

**Konsultationsentwurf  
der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

**Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in das  
(virtuelle) Mobilfunknetz der TelcoVillage GmbH**

**(Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2014)**

**geschwärzte Fassung**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung.....</b>	<b>2</b>
<b>B. Beschreibung der relevanten Leistungen .....</b>	<b>4</b>
<b>C. Gang der Ermittlungen.....</b>	<b>5</b>
<b>D. Vorbringen der Parteien.....</b>	<b>7</b>
I. TelcoVillage GmbH.....	7
II. Deutsche Telekom AG/Telekom Deutschland GmbH.....	7
<b>E. Nationale Konsultation .....</b>	<b>9</b>
<b>F. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG.....</b>	<b>10</b>
<b>G. Europäisches Konsolidierungsverfahren.....</b>	<b>11</b>
<b>H. Marktabgrenzung .....</b>	<b>12</b>
I. Sachliche Marktabgrenzung.....	12
1. Gemeinsamer Markt mit Terminierungsleistungen in UMTS- beziehungsweise LTE- Netze?.....	12
2. Kein Einbezug von mobilen Datendiensten .....	12
3. Kein Einbezug von Bündelfunknetzen .....	13
4. Kein Einbezug von Satellitennetzen .....	13
5. Kein Einbezug von WLAN und WiMax als Alternative .....	13
6. Betreiberindividuelle Mobilfunkterminierungsmärkte.....	13
7. Einbezug telefondienstspezifischer Übergabe auf IP-Ebene .....	14
8. Kein Einbezug der diensteneutralen Zusammenschaltung auf IP-Ebene.....	14
9. Kein Einbezug der Festnetzterminierung.....	14
10. Einbezug von MVNO-Netzen.....	14
11. Einbezug der Homezone-Produkte .....	14
12. Einbezug der Anrufsammeldienste .....	15
13. Einbezug von Eigenleistungen.....	18
14. Nennung des sachlich relevanten Marktes.....	18
II. Räumlich relevanter Markt .....	18
III. Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG .....	18
<b>I. Merkmale des § 10 Abs. 2 S.1 TKG .....</b>	<b>20</b>
I. Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken.....	20
II. Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb .....	21
III. Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden.....	21
<b>J. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht.....</b>	<b>24</b>
I. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht eines Anbieters von Anrufsammeldiensten, ohne dass der Anbieter dieser Anrufsammeldienste über ein (virtuelles) Mobilfunknetz, allerdings über ein Festnetz verfügen muss.....	24
1. Marktanteile.....	24
2. Marktzutrittsschranken .....	25
3. Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen .....	25
4. Direkte entgegengerichtete Nachfragemacht der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH.....	25
5. Abgeleitete entgegengerichtete Nachfragemacht .....	27
6. Sonstige Kriterien.....	27
7. Gesamtbewertung.....	28
II. Gesamtschau und Ergebnis.....	28
<b>K. Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht .....</b>	<b>29</b>
<b>L. Anhang: Stellungnahmen interessierter Parteien.....</b>	<b>30</b>

## A. Einleitung

Die vorliegende Untersuchung betrifft Ziffer Nr. 2 der Empfehlung der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2014/710/EU), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 295 vom 11. Oktober 2014, S. 79 ff. (im Folgenden: Märkte-Empfehlung). Unter Ziffer 2 des Anhangs ist folgender Markt aufgeführt: „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“.<sup>1</sup>

Auf Grundlage der die Artikel 14 bis 16 Rahmenrichtlinie<sup>2</sup> umsetzenden §§ 9 bis 11 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) wurden in Bezug auf den hier in Rede stehenden Markt bereits vier Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen.

Die Ergebnisse der Marktdefinition und Marktanalyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 4 Satz 2 TKG am 19.01.2016 letztmalig festgelegt (Az.: BK 1-14/002). Die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur hat in ihrer Festlegung befunden, dass (virtuelle) Mobilfunknetzbetreiber auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für Anrufzustellung in das einzelne (virtuelle) Mobilfunknetz jeweils über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 TKG verfügen.

Am 18.05.2016 ergingen dazu die entsprechenden (vorläufigen) Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur gegenüber drei Mobilfunknetzbetreibern und vier so genannten Mobile Virtual Network Operator (MVNOs), vgl. Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 09/2016 vom 18.05.2016, Mit-Nr. 618 bis 624 mit den korrespondierenden Aktenzeichen BK 3b-15-060 bis -066. Die Festlegung<sup>3</sup> ist gemäß § 13 Abs. 3 TKG jeweils Bestandteil der Regulierungsverfügungen und im Internet auf der Internetseite der Bundesnetzagentur in einer um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigten Version unter dem folgenden Link veröffentlicht (Stand: 24.02.2017):

[http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/BK3-15-0062/BK3-15-0062\\_Marktanalyse\\_Mobilfunk\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015_0001bis0999/BK3-15-0062/BK3-15-0062_Marktanalyse_Mobilfunk_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Nunmehr steht, wie die durchgeführten Ermittlungen bestätigt haben, ein weiteres Unternehmen, nämlich die TelcoVillage GmbH, kurz vor der Aufnahme des Geschäftsbetriebs als Anbieter von Anrufsammeldiensten mittels einer Mobile Dienste Rufnummer auf dem hier relevanten Markt für Anrufzustellung in das einzelne (virtuelle) Mobilfunknetz.

Sofern in diesem Konsultationsentwurf auf Seitenangaben der oben genannten Festlegung verwiesen wird, handelt es sich stets um die Version der Festlegung mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die erläuternde Begründung der Kommission ist nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden, sondern steht in der von der EU-Kommission am 09.10.2014 veröffentlichten Fassung in englischer Sprache zur Verfügung (Commission Staff Working Document, Explanatory Note, Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and services Market ..., SWD(2014) 298).

<sup>2</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 33 (Rahmenrichtlinie).

<sup>3</sup> Im Weiteren wird im Konsultationsentwurf in der Regel der Begriff „Festlegung“ vereinfachend anstelle des umfassenden Begriffs „Festlegung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur“ verwendet.

<sup>4</sup> Hierbei stimmen die Seitenangaben in der Regel mit der um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigten Version der Festlegung nicht überein.

Es war deshalb zu prüfen, ob dieses Unternehmen als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf Markt Nr. 2 eingeordnet werden kann.

Nachfolgend werden

- zunächst die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. Kapitel B),
- der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. Kapitel C),
- die wichtigsten Marktteilnehmer und deren Vorbringen dargelegt (vgl. Kapitel D),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. Kapitel E),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (vgl. Kapitel F),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. Kapitel G),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kapitel H),
- daran anschließend die Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG in Bezug auf die Märkte dargelegt (vgl. Kapitel I),
- die Existenz beträchtlicher Marktmacht geprüft (vgl. Kapitel J),
- abschließend die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht genannt (vgl. Kapitel K).

## **B. Beschreibung der relevanten Leistungen**

Hinsichtlich der Beschreibung der relevanten Leistungen wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Festlegung BK 1-14/002 der Präsidentenkammer vom 19.01.2016 (Kapitel B) verwiesen.

Dies gilt für die Beschreibung der relevanten Leistungen anhand der Märkte-Empfehlung der Kommission ebenso wie für die Beschreibung der Netzstrukturen und Netztechnologien des Mobilfunknetzes sowie die Art der Zusammenschaltung mit einem Mobilfunknetz in Deutschland.

Auch im Hinblick auf die von der TelcoVillage GmbH speziell angebotene Leistung eines Sonstigen Mobilien Dienstes in Form eines Anrufsammeldienstes (Anrufsammeldienst) wird an der Leistungsbeschreibung auf den Seiten 18 ff. der Festlegung BK 1-14/002 der Präsidentenkammer vom 19.01.2016 festgehalten. Nichtsdestotrotz wird an dieser Stelle das Angebot der TelcoVillage GmbH zur besseren Verständlichkeit der weiteren Ausführungen kurz beschrieben.

Die TelcoVillage GmbH bietet nach eigenen Angaben einen sonstigen Mobilien Dienst in Form eines Anrufsammeldienstes (ASD) an. Das Unternehmen möchte den Nutzern von neuartigen mobilen Endgeräten (z. B. Tablets, iPads®, iPods® u. a.) ermöglichen, u. a. Telefongespräche in öffentliche Netze zu führen und aus diesen zu empfangen. Jedem Teilnehmer werde eine individuelle Mobilrufnummer aus dem beantragten Rufnummernbereich zugewiesen und ausgeleitet. Da es sich hierbei um mobile Endgeräte handelt, welche u. a. spezifische Mobilienleistungen (z. B. SMS) unterstützen sollen, seien Rufnummern aus dem Mobilnummernblock gewählt worden.

Der Anrufsammeldienst, der von der TelcoVillage GmbH angeboten wird, ist gekennzeichnet durch die Eigenschaften, die im Rahmen der Festlegung BK 1-14/002 u. a. in Kapitel B.II.5. dargelegt wurden. Die TelcoVillage GmbH fällt unter die dort beschriebene Variante, dass der Anbieter des Anrufsammeldienstes auch ohne die Beteiligung eines (virtuellen) Mobilfunknetzbetreibers für „Rufnummern für Mobile Dienste“ zuteilungsberechtigt ist. Der Anbieter eines Anrufsammeldienstes kann demnach den Anruf unmittelbar selber entgegennehmen und dann – nach einer entsprechenden Wandlung der Telefonnummer – in das eigentliche Zielnetz übergeben. Grundlage für diese Möglichkeit bildete die Änderung des Nummernplanes vom 11.09.2013 mit Wirkung zum 20.09.2013.<sup>5</sup> Der Anrufsammeldienst der TelcoVillage GmbH zeichnet sich – wie jeder andere Anrufsammeldienst auch – dadurch aus, dass er dem Kunden unter einer Mobile Dienste Nummer die Erreichbarkeit an mehreren Endgeräten (ggf. auch gleichzeitig) anbietet. Die TelcoVillage GmbH ist hierbei – jedenfalls bislang – weder als Mobilfunknetzbetreiber noch als MVNO aktiv, sondern lediglich als Festnetzbetreiber.<sup>6</sup>

Die Festlegung zu Markt Nr. 2 ist – wie bereits schon in Kapitel A ausgeführt – auf der Internetseite der Bundesnetzagentur in einer um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigten Version unter dem folgenden Link veröffentlicht:

[http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/BK3-15-0062/BK3-15-0062\\_Marktanalyse\\_Mobilfunk\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015_0001bis0999/BK3-15-0062/BK3-15-0062_Marktanalyse_Mobilfunk_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

---

<sup>5</sup> Für Einzelheiten hierzu wird auf die Festlegung BK 1-14/002, Seite 19 verwiesen.

