



Beschlusskammer 3

BK 3k-19/029

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

der Lycamobile Germany GmbH, Mainzer Landstraße 349, 60326 Frankfurt a.M., vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin,

vom 08.08.2019 wegen Genehmigung der Entgelte für Terminierungsleistungen im virtuellen Mobilfunknetz der Antragstellerin und weiterer damit in Zusammenhang stehender Leistungsentgelte,

Beigeladene:

1. Telekom Deutschland GmbH, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn, vertreten durch die Geschäftsführung,
2. 1&1 Versatel GmbH, Niederkasseler Lohweg 181-183, 40547 Düsseldorf, vertreten durch die Geschäftsführung,
3. Sipgate Wireless GmbH, Gladbacher Straße 74, 40219 Düsseldorf,

– Verfahrensbevollmächtigte:

der Antragstellerin : Juconomy Rechtsanwälte,
Mörsenbroicher Weg 200,
40470 Düsseldorf –

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 Helmut Scharnagl und
den Beisitzer Matthias Wieners

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 Intra-Building-Abschnitte</i>	
1.1	Einmaliges Bereitstellungsentsgelt je Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s	489,07 Euro
1.2	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Intra-Building-Abschnitt 2Mbit/s bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	552,28 Euro
2	<i>Entgelt für Zentrale Zeichengabekanäle</i>	
2.1	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Zentralen Zeichengabekanal bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	158,29 Euro
3	<i>Entgelte für Kollokationsleistungen</i>	
3.1	Bereitstellung von Kollokationsflächen	Nach Aufwand
3.2	Überlassung von Kollokationsflächen (Raummieten, Energieversorgung, Klimatisierung, Betriebskosten, Bestandsführung, Zutritt zu Kollokationsbereich)	Nach Aufwand
4	<i>Entgelte für Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen</i>	
4.1	Maßnahmen zur Errichtung und Änderung der Zusammenschaltung (insbesondere Verkehrsweglenkung und –registrierung)	Nach Aufwand
4.2	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 Genehmigung nach Ziffer 2. steht unter dem Vorbehalt der Änderung für den Fall, dass sich die als Vergleichswerte herangezogenen Zugangsentgelte der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH nicht unerheblich ändern sollten.
7. Die Anträge werden im Übrigen abgelehnt.

I. Sachverhalt

Die Antragstellerin ist seit 2011 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 Funk-schnittstellen zum Endkunden, sondern muss sich diese von dritten Netzbetreibern herstellen lassen. Im vorliegenden Fall nutzt die Antragstellerin das Funknetz der Vodafone GmbH.

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 Beschluss BK 3b-12/010 vom 19.07.2013 verschiedene Maßnahmen der Zugangsregulierung im Mobilfunkterminierungsbereich einschließlich Zusammenschaltungs- und Entgeltgenehmigungspflichten auferlegt. Von der Anwendung eines sog. LRIC-Kostenmaßstabs (Long Run Incremental Cost) entsprechend der Terminierungsempfehlung 2009/396/EG der Europäischen Kommission vom 07.05.2009 wurde allerdings abgesehen; die Entgeltregulierung fußte vielmehr auf dem sog. KeL-Maßstab (Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung).

Die der Antragstellerin auferlegten Regulierungsverpflichtungen wurden mit der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016 u.a. wie folgt neu gefasst:

„Gegenüber der Betroffenen werden die ihr mit Beschluss BK3b-12/010 vom 19.07.2013 auferlegten Verpflichtungen wie folgt beibehalten und geändert bzw. ihr werden folgende Verpflichtungen neu 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 Mobil-

funknetz 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.“

Mit Urteil 1 K 8586/16 des VG Köln vom 27.03.2019 wurde die Ziffer 7.1 des Tenors der Regulierv Verfügung aufgehoben.

Auf der vorgenannten Grundlage wurden die Terminierungs- und Koppelungsentgelte der Antragstellerin zuletzt mit Beschluss BK 3b-16/106 vom 06.03.2017 genehmigt. Diese Genehmigung wurde befristet bis zum 30.11.2019.

Mit Urteil 1 K 8583/16 des VG Köln vom 27.03.2019 wurde die Ziffer 7.1 des Tenors der Regulierv Verfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016 aufgehoben.

Mit Schreiben vom 08.08.2019, am 13.08.2019 bei der Bundesnetzagentur eingegangen, hat die Antragstellerin die Erteilung einer Folgegenehmigung hinsichtlich ihrer Terminierungs- und Koppelungsentgelte beantragt.

Sie beantragt:

1. Die Entgelte für die Zusammenschaltungsleistungen „Lycamobile-V.1“ (Verbindungen in das Mobilfunknetz von Lycamobile zu Teilnehmeranschlüssen von Lycamobile“, einschließlich Verbindungsaufbau sowie das Halten der Verbindung), gemäß Anlage ASt. 1 (Preise für Zusammenschaltungsdienste von Lycamobile, „Preise V.1 – Stand 18.07.2019“) wird mit Wirkung ab dem 01.12.2019 in Höhe von 1,81 €Cent / Minute genehmigt.
2. Die Entgelte für die Koppelungs- und Kollokationsleistungen im nationalen öffentlichen Mobilfunknetz der Lycamobile Germany GmbH [werden] wie folgt mit Wirkung ab dem 01.12.2019 genehmigt:

Position	Leistung	Entgelt (netto)
1	<i>Entgelte für Intra-Building-Abschnitte</i>	
1.1	Einmaliges Bereitstellungsentsgelt je Intra-Building-Abschnitt 2 Mbit/s	489,07 Euro
1.2	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Intra-Building-Abschnitt 2 Mbit/s bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	552,28 Euro
2	<i>Entgelt für Zentrale Zeichengabekanäle</i>	
2.1	Jährliches Überlassungsentsgelt für den Zentralen Zeichengabekanal bei einer Mindestüberlassungsdauer von 1 Jahr	158,29 Euro
3	<i>Entgelte für Kollokationsleistungen</i>	
3.1	Bereitstellung von Kollokationsflächen	Nach Aufwand
3.2	Überlassung von Kollokationsflächen (Raumieten, Energieversorgung, Klimatisierung, Betriebskosten, Bestandsführung, Zutritt zu Kollokationsbereich)	Nach Aufwand
4	<i>Entgelte für Zusammenschaltungs- und Konfigurationsmaßnahmen</i>	
4.1	Maßnahmen zur Errichtung und Änderung der Zusammenschaltung (insbesondere Verkehrsweglenkung und -registrierung)	Nach Aufwand
4.2	Durchführung von Zusammenschaltungs- und Interoperabilitätstests (einschließlich Anmietung einer Testumgebung)	Nach Aufwand

3. Für den Fall, dass die [Bundesnetzagentur] in einem der folgend genannten Verfahren ein höheres Entgelt anordnet, wird abweichend von 1. und 2. auch zugunsten der Lycamobile dieses höhere Entgelt angeordnet: Entgeltgenehmigungsverfahren BK3-19-024, BK3-19-022, BK3-19-023.
4. Hilfsweise: Für den Fall, dass die [Bundesnetzagentur] diese Anträge ablehnen sollte, beantragt die Antragstellerin die Genehmigung dieser Mobilfunkterminierungsentgelte entsprechend der Genehmigungsentscheidung im Verfahren BK3-19-024 (Vodafone).

Die Antragsunterlagen umfassen das Antragsschreiben, das keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Antragstellerin beinhaltet, sowie eine hieran angefügte Anlage bezüglich ihrer Preise für Zusammenschaltungsdienste.

Zur Begründung ihres Antrags verweist die Antragstellerin zuvorderst darauf, dass sich der Hauptantrag seiner Höhe nach an dem Parallelantrag der Vodafone GmbH im Verfahren BK 3-19/024 orientiere. Die beantragten Entgelte für Koppelungs- und Kollokationsleistungen entsprechen den auch bislang genehmigten Werten.

Über die bereits in den Vorgängerverfahren zum Erlass der Regulierungsverfügung bzw. der aktuell noch gültigen Entgeltgenehmigung vorgetragenen Aspekte hinaus, sei inhaltlich zu betonen, dass die nunmehr beantragten Entgelte dem aktuellen Vergleichsmarkt entsprä-

chen. Dieser forme sich vornehmlich aus den Angeboten der Vodafone GmbH und den hierzu ergangenen bzw. aktuell ergehenden Entgeltgenehmigungen. Diese Entgelte simulierten den Preis, welcher sich bei wirksamem Wettbewerb auf dem fraglichen Markt voraussichtlich einstellen würde.

