

Telefónica Germany GmbH & Co. OHG Georg-Brauchle-Ring 23-25 80992 München

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Post,  
Telekommunikation und Eisenbahnen  
Herrn Vorsitzenden der Beschlusskammer 3  
Ernst Ferdinand Wilmsmann  
Postfach 80 01  
53105 Bonn

Antonia Gstrein  
Senior Regulatory Counsel/ Rechtsanwältin  
Regulatory Affairs

T +49 (0)89 2442 1425  
F +49 (0)89 2442 1448  
E antonia.gstrein@telefonica.com

**Vorab per Fax: 0228-14-88 72**

16. Mai 2012

**Az. Bk3b-12/006**

**Stellungnahme zum Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze“ betreffend Telefónica Germany GmbH & Co. OHG – Konsultationsentwurf vom 18.04.2012**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

der vorliegend zu kommentierende Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ betreffend die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG sieht vor, dass die bisherigen Verpflichtungen aus der Regulierungsverfügung vom 05.12.2008 (Bk3b-08/019) und 01.09.2009 (Bk3b-09/013) beibehalten werden, weil nach dem derzeitigen Stand der Marktdefinition und Marktanalyse Telefónica Germany weiterhin über beträchtliche Marktmacht verfüge. Änderungen ergeben sich dagegen hinsichtlich der Regulierung von Zugangsentgelten nach § 30 TKG, wobei weiterhin an der Ex-Ante Genehmigungspflicht festgehalten wird. In diesem Zusammenhang begrüßt Telefónica Germany ausdrücklich die nur teilweise Umsetzung der EU-Empfehlung (Empfehlung der Kommission vom 07.05.2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (2009/396/EG) – EU Empfehlung-) und die Zugrundelegung des – ökonomisch richtigen - Kostenstandards der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (nachfolgend „KeL“).

Telefónica Germany ist weiterhin der Ansicht, dass ausgehend von einer verfehlten Marktdefinition und der unzutreffenden Feststellung ihrer beträchtlichen Marktmacht die Regulierungsverpflichtungen per se unrechtmäßig sind. In jedem Fall wäre jedoch bei Telefónica Germany eine Ex-Post Entgeltkontrolle ausreichend und damit das verhältnismäßig gebotene Kontrollmittel.

Soweit die Beschlusskammer jedoch an einer Ex-Ante Entgeltregulierung festhält, weist Telefónica Germany nochmals ausdrücklich darauf hin, dass - mit den Argumenten des Verfügungsentwurfs - jedenfalls nicht der – ökonomisch fehlerhafte - sogenannte Pure Long Run Incremental Costs (im folgenden „pure LRIC“) - Kostenstandard mandatiert werden kann. Die Festlegung auf diesen Kostenstandard würde im Widerspruch zum geltenden deutschen und europäischen Recht stehen und kann bereits deshalb nicht zur Anwendung kommen. Darüberhinaus ist auch aus Sicht von Telefónica Germany der KeL-Kostenstandard besser

geeignet, die Regulierungsziele des § 2 TKG zu erreichen, wie bereits der Entwurf der vorliegenden Regulierungsverfügung richtigerweise feststellt.

Wir nehmen zu dem vorliegenden Entwurf daher im Einzelnen wie folgt Stellung:

### **Allgemeines – Marktabgrenzung „Ein Netz- ein Markt“ ist zu eng**

Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 07. Mai 2010 im Rahmen der Anordnung zur Erteilung von Auskünften zur Marktdefinition- und -analyse im Bereich der Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen und zuletzt in unserem Schreiben vom 16.03.2012 vor Entwurf der Regulierungsverfügung, verweisen wir auch hier darauf, dass aus unserer Sicht die Anwendung der Single Network Theorie auf Telefónica Germany unzutreffend ist. Entsprechend besteht nach der Auffassung von Telefónica Germany keine beträchtliche Marktmacht.

Die Marktabgrenzung, die die Europäische Kommission in ihrer Empfehlung zu Markt 7 („Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze“) getroffen hat, und die die Bundesnetzagentur ebenfalls in ihrer Regulierungsverfügung zugrunde legen will, ist nicht gerechtfertigt. Die Marktabgrenzung auf das einzelne Mobilfunknetz auf der Vorleistungsebene wird damit begründet, dass die Anrufzustellung an eine bestimmte mobile Teilnehmernummer nur durch den Betreiber des jeweiligen Mobilfunknetzes erfolgen könne und dass keine Substitutionsmöglichkeit für die Zustellung dieses Anrufs bestehe. Diese enge räumliche Marktabgrenzung auf das jeweilige Mobilfunknetz des Betreibers führt dazu, dass bei jeder Marktanalyse jeder Mobilfunknetzbetreiber automatisch als marktmächtiger Monopolist eingestuft wird.

Die Annahme eines Monopols mit absoluten Marktzutrittschancen zu den Terminierungsmärkten ist jedoch schon dadurch widerlegt, dass es eine Vielzahl an Teilnehmernetzbetreibern am deutschen Markt gibt und weiterhin neue Betreiber in den Markt eintreten. Der den monopolistisch geprägten Markt kennzeichnende Indikator, dass sich keine Wettbewerber etablieren können (vgl. nur § 19 Abs. 2 GWB), ist damit bereits faktisch widerlegt. Entgegen den Feststellungen der Bundesnetzagentur steht den Mobilfunknetzbetreibern eine direkte und indirekte Nachfragemacht gegenüber, die die Befugnis der Preissetzung einschränkt. Als Nachfrager kommen sowohl Mobilfunk- als auch Festnetzbetreiber in Betracht, die aufgrund der Anzahl der Endkunden und aufgrund des Verkehrsvolumens entgegen gerichtete Nachfragemacht ausüben. Ist jedoch der Handlungsspielraum des einzelnen Marktteilnehmers derart stark eingeschränkt, ist davon auszugehen, dass dieser nicht marktbeherrschend ist und somit von einem existierenden Wettbewerb gesprochen werden kann.<sup>1</sup>

Die Marktabgrenzung als eigenständiger Markt für Anrufzustellung ist auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Mobilfunkbetreiber den Endkunden viele verschiedene Dienste anbieten, die sich ergänzen und voneinander abhängen, und die der Kunde als Paket kauft, sehr fraglich. Es ist bereits technisch nicht möglich, ausschließlich den Dienst Anrufzustellung gegenüber dem Endkunden anzubieten, so dass die Marktabgrenzung schon aus diesem Gesichtspunkt zu eng ist. Vielmehr stellt der Mobilfunkdienst ein Bündel aus eingehenden und ausgehenden Diensten dar. Davon entkoppelt kann nicht allein die Anrufzustellung betrachtet werden bzw. führt eine ausschließliche Betrachtung der Anrufzustellung zwangsläufig zu falschen bzw. realitätsfernen Ergebnissen.



<sup>1</sup> vgl. nur Wagemann in: Wiedemann, Handbuch des Kartellrechts, 1999, § 16 Rn. 139ff sowie Case No. IV/M053 - Aerospaziale-Alenia/de Havilland, EC 02.10.1991, in: WuE/EV 1675

Die Märkteempfehlung der Europäischen Kommission stellt keine für die Bundesnetzagentur verbindliche Vorgabe dar; sie ist lediglich „weitestgehend“ zu beachten. Damit sind der Bundesnetzagentur Möglichkeiten eröffnet, einen abweichenden, aber sachgerechten Markt zu definieren, ohne dass der Kommission ein Vetorecht zustünde.