<sup>6</sup> Zur Netzbetreibereigenschaft der TelcoVillage GmbH wird auf die Ausführungen in Kapitel H.I.12 verwiesen.

## C. Gang der Ermittlungen

Zur Aufklärung des Sachverhalts wurde mit Schreiben vom 28.06.2016 an die TelcoVillage GmbH ein formelles Auskunftersuchen gemäß § 127 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 TKG mit Frist bis zum 29.07.2016 gesandt. Dieses beinhaltete zu einem geringen Teil auch einige Auskünfte auf freiwilliger Basis. Das Unternehmen TelcoVillage GmbH war bereits Adressat des letzten Auskunftersuchens vom 03.07.2014, blieb aber bei der letzten Festlegung insofern unberücksichtigt, da es angegeben hatte, dass es den Wirkbetrieb noch nicht aufgenommen hatte, zumal auch die weiteren damaligen Recherchen der Bundesnetzagentur mit Stand Juni 2015 zu demselben Ergebnis kamen.

Hintergrund des Auskunftersuchens war die Frage, inwieweit die Öffnungsklausel der Festlegung BK 1-14/002 der Präsidentenkammer vom 19.01.2016 für den Bereich der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen insbesondere unter Berücksichtigung eventuell vorhandener Anhörungsrechte des mutmaßlichen Anbieters TelcoVillage GmbH Anwendung findet. Die Bundesnetzagentur ist zu dem Ergebnis gekommen, dass im Rahmen einer so genannten „Kurzfestlegung“ eine speziell auf dieses Unternehmen zugeschnittene Feststellung der beträchtlichen Marktmacht erfolgen sollte.

Dafür spricht insbesondere die Existenz der europäischen Rechtsnorm Nr. 6 lit. d) der Empfehlung 2008/850/EG. Diese Vorschrift besagt, dass Maßnahmenentwürfe, die einen relevanten Markt betreffen, der bereits analysiert wurde und für den in Bezug auf andere Unternehmen schon eine Notifizierung erfolgt ist, in einem Kurznotifizierungsformular mitgeteilt werden sollen, falls die nationale Regulierungsbehörde damit anderen Unternehmen bereits ähnliche Verpflichtungen auferlegt hat, ohne die bei der vorherigen „(Haupt-)Notifizierung“ angewandten Grundsätze inhaltlich zu verändern. Der Anwendungsbereich dieser Norm ist demnach eröffnet, da bereits eine vollumfängliche Marktdefinition und Marktanalyse („Hauptfestlegung“) mit der Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit und der Nennung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht erfolgt ist (Festlegung der Präsidentenkammer BK 1-14/002 vom 19.01.2016). Die hier vorliegende Fallkonstellation deckt sich auch inhaltlich mit Erwägungsgrund (15) der Empfehlung 2008/850/EG, der lautet: „Es kann vorkommen, dass nationale Regulierungsbehörden bei bestimmten Märkten (insbesondere Anrufzustellungsmärkten) zu dem gleichen Schluss kommen wie bei einer vorherigen Prüfung und nun weiteren Betreibern mit ähnlichem Kundenstamm oder Gesamtumsatz wie jene Betreiber, denen bei einer vorherigen Untersuchung bereits Verpflichtungen auferlegt worden waren, (z. B. Markteinsteigern) Verpflichtungen auferlegen möchten, die sich inhaltlich nicht von den bereits notifizierten Maßnahmen unterscheiden. Für solche Maßnahmenentwürfe sollte das Kurznotifizierungsformular verwendet werden.“

Der Aufbau des Auskunftersuchens orientiert sich bis auf die Herausnahme des damaligen Kapitels B (Fragebogen an Mobilfunknetzbetreiber) im Wesentlichen an dem bereits im Rahmen der Festlegung BK 1-14/002 ergangenen Auskunftersuchens, das – wie bereits oben angeführt – damals auch die TelcoVillage GmbH erhalten hat. Von diesem letzten Auskunftersuchen wurden sämtliche unternehmensbezogene Fragestellungen übernommen. Ferner wurde der TelcoVillage GmbH eine geschwärzte Fassung der Festlegung BK 1-14/002 mit der Möglichkeit beigelegt, zu den darin aufgestellten Grundsätzen hinsichtlich Leistungsbeschreibung, Marktdefinition und Regulierungsbedürftigkeit Stellung zu nehmen. Der Inhalt des Fragebogens lässt sich wie folgt beschreiben:

Das Auskunftersuchen gliedert sich in drei Teile A, B und C. Der Fragebogen A umfasst den Allgemeinen Teil mit einer Beschreibung der relevanten Leistungen sowie Fragen zu Kontaktdaten, Angebot, Gesamtumsatz des Unternehmens beziehungsweise Konzerns und gesellschaftsrechtlichen Verbundenheiten. Im Anschluss daran richtet sich der Fragebogen B an so genannte Mobile Virtual Network Operator (MVNO) beziehungsweise Mobile Virtual Network Enabler (MVNE) beziehungsweise Anbieter Sonstiger Mobiler Dienste (Anrufsammeldienst) und der Fragebogen C an Nachfrager der hier relevanten Anrufzustellungsleis-

tung in (virtuelle) Mobilfunknetze. Es wurden hierbei nicht nur Daten zu Umsätzen und Absätzen, die in diesem Bereich erzielt wurden, erhoben, sondern auch Angebots- und Preisstrukturen, Einschätzungen der Unternehmen zu der Substituierbarkeit sowie Kosten und Menge der Nachfrage von Terminierungsleistungen auf dem betrachteten Markt. Zudem wurden Fragen zu den Wettbewerbsbedingungen und zu möglichen Wettbewerbsproblemen in dem hier relevanten Bereich, zur Regulierungsbedürftigkeit sowie zu den Zielen und Grundsätzen der Regulierung adressiert.

Das Auskunftersuchen wurde der TelcoVillage GmbH erfolgreich zugestellt. Das Unternehmen hat das Auskunftersuchen mit Schreiben vom 18.07.2016 beantwortet.

Im Rahmen der Auswertung des Auskunftersuchens sind zur Aufklärung des Sachverhalts diverse Gespräche mit der TelcoVillage GmbH auch aufgrund der sich zum Teil widersprechenden Angaben erforderlich gewesen; zudem wurden auch Gespräche mit der Deutsche Telekom AG/Telekom Deutschland GmbH zur gleichen Thematik geführt. Die Aufklärung des Sachverhalts und die damit einhergehende Klärung offener Fragen haben sich hierbei bis in das 1. Quartal 2017 erstreckt.

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich alle Aussagen und Zahlenangaben dieser Analyse immer auf die Ergebnisse der im Rahmen der Ermittlungen durchgeführten Datenerhebung. Alle Angaben sind somit auf dasjenige Unternehmen beschränkt, das sich an der Datenerhebung beteiligt hat.

## D. Vorbringen der Parteien

### I. TelcoVillage GmbH

Das Unternehmen TelcoVillage GmbH hat am 25.07.2016 geantwortet, wobei hier nur die wesentlichen Aspekte der Antwort dargestellt sind, die zur Klärung der Frage erforderlich sind, ob das Unternehmen als Anbieter von Mobilfunkterminierungsleistungen im Sinne des Marktes Nr. 2 der Märkte-Empfehlung in Frage kommt.

In dem Antwortschreiben teilte die TelcoVillage GmbH mit, dass es lediglich einen sonstigen mobilen Dienst in Form eines Anrufsammeldienstes (ASD) bundesweit anbiete, bei dem der Kunde frei festlegen könne, auf welchen Anschluss der Anruf geleitet werden soll. Zudem führte das Unternehmen aus, dass es weder als Mobilfunknetzbetreiber beziehungsweise MVNO noch als Festnetzbetreiber tätig sei. Darüber hinaus biete es bereits eine IP-basierte Netzzusammenschaltung an.

Bisher seien keine Umsätze erzielt worden, da sich bislang kein Kunde für das Angebot der TelcoVillage GmbH entschieden habe. Ausschlaggebend hierfür sei die Nichterreichbarkeit der Rufnummern aus anderen Netzen aufgrund einer Nachfrageverweigerung der Netzbetreiber. So sei die Telekom Deutschland GmbH bislang nicht dazu bereit gewesen, mit der TelcoVillage GmbH eine Netzzusammenschaltung zu vereinbaren. Zudem sehe sich das Unternehmen einer entgegengerichteten Nachfragemacht der Verhandlungspartner ausgesetzt. Letztlich könnte die TelcoVillage GmbH den Dienst nicht anbieten, da das Unternehmen für die Erbringung der Leistung auf die Terminierung in andere Netze angewiesen sei.

In weiteren Schreiben stellte die TelcoVillage GmbH im Gegensatz zur Antwort zum Auskunftersuchen klar, dass das Unternehmen zur technischen Implementierung des angebotenen Anrufsammeldienstes (ASD) sowohl die benötigte IT-Infrastruktur als auch ein öffentliches Telekommunikationsnetz betreibe. So sei das Unternehmen als Festnetzbetreiber tätig. Zudem habe man Vereinbarungen mit internationalen Netzbetreibern abgeschlossen, um Anrufe in die nationalen und internationalen Netze zu terminieren; so sei u. a. eine derartige Vereinbarung mit **[BuG]** getroffen worden. Diese Leistung nutze man derzeit für **[BuG]**.

Des Weiteren teilte das Unternehmen am 16.11.2016 auf Nachfrage der Bundesnetzagentur mit, dass es eine telefondienstspezifische IP-basierte Zusammenschaltung anbiete und eine **[BuG]** mit dem Netz der TelcoVillage GmbH nicht möglich sei.