Überdies habe die Vodafone GmbH ihrem aktuellen Parallelantrag eigene Kostenunterlagen sowie eine Vergleichsmarktanalyse beigelegt, um die ihrerseits beantragten Entgelte zu untermauern. Diese Daten und Ausführungen rechtfertigten auch das Begehren der Antragstellerin, da das Netz der Vodafone GmbH den vorliegend fraglichen Vergleichsmarkt wesentlich determiniere.

Sofern es trotz des Vorrangs einer Vergleichsmarktbetrachtung auf die eigenen Kosten der Antragstellerin ankomme, werde auf die dahingehenden Ausführungen der Antragstellerin im Verfahren BK 3-14/047 verwiesen. An den damals dargelegten Kosten habe sich nichts Wesentliches geändert. Sie überstiegen insbesondere weiterhin die Höhe der beantragten Entgelte.

Schlussendlich seien die Entgelte somit auf Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung zu ermitteln und zu genehmigen.

Die Beigeladenen gaben im Laufe des Verfahrens keine Stellungnahmen ab. Die von der Antragstellerin beantragten Entgeltmaßnahmen sind auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt Nr. 16 vom 21.08.2019 als Mitteilung Nr. 504/2019 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-15/063 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..3**).

1.2 Netzkopplungsentgelte Zugangsleistungen

Die unter Ziffer 2. tenorierten Entgelte für Netzkopplungen entsprechen ebenfalls den Anforderungen des § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG i.V.m. Ziffer 7.2 der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 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-15/063 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 weiteren 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 im Wesentlichen genehmigungspflichtig.

Die grundsätzliche Genehmigungspflichtigkeit ergibt sich aus Ziffer 7 der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016. In der Entscheidung ist die Antragstellerin dazu ver-

pflichtet 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 Entgelte sind im tenorierten Umfang genehmigungsfähig, obwohl die Antragstellerin keine vollständigen Kostenunterlagen vorgelegt hat (Ziffer 4.1). Dies gilt sowohl hinsichtlich des Terminierungsentgelts (Ziffer 4.2) als auch bezüglich der Entgelte für Kopplungs- und Kollokationsleistungen (Ziffer 4.3).

4.1 Kostenunterlagen

Gemäß § 34 Abs. 1 TKG hat die Antragstellerin mit ihrem Entgeltantrag die zur Prüfung des Antrags erforderlichen Unterlagen beizulegen. Nur so wird die Beschlusskammer in die Lage versetzt, die für die Entgeltgenehmigung grundsätzlich erforderlichen Abwägungen durchzuführen.

4.1.1 Anforderungen an die Kostenunterlagen

Nach den gesetzlichen Vorgaben hat das regulierte Unternehmen folgende Kostennachweise vorzulegen: eine detaillierte Leistungsbeschreibung einschließlich Angaben zur Qualität der Leistung und einen Entwurf der Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie die Angabe, ob die Leistung Gegenstand einer Zugangsvereinbarung nach § 22, eines überprüften Standardangebots nach § 23 oder einer Zugangsanordnung nach § 25 ist, Angaben über den Umsatz, Absatzmengen, die Höhe der einzelnen Kosten nach Absatz 2 und der Deckungsbeiträge sowie die Entwicklung der Nachfragerstrukturen bei der beantragten Dienstleistung für die zwei zurückliegenden Jahre sowie das Antragsjahr und die darauf folgenden zwei Jahre und soweit für bestimmte Leistungen oder Leistungsbestandteile keine Pauschaltarife beantragt werden, eine Begründung dafür, weshalb eine solche Beantragung ausnahmsweise nicht möglich ist.

Gemäß § 34 Abs. 4 TKG müssen die Kostennachweise im Hinblick auf ihre Transparenz und die Aufbereitung der Daten eine Prüfung der Bundesnetzagentur sowie eine Quantifizierung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und eine Entscheidung innerhalb der Frist nach § 31 Abs. 4 S. 3 TKG, mithin in der Regel von maximal zehn Wochen, ermöglichen. Die vorgelegten Ist-Kostennachweise müssen die Beschlusskammer in die Lage versetzen,

durch geeignete Modifizierungen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu ermitteln. Korrekturen der wesentlichen Eingangsgrößen und eine Quantifizierung der Auswirkung dieser Korrekturen im Hinblick auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der jeweiligen Dienstleistung müssen innerhalb des Verwaltungsverfahrens durchführbar sein.

Eine Kostenkalkulation, die den Anforderungen des § 34 TKG gerecht wird, muss deshalb eine transparente Darlegung der Ermittlungsmethodik der Ist-Kosten beinhalten (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 TKG). In den Kostenunterlagen ist auf eine verständliche Art und Weise zu erörtern, wie die Inputparameter miteinander verknüpft werden und wie sich aus ihnen das Endergebnis (die Gesamtkosten je Dienstleistung) ableiten lässt. Die Lieferung einer sog. „Black-Box“, die lediglich Dateneingabe und Datenausgabe ohne Darlegung des Rechenweges erkennen lässt, reicht nicht aus.

Das Mengengerüst gemäß Bestandssystemen der Antragstellerin und das Preisgerüst, das der Kostenberechnung zugrunde liegt, sowie die Kapazitätsauslastung sind offen zu legen. Dabei ist es erforderlich, dass wesentliche Parameter des Mengen- und Preisgerüsts nicht nur als Einzelangaben, sondern auch in aggregierter Form ausgewiesen sind und so eine Beurteilung anhand von Referenzwerten ermöglicht wird (§ 34 Abs. 2 Nr. 1 TKG). Darüber hinaus hat das beantragende Unternehmen eine Gesamtschau der Kosten sowie deren Aufteilung auf Kostenstellen und die einzelnen Leistungen (Kostenträger) nach Einzel- und Gemeinkosten zu liefern (§ 34 Abs. 3 TKG).

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

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

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

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

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

Nicht mit dem Antrag vorgelegte Unterlagen müssen gemäß § 34 Abs. 5 TKG nur berücksichtigt werden, wenn dadurch die Einhaltung der Verfahrensfristen nicht gefährdet wird. Sofern von der Beschlusskammer während des Verfahrens zusätzliche Unterlagen oder Auskünfte angefordert werden, müssen diese nur dann berücksichtigt werden, wenn sie innerhalb der gesetzten Frist vom beantragenden Unternehmen vorgelegt werden,

zur Präklusionswirkung nicht bzw. verspätet eingereichter Kostenunterlagen siehe VG Köln, Beschluss 21 L 1845/06 vom 18.06.2007, S. 4 f. des amtl. Umdrucks.

Legt das beantragende Unternehmen die in § 34 TKG genannten Unterlagen nicht vollständig vor, kann eine Genehmigung der Entgelte gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG versagt werden. Soweit die vorgelegten Kosteninformationen für eine Prüfung der genehmigungspflichtigen Entgelte nicht ausreichen, kann die Genehmigungsentscheidung jedoch auch auf der Grundlage einer Tarifvergleichsbetrachtung oder eines Kostenmodells beruhen, § 35 Abs. 1 TKG. Nach § 35 Abs. 1 S. 1 TKG können die anderen in dieser Vorschrift enthaltenen Prüfmethode zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung – also die Vergleichs-

markt Betrachtung (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG) und die unabhängige Kostenrechnung unter Heranziehung eines Kostenmodells (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TKG) – grundsätzlich nur „neben“ den vorliegenden Kosteninformationen, mithin einer Kostenprüfung anhand dieser Informationen, angestellt werden.

4.1.2 Bewertung der Kostenunterlagen

Die von der Antragstellerin zur Begründung des von ihr beantragten MTR-Entgelts vorgelegten Kostenunterlagen genügen nicht den vorgenannten gesetzlichen Anforderungen. Sie selbst legt keinerlei Kostennachweise vor. Vielmehr nimmt sie den Antrag der Vodafone GmbH im Verfahren BK 3a-19/024 in Bezug. Die Antragstellerin erfüllt damit die ihr nach § 34 TKG auferlegten Pflichten indes nicht.

Daran ändert sich auch nicht dadurch etwas, dass die Beschlusskammer die Kostenunterlagen in diesem Parallelverfahren für ausreichend erachtet. Denn diese Feststellung hat die Beschlusskammer nur vor dem Hintergrund getroffen, dass die dem Entgeltantrag zugrundeliegende Regulierungsverfügung nicht aufgehoben wurde. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Verfahren wegen der hinsichtlich des für die Entgeltgenehmigung anzusetzenden Genehmigungsmaßstabs aufgehobenen Regulierungsverfügung jedoch gerade nicht erfüllt.

