 13/2018, Amtsblatt 4/2018 vom 28.02.2018 und Verfügung 45/2018, Amtsblatt 8/2018 vom 02.05.2018.

Sollten Anrufe verstärkt ohne Nutzung der Luftschnittstelle unter der Portierungskennziffer D261 terminiert werden, würde sich die Kostensituation der Antragstellerin derart ändern, dass eine (zusätzliche) Heranziehung eines Marktes für Festnetzterminierungen zur Bestimmung der verfahrensgegenständlichen Entgelte notwendig werden könnte.

Der Beschlusskammer ist es allerdings nicht möglich, bereits zum jetzigen Zeitpunkt – wie von der Antragstellerin verlangt – einen fixen Prozentsatz zu nennen, ab dem der Änderungsvorbehalt anzuwenden ist. Denn die „Erheblichkeit“ einer Nicht-Nutzung von Luftschnittstellen hängt wesentlich von dem Verhältnis zwischen den vorliegend genehmigten Entgelten und den entsprechenden Festnetzterminierungsentgelten ab. Je größer der Abstand zwischen diesen Entgelten ist, desto sensibler ist die Frage entsprechender Leistungsanteile. Weil aber die Festnetzentgelte vorliegend nicht festgeschrieben werden können, kann auch der maßgebliche Festnetzanteil nicht mit einem fixen Prozentsatz angegeben werden.

## **5.3 Keine auflösende Bedingung bei Entfall der Genehmigungspflicht**

Die Beschlusskammer hat davon abgesehen, die Genehmigung unter eine auflösende Bedingung zu stellen für den Fall, dass die Genehmigungspflicht der beantragten Entgelte entfällt. Zwar hat die Antragstellerin die Tenorierung einer solchen Bedingung beantragt. Allerdings folgt bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht, dass bei Entfall einer Genehmigungspflicht die Genehmigung selbst keine unmittelbaren Rechtswirkungen mehr entfaltet. Es bedarf keiner Bestimmung im Verwaltungsakt selbst, um diesen Rechtserfolg herbeizuführen.

**Rechtsbehelfsbelehrung**

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

Bonn, den XX.XX.2019

Vorsitzender

Beisitzer

Beisitzer

Wilmsmann

Wieners

Scharnagl