Hinsichtlich der Zielkonfiguration des Telekommunikationsnetzes der TelcoVillage GmbH sowie konkreter Zusammenschaltungen mit anderen Netzbetreibern führte das Unternehmen mit Schreiben vom 07.12.2016 und 08.12.2016 aus, dass das Telekommunikationsnetz **[BuG]** implementiert sei. Bislang verfüge das Unternehmen ausschließlich über Zusammenschaltungen mit internationalen Netzbetreibern (**[BuG]**). Des Weiteren beabsichtige das Unternehmen, innerhalb **[BuG]** vorzunehmen. Die vertragliche Vereinbarung mit **[BuG]** (Stand: Dezember 2016).

### II. Deutsche Telekom AG/Telekom Deutschland GmbH

Die Deutsche Telekom AG teilte mit Schreiben vom 23.09.2016 mit, dass nach ihrer Auffassung das Unternehmen Telco Village GmbH kein Netzbetreiber sei und sich die Zusammenschaltungsverhandlungen deshalb als schwierig erwiesen. Daher dürfe das Unternehmen nicht in den Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung einbezogen werden.

Im Nachgang zu den unter D.I. aufgeführten diversen Schreiben der Telco Village GmbH wurde der Deutsche Telekom AG zur Aktualisierung beziehungsweise zur weiteren Erläuterung des Sachverhaltes von Seiten der Bundesnetzagentur die Möglichkeit eingeräumt, erneut Stellung zu beziehen. In der Stellungnahme vom 10.02.2017 führte die Deutsche Tele-

kom AG unter anderem aus, dass die Annahme, dass auch solche Anbieter dem Markt zuzuordnen seien, die erstens kein eigenes Mobilfunknetz betreiben und die zweitens auch nicht die Dienste eines (echten) Mobilfunknetzbetreibers in Anspruch nehmen, unzutreffend sei.

Als einziger Gesichtspunkt, unter dem ein Anbieter wie die Telco Village GmbH mit einem Mobilfunknetzbetreiber vergleichbar sei, bleibe die Tatsache der Zuweisung einer Rufnummer für Mobile Dienste. Dieser Umstand reiche jedoch gerade nicht aus, um eine Zuordnung zum relevanten Markt zuzulassen. Sähe man dies anders, so gäbe die Nummerierung Maß für den Zuschnitt der Märkte gemäß der Märkte-Empfehlung.

Es widerspräche auch dem Regulierungsziel der Sicherstellung von chancengleichem Wettbewerb, denn diese Anbieter bekämen durch eine solche Regulierungspraxis die Wahl, sich einen Zugangsanspruch gegen heutige Netzbetreiber dadurch zu verschaffen, dass sie sich Rufnummern zuteilen ließen und pro forma die Voraussetzungen für ein öffentliches Telekommunikationsnetz erfüllten.

Darüber hinaus widerspräche eine solche Regulierungspraxis auch dem Ziel der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Netze der nächsten Generation. Denn über eine Zugangsmöglichkeit zu Infrastrukturen ohne andere Voraussetzungen als die oben aufgeführten bestehe kaum ein Anreiz, selbst in Infrastrukturen zu investieren. Bei den Netzbetreibern, die bereits investiert hätten, entwerte es die Infrastrukturinvestitionen noch nachträglich.

**E. Nationale Konsultation**

(Leer).

**F. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG**

(Leer).

**G. Europäisches Konsolidierungsverfahren**

(Leer).

## H. Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien<sup>7</sup> die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 TKG i. V. m. Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie (RRL).<sup>8</sup>

Hinsichtlich der rechtlich relevanten Wirkung der Märkte-Empfehlung auf den Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur<sup>9</sup> wird auf die Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016 verwiesen. Die Märkte-Empfehlung geht von der Marktabgrenzung „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ aus.

Nachfolgend wird überprüft, ob der Märkte-Empfehlung gefolgt wird, oder ob es aufgrund nationaler Besonderheiten gerechtfertigt erscheint, von der Märkte-Empfehlung abzuweichen.

## I. Sachliche Marktabgrenzung

Die Märkte-Empfehlung geht von der Marktabgrenzung „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“ aus. Hiervon ausgehend wird im Folgenden überprüft, ob in sachlicher Hinsicht diese Abgrenzung inhaltsgleich übernommen werden kann, oder ob nationale Besonderheiten bestehen, die ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung unumgänglich erscheinen lassen.

Hinsichtlich der sachlichen Marktabgrenzung wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016 verwiesen.

### 1. Gemeinsamer Markt mit Terminierungsleistungen in UMTS- beziehungsweise LTE-Netze?

Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich die in der Festlegung BK 1-14/002 vorgenommene Abgrenzung eines einheitlichen Marktes für Sprachterminierungen über GSM-, UMTS- sowie LTE-Netze geändert haben könnte.

Eine Einbeziehung der Sprachterminierung über GSM-, UMTS- und LTE-Netze in den Markt für die Anrufzustellung entspricht zudem weiterhin der Auffassung der Kommission, die in der Arbeitsunterlage zur Märkte-Empfehlung 2014 ausdrücklich klarstellt, dass der Vorleistungsmarkt für die Mobilfunkterminierung in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Technologieneutralität alle Netzwerktechnologien, wie 2G, 3G - UMTS, 4G - LTE umfasst.<sup>10</sup>

### 2. Kein Einbezug von mobilen Datendiensten

Auch ist – wie bisher – weiterhin davon auszugehen, dass der Markt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen weder die Terminierung von SMS-Diensten und Datendiensten

<sup>7</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Leitlinien), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. C 165/6.

<sup>8</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Rahmenrichtlinie), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. L 108/33.

<sup>9</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07.

<sup>10</sup> Commission staff working document, explanatory note, SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, Randnummer 4.1.3., “In line with a technology-neutral approach ..... the wholesale mobile termination market comprises all mobile network topologies, 2G, 3G - UMTS, 4G - LTE and, if appropriate, any other networks operated in the Member States, such as CDMA networks. It includes call termination irrespective of where the call originates (national, international, fixed and mobile).”

ohne Sprachzweck noch die Terminierung von reiner intermaschineller Kommunikation (M2M) umfasst.

### **3. Kein Einbezug von Bündelfunknetzen**

Zudem wird weiterhin davon ausgegangen, dass Substitutionsbeziehungen zum Markt des digitalen zellularen Mobilfunks wenig oder zu wesentlichen Teilen nur einseitig ausgeprägt sind. Insofern bilden Bündelfunk und digitaler zellulärer Mobilfunk – wie bisher auch – keinen gemeinsamen Markt.

### **4. Kein Einbezug von Satellitennetzen**

Auch gilt weiterhin die Feststellung, dass GSM-/UMTS-Mobilfunk und Satellitenfunk keine relevanten Substitutionsbeziehungen aufweisen und insofern keinen gemeinsamen Markt bilden.

### **5. Kein Einbezug von WLAN und WiMax als Alternative**

Wie bisher stellen WLAN<sup>11</sup> und/oder WiMax-Netze<sup>12</sup> weiterhin keine Alternative zur Terminierung in einzelnen Mobilfunknetzen dar und bilden insofern keinen gemeinsamen Markt.

### **6. Betreiberindividuelle Mobilfunkterminierungsmärkte**

Für die Untersuchung von Anrufzustellung in einzelnen (virtuellen) Mobilfunknetzen stellt sich auch hier erneut die Frage, ob die einzelnen Netze der in Deutschland tätigen (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber verschiedenen sachlich relevanten Märkten angehören oder einheitlich unter einem gemeinsamen Markt zu betrachten sind.

Als Ergebnis ist – entsprechend der Festlegung BK 1-14/002 – festzuhalten, dass sowohl aus der Sicht der Nachfrager als auch aus der Sicht der Anbieter eine Austauschbarkeit der Anrufzustellung in ein einzelnes (virtuelles) Mobilfunknetz mit der Anrufzustellung in ein anderes, einzelnes (virtuelles) Mobilfunknetz weiterhin nicht gegeben ist.

So können aus Sicht der nachfragenden Netzbetreiber, wie auch bislang, alle Terminierungen, die in einem Netz ausgeführt werden, zu einem Produkt zusammengefasst werden, ohne dass zu berücksichtigen ist, in welchem Netz die Verbindungen generiert worden sind. Zudem scheidet eine direkte Angebotssubstitution aus den in der Festlegung BK 1-14/002 genannten Gründen (kein Zugriff auf SIM-Karten eines anderen Mobilfunknetzbetreibers; gleichzeitiger Betrieb von zwei SIM-Karten in einem Mobiltelefon führt nicht zur Anrufzustellung in zwei Netzen; fehlender Zugriff auf SIM-Karten fremder Mobilfunknetze; Verbot der Nutzung von GSM-Gateways) aus, da nur der Netzbetreiber, bei dem der Teilnehmer angeschlossen ist, ein Gespräch an diesen Teilnehmer zustellen kann. Aus diesem Grunde kann keine unmittelbare Angebotssubstitution der Terminierungsleistung zu einem bestimmten Teilnehmer durch einen anderen Kommunikationsbetreiber stattfinden. Des Weiteren stellt Voice over Internet Protocol (VoIP) für den Bereich des Mobilfunks auch weiterhin zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein vollwertiges Substitut dar. Daher werden VoIP-Dienste weiterhin nicht als mögliche vollwertige Substitute gewertet und sind nicht Teil des relevanten Marktes. Sollten die jetzt festgestellten Ergebnisse nicht mehr den tatsächlichen Marktgegebenheiten entsprechen, könnte eine diesbezügliche Überprüfung von Marktdefinition und –analyse nach § 14 Abs. 1 Alt. 1 TKG erforderlich werden.

Eine Austauschbarkeit könnte allerdings aufgrund des Vorliegens homogener Wettbewerbsbedingungen denkbar sein. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass es – wie bereits in der Festle-

---

<sup>11</sup> Wireless Local Area Network.

<sup>12</sup> Worldwide Interoperability for Microwave Access. WiMax wurde ursprünglich für kostengünstige Telefonanschlüsse in entlegenen Regionen entwickelt.

gung BK 1-14/002 ausgeführt – mangels homogener Wettbewerbsbedingungen für Terminierungsleistungen in die Mobilfunknetze weiterhin keinen sachlichen gemeinsamen Markt für Mobilfunkterminierungsleistungen gibt, so dass in Übereinstimmung mit der Märkte-Empfehlung jedes Mobilfunknetz als eigener gesonderter Markt betrachtet wird.