4.1.3 Ermessensausübung gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 TKG

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG kann – wie oben bereits erwähnt – die Bundesnetzagentur einen Entgeltantrag ablehnen, wenn das antragstellende Unternehmen die in § 34 TKG genannten Unterlagen nicht vollständig vorgelegt hat.

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

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

Ihr diesbezüglich eröffnetes Ermessen übt die Beschlusskammer nach pflichtgemäßer Abwägung aller ihr zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Tatsachen und der darauf gründenden maßgeblichen Gesichtspunkte hier dahingehend aus, dass sie den Entgeltantrag nicht aufgrund unzureichender Kostenunterlagen insgesamt ablehnt, sondern eine teilweise Genehmigung ausspricht. Zwar sind die Unterlagen derart unvollständig, dass eine näherungsweise Ermittlung von Entgelten in Form konkreter Beträge auf Grundlage der betreiberspezifischen Kosten der effizienten Leistungserbringung nicht möglich ist. Allerdings ist aus Sicht der Beschlusskammer davon auszugehen, dass die Kosten der Antragstellerin jedenfalls höher sind, als das den Mobilfunknetzbetreibern auf Basis eines pureLRIC-Maßstabs genehmigte Terminierungsentgelt, da sich diese Kosten der Antragstellerin aus dem Auszahlungssatz gegenüber ihrem Mobilfunknetzbetreiber sowie den Kosten für die Verbindung zwischen der Zusammenschaltung mit dem die Terminierung nachfragenden Netzbetreiber und dem für die Luftschnittstelle ausgewählten Mobilfunknetzbetreiber ergeben. Insoweit kann die Beschlusskammer im Grundsatz ein Entgelt generieren und in die prinzipiell erforderliche Abwägung einstellen.

Zudem spricht gegen eine Versagung bereits grundsätzlich, dass eine solche lediglich zu Unsicherheiten am Markt führen würde. Insbesondere die Nachfrager nach Zusammenschaltungsleistungen benötigen Planungssicherheit für ihre Kalkulationen, z. B. für eigene Endkundenangebote. Eine Versagung der Entgeltgenehmigung für diese Leistungen hätte daher einerseits zu finanziellen Unsicherheiten auf Seiten der Zusammenschaltungspartner geführt und diese – abhängig von der Menge der übergebenen Verbindungsminuten – ggf. zu Rückstellungen über einen längeren Zeitraum gezwungen. Andererseits müsste die Antragstelle-

rin bei einer vollständigen Versagung der Entgeltgenehmigung Leistungen erbringen, ohne diese Leistungen zeitnah abrechnen zu können. Damit müsste die Antragstellerin bis zu einer rückwirkend ergehenden Entgeltgenehmigung auf der Grundlage aussagekräftiger Kostenunterlagen eine erhebliche Vorfinanzierung bereits erbrachter Leistungen vornehmen und würde allen damit verbundenen Risiken im vollen Umfang unterliegen.

Dementsprechend hat die Beschlusskammer bereits in der Vergangenheit regelmäßig in pflichtgemäßer Ausübung ihres Ermessens auch dann über den Entgeltantrag entschieden, wenn sie auch ohne verwertbare Kostenunterlagen bzw. ohne nicht nachgewiesene Kalkulationsbestandteile auf Grund alternativer Erkenntnismöglichkeiten, etwa eigener Erkenntnisse über diese Kosten, einer Vergleichsmarktbetrachtung oder unter Zuhilfenahme eines analytischen Kostenmodells, ein dem gesetzlichen Genehmigungsmaßstab des § 31 Abs. 1 S. 1 TKG entsprechendes Entgelt ermitteln konnte,

vgl. Beschluss BK 4a-03-010/E19.02.03 sowie OVG Münster, Urteil 13 A1699/02 vom 27.05.2004, S. 10f des amtl. Umdrucks.

So hatte die Beschlusskammer auch in früheren Verfahren zu den MTR-Verbindungsleistungen genehmigungspflichtige Entgelte bereits ganz oder teilweise anhand alternativer Entscheidungsquellen festgelegt, sofern die Kostenunterlagen den Vorgaben des damaligen § 33 TKG nicht umfassend genügten,

siehe u.a. Beschlüsse BK 3ab-06/010 vom 08.11.2006 und BK 3a-07/025 vom 30.11.2017.

Die Möglichkeit, dass eine Entscheidung der Bundesnetzagentur auch auf einer Vergleichsmarktbetrachtung oder auf der Grundlage eines Kostenmodells beruhen kann, wenn die vorliegenden Kosteninformationen für eine Prüfung der genehmigungspflichtigen Entgelte nicht ausreichen, ist durch § 35 Abs. 1 S. 2 TKG ausdrücklich eröffnet. Damit hat der Gesetzgeber selbst dem Umstand Rechnung getragen, dass aus Gründen der Planungssicherheit Entgeltgenehmigungen auch dann möglich sein sollen, wenn sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht aus den vorgelegten Kostenunterlagen ableiten lassen und alternative Ermittlungsmöglichkeiten bestehen. Soweit es andere Möglichkeiten gibt, um die Kosten zu ermitteln, wäre es schließlich nicht nur unverhältnismäßig, sondern würde den Regulierungszielen des § 2 TKG auch diametral zuwider laufen, die beantragte Genehmigung nicht zumindest teilweise zu erteilen.

Hinsichtlich der Netzkopplungsentgelten ist durch die Regulierungsverfügung vorgegeben, dass die Entgelte nach der Vergleichsmarktmethode ermittelt werden. Eine Grundlage für eine Entscheidung über den Genehmigungsmaßstab wie die Ermittlungsmethode und den Kostenmaßstab ist deshalb vorliegend nicht gegeben. Deshalb sind die Mängel der Kostenunterlagen nicht entscheidungserheblich und wäre eine Ablehnung des Entgeltantrages unverhältnismäßig.

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 dahinge-

hend 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 die Beschlusskammer für diesen Fall vorsorglich die nachfolgenden Ausführungen.

4.2.1.1 Genehmigungsmaßstab

Nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens legt die Beschlusskammer der Entgeltgenehmigung gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG i.V.m. der Empfehlung 2009/396/EG (im Folgenden: Terminierungsempfehlung) den in Nr. 5 und 6 der Empfehlung geregelten Grenzkostenmaßstab unter Berücksichtigung des Ziels der unionsweiten Harmonisierung von Vorgehensweise und Ergebnis (Erwägungsgrund 2) zu Grunde.

In Betracht kommen vorliegend grundsätzlich zum einen eine Genehmigung auf Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gemäß §§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 32 TKG und zum anderen eine Genehmigung auf Grundlage der Terminierungsempfehlung gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG (Grenzkostenentgelt).

Eine darüber hinaus mögliche Genehmigung auf Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gemäß §§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 33 TKG im Price-Cap-Verfahren kommt vorliegend nicht in Betracht, weil nach Überzeugung der Beschlusskammer keine die Regulierungsziele fördernde Zusammenfassung von Zugangsleistungen zu gemeinsamen Körben gemäß § 33 TKG möglich ist.

Eine Genehmigung gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 TKG kommt vorliegend ebenfalls nicht in Betracht, weil es sich vorliegend um endbündelte Zugangsleistungen handelt, die nicht ohne zusätzliche (Netz-) Leistungen weitervertrieben werden können.

Die Abwägung kann aber nicht nur auf die beiden Kostenmaßstäbe beschränkt werden, weil sich in Abhängigkeit von Folgefragen für jede Methode nochmals unterschiedliche Ergebnisse für die jeweilige Methode ergeben. Zu den denkbaren Konstellationen wird auf die ausführliche Darstellung unter Ziffer 4.2.1.1.2 und 4.2.1.1.3 der Begründung des Beschlusses BK 3c-18/018 vom 28.06.2019 Bezug genommen.

Wegen fehlender Kostenunterlagen können jedoch die Kosten auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) sowie die Kosten auf Grundlage von Wiederbeschaffungswerten (BWBW) nicht bestimmt werden. Weil sich die Kosten der Antragstellerin aber aus dem Auszahlungssatz gegenüber ihrem Mobilfunknetzbetreiber sowie den Kosten für die Verbindung zwischen der Zusammenschaltung mit dem die Terminierung nachfragenden Netzbetreiber und dem für die Luftschnittstelle ausgewählten Mobilfunknetzbetreiber ergeben, sind die Kosten der Antragstellerin höher, als das den Mobilfunknetzbetreibern genehmigten Terminierungsentgelt.