Wenn aber schon der Grundsatz „ein Netz = ein Markt“ angewendet wird, so muss zumindest eine betreiberspezifische Analyse der Marktsituation für jeden der vier Mobilfunknetzbetreiber stattfinden. Substantiierte Untersuchungen zu den Fragen, inwieweit die vier verschiedenen Netzbetreiber in Anbetracht ihrer Größenunterschiede über eine unterschiedlich stark ausgeprägte Marktmacht verfügen und welche Auswirkungen die unterschiedlich starken Marktpositionen auf die Feststellung einer beträchtlichen Marktmacht haben, fehlen jedoch.

Eine enge Abgrenzung für die Anrufzustellung in einzelne Mobilfunknetze begründet die Gefahr einer dauerhaften Ex-Ante Regulierung im Mobilfunksektor. Zudem ergeben sich durch moderne Smartphones und App-basierte Sprachanwendungen für den Nutzer neue Anwendungen, die zusätzliche Terminierungsmöglichkeiten bieten, die über die hier dargestellten rufnummernbasierten Terminierungslösungen der Mobilfunknetzbetreiber hinausgehen und bislang seitens der Bundesnetzagentur unberücksichtigt sind. Dienstangebote wie Skype, What's App oder I-Messenger nehmen kontinuierlich zu und sind bereits so weiterentwickelt und mit dem Mobiltelefon integriert, dass für den Endkunden kaum ersichtlich ist, ob ein Anruf über das Mobilfunknetz oder einen over-the-top (OTT) Dienst terminiert wird.

### **Gebotenheit allenfalls der Ex-Post Regulierung gemäß § 30 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 38 TKG**

Zunächst ist mit dem Bundesverwaltungsgericht<sup>2</sup> festzuhalten, dass zumindest keine generelle kraft Gesetzes angeordnete Ex-Ante Genehmigungspflicht besteht, von der die Bundesnetzagentur nur ausnahmsweise in den in § 30 Abs. 1 S. 2 TKG genannten Fällen abweichen kann. Vielmehr hat die Bundesnetzagentur in allen Fällen des § 30 Abs. 1 TKG über das „ob“ und „wie“ der Entgeltregulierung zu entscheiden. § 30 Abs. 1 S. 2 TKG stellt insoweit eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar, wonach die Bundesnetzagentur verpflichtet ist, in den Fällen des § 30 Abs. 1 S. 2 TKG von der eingriffsintensiveren Ex-Ante Genehmigungspflicht abzusehen wenn die Regulierungsziele des § 2 TKG auch durch eine Ex-Post Regulierung erreicht werden. Mit anderen Worten heißt das, dass die nachträgliche Regulierung der Vorleistungsentgelte ausreichend sein kann, um die unter § 2 TKG genannten Interessen zu wahren. Der Gesetzgeber ist in § 30 Abs. 1 S. 2 TKG ausdrücklich davon ausgegangen, dass beide Regulierungsinstrumente grundsätzlich gleichwertig sind. Insofern setzt diese Norm nicht nur das auch gemeinschaftsrechtlich geltende Verhältnismäßigkeitsgebot sondern darüberhinaus die Prämisse eines de-regulatorischen Ansatzes dahingehend klar um, dass grundsätzlich die am wenigsten eingriffsintensive Maßnahme anzuwenden ist.<sup>3</sup>

Wegen der unterschiedlichen Intensität der zur Auswahl stehenden Regulierungsmaßnahmen und des besonders intensiven Eingriffs der Ex-Ante Genehmigungspflicht ist zwingend eine betreiberspezifische Untersuchung anzustellen. Dies gilt auch im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests des § 10 Abs. 2 TKG. Aufgrund der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Endkunden- und dem Vorleistungsmarkt kommt für Telefonica Germany allein eine nachträgliche Regulierung gemäß § 30 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 38 Abs. 2-4 TKG in Betracht, da andernfalls das Gebot der Verhältnismäßigkeit missachtet würde.



<sup>2</sup> BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Az. 6 C 15/07

<sup>3</sup> Vgl. auch F. Müller in: Spindler/ Schuster: Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, Vor §5 27ff. Rn. 25ff.

### **Keine Verschärfung der Auflagen im Rahmen der Ex-Ante Regulierung**

Telefónica Germany ist grundsätzlich der Ansicht, dass die bisherigen Regulierungsverpflichtungen bereits über das Notwendige hinausgehen. Unabhängig von der Tatsache, dass – wie dargelegt - bereits eine Ex-Post Regulierung ausreichend wäre, wenn eine marktmächtige Stellung angenommen wird, sind die bisherigen Regulierungsverpflichtungen bereits nicht erforderlich und sollten daher keinesfalls erweitert werden.

Telefónica Germany begrüßt es, dass von der Anordnung einer getrennten Rechnungsführung wiederholt abgesehen wurde. Wird eine Ex-Ante Entgeltkontrolle angeordnet, ist eine solche Pflicht schon nicht erforderlich und wäre damit unverhältnismäßig, da die mit der getrennten Rechnungsführung verfolgte Zielsetzung aufgrund der Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bereits erfüllt wird.

Zu den einzelnen Verpflichtungen nehmen wir wie folgt Stellung:

#### Zusammenschaltung (Koppelung und Terminierung), § 21 Abs. 3 Nr. 3 TKG

Aus Sicht von Telefónica Germany ist die Verpflichtung zur Zusammenschaltung und Terminierung bereits nicht regulatorisch geboten, da diese Leistung im Eigeninteresse der Telefónica Germany erbracht wird. Insbesondere als kleinerer Mobilfunknetzbetreiber sind die Zusammenschaltung mit anderen Netzbetreibern und die wechselseitige Terminierung essentiell für die erfolgreiche Vermarktung eines Mobilfunkangebots gegenüber dem Endkunden. Gerade vor dem Hintergrund des wettbewerbsintensiven Endkundenmarktes und der Tatsache, dass auch auf dem als „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ definierten Markt wirksamer Wettbewerb herrscht, der zudem den Preissetzungsspielraum von Telefónica Germany stark einschränkt, ist eine Zusammenschaltungsverpflichtung nicht geboten.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Zusammenschaltungsverpflichtung zur Wahrung der Endnutzerinteressen regt Telefónica Germany an, die bestehenden freiwilligen Angebote stärker zu berücksichtigen und hält dies vor dem Hintergrund des § 21 Abs. 1 Nr. 7 TKG auch für geboten.