Im Übrigen deckt sich das Ergebnis weiterhin mit den Ermittlungsergebnissen der Kommission zur aktuellen Märkte-Empfehlung. Maßgeblich für die Einschätzung der Kommission ist, dass der Betreiber (des Ausgangsnetzes) die Anrufzustellung in einem bestimmten Netz nach wie vor nicht von einer anderen Quelle beziehen kann.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass, solange Terminierungen in das Netz eines Mobilfunknetzbetreibers nicht durch einen anderen Betreiber ersetzt werden können, die Betrachtung von Einzelnetzen weiterhin angemessen ist.

## **7. Einbezug telefondienstspezifischer Übergabe auf IP-Ebene**

Die Bundesnetzagentur bleibt bei dem Ergebnis der Festlegung BK 1-14/002, dass Zusammenschaltungsleistungen, die telefondienstspezifisch auf IP-Ebene übergeben werden, den jeweils technologie-neutral abzugrenzenden Märkten für die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze zuzurechnen sind.

## **8. Kein Einbezug der diensteneutralen Zusammenschaltung auf IP-Ebene**

Ein Einbezug der diensteneutralen Zusammenschaltung auf IP-Ebene in den hier sachlich relevanten Markt kommt also – wie bisher auch – schon deswegen nicht in Betracht, weil die IP-Zusammenschaltung nicht dienstespezifisch erfolgt und deshalb keine, nur ausschließlich auf den Telefondienst bezogene Leistung ableitbar ist.

Daher bleibt die Bundesnetzagentur bei dem Ergebnis der Festlegung BK 1-14/002, dass der sachlich relevante Markt keine diensteneutralen paketvermittelnden Sprachterminierungen mit Übergabeschnittstelle IP in die Mobilfunknetze beinhaltet.

## **9. Kein Einbezug der Festnetzterminierung**

Auch sind – wie bisher – Terminierungsleistungen, die über Mobilfunknetze erbracht werden, weiterhin anderen Märkten zuzurechnen als festnetzbasierten Terminierungsleistungen. Dies bereits in den vorhergehenden Marktanalyseverfahren ermittelte Ergebnis steht weiterhin in Übereinstimmung mit der Einschätzung der Märkte-Empfehlung der Kommission, die beide Leistungen – wie auch zuvor – weiterhin zwei eigenständigen Märkten zurechnet.

## **10. Einbezug von MVNO-Netzen**

Auch Unternehmen, die als so genannte Full-MVNO auf dem Markt im oben definierten Sinne<sup>13</sup> auftreten, sind weiterhin der hier definierten Marktkategorie der Anbieter von Mobilfunkterminierungsleistungen zuzurechnen.

## **11. Einbezug der Homezone-Produkte**

Da sich im Vergleich zu den letzten Marktanalysen keine (technischen) Änderungen ergeben haben, wird aus den oben genannten Gründen auch gegenwärtig – wie schon zuvor – weiterhin kein getrennter Markt für die Homezone-Produkte angenommen. Die beiden Varianten

---

<sup>13</sup> Dieses Ergebnis wird auch von der Kommission unter Punkt 4.1.3 ihrer Erwägungsgründe zu der neuen Märkte-Empfehlung noch einmal ausdrücklich bestätigt. Vgl. Commission Staff Working Document, Explanatory Note, SWD(2014) 298, S. 28: „As regards the market for mobile termination, this is composed of the markets for termination offered by each MNO and full MNVO that can negotiate call termination charges with other mobile operators independent of their host mobile network operator.”

im Endkundenprodukt führen nicht zu einer technisch anderen Terminierungsleistung. Die Tatsache, dass der Mobilfunkterminierung eine so genannte „Scheinterminierung“ über das Verbindungsnetz des Kooperationspartners vorgeschaltet ist, ändert nichts daran, dass letztlich weiterhin eine Terminierung in das jeweilige Mobilfunknetz der Homezone-Anbieter erfolgen muss, damit die Verbindung zum Endkunden aufgebaut werden kann.

Dies bedeutet, dass auch die Anrufzustellung für die geographische Rufnummer keinen eigenständigen Markt bildet, sondern – wie bisher auch – weiterhin Teil des Marktes Anrufzustellung im Mobilfunknetz des jeweiligen Anbieters ist.<sup>14</sup>

## **12. Einbezug der Anrufsammeldienste**

Da die TelcoVillage GmbH als Anbieter von Anrufsammeldiensten tätig ist, werden nachfolgend die wesentlichen Aspekte der Marktabgrenzung der letzten Festlegung BK 1-14/002 und ggf. erforderliche Ergänzungen zur besseren Veranschaulichung kurz wiedergegeben beziehungsweise dargestellt.

Bei Anrufsammeldiensten erhält der Endnutzer für die Inanspruchnahme eines Anrufsammeldienst-Produkts eine Mobilfunkrufnummer, über die er entsprechend seinen Vorstellungen für sämtliche oder für einen bestimmten Teil potenzieller Anrufe und Nachrichten erreichbar ist.

Im Rahmen der letzten Festlegung BK 1-14/002 wurde festgestellt, dass Terminierungsleistungen zu so genannten Anrufsammeldiensten dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.

Diese umfassten hierbei verschiedene Fallkonstellationen:

### Fallkonstellation A – Übergabe an einen (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber

Übermittelt der Endkunde ein Telefongespräch von seinem Festnetz- oder Mobilfunkanschluss aus, übernimmt der Mobilfunknetzbetreiber beziehungsweise Full-MVNO dieses Gespräch über eine bestehende Netzzusammenschaltung und übergibt sie über sein Mobilfunknetz an die Infrastruktur des ASD-Anbieters. In dieser Fallkonstellation ist die Verbindung insoweit zunächst einem (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber zu übergeben. Dieser übergibt die Verbindung dann an den Anbieter des Anrufsammeldienstes weiter.

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die eine andere Einschätzung der Situation rechtfertigen würden. Die beschriebene Fallkonstellation ist damit weiterhin dem Bereich der Terminierung in einzelne Mobilfunknetze zuzuordnen.

Da der ASD-Anbieter in dieser Fallkonstellation den Anruf zwar entgegennimmt, aber die entsprechende Anrufzustellung auf die SIM-Karte gerade nicht vom ASD-Anbieter selbst vorgenommen wird, sondern von einem Dritten bewerkstelligt wird, handelt es sich um eine „Scheinterminierung in ein Mobilfunknetz“. Für den Nachfrager der Terminierungsleistung ist dieser Umstand weder ersichtlich noch ist eine Umgehung möglich.

### Änderung des Nummernplanes (Fallkonstellationen B bis D)

Im Gegensatz zur Fallkonstellation A ist der Anbieter des Anrufsammeldienstes auch ohne die Beteiligung eines (virtuellen) Mobilfunknetzbetreibers zuteilungsberechtigt. Der Anbieter eines Anrufsammeldienstes kann nunmehr den Anruf unmittelbar selber entgegennehmen

---

<sup>14</sup> Das BVerwG hat im Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 15.07, S. 16 f. die Marktabgrenzung der Bundesnetzagentur in Bezug auf das Homezone-Produkt Genion der heutigen Telefónica Germany GmbH & Co. OHG nicht als sachwidrig erachtet. Insbesondere hat das Gericht festgestellt, dass die Wertung der Bundesnetzagentur, die die Genion-Terminierung als eine normale Mobilfunkterminierung erscheinen lasse, als Ausfluss des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums rechtlich hinzunehmen sei.

und dann – nach einer entsprechenden Wandlung der Telefonnummer – in das eigentliche Zielnetz übergeben

Infolge dessen kann der ASD-Anbieter mit den ihm zugeteilten Mobilfunknummern nicht nur den Mobilfunknetzbetreiber als Vertragspartner wechseln, sondern theoretisch sogar die Dienste eines Festnetzbetreibers in Anspruch nehmen beziehungsweise die Terminierung über das (mobile) öffentliche Internet realisieren. Zudem ist eine Zusammenarbeit des ASD-Anbieters mit einem Festnetzbetreiber oder einem Betreiber des Zugangs zum öffentlichen Internet denkbar, der innerhalb seines Festnetzes beziehungsweise beim Übergang zum Internet die Rufnummer umwandeln und das Telefongespräch weiterleiten lässt. Vor diesem Hintergrund ist erneut zu prüfen, inwieweit Verbindungen, die dem ASD-Anbieter direkt übergeben werden und der kein eigenes (virtuelles) Mobilfunknetz betreibt, dem relevanten Markt für die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze zuzuordnen sind (Fallkonstellationen B bis D).

Voraussetzung für das Tätigwerden auf dem hier sachlich relevanten Markt ist, dass das Unternehmen TelcoVillage GmbH zumindest als Festnetzbetreiber einzustufen ist, da die hier relevanten Zusammenschaltungsleistungen nur von Netzbetreibern und nicht von Diensteanbietern erbracht werden können. Gemäß § 3 Nr. 27 TKG versteht man unter einem Telekommunikationsnetz die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitweeinrichtungen sowie anderweitigen Ressourcen, einschließlich der nicht aktiven Netzbestandteile, die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische und andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich Satellitennetzen, festen, leitungs- und paketvermittelten Netzen, einschließlich des Internets, und mobilen terrestrischen Netzen, Stromleitungssystemen, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netzen für Hör- und Fernsehfunksowie Kabelfernsehnetzen, unabhängig von der Art der übertragenen Information. Als Betreiber eines derartigen Telekommunikationsnetzes einzustufen ist ein Unternehmen dann, wenn es mehr als zwei Übertragungswege und mindestens eine Vermittlungsstelle betreibt (vgl. Beschluss BK 4d-01-02/Z 19.07.01 vom 28.09.2001, II.4.a, S. 5, in dem die Voraussetzungen für die Einstufung eines Unternehmens als Netzbetreiber aufgeführt sind).