Es verbleibt also zwischen folgenden Entgelten abzuwägen:

- pureLRIC-Kosten des Kostenmodells (entspricht der reinen Grenzkostenermittlung),
Tabelle: Kostenergebnis pro Terminierungsminute (pureLRIC)

Kostenbemessungsjahr	Entgelte pro Minute (in €ct)
01.12.2019 bis 30.11.2020	0,90

01.12.2020 bis 30.11.2021	0,78
01.12.2021 bis 31.12.2022	0,70

- Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG, die zwar nicht beziffert werden können, die aber oberhalb des pureLRIC-Entgeltes liegen. In die Abwägung einzustellen ist insoweit ein Entgelt, das oberhalb des pureLRIC-Entgeltes liegt. Sollte die Abwägung insoweit ergeben, dass ein höheres als dieses pureLRIC-Entgelt besser zu Verwirklichung der Regulierungsziele und -grundsätze geeignet ist, wäre der Entgeltgenehmigungsantrag der Antragstellerin indes mangels Bestimmbarkeit des Entgeltes aufgrund der fehlenden Kostennachweise ggf. abzulehnen.

In die Abwägung sind dagegen nicht die Entgelte, die sich aus dem europäischen Durchschnitt ergeben, gesondert einzustellen. Zwar liegen die genehmigten Entgelte im ersten und zweiten Genehmigungszeitraum jeweils über den Durchschnitt der in den EU-Staaten genehmigten Terminierungsentgelte, doch sind im ersten Zeitraum die Entgelte in sechs Staaten und im zweiten Zeitraum in acht Staaten höher. Im dritten Zeitraum entspricht das Entgelt dem einfachen Durchschnitt der genehmigten Entgelte in den anderen EU-Staaten. Die mit dem WIK-Kostenmodell ermittelten Entgelte berücksichtigen also im gebotenen Maße die unionsweite Harmonisierung von Vorgehensweisen und Ergebnissen.

4.2.1.2 Vorsorgliche Abwägung

4.2.1.2.1 Anbieterinteresse der Antragstellerin

Das subjektive Anbieterinteresse der Antragstellerin ist ausweislich ihres Antrages auf ein Entgelt in Höhe von 1,81 €Cent/min und damit auf eine höheres als das pureLRIC-Entgelt gerichtet. Nicht im Anbieterinteresse steht hingegen die Anwendung reiner Grenzkostenentgelte. Denn dies würde entsprechende Umsatzrückgänge gegenüber den zuletzt höheren genehmigten MTR bewirken.

4.2.1.2.2 Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG sind die Interessen der Nutzer zu wahren. Nutzer sind gemäß § 3 Nr. 14 TKG natürliche oder juristische Personen, die einen öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienst für private oder geschäftliche Zwecke in Anspruch nehmen oder beantragen, ohne notwendigerweise Teilnehmer zu sein. Es geht also um die Interessen der Verbraucher, also der Nachfrager nach Telefondiensten aus den Fest- oder Mobilfunknetzen, sowie der Nachfrager der regulierten Leistung, also der Zusammenschaltungspartner. Grundsätzlich sind diese Nutzerinteressen einerseits auf möglichst geringe Preise ausgerichtet, andererseits aber auch auf eine möglichst große Auswahl und Qualität. Gleiches gilt für die Interessen der Verbraucher.

vgl. BeckTKG-Komm/Cornils, 4. Auflage 2013, § 2 Rz. 26; ähnlich Säcker, in: ders., TKG, 3. Aufl. 2013, § 2 Rz. 2.

Die Verbraucher sind von den Entgelten auf der Vorleistungsebene indes nicht direkt, sondern lediglich mittelbar betroffen. Änderungen bei den Terminierungsentgelten be- oder entlasten die Verbraucher nicht unmittelbar, weil sie keine Terminierungsleistungen bei der Antragstellerin nachfragen. Mittelbar könnten sie allerdings insofern betroffen sein, als Änderungen bei den Entgelten eventuell die Höhe der Endkundenangebote oder sogar – im Extremfall – die Angebotsvielfalt aufgrund von Markteintritten oder Marktaustritten von Wettbewerbern beeinflussen könnten. Die Beschlusskammer hat im Rahmen der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016 unter Ziffer 3.6.4.1.1.3 die Auswirkungen der unterschiedlichen Methoden untersucht. Hinsichtlich der Interessen der Mobilfunkendkunden ist sie (unter Ziffer 3.6.4.1.1.3.1.5) zu dem nachfolgenden Ergebnis gelangt:

„Aus Sicht der Mobilfunkendkunden dürften günstigere Standardtarife für das angebotene Gesamtbündel eher von der Einhaltung eines LRIC-Preisniveaus denn eines LRIC+-Preisniveaus zu erwarten sein. Dagegen erscheinen sowohl ein LRIC+- als auch ein LRIC-Preisniveau für Terminierungsentgelte jeweils geeignet, um das Angebot von nutzungsneutralen Verbindungstarifen zu unterstützen. Das letztlich gewählte Preisniveau dürfte schließlich ohne Einfluss auf die Qualität der angebotenen Netz- und Serviceleistungen sein.“

Bei der Untersuchung der Interessen der Festnetzendkunden ist die Beschlusskammer in der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016 zu folgendem Ergebnis (Ziffer 3.6.4.1.1.3.2.5) gekommen:

„Das Angebot sowohl günstiger Standardtarife für das Gesamtpaket als auch insbesondere nutzungsneutraler Verbindungstarife für Festnetz→Mobilfunk-Verbindungen wird eher durch ein LRIC-Preisniveau, denn durch höhere Preisniveaus begünstigt. Auf die Qualität der Netz- und Serviceleistungen dürfte sich dagegen das verfolgte Preisniveau nicht auswirken.“

Diese Bewertungen tragen im Ergebnis auch angesichts der hier zur Abwägung stehenden Entgelte.

Im Hinblick auf die Mobilfunkendkunden gilt das Wiedergegebene mit der Maßgabe, dass auch in Bezug auf die Auswahl der Dienste für Mobilfunkendkunden ein pureLRIC-Entgeltniveau förderlich ist. Dies bestätigt sich bei einem Blick auf die Verhältnisse des Mobilfunkmarktes, der von intensivem Wettbewerb mit stetig sinkenden Preisen für das Angebot von nutzungsneutralen Verbindungstarifen (Flatrates) sowie insbesondere der Einführung neuer Produkte in den Markt und einer entsprechenden Reaktion der Wettbewerber hierauf geprägt ist. Hierbei hat die Beschlusskammer zwar in Erwägung gezogen, dass der Trend zum Angebot solcher Flatrates für Mobilfunk→Mobilfunk-Verbindungen auch schon vor der Implementierung des pureLRIC-Entgeltregimes deutlich zu erkennen war. Dennoch geht die Beschlusskammer davon aus, dass ein niedrigeres Entgeltniveau diesen Markttrend noch verstärkt hat, weil niedrigere Terminierungsentgelte den Druck auf die Mobilfunkanbieter verringern, minutenbasierte Endkumentarife zu vertreiben. Dagegen kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine deutliche Erhöhung gegenüber dem auslaufenden pureLRIC-Entgelt dieser Entwicklung entgegenwirken würde.

Im Hinblick auf die Qualität von Netz- und Serviceleistungen hat die Entscheidung für das pureLRIC- oder ein höheres Entgelt aus Sicht der Beschlusskammer allenfalls untergeordnete Bedeutung. Denn das Entgeltniveau dürfte unabhängig davon keinen unmittelbaren Einfluss auf die den Mobilfunkendkunden insgesamt angebotene Qualität von Netz- und Serviceleistungen haben. Insbesondere ist bei niedrigen Entgelten auf Grundlage des pureLRIC-Maßstabs nicht zu befürchten, dass im Mobilfunkmarkt Anreize für Infrastrukturinvestitionen fehlen würden. Vielmehr zeigt etwa die Beteiligung an der im Frühjahr 2019 durchgeführten Versteigerung der sog. 5G-Frequenzen, dass für die Unternehmen durchaus Anreize bestehen, in den Erwerb von Frequenzen und folglich auch in den Netzausbau zu investieren. Schon aufgrund des herrschenden Wettbewerbs auf dem Mobilfunkendkundenmarkt könnten es sich die Mobilfunknetzbetreiber unabhängig vom vorherrschenden Preisniveau für die – ohnehin in ihrer Gesamtbedeutung begrenzten – Terminierungsentgelte nicht leisten, ihre Netze nicht weiter auszubauen bzw. den Service einzuschränken. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin selber keine Funknetze aufgebaut hat und sie auch keine Investition in ein Funknetz plant.