Telefónica Germany begrüßt die Begrenzung der Zusammenschaltungspflicht auf öffentliche Telefonnetze. Ebenso begrüßen wir die Feststellung, dass in Bezug auf Homezone Produkte keine Verpflichtung besteht, mit anderen Festnetzbetreibern spezielle Kooperationsverträge abzuschließen, damit diese unter Verwendung von Festnetznummern Umwertungen von Anrufen und deren Übergabe mit einer Mobilfunkportierungskennung an Telefónica Germany vornehmen können. Mit dieser Feststellung greift die Bundesnetzagentur zudem die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts auf, wonach gerade nicht die Verpflichtung bestehe, mit anderen Festnetzbetreibern spezielle Kooperationsverträge nach Art der „Genion“-Vereinbarung abzuschließen.<sup>4</sup>

#### Kollokation § 21 Abs. 3 Nr. 5 TKG

Bei der Kollokationsverpflichtung ist nicht verständlich, weshalb die Bundesnetzagentur die volle Kollokations- und Zutrittspflicht auch dann auferlegt, wenn – wie Telefónica Germany – keine



<sup>4</sup> Urteil des BVerwG in der Sache 6 C 15.07 vom 02.04.2008, Rz. 52

eigenen Räume für Zusammenschaltungen unterhalten werden. Die Pflicht wird zwar in den Gründen abgemildert und auf ein „Einwirken“ reduziert, gleichwohl ist dies bereits in die Verpflichtung selbst aufzunehmen. Soweit auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen 6 C 15.07 vom 02.04.2008 verwiesen wird, geben wir erneut zu bedenken, dass das Bundesverwaltungsgericht die volle Kollokations- und Zutrittspflicht auch nur im Rahmen der Auslegung aufrechterhalten hat (vgl. BVerwG, a.a.O., Rz. 54). Telefónica Germany hält es daher für geboten, die entsprechende Verpflichtung selbst klar zu formulieren.

#### Diskriminierungsverbot § 19 TKG

Im Hinblick auf die Gleichbehandlungsverpflichtung (§ 19 TKG) ist anzumerken, dass Telefónica Germany – bereits vor Erlass der ersten Regulierungsverfügung – alle Nachfragen gleich behandelt hat und auch in Zukunft gleich behandeln wird. Daher war und ist für die Auferlegung eines Diskriminierungsverbots kein rechtfertigender Anlass gegeben. Ein solches Verbot ist auch vor dem Hintergrund des allgemeinen Wettbewerbsrecht (insbes. § 20 GWB) nicht erforderlich.

#### Vorlage von Zugangsverträgen § 20 Abs. 3 TKG

Die Auferlegung von Vertragsvorlageverpflichtungen ist insbesondere neben der Pflicht zur Vorlage eines Standardangebots und der Ex-Ante Genehmigung der Terminierungs- und Zusammenschaltungsentgelte nicht geboten. Es besteht weder ein Gefährdungspotenzial für Diskriminierungen noch sind Bedenken im Hinblick auf mangelnde Transparenz gerechtfertigt.

Soweit die Bundesnetzagentur die Sicht von Telefónica Germany in diesem Punkt nicht teilt, wird nochmals darauf hingewiesen, dass –soweit überhaupt erforderlich – die Vorlage „bestimmter Informationen“ (§ 20 Abs. 1 TKG) ausreichend wäre, die Vorlage der gesamten Vertragsdokumente hingegen unverhältnismäßig ist, insbesondere soweit an der Ex-Ante Genehmigung der Terminierungs- und Zusammenschaltungsentgelte festgehalten wird und zusätzlich die Verpflichtung besteht, ein Standardangebot zu veröffentlichen.

#### Veröffentlichung eines Standardangebots, § 23 Abs. 1 TKG

Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots ist anzumerken, dass Telefónica Germany diese Verpflichtung insbesondere dann nicht für erforderlich hält, wenn an dem Diskriminierungsverbot und der Vertragsvorlageverpflichtung festgehalten wird. Zudem besteht auch in tatsächlicher Hinsicht keine Nachfrage seitens der möglichen Zusammenschaltungspartner, so dass bereits aus diesem Grund die regulatorische Verpflichtung nicht gerechtfertigt ist.

Im Übrigen dürfen wir darauf hinweisen, dass das aktuelle Standardangebot der Telefónica Germany mit Schreiben vom 11.10.2011 angezeigt und mit Bescheid (Beschluss BK 3b-11/025) vom 04.04.2012 genehmigt wurde.

#### **Regulierung der Zugangsentgelte § 30 Abs. 1 TKG**

Telefónica Germany hat bereits wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass aus unserer Sicht keine Notwendigkeit einer Ex-Ante Entgeltregulierungspflicht besteht und diese seit 2006 bestehende härteste Form der Regulierung überdacht werden sollte.

Soweit dennoch an einer Ex-Ante Entgeltregulierungspflicht festgehalten wird, begrüßt Telefonica Germany ausdrücklich die Abkehr vom pure LRIC Kostenstandard und die Feststellungen der Bundesnetzagentur, dass der KeL Kostenstandard nicht nur die einzige rechtmäßige Kostenberechnungsmethode sondern auch die ökonomisch richtige und im Hinblick auf die Regulierungsziele des § 2 TKG geeignetere ist.

#### Keine Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 2009/396/EG der Kommission

Zunächst ist festzustellen, dass bereits die Empfehlung 2009/396/EG der Kommission auf Grundlage des Art. 19 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie beruht und damit von vorneherein lediglich eine Pflicht zur „weitestgehenden Berücksichtigung“ besteht.

Die Pflicht zur weitestgehenden Berücksichtigung besteht dagegen dann nicht, wenn sich die Behörde durch die „Befolgung“ der Empfehlung in Widerspruch zum Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht setzen würde.<sup>5</sup> Dabei ist bereits fraglich, ob der in der Empfehlung verwendete Kostenbegriff nicht der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG) widerspricht und damit gegen geltendes Sekundärrecht verstößt. Aus der Sicht von Telefonica Germany überschreitet die Empfehlung der EU-Kommission den Umsetzungsspielraum aus Art. 13 Abs. 1 der Zugangsrichtlinie, indem das Prinzip kostenorientierter Preise (d.h. gemeinsame Kosten und Gemeinkosten) auf den pure LRIC-Ansatz eingeengt wird. Zudem ist fraglich, ob die Empfehlung nicht darüberhinaus gegen die in den Art. 15 und Art. 16 GRCh verankerten Grundrechte der Berufsfreiheit und unternehmerischen Freiheit der betroffenen Unternehmen verstößt, soweit per se solche Kosten nicht anerkannt werden, die bei der Ausübung dieser Freiheiten im Vorleistungsbereich in Form verkehrsunabhängiger Kosten zwingend anfallen. Die Unionsgrundrechte sind von der Bundesnetzagentur auch zu beachten, wenn eine Empfehlung der Kommission zugrunde gelegt wird (vgl. Art. 51 Abs. 1 s. 1 GRCh i.V.m. Art. 6 EUV).

Die Festlegung auf den pure LRIC Kostenstandard würde überdies im Widerspruch zum geltenden deutschen Recht stehen und kann schon deshalb nicht zur Anwendung kommen. Der deutsche Gesetzgeber geht auch in der Novelle des TKG vom KeL-Maßstab aus (vgl. § 31 Abs. 1 Nr. 1 TKG). Richtigerweise ist der KeL-Kostenstandard auch im Hinblick auf die im Rahmen von § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG eröffnete Möglichkeit, die Entgeltgenehmigung nach einer „anderen Vorgehensweise“ zu erlassen, anzuwenden. Die Preisregulierung stellt einen Eingriff „von erheblichem Gewicht“ dar.<sup>6</sup> Angesichts dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt es dem Gesetzgeber, selbst über den Maßstab der Entgeltgenehmigung zu entscheiden. Die gesetzgeberische Entscheidung ist mit dem KeL Kostenstandard in § 32 TKG festgeschrieben. Nur die jeweilige Methode zur Bestimmung maßstabsgerechter Entgelte (Kostenmodelle, Benchmark etc.) darf der Gesetzgeber der Verwaltung überlassen. Zumindest die gebotene verfassungskonforme Auslegung kann nur zu diesem Ergebnis führen.