Überträgt man diese Klassifizierung auf die TelcoVillage GmbH, ergibt sich folgender Sachverhalt:

1. Spätestens zum Zeitpunkt der Zusammenschaltung mit einem Netzbetreiber müssen von der TelcoVillage GmbH mehr als zwei Übertragungswege und mindestens eine Vermittlungsstelle betrieben werden.
2. Das Netz der TelcoVillage GmbH befindet sich zum Teil noch im Aufbau. Ausreichend für eine Anordnung der Zusammenschaltung ist auch, dass sich dieses Netz erst in der Planung befindet und noch nicht in Betrieb genommen werden kann, ohne dass nicht gleichzeitig eine Zusammenschaltung erfolgt (vgl. Verweis auf den Beschluss BK 4 98-004/ Z 03.06.98 vom 12.08.1998, II.3b), S. 10 f.).

Gemäß den Ausführungen der TelcoVillage GmbH bezüglich der bereits vorhandenen und noch geplanten Zusammenschaltungen (vgl. Kapitel D.I) geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass die TelcoVillage GmbH als Festnetzbetreiber einzustufen ist. So hat die TelcoVillage GmbH dargelegt, dass sie über mindestens **[BuG]** verfügt und dementsprechend auch eine Vermittlungsstelle betreiben dürfte. Selbst wenn man die Auffassung vertritt, dass sie derzeit noch keine Vermittlungsstelle betreibt, dürfte der Betrieb einer solchen mit der derzeit noch geplanten und gegebenenfalls dann realisierten Zusammenschaltung mit der Telekom Deutschland GmbH spätestens gegeben sein. Es liegen der Bundesnetzagentur keine Anhaltspunkte vor, dass diese Angaben nicht zutreffend sein könnten.

Im Vergleich zur letzten Festlegung BK 1-14/002 bietet nach dem Kenntnisstand der Bun-

desnetzagentur nunmehr die TelcoVillage GmbH als ASD-Anbieter, der selbst nicht zugleich auch Betreiber eines telefondienstspezifischen (virtuellen) Mobilfunknetzes ist, ein solches Produkt tatsächlich auf dem Markt an.

Unter Berücksichtigung der Klassifizierung der TelcoVillage GmbH als Festnetzbetreiber werden die Fallkonstellationen B bis D betrachtet.

- Fallkonstellation B - Terminierung in ein telefondienstspezifisches zellulares Mobilfunknetz

Es gilt weiterhin, dass es sich, sofern die Verbindung in ein telefondienstspezifisches öffentliches zellulares (virtuelles) Mobilfunknetz terminiert wird, um eine mit der klassischen Mobilfunkterminierung vergleichbare Leistung handelt.

Da der ASD-Anbieter auch in dieser Fallkonstellation den Anruf zwar entgegennimmt, aber die entsprechende Anrufzustellung auf die SIM-Karte gerade nicht vom ASD-Anbieter selbst vorgenommen wird, sondern von einem Dritten bewerkstelligt wird, handelt es sich hier ebenfalls um eine „Scheinterminierung in ein Mobilfunknetz“. Für den Nachfrager der Terminierungsleistung ist dieser Umstand auch hier weder ersichtlich noch ist eine Umgehung möglich.

- Fallkonstellation C - Terminierung in das Festnetz

Verbindungen, die von dem ASD-Anbieter nicht über ein telefondienstspezifisches (virtuelles) Mobilfunknetz, sondern über das Festnetz zugestellt werden, sind ebenfalls – wie bisher auch – dem relevanten Markt zuzurechnen sind.

Da der ASD-Anbieter in dieser Fallkonstellation den Anruf zwar entgegennimmt, aber eine entsprechende Anrufzustellung nicht in ein Mobilfunknetz, sondern in ein Festnetz erfolgt, handelt es sich hier ebenfalls um eine „Scheinterminierung in ein Mobilfunknetz“. Für den Nachfrager der Terminierungsleistung ist dieser Umstand weder ersichtlich noch ist eine Umgehung möglich.

Der Bundesnetzagentur sind keine Anhaltspunkte bekannt, die eine andere Einschätzung der Situation rechtfertigen würden. Die beschriebene Fallkonstellation ist damit weiterhin dem Bereich dem hier relevanten Markt zuzuordnen.

- Fallkonstellation D - Terminierung in das (mobile) öffentliche Internet

Schließlich ist erneut zu prüfen, ob auch Verbindungen, die von dem ASD-Anbieter nicht über ein telefondienstspezifisches (virtuelles) Mobilfunknetz oder in der konkreten Verkehrsführung über das Festnetz, sondern über das (mobile) öffentliche Internet zugestellt werden, ebenfalls dem relevanten Markt zuzurechnen sind. Zu beachten ist, dass es dabei allein um solche Verbindungsleistungen geht, die dem ASD-Anbieter zuvor im Rahmen einer telefondienstspezifischen Übergabe übergeben worden sind. Es gilt weiterhin, dass Verbindungen, die an eine Mobile Dienste Rufnummer gerichtet sind, dem Bereich der Mobilfunkterminierung zuzurechnen sind, auch wenn die Verbindung dann nicht über ein telefondienstspezifisches zellulares Mobilfunknetz, sondern über das (feste oder mobile) öffentliche Internet, d. h. entweder über einen festen oder einen mobilen Breitbandanschluss realisiert wird.

## Fazit

Im Ergebnis sind der Bundesnetzagentur in der Zwischenzeit keine Anhaltspunkte bekannt geworden, die eine Änderung der hier vorgenommenen sachlichen Marktabgrenzung mit sich bringen würde. Daher wird für alle zuvor genannten Fallkonstellationen an allen wesentlichen Ergebnissen der Festlegung der Prüfung BK 1-14/002 festgehalten. Dies gilt auch für die Ausführungen zur Überprüfung des Ergebnisses vor dem Hintergrund der Gefahren einer

Abrechnung von Mobilfunkentgelten. Hier wird vollumfänglich auf die Ausführungen in der letzten Festlegung BK 1-14/002 verwiesen.

So fallen Terminierungsleistungen zu Anrufsammeldiensten mittels einer Mobile Dienste Rufnummer – wie bisher auch – in den relevanten Markt. Neu ist im Vergleich zur letzten Festlegung lediglich, dass diese nunmehr auch tatsächlich von einem Unternehmen angeboten werden, das kein eigenes (virtuelles) Mobilfunknetz betreibt, sondern lediglich ein Festnetz.

### **13. Einbezug von Eigenleistungen**

Hinsichtlich des Einbezugs von Eigenleistungen liegen seit der letzten Festlegung keine Anhaltspunkte dafür vor, die zu einer Änderung der Auffassung der Bundesnetzagentur führen könnten. Demnach sind diese weiterhin nicht dem relevanten Markt zuzurechnen.

### **14. Nennung des sachlich relevanten Marktes**

Der sachlich relevante Markt entspricht aus den genannten Gründen der von der EU-Kommission ausgesprochenen Empfehlung „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobiltelefonnetzen“. Dieser umfasst hier die Terminierung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten im Festnetz der TelcoVillage GmbH.

Im Übrigen wurde von der KOM in Schweden eine vergleichbare Abgrenzung unter anderem zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Diensten akzeptiert.<sup>15</sup> Entscheidend für die Abgrenzung in Schweden ist dort nicht das Mobilfunknetz des jeweiligen Unternehmens an sich, sondern die Terminierung zu mobilen Rufnummern, die einem Betreiber zugeteilt worden sind und in seinem Netz implementiert worden sind.

## **II. Räumlich relevanter Markt**

Im Anschluss an die Definition der sachlich relevanten Märkte ist der räumlich relevante Markt abzugrenzen.<sup>16</sup> Fraglich ist, ob bei den sachlich untersuchten Märkten vorliegend von bundesweiten Märkten ausgegangen werden kann. Die Kommission sieht als wesentliche Kriterien für den räumlich relevanten Markt das von einem Netz erfasste Gebiet und die bestehenden Rechts- und anderen Verwaltungsinstrumente.<sup>17</sup>

Gemäß der Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016, auf die hier vollumfänglich verwiesen wird, entspricht der räumlich relevante Markt im Bereich des Marktes Nr. 2 dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt auch für das Unternehmen TelcoVillage GmbH.

## **III. Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG**

In § 10 Abs. 1 TKG wird gemäß dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 10.05.2012 klargestellt, dass auch im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu berücksichtigen sind. Der Verweis auf § 2 TKG insgesamt unter ausdrücklicher Nennung nur der Ziele entspricht der Vorgehensweise in den Richtlinienvorgaben. Da bei der Verfolgung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG die Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG anzuwenden sind, hat die Bundesnetzagentur aber immer sowohl die Regulierungsziele als auch die Regulierungsgrundsätze zu be-

<sup>15</sup> Siehe SE/2011/1221 vom 17.06.2011 und nachfolgende Entscheidungen SE/2013/1449 vom 17.05.2013 sowie SE/2016/1877 vom 20.07.2016, worin jeweils inhaltlich Bezug auf die jeweilige vorherige Entscheidung genommen wird.

<sup>16</sup> Vgl. Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 55.

<sup>17</sup> Vgl. Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 59 f.; Kommission, Entscheidung v. 19.06.2000, Sache IV/JV.46, *Blackstone/CDPQ/Kabel NRW*, Rn. 30.

rücksichtigen.<sup>18</sup> Nach den gesetzlichen Vorgaben hat die Regulierung danach u. a. die Nutzer-, insbesondere die Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation zu wahren (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 S. 2 TKG), einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen, nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation, auch in der Fläche zu fördern und einen unverzerrten und unbeschränkten Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation zu gewährleisten (§ 2 Nr. 2 S. 1 und 3 TKG), die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG).

Anhaltspunkte dafür, dass die Ergebnisse, wie sie in der Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016 getroffen worden sind und hier erneut aufgeführt sind, einzelne Regulierungsziele beziehungsweise Regulierungsgrundsätze nach § 2 Abs. 2 und 3 TKG nicht berücksichtigen würden, sind vorliegend nicht erkennbar.

Zur Darlegung der Deutsche Telekom AG zu den Regulierungszielen der Sicherstellung von chancengleichem Wettbewerb einerseits und der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Netze der nächsten Generation andererseits ist auszuführen, dass diese allein durch die Zuordnung der TelcoVillage GmbH zu dem hier relevanten Markt nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Es wird vielmehr ein vergleichsweise neues Geschäftsmodell von der Regulierung hinreichend berücksichtigt. Die hier genannten Regulierungsziele werden dadurch nicht beeinträchtigt.