Soweit es um die Interessen der Festnetzendkunden geht, sind die in der Regulierungsverfügung formulierten Ergebnisse nach wie vor ebenfalls zutreffend. Hier zeigt sich bei einer Betrachtung aktueller Marktgegebenheiten in besonderem Maße, dass der pureLRIC-Maßstab für die Förderung von Angeboten von Flatrates für Festnetz→Mobilfunk-Verbindungen offenbar besonders gut geeignet ist. Lag der oben in Bezug genommenen Regulierungsverfügung seinerzeit noch die Erkenntnis zugrunde, dass mit 87 % ein weit überwiegender Teil der Festnetz→Mobilfunk-Verkehrsminuten einzeln und damit nicht nut-

zungsneutral abgerechnet wurden, hat sich dieser Anteil im Jahr 2018 bereits auf 66 % reduziert. Nach Einführung des pureLRIC-Entgeltregime lässt sich somit deutlich eine Bewegung hin zu im Interesse der Verbraucher stehenden Flatrate-Angeboten erkennen. Dies lässt sich auch daran ersehen, dass die verschiedenen Anbieter auf dem Festnetzendkundenmarkt heute mit Flatrate-Angeboten vertreten sind und zwar entweder in Form von optional buchbaren Zusatztarifen oder direkt in Gestalt von sog. Kombitarifen, die eine Flatrate für Verbindungen aus dem Festnetz in das Mobilfunknetz von vornherein enthalten. Dies war bei den Marktuntersuchungen im Rahmen der Regulierungsverfügung im Jahr 2016 noch nicht der Fall.

Schließlich spricht auch eine Betrachtung von Call-by-Call-Tarifen dafür, dass der pureLRIC-Maßstab aus dem Blickwinkel der Nutzer- und Verbraucherinteressen der am besten geeignete Ansatz ist. Diese Tarife haben unter der Geltung des pureLRIC-Entgeltregimes einen ausgesprochen niedrigen Stand erreicht. So lässt sich über Call-by-Call bei mehreren Anbietern bereits für unter 1,5 Cent pro Minute und bei zahlreichen weiteren Anbietern für weniger als 3 Cent pro Minute telefonieren.

siehe Preisvergleich, etwa über www.billiger-telefonieren.de; zuletzt abgerufen am 13.09.2019.

Diese Angebote entsprechen gerade dem Interesse der Nutzer und Verbraucher an möglichst niedrigen Preisen. Aufgrund dieses niedrigen Preisniveaus ist denn auch davon auszugehen, dass mit einer Erhöhung der Mobilfunkterminierungsentgelte eine Erhöhung der Call-by-Call-Preise einhergehen wird. Dass eine Verteuerung der Call-by-Call-Tarife nicht im hier untersuchten Interesse der Nutzer und Verbraucher ist, liegt auf der Hand.

Das Interesse der Zusammenschaltungspartner der Antragstellerin und hier insbesondere der Festnetzbetreiber ist also genau entgegengesetzt zum Interesse der Antragstellerin, mithin auf ein möglichst geringes Entgelt gerichtet. Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass dies wiederum bei Mobilfunknetzbetreibern, die wegen der symmetrischen Entgeltregulierung geringere Einnahmen für die eigene Terminierungsleistung haben, anders ist, wenn sie im Saldo mehr Terminierungsleistungen verkaufen als einkaufen.

4.2.1.2.3 Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG

Ein Ziel der Regulierung ist gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche. Dabei ist sicherzustellen, dass für die Nutzer der größtmögliche Nutzen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität erbracht wird.

Demgemäß sind bei der Wahl des Kostenmaßstabs für die Entgeltgenehmigung auch die jeweiligen wettbewerblichen Folgen im Blick zu behalten. Diese Folgen lassen sich an den Auswirkungen ablesen, die die Verwendung der verschiedenen in Betracht kommenden Kostenmaßstäbe auf die Terminierungsentgelte und diese in der Folge auf betroffene Bereiche des Telekommunikationsmarktes, namentlich den Mobilfunkendkundenmarkt und den Festnetzendkundenmarkt, haben könnten.

Die Beschlusskammer hat im Rahmen der Regulierungsverfügung BK 3b-15/063 vom 30.08.2016 unter Ziffer 3.6.4.1.1.4 die Auswirkungen der unterschiedlichen Methoden untersucht und ist zu folgendem Ergebnis (Ziffer 3.6.4.1.1.4.4) gekommen:

„Unter Wettbewerbsgesichtspunkten erscheint ein LRIC-Niveau vorteilhaft, soweit es darum geht, insbesondere den MVNOs und den nicht-integrierten Festnetzanbietern eine symmetrische Basis für die Kalkulation der in ihre Endkundenangebote eingehenden Mobilfunkterminierungskosten zu bieten. Um hingegen Wettbewerbsverzerrungen durch einen übermäßigen Kapitalabfluss bzw. -zufluss zu unterbinden, würde ein LRIC+-Niveau genügen. Ein Niveau der Terminierungsentgelte knapp unterhalb der

Missbrauchsschwelle wäre dagegen nicht geeignet zur Erfüllung des Wettbewerbsziels.“

Diese Bewertung trägt im Grundsatz auch angesichts der aktuell zur Abwägung stehenden Entgelte. Mit Blick auf den Mobilfunkendkundenmarkt spricht unter Wettbewerbsgesichtspunkten insbesondere die Entgeltsymmetrie unter Berücksichtigung der Terminierungsempfehlung für den Ansatz des pureLRIC-Maßstabs. Denn diese bietet eine symmetrische Basis für die Kalkulation der in die Endkundenangebote eingehenden Mobilfunkterminierungskosten; sie erlaubt kleineren Anbietern, insbesondere gerade den MVNOs, auf diese Weise ein im Hinblick auf das Ziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs förderliches kalkulierbares Agieren auf dem Mobilfunkendkundenmarkt. Das Verlangen nach einer symmetrischen Kalkulationsgrundlage zielt darauf ab, ein wirkliches Level-Playing-Field zwischen dem Terminierungsanbieter und seinen Nachfragern auf dem nachgelagerten Mobilfunkendkundenmarkt zu schaffen. Hierbei geht es gerade darum, dass kleinere Nachfrager bei der Kalkulation der in die Endkundenentgelte eingehenden Kosten für off-net-Terminierungen bei anderen Mobilfunknetzbetreibern genauso gestellt werden, wie sich diese selbst – durch das Heranziehen von Grenzkosten – bei der Kalkulation ihrer Endkundenangebote für on-net-Verbindungsleistungen stellen oder zumindest stellen könnten. Gerade mit Blick sowohl auf die Bedeutung der insoweit maßgeblich adressierten MVNOs für das Wettbewerbsgeschehen als auch auf die weitverbreitete Praxis der originären Mobilfunknetzbetreiber, entsprechende Flatrate-Angebote zu unterbreiten, handelt es sich hierbei um eine aus Sicht der Beschlusskammer wettbewerbsrelevante Frage. Die insoweit erforderliche Grenzkostenbetrachtung lässt sich indes nur mit Hilfe eines pureLRIC-Preisniveaus erreichen.

Als ein weiterer Hinweis darauf, dass der pureLRIC-Maßstab im Sinne des Regulierungsziels nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG förderlich ist, kann auch die Tatsache gewertet werden, dass im Rahmen der Versteigerung der sog. 5G-Frequenzen – und unter Geltung des pureLRIC-Entgeltregimes – neben den bereits etablierten Mobilfunknetzbetreibern ein weiteres, bislang noch über kein eigenes Netz verfügendes Unternehmen Frequenzen ersteigert hat. Dies zeigt, dass die mit diesem Kostenmaßstab gebildete Entgelte geeignet sind, gewisse Freiräume für wettbewerbliche Vorstöße und Erfolge auf dem Mobilfunkendkundenmarkt zu schaffen oder zumindest nicht zu behindern. In diesem Sinne belegen auch die bereits im Zusammenhang mit dem Regulierungsziel der Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG beschriebenen Marktgegebenheiten, dass der pureLRIC-Maßstab besonders gut geeignet ist, für die Nutzer den größtmöglichen Nutzen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität zu erbringen. Die beschriebenen Dienste und die starke Verbreitung der für Nutzer besonders attraktiven Flatrates haben sich nach Einführung des pureLRIC-Maßstabs besonders stark herausgebildet; auch dies deutet darauf hin, dass die Entgelte wettbewerbliche Vorstöße und Erfolge, die Indiz für einen chancengleichen Wettbewerb sind, ermöglichen.