#### Ermessensspielraum bei der Regulierungsentscheidung wird auch von der Europäischen Kommission anerkannt

Darüberhinaus erkennt die Europäische Kommission selbst an, dass den nationalen Regulierungsbehörden ein Ermessensspielraum zusteht, wenngleich jeder alternative Ansatz zu rechtfertigen sei wobei hierbei Marktgegebenheiten besonders zu berücksichtigen seien und den



<sup>5</sup> Von Dawitz, europäisches Verwaltungsrecht, 2008, s. 251f.

<sup>6</sup> so das Bundesverfassungsgericht u.a. im Verfahren Az. 1 BvR 1932/08

Regulierungsziele und –grundsätzen des Artikel 8 der Rahmenrichtlinie Rechnung zu tragen sei.<sup>7</sup> Aus Sicht von Telefónica Germany ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur zur Anwendung von KeL als maßgeblichem Kostenstandard sowohl durch die Besonderheiten des deutschen Mobilfunkmarktes gerechtfertigt als auch vor dem Hintergrund der Umsetzung von Artikel 8 der Rahmenrichtlinie in § 2 TKG besonders geboten.

Anders als in den bisherigen nationalen Verfahren, in denen eine Abkehr von pure LRIC stattgefunden hat, sehen wir, dass sich die Bundesnetzagentur bereits ausführlich mit der besseren Eignung des KeL Kostenstandards vor dem Hintergrund des deutschen Mobilfunkmarktes beschäftigt hat. Gleichzeitig dürfen wir anregen, noch deutlicher herauszustellen, dass nur der KeL Kostenstandard in der Lage ist, die Regulierungsziele und –grundsätze insbesondere im Hinblick auf Wettbewerb, Effizienz und Verbraucherinteressen zu verwirklichen (vgl. § 30 Abs. 3 TKG). Dagegen würde die Einführung von pure LRIC – entgegen § 30 Abs. 3 TKG - mit einer Kostenunterdeckung bei den regulierten Unternehmen einhergehen, die entweder diese nachteilig belasten und zu Investitions- und Innovationsdefiziten im Mobilfunkmarkt führen würde oder aber kleinere Wettbewerber und insbesondere die Verbraucher benachteiligen würde, wenn die regulierten Unternehmen die entsprechenden Nachteile überzuwälzen in der Lage wären.

#### KeL Effizienzmaßstab reflektiert die Besonderheiten des deutschen Mobilfunkmarktes

Die Entscheidung der Bundesnetzagentur zur Beibehaltung des KeL Kostenmaßstabs begrüßen wir insbesondere vor dem Hintergrund der Besonderheiten des deutschen Telekommunikations- und Mobilfunkmarktes. Die Telekommunikationsindustrie ist als Netzökonomie durch einen hohen Gemeinkostenanteil gekennzeichnet. Im Gegensatz zum Festnetzmarkt kommen im Mobilfunksektor hohe Lizenzkosten hinzu, die dazu führen, dass der Markt insgesamt investitionsintensiver ist. Dies gilt insbesondere für den deutschen Mobilfunkmarkt und die im Europäischen Vergleich hohen Lizenzkosten für Mobilfunkfrequenzen. Der gesetzlich verankerte KeL Kostenstandard trägt den entsprechenden Besonderheiten adäquat Rechnung.

Der Gemeinkostenanteil, der durch mehrere oder alle über das Telekommunikationsnetz erbrachte Dienste verursacht wird und somit gerade nicht entfällt, wenn ein einzelner Dienst nicht mehr angeboten wird, soll nach dem Kommissionskonzept der vermeidbaren Kosten im Gegensatz zu KeL nicht ansatzfähig sein. Trotzdem wird diese Infrastruktur zur Erbringung aller Leistungen, insbesondere auch zur Erbringung von Vorleistungen benötigt. Es ist daher nicht ersichtlich, dass der Ausschluss der Anrufzustellung von Gemeinkostentragung gesamtwirtschaftlich eine Effizienzsteigerung, eine Wohlfahrtssteigerung zugunsten der Verbraucher oder eine Wettbewerbssteigerung erreichen würde.

Telefónica Germany unterstützt im Ergebnis die Entscheidung der Bundesnetzagentur, die Terminierungsempfehlung im Hinblick auf den Kostenstandard nicht umzusetzen. Ein Abweichen vom Grundsatz der unternehmensindividuellen Bewertung am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wäre auch nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG nur möglich, wenn sich diese abweichende Methode als „besser geeignet“ darstellt, die Regulierungsziele des § 2 TKG zu erreichen. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verbraucherinteressen ist nicht ersichtlich, dass eine „andere Vorgehensweise besser geeignet“ wäre. Im Gegenteil ist nur die gesetzgeberische Grundentscheidung für den „KeL“- Maßstab konsistent mit den Regulierungszielen.



<sup>7</sup> Vgl. EC Serious Doubts Letter in Sachen ES/2012/1291, NL/2012/1284 und LV/2012/1296

### KeL Kostenmaßstab erreicht die Effizienzziele besser

Im Gegensatz zum KeL-Kostenstandard hätte die Einführung von pure LRIC nicht nur negative Auswirkungen auf die Gewinn- und Verlustrechnung der Betreiber sondern würde sich insbesondere auf aktuelle Investitionen und vor allem auf alle zukünftigen Investitionsentscheidungen hinsichtlich des Netzausbaus und der Netzentwicklung und die Einführung von neuen innovativen Produkten und Services negativ auswirken. Anders als KeL würde pure LRIC die erwartete Rendite von bereits getätigten Investitionen gefährden und Unsicherheit in Bezug auf die geplanten Investitionen hervorrufen, so dass die Marktbewertung durch den Betreiber ebenso betroffen wäre wie die Sicherung der Refinanzierung auf den Finanzmärkten.

Ein Verbot der Gemeinkostendeckung in einem wichtigen Produktbereich - wie von pure LRIC verfolgt- und damit eine deutliche Kostenunterdeckung bei der Bereitstellung dieses Dienstes sind nicht mit den gesetzgeberisch festgeschriebenen Effizienzzielen vereinbar. Dagegen reflektiert der Kostenmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung die Regulierungsziele des § 2 TKG, wenn die tatsächlichen Gemein- und Fixkosten durch die Bundesnetzagentur anteilig zugrunde gelegt werden.

### Wahrung von Verbraucherinteressen

Der KeL Kostenstandard ist darüberhinaus auch besser geeignet, die Nutzer- und Verbraucherinteressen zu wahren. Selbst die Kommission geht davon aus, dass die Absenkung auf Vorleistungsebene den Verbraucher nur mit einem geringen Anteil erreicht. Gleichzeitig soll nach Ansicht der Europäischen Kommission das auf Basis von pure LRIC abgesenkte Terminierungsentgelt durch Erhöhung der Endkundenentgelte kompensiert werden können. Unabhängig vom Wettbewerbsdruck auf der Endkundenebene dürfen wir erneut darauf hinweisen, dass ein solcher Mechanismus nicht nur im Widerspruch zu den Grundregeln deutschen AGB-Rechts stehen würde und damit für die Mobilfunknetzbetreiber so nicht unmittelbar rechtlich durchsetzbar wäre, sondern auch den im Telekommunikationsgesetz festgeschriebenen Grundsätzen widerspricht (vgl. nur § 30 Abs. 3 TKG, der die Verbraucherinteressenten nochmals in den Fokus der Regulierung stellt). Vollumfänglich verweisen wir in diesem Zusammenhang auf unsere Stellungnahmen vom 30. November 2011 zum Referenzdokument „Analytische Kostenmodelle Mobilfunk“ sowie vom 22. Dezember 2011 zum Schreiben der Bundesnetzagentur vom 05. Dezember 2011 (Vorbereitung der Regulierungsverfügung 2012).