---

<sup>18</sup> Vgl. die Erläuterungen der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707 vom 4. Mai 2011, S. 51.

## **I. Merkmale des § 10 Abs. 2 S.1 TKG**

Im Anschluss an die Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte hat die Bundesnetzagentur diejenigen Märkte festzulegen, die für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommen, § 10 Abs. 1 TKG.

Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 TKG Märkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken. Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt,<sup>19</sup> hat die Regulierungsbehörde weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG. Hinsichtlich der in dieser Empfehlung enthaltenen Märkte ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.<sup>20</sup>

Hinsichtlich der Ausführungen zur Verbindlichkeit der Empfehlung und zu einer möglichen Verpflichtung der Bundesnetzagentur, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen, sowie zum Prüfungsumfang der im Rahmen von § 10 Abs. 2 S. 1 TKG von der Bundesnetzagentur zu untersuchenden Tatbestandsmerkmale wird auf die Ausführungen in der Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016, Kapitel I., S. 117 ff. verwiesen. Diese sind weiterhin zutreffend.

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für den in Kapitel H abgegrenzten Markt zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d. h. wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.<sup>21</sup> Daher ist die Durchführung einer Marktanalyse bei den in der Empfehlung genannten Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt eines der drei Kriterien nicht erfüllt.<sup>22</sup>

## **I. Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken**

Hinsichtlich der vorliegend zu untersuchenden Marktzutrittsschranken ist zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen zu unterscheiden. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird.<sup>23</sup> Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind hingegen nicht auf Wirtschaftsbedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.<sup>24</sup> Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.<sup>25</sup>

Anhaltspunkte dafür, dass die Ergebnisse, wie sie in der Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016 getroffen worden sind, nicht mehr zutreffend sein sollten, sind der Bundesnetza-

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

<sup>20</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 19 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

<sup>21</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

<sup>22</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 19 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014; VG Köln, Urteil vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, S. 19.

<sup>23</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 12 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

<sup>24</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

<sup>25</sup> Vgl. Erwägungsgründe Nr. 11 und 13 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

gung in der Zwischenzeit nicht bekannt geworden. So ist der Eintritt von Wettbewerbern in die Mobilfunkterminierungsmärkte durch Substitution der Terminierungsleistung mit einem anderen Produkt weiterhin technisch nach wie vor nicht realisierbar ist. Dies gilt auch für einen Wettbewerber, der einen Anrufsammeldienst als Teil des hier relevanten Marktes anbietet und kein eigenes (virtuelles) Mobilfunknetz betreibt, sondern lediglich ein Festnetz. Zudem wird – wie bisher auch – keine wesentliche technische Weiterentwicklung – auch nicht für den Fall des VoIP – erwartet, die ein Abbau von Marktzutrittsschranken mit sich bringen könnte. Daher zeichnet sich der hier untersuchte Markt Nr. 2 weiterhin durch absolute Marktzutrittsschranken aus.

## **II. Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb**

Im Rahmen des zweiten Kriteriums sind vorwiegend Marktanteile, Marktpreise, Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu bewerten. Werden beispielsweise konstant sehr hohe Marktanteile festgestellt, so ist dies als Indiz für das Fehlen einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu werten. Auf weitere individuelle Besonderheiten des Marktes ist bei der Anwendung des Drei-Kriterien-Tests nicht notwendigerweise einzugehen.

Da der Eintritt von Wettbewerbern in den Terminierungsmarkt der jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber (hierunter fällt auch das Angebot von Anrufsammeldiensten ohne den Betrieb eines eigenen (virtuellen) Mobilfunknetzes, sondern lediglich eines Festnetzes) technisch nicht möglich ist, sind die einzelnen Terminierungsmärkte Monopolmärkte, d. h. jeder (virtuelle) Mobilfunknetzbetreiber beziehungsweise Anbieter von Anrufsammeldiensten ohne den Betrieb eines eigenen (virtuellen) Mobilfunknetzes, sondern lediglich eines Festnetzes hat einen Marktanteil von 100 %. Konkurrierende Netze oder Infrastrukturen, welche die vorliegend in Rede stehenden Mobilfunkterminierungsleistungen erbringen können, existieren – wie bisher auch – nicht. Wirksamer Wettbewerb könnte daher allenfalls dann entstehen, wenn eine entgegengerichtete Nachfragemacht besteht. Dies ist, wie nachstehend in Kapitel J. dargelegt wird, auch nicht für den Anbieter von Anrufsammeldiensten in der hier beschriebenen Konstellation der Fall. Ansonsten wird auf die Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016 verwiesen.

Im Übrigen überschneidet sich die vorliegende Prüfung des zweiten Kriteriums zwangsläufig mit der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht.<sup>26</sup> Ein Verweis auf die in der Marktanalyse erfolgte Prüfung ist zur Vermeidung von Doppelprüfungen demzufolge sinnvoll und methodisch vertretbar.<sup>27</sup> Darüber hinaus ist auch die Kürze der Prüfung im Rahmen der vorletzten Marktanalyse vom Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet worden.<sup>28</sup>

## **III. Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden**

Bei der Entscheidung, ob ein Markt für eine Vorabregulierung in Betracht kommt, ist abschließend zu prüfen, ob das Marktversagen allein durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts behoben werden kann.

Hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen zu diesem Kriterium wird auf die Festlegung BK 1-14/002 vom 19.01.2016, Kapitel I.III., S. 120 f. verwiesen.

Um zukünftige wettbewerbliche Fehlentwicklungen auf den (virtuellen) Mobilfunkterminierungsmärkten – diese umfassen auch das Netz der TelcoVillage GmbH als Anbieter von Anrufsammeldiensten ohne den Betrieb eines eigenen (virtuellen) Mobilfunknetzes – ist die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts – wie bisher – nicht ausreichend.

<sup>26</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 11 der Empfehlung 2014/710/EU vom 09.10.2014.

<sup>27</sup> Vgl. ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test, Juni 2008, S. 17; BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 16.07, S. 16, Rn. 30.

<sup>28</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 16.07, S. 16, Rn. 30.

Bezogen auf die hier in Rede stehenden Terminierungsmärkte der Mobilfunknetzbetreiber gilt weiterhin, dass sie ex-ante reguliert sind. Bereits in den letzten vier Runden der Marktuntersuchung wurde abschließend mit dem Vorliegen des dritten Kriteriums insgesamt die Regulierungsbedürftigkeit der Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze festgestellt. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Ex-ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur bestätigt.<sup>29</sup>

Im Vergleich zur letzten Festlegung sind der Bundesnetzagentur weder Tatsachen bekannt geworden noch Marktentwicklungen eingetreten, die auf die Marktstruktur in der Weise verändert gewirkt hätten, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nunmehr als ausreichend bezeichnet werden könnte.

Die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze beziehungsweise die hier speziell betrachtete Anrufzustellung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten, ohne dass der Betreiber dieser Anrufsammeldienste über ein (virtuelles) Mobilfunknetz verfügen muss, ist weiterhin erforderlich:

- für die Bereitstellung mobiler Telefongespräche in andere Mobilfunknetze beziehungsweise für die Bereitstellung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugängliche Anrufsammeldienste sowie
- für vom Festnetz ausgehende und in die Mobilfunknetze mündende Anrufe beziehungsweise für vom Festnetz ausgehende zu nur über Mobilfunkrufnummern zugängliche Anrufsammeldienste.

Die Erreichbarkeit eines Kunden eines nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldienstes kann ausschließlich mittels Zustellung der eingehenden Anrufe durch den Anrufsammeldiensteanbieter gewährleistet werden, da nur dieser über diese Rufnummern verfügt. Da der einzelne Anrufsammeldiensteanbieter somit auf der Vorleistungsebene vollumfänglich über die Kontrolle der Anrufzustellung zu in seinem Netz geschalteten jeweiligen Anrufsammeldienst verfügt, besteht im vorliegenden Falle die Möglichkeit einer beträchtlichen Marktmacht durch jeden Betreiber eines Anrufsammeldienstes auch ohne den Betrieb eines eigenen (virtuellen) Mobilfunknetzes.

Wie sich in der Vergangenheit bereits für die Mobilfunknetzbetreiber gezeigt hat, kann sich dies insbesondere auf die Höhe der Terminierungsentgelte auswirken. Denn unter Geltung des Calling-Party-Pays-Prinzips hat der Anrufer in der Regel keinen Einfluss auf das Zustellungsentgelt, da dieses (ohne Regulierung) vom Netzbetreiber des gerufenen Teilnehmers festgelegt wird. Anhand dieser Marktgegebenheiten wird die Struktur der hier in Rede stehenden Märkte deutlich. Ohne Ausübung einer entgegenstehenden Nachfragemacht besteht tendenziell kein Verhaltensanreiz zur Absenkung der Terminierungsentgelte. Dadurch kann es sowohl für den nachfragenden Netzbetreiber als auch die anrufenden Endkunden zu externen Effekten kommen. Vor diesem Hintergrund ist es auch weiterhin erforderlich, dass die Bundesnetzagentur den Mobilfunknetzbetreibern mit einer Entgeltregulierung anhand eines Kostenmaßstabs nach § 31 TKG zumindest drohen können muss. Diese Ausführungen sind entsprechend auf den Anbieter eines Anrufsammeldienstes, ohne dass der Betreiber dieser Anrufsammeldienste über ein (virtuelles) Mobilfunknetz verfügen muss, übertragbar, da er durch die Exklusivität der Mobilfunkrufnummern selbst die Höhe der Terminierungsentgelte beeinflussen könnte.