Des Weiteren ist in Art. 75 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (im Folgenden EKEK) geregelt, dass zukünftig durch einen delegierten Rechtsakt der EU-Kommission jeweils ein europaweit einheitliches, maximales Festnetz- und Mobilfunkzustellungsentgelt (sog. Euroentgelte) festgelegt wird. Die Höhe dieses Entgeltes ist zwar noch nicht bekannt. Eine erhebliche Erhöhung des Entgelts würde aber die Gefahr begründen, dass das Euroentgelt zu einer extrem disruptiven Absenkung des Terminierungsentgeltes in Deutschland führen würde. Die damit einhergehende Entgelterhöhung, die anschließend wiederum auf das dann maßgebliche Euroentgelt zurück geführt werden müsste, führte zu einem „Jo-Jo-Effekt“, der dem Erfordernis hinreichender Planungssicherheit für alle Marktakteure zuwiderlaufen würde und welcher nach Einschätzung der Beschlusskammer zu Marktstörungen führen könnte.

Die vorstehenden Ausführungen gelten im Kern auch für den Festnetzendkundenmarkt. Besonders herausgestellt sei insoweit noch, dass durch das hier ermittelte pureLRIC-Preisniveau insbesondere die nicht-integrierten Festnetzanbieter eine niedrige und einheitli-

che Basis für die Kalkulation der in die Endkundenangebote eingehenden Mobilfunkterminierungskosten haben und ihnen so ein Spielraum eingeräumt wird, aggressiv um eine Nutzung ihrer Sprachnetze durch die Endkunden kämpfen zu können. In den meisten Ländern verlagern sich seit einiger Zeit die Sprachverkehrsströme aus den für Sprache dedizierten Festnetzen weg zu Mobilfunk- und OTT-Anwendungen. Im Jahr 2018 hat die Anzahl der Sprachminuten im Mobilfunk auch hierzulande erstmals die Zahl der Sprachminuten im Festnetz überstiegen. An der beginnenden Verbreitung von Allnet-Flatrates in den Festnetzen lässt sich ablesen, dass die Festnetzbetreiber in Deutschland auf diese Entwicklung reagieren. Die Einführung solcher Angebote lässt sich auch als ein Indiz dafür werten, dass der mit der letzten Regulierungsverfügung beschlossene Übergang zur pureLRIC-Preisregulierung die Nachteile der Festnetzbetreiber im intermodalen Wettbewerb mit den Mobilfunknetzbetreibern gesenkt hat.

4.2.1.2.4 Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG, sowie Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen, § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG

Das Regulierungsziel nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG und der Grundsatz § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG verhalten sich im Hinblick auf die hier abzuwägenden Entgelthöhen neutral. Ohnehin haben die genehmigten Entgelte für die Mobilfunkterminierung auf die Erreichung dieser Ziele nur mittelbare Auswirkungen. Die vorliegenden Mobilfunkterminierungsleistungen umfassen gerade keine Kosten, die im direkten Zusammenhang mit dem Ausbau hochleistungsfähiger NGA-Netze stehen. Hinzu kommt, dass die Antragstellerin als MVNO in den Bereichen Ausbau von hochleistungsfähigen Telekommunikationsnetzen und Investition in neue und verbesserte Infrastrukturen gerade nicht tätig ist. Für sie hat die Wahl eines pureLRIC- oder eines höheren Entgeltes im Zusammenhang mit diesem Regulierungsziel und -grundsatz mithin keine Bedeutung.

4.2.1.2.5 Förderung der Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG

Die Beschlusskammer hat des Weiteren bei der Entgeltfestlegung Bedacht auf das in § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG niedergelegte Regulierungsziel zu nehmen, die Entwicklung des Binnenmarktes in der Europäischen Union zu fördern.

Die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG ist in erster Linie zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 3 Rahmen-RL erlassen worden,

vgl. die Begründung zum TKG-Entwurf, BT-Drs. 15/2316, S. 56.

Maßgebend für das zutreffende Verständnis des Binnenmarktkriteriums ist somit die letztgenannte Norm. Hiernach tragen die nationalen Regulierungsbehörden zur Entwicklung des Binnenmarktes bei, indem sie unter anderem Hindernisse für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste abbauen, den Aufbau und die Entwicklung trans-europäischer Netze fördern und untereinander sowie mit der Kommission und dem GEREK zusammenarbeiten, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis und die einheitliche Anwendung dieser Richtlinie und der Einzelrichtlinien sicherzustellen.

Vorliegend von Interesse sind namentlich die Unterziele des Abbaus von Bereitstellungshindernissen (Art. 8 Abs. 3 lit. a) Rahmen-RL) und der Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis (Art. 8 Abs. 3 lit. d) Rahmen-RL).

4.2.1.2.5.1 Abbau von Bereitstellungshindernissen

Grenzüberschreitende Effekte von Mobilfunkterminierungsentgelten ergeben sich, wenn Anrufe auf Anschlüsse mit einer deutschen Mobilfunkrufnummer gerichtet werden und der anru-

fende Endkunde die Verbindung mit seinem ausländischen Heimatnetzbetreiber abrechnet. Unter allen auf deutschen Mobilfunkanschlüssen terminierten Anrufen dürfte der Anteil von Anrufen mit Auslandsbeteiligung unter Zugrundelegung der durchgeführten Marktabfrage und bei konservativer Schätzung gut 2 % betragen, wobei der Anteil von Anrufen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum wiederum knapp 2/3 dieser Anrufe ausmachen dürfte.

In den Fällen, in denen der Anruf aus einem ausländischen Heimatnetz stammt, gelangen die hier verfahrensgegenständlichen Terminierungsentgelte unmittelbar zur Anwendung. Bei der Abrechnung zwischen Heimatnetzbetreiber und Endkunde lässt sich derzeit allerdings in einer Anzahl an EU-Mitgliedstaaten beobachten, dass die entsprechenden Endkundentarife – die meistens nach geographischer Nähe geclusterte Ländergruppen umfassen – sehr viel teurer sind als rein inländische Verbindungsentgelte.

Die Fortführung des pureLRIC-Maßstabs führte zu einer moderaten (weiteren) Absenkung um 0,05 Eurocent/min im ersten Genehmigungszeitraum gegenüber dem zuletzt maßgeblichen Tarif und danach zu einer Absenkung um 0,12 Eurocent/Min im zweiten und 0,08 Eurocent/min im dritten Genehmigungszeitraum. Zwar mag die positive Auswirkung einer Entgeltensenkung aufgrund der geringen Absenkung auf die Nachfrager von einzeln abgerechneten Verbindungen eher gering sein. Dennoch gilt folgendes: Bei jeder Entgeltsteigerung, insbesondere bei Genehmigung des von der Antragstellerin beantragten Entgelts, bei der es zu einer deutlichen Erhöhung der Mobilfunkterminierungsentgelte um 0,86 Eurocent/Min käme, könnten die negativen Auswirkungen einer Entgeltsteigerung aus Sicht der Beschlusskammer durchaus Dimensionen erreichen, die Hindernisse für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und –dienste nicht ab-, sondern aufbauen. Aus Sicht der Nachfrager einzelner Verbindungen, ebenso wie aus Sicht der Netzbetreiber in den anderen Mitgliedsstaaten ist ein möglichst geringes Preisniveau vorzugswürdig.

4.2.1.2.5.2 Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis

Mit der Terminierungsempfehlung hat die Kommission die Erwartung verbunden, die Regulierung der Terminierungsentgelte europaweit zu harmonisieren,

Terminierungsempfehlung, Erwägungsgrund 43.

Von den 27 anderen EU-Mitgliedstaaten zuzüglich der drei Länder, die die Regulierungsrichtlinien der EU umsetzen (Island, Liechtenstein und Norwegen), werden derzeit in 23 Ländern die Entgelte auf Basis von pureLRIC-Kostenmodellen ermittelt (Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Slowakei und Vereinigtes Königreich). Lediglich in sechs Ländern basieren die Entgeltergebnisse auf einem Benchmark (Estland, Island, Liechtenstein, Litauen, Lettland und Rumänien) bzw. im Falle von Finnland auf einem anderen Kostenstandard,

vgl. die Internationale Vergleichsmarktbetrachtung der Fachabteilung vom 15.07.2019, S. 14.