Langfristig würde sich die Anwendung des pure LRIC Kostenstandards wohl dennoch zum Nachteil der Verbraucher auswirken, da die Betreiber nicht mehr die gesamten durch die Terminierung entstehenden Kosten gedeckt bekommen würden und daher die Kosten von terminierenden Gesprächen nur noch durch eine Erhöhung bei den Endkundengesprächspreisen und den Grundgebühren abdecken könnten. Eine solche Umstrukturierung von Endkundentarifen würde sich dabei besonders negativ auf Privatkunden und Wenig-Telefonierer auswirken. Im Ergebnis würden diejenigen Endkunden besonders betroffen sein, die ein begrenztes Mobilfunkbudget haben (insbes. Prepaid-Kunden und Kunden mit kurzen Laufzeitverträgen, die schneller angepasst werden können), voraussichtlich würden diese Endkunden in Zukunft darauf verzichten, einen Mobilfunkvertrag abzuschließen bzw. aktiv zu telefonieren.

### Nachhaltiger Wettbewerb

Die Einführung von pure LRIC behindert zudem den Wettbewerb auf der Netzwerkebene, da die Betreiber in Wirtschaftsgüter investieren müssen, mit denen sie keine oder wenig Rendite erzielen können. Die Anwendung des pure LRIC Kostenstandards würde in einer Wettbewerbsverzerrung resultieren. So könnten Terminierungsleistung von Wettbewerbern ohne eigene Infrastruktur (MVNOs) zu einem niedrigeren Preis eingekauft werden, als dem jeweiligen Netzbetreiber Kosten entstehen, wenn er diese Leistung für den Eigenbedarf erbringt. Dadurch würde eine make-or-buy Entscheidung verzerrt, denn Einkaufen ist billiger als die Leistung selbst zu produzieren. Neben dem Problem möglicher Marktaustritte würden damit den Mobilfunknetzbetreibern auch Anreize für Investitionen in den technischen Fortschritt genommen, womit auch das Leistungsangebot für die Endkunden beeinträchtigt werden würde.

Wenn dagegen die Mobilfunknetzbetreiber die nicht mehr kompensierten Kosten an MVNOs weiterreichen würden, würden insbesondere kleinere MVNOs aufgrund ohnehin geringer Margenbreiten noch stärker unter Wettbewerbsdruck geraten. Zu befürchten wäre in diesem Fall eine Wettbewerbsverzerrung und schließlich eine Marktkonsolidierung, die bisher von den Aufsichtsbehörden immer kritisch betrachtet wurde.<sup>8</sup>

Wie auch die Bundesnetzagentur in ihrem aktuellen Regulierungsentwurf feststellt, ist daher der KeL Kostenstandard besser geeignet, sich positiv auf den Wettbewerb der Mobilfunkunternehmen auszuwirken. Dagegen müssten mit einer pure LRIC Regulierung Wettbewerbsverzerrungen zulasten kleiner Mobilfunkunternehmen und nicht zuletzt zulasten der Endkunden hingenommen werden.

### **Forderung nach asymmetrischen Entgelten**

Die Bundesnetzagentur hat vor, alle vier Mobilfunknetzbetreiber denselben Regulierungsverpflichtungen zu unterwerfen und ein symmetrisches Entgelt am Maßstab eines effizienten Betreibers festzulegen. Wir betonen nochmals, dass den Besonderheiten der Telefónica Germany durch asymmetrische, im Vergleich zu den anderen Mobilfunknetzbetreibern höheren Entgelten Rechnung zu tragen ist. Dies ergibt sich aus unserer Sicht bereits aus den Regulierungszielen und -grundsätzen des § 2 TKG, insbesondere mit Blick auf die Sicherstellung des chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) in Verbindung mit den Wettbewerbsnachteilen, die Telefónica Germany insbesondere durch den späten Markteintritt immer noch hat.



<sup>8</sup> Monopolkommission Sondergutachten Nr. 61 - Telekommunikation 2011, Rz. 83, S. 53

Insgesamt ersucht Telefonica Germany die Bundesnetzagentur, die Notwendigkeit von Regulierungsmaßnahmen vor dem beschriebenen Hintergrund zu überprüfen. Ausdrücklich bestärkt Telefonica Germany abschließend die Bundesnetzagentur in der Argumentation zur besseren Geeignetheit des KeL Kostenstandards soweit dennoch auf eine Ex-Ante Entgeltregulierung zurückgegriffen wird.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Freundliche Grüße



i.V. Dr. Robert Schwinghammer  
Head of Regulatory Law



i.A. Antonia Gstrein  
Senior Regulatory Counsel

**VORAB PER TELEFAX**

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post & Eisenbahnen  
Beschlusskammer 3  
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann  
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Büro Bonn  
Rheinauen Carré  
Mildred-Scheel-Straße 1  
D-53175 Bonn  
Fon (0228) 323 002-0  
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen\*  
Dr. Frank Hölscher\*  
Dr. Markus Deutsch\*  
Dr. Barbara Stamm\*  
Dr. Christian Stelter\*

Büro Stuttgart  
GFNO Haus  
Heilbronner Straße 41  
D-70191 Stuttgart  
Fon (0711) 601 701-0  
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde\*  
Dr. Rainard Menke\*  
Dr. Andrea Vetter\*  
Dr. Winfried Porsch\*  
Dr. Tina Bergmann\*  
Dr. Bernd Schieferdecker\*  
Alexander Wirth\*  
Annette Braun

Kontakt Daten:  
(0228) 323 002-20  
hoelscher@doldemayen.de

Unser Zeichen:  
12/00092 CS/sp

Datum:  
18. Mai 2012

**Verfahren BK 3b-12/006: Regulierungsverfügung Markt 7 „An-  
rufzustellung in den einzelnen Mobiltelefonnetzen“ im Hin-  
blick auf die Telefonica O2 Germany GmbH & Co. oHG  
Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH**

Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Telekom  
Deutschland GmbH

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf den oben genannten Entwurf der Regulierungsverfü-  
gung für den Markt Nr. 7 sowie die diesbezügliche mündliche Verhandlung vom  
03.05.2012. Die Telekom Deutschland GmbH hat uns insoweit beauftragt, eine  
Stellungnahme abzugeben.

Sofern die die Telekom Deutschland GmbH betreffenden Verpflichtungen wie  
im Entwurf der Regulierungsverfügung BK 3b-12/003 vorgesehen auferlegt

werden, müssen entsprechende Verpflichtungen auch in dem vorliegenden Verfahren gegenüber dem Mobilfunknetzbetreiber Telefonica O2 Germany GmbH & Co. oHG auferlegt werden. Insofern gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung.