Des Weiteren ist das dem allgemeinen Wettbewerbsrecht immanente punktuelle Einschreiten als Reaktionsmöglichkeit nicht ausreichend, weil im Bereich der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen nicht gelegentliche einzelfallbezogene missbräuchliche Verhaltensweisen auftreten, sondern vielmehr aufgrund der dargestellten Marktstruktur grundsätzlich

---

<sup>29</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Entscheidungen zu den Mobilfunkterminierungsmärkten (z. B. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 16, Rn. 28) bestätigt, dass die Bundesnetzagentur – der Vermutungswirkung der Märkte-Empfehlung entsprechend – angenommen hat, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht (auch in Deutschland) nicht ausreicht, um dem Marktversagen entgegenzuwirken.

eine strukturell vorhandene Gefährdung vorliegt, dass (virtuelle) Mobilfunknetzbetreiber dauerhaft überhöhte Terminierungsentgelte in ihren jeweiligen Netzen verlangen. Daher besteht im Hinblick auf die monopolistische Struktur der Mobilfunkterminierungsmärkte – zusammen mit dem CPP-Prinzip – seitens der Bundesnetzagentur die Notwendigkeit eines häufigen und schnellen Eingreifens mit detaillierten Befugnissen zur Vornahme positiver Regelungen sowie eine fortlaufende Überwachung dieser Märkte, wie es die sektorspezifische Regulierung vorsieht.

Die vorstehenden Erläuterungen zur Marktstruktur sind auf die Anbieter von Anrufsammeldiensten in ihrem eigenen Netz, ohne dass der Betreiber dieser Anrufsammeldienste über ein (virtuelles) Mobilfunknetz verfügen muss, entsprechend übertragbar, so dass auch für diese im Bereich der Anrufzustellung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten die über eine wettbewerbssichernde allgemeine Wettbewerbsaufsicht hinausgehende regulatorische, d. h. präventiv wettbewerbsfördernde Intervention erforderlich ist.

**Um auch zukünftige wettbewerbliche Fehlentwicklungen auf den (virtuellen) Mobilfunkterminierungsmärkten zu verhindern, ist die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts – wie bisher auch – folglich nicht ausreichend.** Dies trifft hier auch für die Anrufzustellungsmärkte zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten zu, ohne dass der zwar zwingend über ein Telekommunikationsnetz verfügende Anbieter dieser Anrufsammeldienste allerdings nicht über ein (virtuelles) Mobilfunknetz verfügen muss.

## J. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

Im Rahmen der Festlegung der nach § 10 für eine Regulierung nach dem 2. Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte prüft die Regulierungsbehörde gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 TKG, ob auf dem untersuchten Markt wirksamer Wettbewerb besteht.

Wirksamer Wettbewerb besteht nach § 11 Abs. 1 S. 2 TKG nicht, wenn ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt eine wirtschaftliche starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endkunden zu verhalten, § 11 Abs. 1 S. 3 TKG. Die Regulierungsbehörde berücksichtigt dabei weitestgehend die von der Kommission aufgestellten Kriterien, niedergelegt in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach Art. 15 Abs. 2 Rahmenrichtlinie, § 11 Abs. 1 S. 4 TKG.

Die Würdigung, inwiefern beträchtliche Marktmacht besteht, beruht auf einer vorausschauenden Marktanalyse, die sich auf die bestehenden Marktverhältnisse stützt.<sup>30</sup> Beträchtliche Marktmacht kann anhand einer Reihe von Kriterien festgestellt werden, die in einer Gesamtschau zu bewerten sind.<sup>31</sup> Dabei steht der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>32</sup> Die Unerlässlichkeit einer wertenden Gesamtschau ergibt sich daraus, dass es eine „umfassend ausgearbeitete Theorie der Wettbewerbsvoraussetzungen, die vom Vorliegen bestimmter Umstände einen zwingenden Schluss auf Unternehmensverhalten zuließe, bis heute nicht gibt und angesichts der netzartigen Verkoppelung sämtlicher Zustands- und Kontrollvariablen für Unternehmen vielleicht nie geben wird“.<sup>33</sup> Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.<sup>34</sup>

Im Folgenden wird nunmehr die konkrete Untersuchung des für das Unternehmen TelcoVillage GmbH unter Kapitel H. abgegrenzten Marktes vorgenommen.

### I. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht eines Anbieters von Anrufsammel-diensten, ohne dass der Anbieter dieser Anrufsammeldienste über ein (virtuelles) Mobilfunknetz, allerdings über ein Festnetz verfügen muss

Die vorliegende Prüfung der beträchtlichen Marktmacht berücksichtigt das Geschäftsmodell des Unternehmens TelcoVillage GmbH. Angelehnt an die Prüfungssystematik der beträchtlichen Marktmacht hinsichtlich der (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber wird das Geschäftsmodell des vorgenannten Unternehmens betrachtet.

#### 1. Marktanteile

Da auch das Netz der TelcoVillage GmbH für die Anrufzustellung zu nur über Mobilfunknummern zugänglichen Anrufsammeldiensten einen eigenen relevanten Markt bildet, ist in- folgedessen ein Marktanteil von 100 % gegeben beziehungsweise wird – sobald das Unter- nehmen den entsprechend Dienst tatsächlich anbietet – ein Marktanteil von 100 % gegeben sein. Mit der monopolistischen Stellung des Unternehmens auf dem Markt für die Anrufzu- stellung zu nur über Mobilfunknummern zugänglichen Anrufsammeldiensten ist jedoch nicht zwingend die Feststellung von beträchtlicher Marktmacht verbunden. Zwar wird dadurch eine Vermutungswirkung für das Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht begrün-

<sup>30</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

<sup>31</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 und 79.

<sup>32</sup> Das BVerwG hat im Urteil vom 02.04.2008, C 14.07 auf S. 7 f festgestellt, dass sich der in § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG normierte Beurteilungsspielraum auch auf die von der BNetzA vorzunehmende Marktanalyse erstreckt.

<sup>33</sup> So *Möschel*, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 4. Aufl., § 19 Rn. 54 m.w.N.

<sup>34</sup> Vergleiche *Bunte*, in: Langen/Bunte, Europäisches Kartellrecht, 2010, Art. 82 Rn. 44 ff.

det.<sup>35</sup> Sie kann jedoch selbst bei derart hohen Marktanteilen widerlegt werden, wenn außergewöhnliche Umstände gegen das Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht sprechen.<sup>36</sup> Diese wettbewerbsrechtlichen Grundsätze sind – wie schon in Bezug auf die Mobilfunknetzbetreiber – Ausgangspunkt für die nachfolgend vorzunehmende Prüfung mehrerer Faktoren und Kriterien im Rahmen einer wertenden Gesamtschau.

## **2. Marktzutrittsschranken**

Wie schon in Bezug auf die Prüfung der (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber erläutert wurde, hängt die Feststellung beträchtlicher Marktmacht auch davon ab, wie leicht der Marktzugang ist. Fehlende Marktzutrittsschranken halten z. B. ein Unternehmen mit einem beträchtlichen Marktanteil davon ab, sich unabhängig vom Markt wettbewerbswidrig zu verhalten.<sup>37</sup>

Solange es keine technische Möglichkeit zur Angebotssubstitution gibt, ist ein Zutritt anderer Wettbewerber auf den hier relevanten Markt für die Anrufzustellung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten ausgeschlossen.

## **3. Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen**

Ein im Verhältnis zu anderen Wettbewerbern leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten und das Vorhandensein finanzieller Ressourcen ist ein weiteres relevantes Kriterium bei der Untersuchung von beträchtlicher Marktmacht eines Unternehmens.

Im Rahmen der Ermittlung der Finanzkraft eines Unternehmens sollten auch Verflechtungen mit anderen Unternehmen, insbesondere die Zugehörigkeit zu einem multinationalen Konzern, berücksichtigt werden. Dies kann tendenziell die Marktposition eines Marktführers noch verstärken, weil dieser auf die gesamten Ressourcen des Unternehmens zurückgreifen kann.<sup>38</sup>

Angaben zu Finanzkennzahlen sind von der TelcoVillage GmbH gegenüber der Bundesnetzagentur nicht getätigt worden. Derartige Angaben sind auch nicht der Internetseite des Unternehmens zu entnehmen.

Aufgrund dessen ist eine Aussage zur Bedeutung der Finanzkraft des Unternehmens nicht möglich. Allerdings gilt auch hier allgemein, dass die Finanzkraft im Rahmen der Prüfung von beträchtlicher Marktmacht wegen des Bestehens von Einzelmärkten nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte.

## **4. Direkte entgegengerichtete Nachfragemacht der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH**

Angesichts des 100 %igen Marktanteils der TelcoVillage GmbH auf dem Markt für die Anrufzustellung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten sowie der absoluten Zutrittsschranken für diesen Markt ist für die Frage, ob tatsächlich ein unkontrollierter Verhaltensspielraum beziehungsweise beträchtliche Marktmacht der TelcoVillage GmbH besteht, entscheidend, ob sie mit einer entgegengerichteten beziehungsweise ausgleichenden Gegenmacht konfrontiert ist.

Auch hier gilt, dass ein nachfragender Netzbetreiber seine Gegenmacht nicht durch einen Wechsel des Anbieters zum Ausdruck bringen kann, da es sich bei der in Rede stehenden Terminierungsleistungen grundsätzlich um eine nicht austauschbare Leistung handelt. Viel-

---

<sup>35</sup> Vergleiche *Bunte*, in: Langen/Bunte, Europäisches Kartellrecht, 2010, Art. 82 Rn. 48 ff.

<sup>36</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

<sup>37</sup> Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 80.

<sup>38</sup> Vgl. EuGH, Rs. 322/81, Urteil vom 09.11.1983 – Michelin, Slg. 1983, 3461 (3511); Urteil vom 03.07.1991 – AKZO II, Slg. 1991 I, 3359 (3453).

mehr kann sich seine ausgleichende Nachfragemacht vorwiegend in der Drohung des Abbruchs oder einer Verschlechterung der Geschäftsbeziehungen manifestieren. Unter dieser Prämisse hängt die Fähigkeit zur Ausübung ausgleichender Nachfragemacht entscheidend von den Marktkräfteverhältnissen zwischen nachfragendem und anbietendem Unternehmen ab. In diesem Zusammenhang kommt es nicht allein darauf an, ob potenziell beziehungsweise grundsätzlich eine entgegengerichtete Nachfragemacht bestehen kann beziehungsweise besteht, sondern ob sie im Falle ihres möglichen Vorliegens auch tatsächlich ausreichend ist, um die Terminierungsentgelte der TelcoVillage GmbH zu beeinflussen.