Diese in den betrachteten Staaten weit verbreitete Anwendung des pureLRIC-Maßstabs macht sich zwar hinsichtlich der Höhe der Mobilfunkterminierungsentgelte nicht dergestalt bemerkbar, dass diese Entgelte identisch wären. Denn hier lassen sich teilweise noch relativ deutliche Unterschiede erkennen. So betrug im Januar 2019 das Mobilfunkterminierungsentgelt etwa in Zypern 0,48 Eurocent/min, in Griechenland demgegenüber 0,95 Eurocent/min. Identische Terminierungsentgelte sind zwar im Hinblick auf die Entwicklung des Binnenmarkts in der EU bzw. des EWR förderlich, sie sind jedoch nicht zwingende Folge oder auch nur einziges bzw. unmittelbares Ziel einer unionsweit einheitlichen Regulierungspraxis und damit der einheitlichen Anwendung des pureLRIC-Maßstabs. Vielmehr soll durch eine einheitliche Regulierungspraxis zunächst lediglich sichergestellt werden, dass unionsweit die gleichen Maßstäbe angelegt werden und so ein vollständiges Auseinanderklaffen bei der Regulierung eines miteinander eng verbundenen Binnenmarktes innerhalb der Union verhindert wird. Dieses Ziel wird zweifellos am besten gefördert, wenn die Entgelte ebenso wie bei

der weit überwiegenden Mehrheit der Länder der Europäischen Union auf Grundlage eines pureLRIC-Kostenmaßstabs genehmigt werden.

Auch ist das erklärte Ziel der Terminierungsempfehlung die unionsweite Harmonisierung der Terminierungsregulierung. Dabei bezieht sich diese Harmonisierung nicht nur auf die Vorgehensweise selbst, sondern umfasst auch die konkrete Vorgabe, dass Entgelte im Regelfall national und grenzübergreifend symmetrisch sein sollten. In Erwägungsgrund 2 der Terminierungs-Empfehlung heißt es dazu:

„Auch wenn in den meisten Mitgliedstaaten in der Regel auf die eine oder andere Art eine Orientierung an den Kosten vorgesehen ist, sind die Maßnahmen zur Preiskontrolle von Land zu Land nach wie vor uneinheitlich. Auch gibt es eine breite Palette bei der Auswahl der Instrumente zur Feststellung der Kosten und bei der Anwendung dieser Instrumente. Damit wird die Spanne zwischen den in der Europäischen Union auf der Vorleistungsebene geltenden Zustellstellungsentgelten noch größer, was sich nur zum Teil mit nationalen Besonderheiten erklären lässt. Dies wurde auch von der mit dem Beschluss 2002/627/EG der Kommission eingesetzten Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) in ihrem „Gemeinsamen Standpunkt zur Symmetrie von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten“ festgestellt. So haben nationale Regulierungsbehörden vielfach kleineren Betreibern von Fest- oder Mobilfunknetzen höhere Zustellungsentgelte mit der Begründung genehmigt, dass diese Betreiber neu auf dem Markt sind und keine Größeneinsparungen erzielen können und/oder eine andere Kostenstruktur aufweisen. Diese Asymmetrien bestehen sowohl innerhalb nationaler Grenzen als auch grenzübergreifend, wenngleich sie nach und nach abnehmen. Die ERG hat in ihrem gemeinsamen Standpunkt festgestellt, dass die Zustellungsentgelte in der Regel symmetrisch sein sollten und Abweichungen ausreichend begründet werden müssten.“

Die unionsrechtlichen Vorgaben sind demnach zwar auf eine starke Harmonisierung angelegt, es steht ihnen indes nicht entgegen, wenn es trotz Anwendung gleicher Maßstäbe aufgrund der nationalen Gegebenheiten innerhalb der Union zu voneinander abweichenden Ergebnissen – hier in Form von unterschiedlichen Entgelten – kommen kann. Das Ziel einheitlicher Entgelte soll vielmehr erst mit dem unionsweit einheitlichen Mobilfunkzustellungsentgelt auf Basis von Art. 75 EKEK i. V. m Anhang III EKEK erreicht werden.

Dass sich die Entgelte tatsächlich als Folge der einheitlichen Anwendung des pureLRIC-Maßstabs gleichwohl jedenfalls in ihrer (sinkenden) Tendenz angenähert haben und so der Weg zu einem unionsweit einheitlichen Mobilfunkterminierungsentgelt bereits teilweise beschritten ist, stellt sich vielmehr als Nebenfolge ein, die im Hinblick auf das Regulierungsziel nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG förderlich ist. Eine Abkehr von dem pureLRIC-Maßstab würde demgegenüber steigende, sich vom europäischen Durchschnitt in Höhe von 0,73 Euro-cent/min weg bewegende Mobilfunkterminierungsentgelte mit sich bringen und damit die Tendenz zur Vereinheitlichung der Regulierungspraxis und der Anpassung der Entgelthöhen aufbrechen. Daher spricht das Ziel der Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG einschließlich sich annähernder Entgelthöhen deutlich für ein Entgeltniveau auf pureLRIC-Basis.

4.2.1.2.5.3 Ergebnis

Im Ergebnis fördert also ein Entgelt das auf Grundlage des pureLRIC-Kostenmaßstabs berechnet wurde, das Regulierungsziel der Entwicklung des Binnenmarktes in der Europäischen Union, § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG, am besten.

4.2.1.2.6 Vorhersehbarkeit der Regulierung, § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG

Nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG ist bei der Verfolgung der Regulierungsziele die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch zu fördern, dass über angemessene Zeiträume ein einheitliches Regulierungskonzept angewendet wird. National würde vorliegend mit einer fortgesetzten

Anwendung des pureLRIC-Maßstabs gerade ein einheitliches, mit der letzten maßgeblichen Regulierungsverfügung begonnenes Regulierungskonzept beibehalten.

Im Übrigen wird die Vorhersehbarkeit der Regulierung schon im Grundsatz auch dann gefördert, wenn die Bundesnetzagentur als Kostenmaßstab einen solchen zugrunde legt, der den Vorgaben einer entsprechenden EU-Empfehlung folgt, nach der ein pureLRIC-Maßstab im Interesse einer unionsweiten Harmonisierung der Terminierungsregulierung von den Mitgliedsstaaten zur Anwendung gebracht werden soll. Wenn auch nicht zwingend, so dürfte es jedenfalls mangels evidenter Gründe für eine Abweichung von der Empfehlung aus Sicht der Marktteilnehmer zumindest naheliegen und insoweit vorhersehbar sein, dass die Bundesnetzagentur (weiterhin) dieser Empfehlung Folge leistet.

4.2.1.2.7 Gesamtabwägung

Die Beschlusskammer kommt unter Abwägung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Regulierungsziele und -grundsätze sowie des Interesses der Antragstellerin zu dem Ergebnis, dass eine Entgeltgenehmigung unter Anwendung eines nach den Vorgaben der Terminierungsempfehlung heranzuziehenden pureLRIC-Maßstabs, welche die unionsweite Harmonisierung der Vorgehensweise im Hinblick auf die Terminierungsregulierung, mithin den Grundsatz grenzüberschreitender Symmetrie (Erwägungsgrund 2 der Terminierungsempfehlung) berücksichtigt, den widerstreitenden Interessen am besten gerecht wird.

Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass eine andere Vorgehensweise gemäß § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG voraussetzt, dass diese besser geeignet ist als die in § 31 Abs. 1 TKG geregelten Vorgehensweisen, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen. Die widerlegliche Vermutung einer besseren Eignung könnte sich nach der Rechtsprechung des EuGH schon aus der Terminierungsempfehlung selber ergeben. Denn die Regulierungsbehörde ist an die Terminierungsempfehlung zwar nicht gebunden, muss ihr aber nach Art. 19 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie weitestgehend Rechnung tragen. Erlegt die nationale Regulierungsbehörde Preiskontroll- und Kostenrechnungsverpflichtungen im Sinne von Art. 13 der Zugangsrichtlinie auf, hat sie daher grundsätzlich den in der Terminierungsempfehlung gegebenen Hinweisen zu folgen. Nur wenn sie im Rahmen ihrer Beurteilung einer konkreten Situation den Eindruck hat, dass das in dieser Empfehlung empfohlene Modell den Umständen nicht angemessen ist, kann sie unter Angabe ihrer Gründe von ihr abweichen, wenn sie dies aufgrund der tatsächlichen Umstände des konkreten Falles, insbesondere der Besonderheiten des Marktes des betreffenden Mitgliedstaats, für geboten erachtet,

vgl. Urteil v. 15.09.2016, in der Sache C-28/15, Randziffer 33-38.