Insofern beantragen wir vorsorglich,

der Telefonica O2 Germany GmbH & Co. oHG die im Konsultationsentwurf BK 3b-12/006 vorgesehenen Verpflichtungen aufzuerlegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hölscher (i. V. Dr. Stelter)



Dr. Stelter

E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG Postfach 30 03 07 D-40403 Düsseldorf

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Herrn Ernst-Ferdinand Wilmsmann  
- Vorsitzender der Beschlusskammer 3 -  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Ihr Zeichen  
BK 3b-12/003-006  
Unser Zeichen  
SAR/dgr  
Durchwahl  
-5131  
Fax-Durchwahl  
-4722  
Datum  
16.05.2012

**Konsultationsentwurf der Regulierungsverfügungen gegenüber der E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (BK 3b-12/005) sowie gegenüber der Telekom Deutschland GmbH (BK 3b-12/003), der Vodafone D2 GmbH (BK 3b-12/004) und der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (BK 3b-12/006)**  
*Enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse*

E-Plus Mobilfunk  
GmbH & Co. KG  
E-Plus-Straße 1  
D-40472 Düsseldorf  
Postfach 30 03 07  
D-40403 Düsseldorf  
Telefon +49-211-448-0  
Fax +49-211-448-2222

Sitz der Gesellschaft  
Düsseldorf  
Amtsgericht Düsseldorf  
HRA 19031

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

**Bankverbindung**  
Deutsche Bank AG  
Düsseldorf  
BLZ 300 700 10  
Konto 3 975 075  
IBAN:  
DE44 3007 0010 0397 5075 00  
BIC: DEUTDEDD  
West LB, Düsseldorf  
BLZ 300 500 00  
Konto 5 873 054  
IBAN:  
DE26 3005 0000 0005 8730 54  
BIC: WELADED

hiermit kommentiert die E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus) den Konsultationsentwurf der gegenüber E-Plus avisierten Regulierungsverfügung. Die Kommentare beziehen sich – soweit einschlägig – auch auf die gegenüber den anderen Mobilfunknetzbetreibern avisierten Regulierungsverfügungen. Das derzeit in Vorbereitung befindliche analytische Bottom Up- Kostenmodell des WIK für ein Mobilfunknetz wird nicht adressiert, da die Schulungen zum Modellentwurf noch nicht abgeschlossen sind.

## 1. ...

*...Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse...*

**Persönlich haftender  
Gesellschafter**  
E-Plus Mobilfunk  
Geschäftsführungs GmbH  
Sitz Düsseldorf  
Amtsgericht Düsseldorf  
HRB 39109

## 2. Zum Vorgehen nach der Terminierungsempfehlung bis 01.12.2012

Auf den Seiten 23-31 des Konsultationsentwurfs führt die Beschlusskammer aus, dass eine betreiberindividuelle KeL-basierte Entgeltregulierung gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.1 S.1 Nr.1 TKG im Zeitraum bis zum 30.11.2012 besser geeignet sei als eine auf einen objektivierten Referenzbetreiber abstellende KeL-basierte Entgeltgenehmigung gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.2 S.1 Nr.2 TKG. Dies wird im Wesentlichen mit einem Vertrauensschutz der Marktbeteiligten in den Fortbestand der für E-Plus geltenden MTR von 3,36 ct/min begründet.

**Geschäftsführung**  
Thorsten Dirks (Vorsitzender)  
Huib Costermans  
Alfons Lösing  
Rafal Markiewicz  
Kay Schwabedal

**Vorsitzender des  
Aufsichtsrats**  
Elco Blok

*...Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse...*

USt. ID-Nr.  
DE 811 427 602

Ansonsten müssten zur Behebung der damit einhergehenden Verstöße gegen die Regulierungsziele „Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs“ und „Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation“ rückwirkend auf denselben Zeitpunkt für alle Mobilfunknetzbetreiber auf einen objektivierten

St. Nr.  
105/5905/1101

WEEE-Reg.-Nr.  
DE 42963419

Referenzbetreiber abstellende KeL-basierte MTR gemäß §§ 30 Abs.1 S.1 i.V.m. 31 Abs.2 S.1 Nr.2 TKG festgelegt werden.

### **3. Zum Vorgehen nach der Terminierungsempfehlung ab 01.12.2012**

Auf den Seiten 31 ff führt die Beschlusskammer aus, dass ab dem 01.12.2012 – sofern keine objektiven frequenzbedingten oder Late Comer- Kostennachteile eines Mobilfunknetzbetreibers identifizierbar sind – symmetrische MTR festgelegt werden sollen, die durch ein Bottom-Up-Kostenmodell auf Basis des KeL-Maßstabs ermittelt werden.

Unter Berücksichtigung des neuen Telekommunikationsgesetzes und der EU-Terminierungsempfehlung teilt E-Plus diese Vorgehensweise aus rechtlichen wie ökonomischen Gründen sowie aufgrund der Marktgegebenheiten in Deutschland.

In diesem Zusammenhang möchte E-Plus insbesondere darauf hinweisen, dass seitens der Bundesnetzagentur in der mündlichen Verhandlung am 03.05.2012 selbst ausgeführt wurde, dass der Endkundenpreis für die Verkehrsrichtung Festnetz-Mobilfunk der entsprechenden Markterhebung zufolge bei durchschnittlich etwa 16 ct / min (ohne Preis erhöhende Taktungseffekte) liegt.

Es dürfte daher offenkundig sein, dass vor allem die den relevanten Festnetzmarkt beherrschende integrierte Deutsche Telekom, jedoch auch die kleineren integrierten Anbieter Vodafone und Telefónica O2 die mit den bisherigen MTR-Absenkungen einhergehenden Einnahmeverluste durch hohe Fest-Mobil-Endkundenpreise zumindest teilweise kompensieren konnten.

E-Plus als reinem Mobilfunknetzbetreiber ist dies offenkundig nicht möglich.

Dieses „Retention“-Problem würde sich bei Anwendung eines „Pure LRIC“-Maßstabs absehbarerweise weiter zu Lasten von E-Plus verschärfen.

### **4. (Erleichterte) Antragsanforderungen**

Auf Seite 50 des Konsultationsentwurfs führt die Beschlusskammer aus, dass die avisierte Nutzung eines Bottom-Up-Kostenmodells die verpflichtende Einreichung der in § 34 Abs.1 Nr.1 und Nr.3 TKG genannten Kostennachweise und Unterlagen entbehrlich macht. Diese Auffassung wird von E-Plus geteilt.

Ob und wie die von der Beschlusskammer angenommene Befüllung des Bottom Up-Kostenmodells als diesbezügliche Alternative geeignet sein wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt (vor Abschluss der Schulungen zum Modellentwurf) nicht beurteilen.

### **5. Gleiche Regulierung bei MTR und FTR**

Aus den zwischenzeitlich ebenfalls veröffentlichten Entwürfen der gegenüber den Festnetzbetreibern avisierten Regulierungsverfügungen ist ersichtlich, dass bei der Regulierung der Festnetzterminierungsentgelte (FTR) zukünftig im Wesentlichen die gleichen Prinzipien wie bei der MTR-Regulierung gelten sollen (Genehmigungspflicht, symmetrische Entgelte auf KeL-Basis etc.), um regulierungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mobilfunk und Festnetz zu verhindern.

E-Plus begrüßt diese Vorgehensweise.