Als Nachfrager von Terminierungsleistungen in das Netz der TelcoVillage GmbH ist die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH aktiv beziehungsweise kommt zukünftig dafür in Frage. Nachfolgend wird geprüft, inwieweit die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH gegenüber der TelcoVillage GmbH Nachfragemacht ausübt beziehungsweise ausüben könnte.

#### **a. Abbruch der Geschäftsbeziehungen**

Hinsichtlich der Frage, ob die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH in der Lage ist, gegenüber der TelcoVillage GmbH eine entgegengerichtete Nachfragemacht durch den Abbruch der Geschäftsbeziehungen auszuüben, gelten dieselben Maßstäbe wie für die (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber. Die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH unterliegt Regulierungsmaßnahmen, insbesondere sind ihr Verpflichtungen zur Zusammenschaltung mit anderen Unternehmen auferlegt worden. Eine Nachfrageverweigerung ist ihr unmöglich, spätestens dann, wenn die TelcoVillage GmbH den Betrieb des Netzes aufgenommen hat. Zudem steht ihr durch die Regulierung des Angebots der eigenen Terminierungsleistungen und der entsprechenden Entgelte in Verhandlungen mit der TelcoVillage GmbH nicht das wirksame Instrument der Erhöhung der eigenen Terminierungsentgelte zur Verfügung.

Ebenso erlaubt der bereits in der letzten Marktanalyse enthaltene Gesichtspunkt, dass die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH auch ohne marktmächtige Stellung das Recht und – auf Antrag von befugten Unternehmen – auch die Pflicht hätte, Zusammenschaltungsverhandlungen zu führen sowie die Möglichkeit, als den Zugang zu Endnutzern kontrollierendes Unternehmen ggf. Adressat einer Zusammenschaltungsverpflichtung nach § 18 TKG zu werden, der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH nicht den Abbruch der Geschäftsbeziehungen. Auch unter diesem Aspekt ist die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH in jedem Fall durch potenzielle Zusammenschaltungsverpflichtungen in ihrer möglicherweise vorhandenen Nachfragemacht gegenüber der TelcoVillage GmbH eingeschränkt.

Letztlich ist festzustellen, dass die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH aufgrund der ihr obliegenden Zusammenschaltungsverpflichtungen keine Möglichkeit zum Abbruch der Geschäftsbeziehungen hat.

#### **b. Einbezug anderer Geschäftsbereiche**

Inwieweit die Hebelwirkung anderer Geschäftsbereiche der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH ausgleichende Nachfragemacht erzeugt oder vergrößert, hängt von dem Umfang und der Intensität dieser anderen Geschäftsbeziehungen ab, sowie davon, ob die terminierende TelcoVillage GmbH stärker von Leistungen der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH abhängig ist als die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH von der Terminierung in das Netz der TelcoVillage GmbH. Da diese Zusammenhänge meist vertraulich sind, ist ihr Einfluss nur schwer einzuschätzen. Das Ausmaß dieses Drohpotenzials wird im Übrigen jedoch durch die Bundesnetzagentur entscheidend eingeschränkt.

### **c. Empfindliche Mengenrücknahme**

Auch im Hinblick auf die TelcoVillage GmbH wäre das nur teilweise Durchleiten der Verbindungen in das Netz der TelcoVillage GmbH praktisch nicht durchführbar, weil es die Qualität des Angebots der Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH den eigenen Endkunden gegenüber verschlechtern würde. Insgesamt ist festzuhalten, dass zwar theoretisch ein gewisses Drohpotenzial durch eine empfindliche Mengenrücknahme besteht, dessen Anwendung in der Praxis jedoch nicht in einem solchen Maß realistisch ist, dass daraus eine zur Absenkung der Terminierungsentgelte führende Nachfragemacht erwachsen könnte.

### **d. Zwischenergebnis**

Die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH verfügt aufgrund der ihr obliegenden regulatorischen Verpflichtungen auch hier nicht über eine entgegengerichtete Nachfragemacht.<sup>39</sup>

## **5. Abgeleitete entgegengerichtete Nachfragemacht**

Neben dem Kriterium der direkten Nachfragemacht ist im Rahmen der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht zusätzlich relevant, ob eine von der Endkundenebene abgeleitete Nachfragemacht besteht. In Bezug auf die (virtuellen) Mobilfunknetzbetreiber wurde bereits ausführlich geprüft und letztlich im Ergebnis dargelegt, dass zum einen die Anrufer eines Mobilfunkendkunden keine Substitutionsmöglichkeiten für Mobilfunkterminierungsleistungen haben. Ferner wählen die Angerufenen ihren Mobilfunkanschluss auch nicht aufgrund der (Terminierungs-)Kosten, die für ihre Erreichbarkeit dem Anrufer in Rechnung gestellt werden, aus. Infolgedessen verfügen die Endkunden insgesamt nicht über eine Vorleistungsnachfrage, die indirekt zu einer ausgleichenden Nachfragemacht gegenüber den (virtuellen) Mobilfunknetzbetreibern führen und damit überhöhte Terminierungsentgelte vermeiden könnte.

In Bezug auf die TelcoVillage GmbH gilt Folgendes: Das Unternehmen tritt auf dem Endkundenmarkt mit einem eigenen speziellen Dienstangebot auf. Für den Endkunden sind die im Verhältnis zu den (virtuellen) Mobilfunknetzbetreibern bestehenden Unterscheidungsmerkmale höchstwahrscheinlich auch erkennbar. Nichtsdestotrotz hat dieses Kriterium keinen Einfluss auf das Verhalten der Endkunden in Bezug auf eine mögliche abgeleitete Nachfragemacht.

Damit besteht auch hinsichtlich der TelcoVillage GmbH keine von der Endkundenebene abgeleitete Nachfragemacht.

## **6. Sonstige Kriterien**

Auch für die TelcoVillage GmbH gilt, dass im vorliegenden Zusammenhang die sonstigen in den Leitlinien erwähnten Kriterien ohne weiteren Belang sind. Es liegen gegenwärtig keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Gesamtgröße des Unternehmens, technologische Vorteile oder Überlegenheit, eine Diversifizierung von Produkten und/oder Dienstleistungen, Kostenersparnisse aufgrund von Größen- oder Verbundvorteilen, eine vertikale Integration und/oder ein hochentwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz über die bereits genannten Gesichtspunkte hinaus von maßgeblicher Bedeutung für das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer marktmächtigen Stellung des Unternehmens auf dem hier untersuchten Markt sein könne.

---

<sup>39</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 15.07, S. 20, Rn. 34: Das Bundesverwaltungsgericht hat bestätigt, dass die Marktgegenmacht eines Terminierungsleistungen nachfragenden Telekommunikationsunternehmens im Wesentlichen entfällt, wenn dieses Unternehmen hinsichtlich der Zusammenschaltung und insbesondere hinsichtlich der eigenen Terminierungsentgelte seinerseits der Regulierung unterliegt beziehungsweise diese Regulierung absehbar ist, da ihm dann die Drohung mit dem Abbruch der Geschäftsbeziehungen oder der Erhöhung der eigenen Terminierungsentgelte als Verhandlungsmittel nicht mehr zur Verfügung steht.

## **7. Gesamtbewertung**

Auf der Vorleistungsebene steht der TelcoVillage GmbH in Verhandlungen über Terminierungsentgelte in ihr eigenes Netz die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH gegenüber.

Die Bundesnetzagentur bleibt bei ihrem Ergebnis, dass sich anhand der Prüfungskriterien gezeigt hat, dass die Festnetzsparte der Telekom Deutschland GmbH sowohl aufgrund ihrer regulatorischen Verpflichtungen als auch aufgrund mangelnder ökonomischer Anreize im Falle des Abbruchs der Geschäftsbeziehungen über keine ausreichende Nachfragemacht verfügt.

Schließlich sind auch die Endkunden nicht in der Lage, über eine von der Endkundenebene abgeleitete Nachfragemacht einen Einfluss auf die auf der Vorleistungsebene erhobenen Terminierungsentgelte auszuüben.

## **II. Gesamtschau und Ergebnis**

Alleine aus dem Marktanteil von 100 % im eigenen Netz entsteht nicht zwingend eine marktmächtige Stellung der TelcoVillage GmbH. Betrachtet man die weiteren untersuchten Kriterien, so lässt sich hier jedoch keine Sachlage erkennen, die einer marktmächtigen Stellung entgegenwirken könnte.

Insbesondere gibt es auch hier zumindest derzeit weder eine direkte entgegengerichtete Nachfragemacht durch die um Terminierung nachfragenden Unternehmen noch eine von dem Verhalten der Endkunden abgeleitete, indirekte entgegengerichtete Nachfragemacht.

Die gegebenen Marktzutrittsschranken sprechen ebenfalls für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht. Die fehlende Verhandlungsmacht der Nachfrager von Mobilfunkterminierungsleistungen und der Endkunden bei gleichzeitigem Vorhandensein absoluter Marktzutrittsschranken bieten einen Anreiz und die Möglichkeit für TelcoVillage GmbH überhöhte Terminierungsentgelte zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten zu verlangen.

Die Unternehmen TelcoVillage GmbH wird daher als den bundesweiten Markt für Anrufzustellung in einzelnen (virtuellen) Mobiltelefonnetzen beherrschende Unternehmen qualifiziert, wobei der Markt die Terminierung zu nur über Mobilfunkrufnummern zugänglichen Anrufsammeldiensten im Netz der TelcoVillage GmbH umfasst. Es verfügt also über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 Absatz 1 Sätze 2 und 3 TKG.

## **K. Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht**

Auf dem regulierungsbedürftigen bundesweiten Markt für Anrufzustellung in das eigene (virtuelle) Mobilfunknetz, welcher auch die Anrufzustellung zu Anrufsammeldiensten mittels einer Mobile Dienste Rufnummer im Netz der TelcoVillage GmbH beinhaltet, verfügt das Unternehmen TelcoVillage GmbH über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 TKG.

Bonn, den

Franke  
(Beisitzer)

Homann  
(Vorsitzender)

Dr. Eschweiler  
(Beisitzer und  
Berichterstatler)

BK 1-16/002

**L. Anhang: Stellungnahmen interessierter Parteien**

(Leer).