Dagegen kann von der Regulierungsbehörde nicht der Nachweis verlangt werden, dass mit diesen Verpflichtungen diese Ziele tatsächlich verwirklicht werden können. Eine solche Beweislast würde nämlich außer Acht lassen, dass der Erlass von Verpflichtungen auf einer analytischen Prognose der Marktentwicklung beruht, der für die Lösung der aufgetretenen Wettbewerbsprobleme das Verhalten und/oder die Kosten eines effizienten Betreibers als Ausgangspunkt dienen. Hinsichtlich zukunftsorientierter Maßnahmen ist es unmöglich oder übermäßig schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass mit ihnen die Ziele des Art. 8 der Rahmenrichtlinie tatsächlich verwirklicht werden,

a. a. O., Randziffer 58 f.

Dies kann im Ergebnis hier aber offenbleiben, denn die Abwägung ergibt, dass die Genehmigung der Mobilfunkterminierungsentgelte unter Anwendung eines pureLRIC-Maßstabs und verbunden mit dem Grundsatz symmetrischer Terminierungsentgelte (Erwägungsgrund 2 der Terminierungsempfehlung) auch unabhängig von einer solchen Vermutungswirkung besser zur Erreichung der Regulierungsziele geeignet ist als eine Entscheidung auf Grundlage einer Genehmigung nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG, für deren Bestimmung es ohnehin an ausreichenden Kostenunterlagen fehlte.

Wie ausgeführt, ist die Verfolgung eines pureLRIC-Maßstabs zur Verwirklichung sämtlicher der hier dem Grunde nach in Betracht zu ziehenden Regulierungsziele und -grundsätze besser geeignet – namentlich die Interessen der Verbraucher zu wahren (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG), einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen und nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG), die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) und die Vorhersehbarkeit der Regulierung durch ein einheitliches Regulierungskonzept zu begünstigen – als eine Genehmigung höherer Entgelte (auf Grundlage eines Maßstabs nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG) oder gleich geeignet. Insbesondere die Förderung des Binnenmarktes der Europäischen Union wertet die Beschlusskammer mit Blick auf das in Zukunft bevorstehende unionsweit einheitliche Mobilfunkterminierungsentgelt als sehr gewichtig. Dies folgt daraus, dass im Vergleich zu den derzeit geltenden Mobilfunkterminierungsentgelten mit Einführung des Euroentgelts eine weitere Entgeltabsenkung absehbar ist. Es wäre inkonsistent und würde zu möglicherweise unionsweiten Marktunsicherheiten führen, wenn die Beschlusskammer nach Einführung eines pureLRIC-Maßstabs im derzeit geltenden Genehmigungszeitraum und damit dem Einschlagen des Weges zu einem vollständig harmonisierten Regulierungsrahmen für die Mobilfunkterminierung nun wieder von diesem Weg abrückte und höhere Entgelte genehmigte. Dies ist besonders inkonsistent, wenn davon auszugehen ist, dass der bereits eingeschlagene Weg einer Harmonisierung mit sinkenden Mobilfunkterminierungsentgelten infolge des Euroentgeltes sich fortsetzen wird. Eine solch volatile Regulierung der Mobilfunkterminierung muss im Hinblick auf einen harmonisierten Binnenmarkt der Europäischen Union verhindert werden.

Das Regulierungsziel der Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG bzw. der Regulierungsgrundsatz der Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen nach § 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG verhalten sich vorliegend neutral

Einzig das Anbieterinteresse könnte für die Genehmigung eines höheren Entgelts streiten. Jedoch hat die Antragstellerin keine Kostenunterlagen zum Beleg ihrer Kosten vorgelegt, so dass eine Ermittlung höherer KeL-Entgelt gerade nicht möglich ist. Deshalb kann zu Gunsten der Antragstellerin ihr Anbieterinteresse nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen wären aber auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dem Interesse der Antragsgegnerin ein höheres Gewicht beizumessen als dem Interesse an der Verwirklichung beinahe sämtlicher hier dem Grunde nach in Betracht zu ziehenden Regulierungsziele. Soweit die Antragstellerin im Saldo von einem höheren Entgelt profitieren würde, stünden dem die berechtigten Interessen der insofern gleich belasteten Nachfrager entgegen. Außerdem wird das berechnete Interesse der Antragstellerin durch die Entgeltsymmetrie aller inländischen Mobilfunknetzbetreiber bzw. virtuellen Mobilfunknetzbetreiber, einer Annäherung an das durchschnittliche Entgelte in den anderen Mitgliedsstaaten sowie die Regulierung der Festnetzterminierungsentgelte auf Grundlage der Terminierungsempfehlung nach Überzeugung der Beschlusskammer hinreichend gewahrt.

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

Vorliegend besteht kein Anlass und ist auch von keinem der Beteiligten gefordert worden, dass die Entgelte ergänzend auf Kostenunterlagen oder die unmittelbare Anwendung eines Kostenmodells gestützt werden. Dabei ist eine Korrektur aufgrund von Kostenunterlagen bereits deshalb nicht möglich, weil die Antragstellerin solche Unterlagen nicht vorgelegt hat.

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 Koppelungs- und 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-15/063 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.

4.3.1 Infrastrukturentgelte nach Vergleichsmarktbetrachtung

Die vorrangige Anwendung der Vergleichsmarktmethode im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG erlaubt es, bestimmte im Festnetz der Antragstellerin geltende Koppelungs- und Kollokationsentgelte, namentlich für die Bereitstellung und Überlassung von Intra-Building-Abschnitten sowie für die Überlassung von Zentralen Zeichengabekanälen, auf die Zusammenschaltungsentgelte der MNOs und MVNOs zu übertragen. Dieses Vorgehen entspricht

der langjährigen Praxis der Beschlusskammer und berücksichtigt den Umstand, dass es sich bei den entsprechenden Pauschalen um miteinander vergleichbare Leistungen handelt, die auch gleich bepreist werden sollten.

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

Für PSTN-Zusammenschaltungsleistungen basiert die Höhe der Vergleichsentgelte auf dem Beschluss BK 3c-18/021 vom 19.12.2018. Dort sind für die Bereitstellung eines Intra-Building-Abschnitts je 2 Mbit/s-Verbindung 530,22 €, für die Überlassung ein jährliches Entgelt von 460,57 € und für die Überlassung eines Zentralen Zeichengabekanals ein jährliches Überlassungsentgelt von 118,98 € genehmigt worden. Diese Entgelte beziehen sich auf die Zusammenschaltung an der VE:N am Netz des zugangsgewährenden Unternehmens („Physical Co-location“), zu der die Antragstellerin allein regulatorisch verpflichtet ist. Sie sind auch für die entsprechenden Mobilfunkleistungen der Antragstellerin zu genehmigen.

4.3.2 Aufwandsbezogene Entgelte

Die in der Regulierungsverfügung vom 30.08.2016 geforderte symmetrische Erbringung der Koppelungs- und Kollokationsleistungen war – wie zuletzt – auch im Falle der nicht pauschalierbaren und somit aufwandsbezogen abzurechnenden mobilfunkspezifischen Leistungen angezeigt. Diesen weiteren Zusammenschaltungs-, Konfigurations- und Zusatzleistungen stehen nach Dafürhalten der Beschlusskammer keine betreiberübergreifenden spezifischen Vergleichsleistungen im Festnetzbereich gegenüber.

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.

4.3.3 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 und zwei 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 Änderungsvorbehalt bezüglich der Entgelte für sonstige Zugangsleistungen

Der unter Ziffer 5. des Tenors aufgenommene Änderungsvorbehalt stützt sich auf § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG.

Der Vorbehalt ist angezeigt, weil die genehmigten Entgelte mit Hilfe einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt wurden, der letztlich allein Werte der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH zugrunde lagen. Änderungen dieser Werte werden der Behörde ohne weitere Nachforschungen unmittelbar bekannt werden und ihre Auswirkungen auf den ermittelten Vergleichspreis ohne weiteres zu durchschauen sein. Nicht unerhebliche Abweichungen zwischen den einerseits gegenüber der Festnetzsparte der Telekom Deutschland

GmbH und den andererseits vorliegend genehmigten Entgelten sollten deshalb mittels Widerruf und Neugenehmigung berichtigt werden können. Ein Präjudiz für Entgelte, die mittels einer komplexeren Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt worden sind, ergibt sich daraus nicht.

5.4 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

Scharnagl

Wieners