Mit freundlichen Grüßen  
E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG



Dirk Grewe, LL.M.  
Leiter Regulierung



Achim Schmitz  
Department Manager Carrier & Premium Services



1&1 Internet AG - Elgendorferstr. 57, 56410 Montabaur

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
- Beschlusskammer 3 -  
Herrn Vorsitzenden Wilmsmann  
Postfach 80 01

Regulatory Affairs  
Fon +49 2602 96 1608  
Fax +49 2602 96 2156  
robert.schoenau@1und1.de

Montabaur, den 18. Mai 2012

53105 Bonn

vorab per Mail: BK3-Konsultation@bnetza.de

**Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich: Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen betreffend die Telekom Deutschland GmbH; Vodafone D2 GmbH" E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG; Telefónica Germany GmbH & Co. OHG**

**BK3-12-003; BK3-12-004; BK3-12-005; BK3-12-006**

hier: Stellungnahme 1&1

-enthält keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse-

Sehr geehrte Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die 1&1 Telecom GmbH ("1&1") begrüßt die nationale Konsultation zu den Regulierungsverfahren bzgl. Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen (Markt Nr. 7) betreffend die Telekom Deutschland GmbH; Vodafone D2 GmbH, E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG; Telefónica Germany GmbH & Co. OHG; BK3-12-003 BK3-12-004 BK3-12-005 BK3-12-006.

#### **I. Einleitung**

Als zentraler Bestandteil der Regulierungsverfügungen sollen die betroffenen Unternehmen ihre Leistungen in den regulierten Märkten nur im Zusammenhang mit genehmigten Entgelten anbieten. Ab 01.12.2012 sollen diese Entgelte gemäß Empfehlung der EU-Kommission vom 07.05.2009 (2009/396/EG, im Weiteren „Terminierungsempfehlung“ genannt) von der BNetzA angeordnet werden, jedoch mit Abweichungen von dem in der Terminierungsempfehlung enthaltenen Grundsatz des „Pure LRIC“. Im Gegensatz zur Terminierungsempfehlung soll das relevante Inkrement zur Bestimmung der leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten sämtliche über das fragliche Netz erbrachte Verbindungsleistungen umfassen und diese nutzungsanteilig verteilt werden, d.h., es werden die Produktgemeinkosten („Common Costs“) angerechnet. Darüber hinaus soll nach wie vor ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten berücksichtigt werden. In dem Entwurf der Regulierungsverfügung nennt die BNetzA ihren Ansatz „KeL“, während sie den Ansatz der Terminierungsempfeh-



lung mit „LRIC“ bezeichnet. Der KeL-Ansatz ist derjenige, der bisher in der deutschen Regulierung der Verbindungsleistungen angewandt wurde.

Aus Sicht von 1&1 ist allerdings eine Missachtung der in der Terminierungsempfehlung vorgegebenen Methodik zur Bestimmung des Kostenmaßstabs aus rechtlichen und inhaltlichen Gründen nicht möglich. Auf Verhältnismäßigkeitserwägungen kommt es insoweit nicht mehr an.

## **II. Terminierungsempfehlung ist verpflichtend; kein Anwendungsermessen für die BNetzA**

Aus Sicht von 1&1 ist die Beschlusskammer bereits aus (unions-) rechtlichen Gründen an einer Missachtung der Terminierungsempfehlung gehindert. Zwar ist der Beschlusskammer zuzugestehen, dass die Empfehlung als Rechtsakt der EU-Kommission unmittelbar nicht bindend ist, aber die Gründe, welche die Kommission zum Erlass der Empfehlung bewogen haben, sind für die nationale Regulierungsbehörde doch bindend, es sei denn es bestehen nationale Besonderheiten oder zwingende ökonomische Gründe, die ein Abweichen rechtfertigen.

### **1. Abweichen von Terminierungsempfehlung stellt einen Verstoß gegen zwingende Vorschriften der Rahmen- und Zugangsrichtlinie dar**

Insoweit liegt der Verstoß hier nicht unmittelbar im Abweichen vom LRIC-Kostenmaßstab der Empfehlung, sondern darin, dass die Maßnahme der Beschlusskammer nicht im Einklang mit Art. 16 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 Rahmenrichtlinie, i.V.m. Art. 8 Abs. 4 Zugangsrichtlinie. Dies bestätigt vor allem Erwägungsgrund 20 der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. Nr. L 108 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndRL 2009/140/EG vom 25. 11. 2009 (ABl. Nr. L 337 S. 37)):

*„Insbesondere Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht sollten Verdrängungspreise vermeiden, bei denen Unterschiede zwischen ihren Endverbraucherpreisen und den von Wettbewerbern mit ähnlichem Dienstangebot erhobenen Zusammenschaltungsentgelten so gestaltet sind, dass ein nachhaltiger Wettbewerb nicht gewährleistet ist. Ermittelt eine nationale Regulierungsbehörde die Kosten, die für die Einrichtung eines nach dieser Richtlinie zugelassenen Dienstes entstehen, so ist eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital, einschließlich eines angemessenen Betrags für Arbeits- und Aufbaukosten, vorzusehen, wobei erforderlichenfalls eine Anpassung des Kapitalwerts vorgenommen wird, um die aktuelle Bewertung der Vermögenswerte und die betriebliche Effizienz widerzuspiegeln. Die Methode der Kostendeckung sollte auf die Umstände abgestimmt sein und das Erfordernis berücksichtigen, die wirtschaftliche Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern und für die Verbraucher möglichst vorteilhaft zu sein“*

Die Regulierungsziele dieser Rechtsquellen sind in der Terminierungsempfehlung niedergelegt und stehen damit grds. nicht zur Disposition der nationalen Regulierungsbehörde; zumindest nicht mit der von der Beschlusskammer gewählten Begründung.

Dieses Ergebnis bestätigt auch die Gesetzesänderung des TKG 2012. Im Zuge des nunmehr geltenden § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG (2012) ist eine Regelung in das TKG aufgenommen worden, die es der BNetzA ermöglicht, genehmigungsbedürftige Entgelte anstelle des bisher zur Anwendung kommenden Einzelgenehmigungsverfahrens mit KeL-Maßstab auf der Grundlage „anderer Vorgehensweisen“ zu genehmigen, sofern diese „besser geeignet sind, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen“. Die Empfehlung der EU-Kommission über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (2009/396/EG) regelt genau für diesen Fall mit Stichtag zum 01.12.2012, welcher Maßstab anzuwenden ist: Pure LRIC.



Ein Abweichen von einer Empfehlung der EU-Kommission könnte lediglich damit begründet werden, dass die nationale Sondersituation dies verlangt. Die Begründung der BNetzA nennt dem gegenüber strukturelle Mängel der EU-Empfehlung; es werden aber keine nationalen Besonderheiten angeführt. Demnach ist das Abweichen von der Terminierungsempfehlung im Ergebnis nicht möglich. Der Entwurf der Regulierungsverfügung steht nicht im Einklang mit Art. 16 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 Rahmenrichtlinie, i.V.m. Art. 8 Abs. 4 Zugangsrichtlinie.

## 2. Kein Abweichen von der Terminierungsempfehlung im Ausnahmefall

1&1 spricht sich für die Anwendung des LRIC-Ansatzes auf dem verfahrensgegenständlichen Markt 2 aus, so wie in der Terminierungsempfehlung enthalten, da ein Abweichen von den Empfehlungen der EU-Kommission, wenn überhaupt, nur damit begründet werden kann, dass die nationale Situation oder Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedstaates dies erfordert.

Die Analyse der Begründung zum Maßnahmenentwurf ergibt, dass es der Beschlusskammer nicht gelingt, die nationalen Unterschiede ausreichend zu begründen. Die Regulierungsverfügung enthält nur an einer Stelle internationale Vergleichsbetrachtungen (Seite 42 f.), und diese beschränken sich ausschließlich auf die Wettbewerbsintensität. Dies ist aus Sicht der 1&1 nicht ausreichend, um nationale Besonderheiten als Rechtfertigung für ein Abweichen von der Terminierungsempfehlung zu bejahen. Denn in den Terminierungsmärkten hat letztlich jeder Anbieter 100 % Marktanteil, und es gibt keine Aussicht auf Wettbewerb durch die besondere Struktur dieser Märkte (sog. Ein-Netz-Ein-Markt-Ansatz). Unter dieser Prämisse verwundert die Aussage, dass alternative Netzbetreiber Marktanteile hinzugewinnen.

Um eine nationale Besonderheit zur Rechtfertigung des Vorgehens der Beschlusskammer festzustellen, bedarf es weiterer Argumente. Die Beschlusskammer führt weitere Gründe auch an. Allerdings sind diese ausschließlich struktureller und allgemeingültiger Natur und gelten somit nicht nur für Deutschland, sondern für ganz Europa. Sie eignen sich demnach nicht, um ein Abweichen von der Terminierungsempfehlung zu rechtfertigen. Insoweit ist festzuhalten, dass die Ausführungen der Beschlusskammer in sich nicht falsch oder gar unvertretbar sind; sie eignen sich nur nicht, um die Anwendung des LRIC-Ansatzes, wie ihn die EU-Kommission in der Terminierungsempfehlung verlangt, zu unterlassen. Mit den strukturellen und allgemeingültigen Argumenten, welche von der Beschlusskammer herangezogen werden, hat sich die EU-Kommission bereits bei der Erstellung der Terminierungsempfehlung beschäftigt und ist zur Schlussfolgerung gekommen, dass LRIC unter Abwägung aller Vor- und Nachteile der richtige Ansatz ist. Insoweit ist das Ermessen, bereits unter dem Rechtsgrundsatz des „effet utile“ derart eingeschränkt, dass eine diametral abweichende Behandlung einer für das Ergebnis entscheidenden Frage rechtlich nicht zulässig sein kann.

## III. Abweichen von der Terminierungsempfehlung auch regulatorisch nicht geboten

Im Entwurf der BNetzA zur Regulierungsverfügung (im Weiteren „Regulierungsverfügung“) kommt die Beschlusskammer zum Ergebnis, dass eine vollständige Umsetzung der Terminierungsempfehlung nicht wünschenswert sei. Nachfolgend geht 1&1 auf die Begründung der Beschlusskammer ein und zeigt auf, dass der LRIC-Ansatz, entgegen den Ausführungen der Beschlusskammer, auch für Deutschland den richtigen Weg darstellt.

### 1. LRIC ist für die Schaffung wettbewerblicher Preise zu bevorzugen

Die Ansicht der BNetzA, dass der KeL-Ansatz den Wettbewerbspreis besser nachbildet als der LRIC-Ansatz, wird international und von der Wissenschaft nicht geteilt. (vgl. etwa BEREC Opinion BoR(12)23, Phase II investigation pursuant to Article 7a of Directive 2002/21/EC as amended by Directive 2009/140/EC Case NL/2012/1284 – Call termination on individual public telephone networks provided



at a fixed location in the Netherlands Case NL/2012/1285 – Voice call termination on individual mobile networks in the Netherlands).

In Punkt 3.6.5.2.1.2 der Regulierungsverfügung wird festgestellt, dass eine Nichtberücksichtigung der Gesamtkosten nach LRIC nicht geeignet sei, um die Wettbewerbssituation, Kapitalflüsse oder das Wettbewerbsverhalten zu verbessern. In 3.8.5.2.1.1.1.1 führt die Beschlusskammer aus, dass sich ein Marktpreis aus den langfristigen Stückkosten auf der Basis der Gesamtkosten ergibt. Diese Aussage wurde überwiegend in wissenschaftlichen Veröffentlichungen widerlegt; In der Studie von TERA Consultants und Hogan Lovells für die EU-Kommission heißt es z.B. dazu:

*“The historical approach to termination rates in Europe has not matched the concept of cost-based CPNP in the economic literature, because the rates have been considerably higher than underlying costs (so called “CPNP with access mark-ups” in the economic literature). The move to “pure” LRIC will bring the European interconnection charging scheme into line with the concept of cost-based CPNP in the economic literature.” (Quelle: TERA Consultants and Hogan Lovells, “STUDY ON THE FUTURE OF INTERCONNECTION CHARGING METHODS”, Final Study Report, INFSO/B – SMART 2009/0014, URL: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/ext\\_studies/index\\_en.htm#2008](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm#2008), abgerufen am 9.5.2012).*

In einer Studie von WIK Consult wird geschlussfolgert, dass die heutige Entgeltregulierung auf der Basis von KeL zu überhöhten Terminierungsentgelte führe, was wiederum kollusives Verhalten zwischen den Netzbetreibern mit der Folge höherer Endkundenpreisen erleichtere, wodurch die Nutzung/Auslastung der Netze geringer ausfalle. Am Ende ergeben sich aus der Sicht der Autoren negative Wohlfahrtseffekte (vgl. Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, URL: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/ext\\_studies/index\\_en.htm#2008](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm#2008), abgerufen am 9.5.2012).

Durch die Entwicklung im Markt und neue wissenschaftliche Kenntnisse gilt für den Telekommunikationssektor, insbesondere in Bezug auf die Terminierungsleistungen, dass LRIC den besseren, weil ökonomisch richtigen Kostenmaßstab darstellt. Deshalb fordert 1&1, dass LRIC als Kostenmaßstab verwendet wird.

## **2. KEL führt auf zweiseitigen Märkten zu Kostenüberdeckung, Wettbewerbsverzerrungen, sachwidrige Kapitalflüsse und überteuerte Endkundenleistungen**

Die BNetzA geht in Punkt 3.6.5.2.1.2.1.2 der Regulierungsverfügung auf die Besonderheiten der Terminierung ein, insbesondere unter dem Aspekt der zweiseitigen Märkte, nämlich dass die Terminierungsleistung (d.h. die Telefonate) sowohl den Anrufern als auch den Angerufenen zugutekommt. Merkmal zweiseitiger Märkte ist, dass die Anbieter ihre Leistungen bei mehreren Interessenten im Markt abrechnen können. Ein zweiseitiger Markt ist zum Beispiel der Zeitungsmarkt: Zeitungen verdienen ihr Geld sowohl durch den Verkauf an die Leser als auch durch die Anzeigen, die in den Zeitungen geschaltet werden. Zum Thema zweiseitiger Märkte nimmt die BNetzA die Position ein, dass die Verteilung des Nutzens der Anrufer und Angerufenen in einem Wettbewerbsmarkt nicht bestimmbar ist und dass ein regulatorisches Verbot, die Vorleistungsseite für die vollständige Kostendeckung in Anspruch zu nehmen, eine einschneidende und auch grundrechtsrelevante Maßnahme wäre.

Die Beschlusskammer verkennt bei dieser Analyse die Begründung für LRIC. Es geht bei LRIC nicht darum, dass die Netzbetreiber ihre Kosten nicht decken dürfen, sondern darum, die vermeidbaren Kosten als Grundlage für die Entgeltbestimmung heranzuziehen. Mit anderen Worten: LRIC-Kosten (und nicht die KeL) erkennen sämtliche relevanten Kosten, und diese werden gemäß der Terminierungsempfeh-



lung vollständig berücksichtigt, so dass es bei LRiC nicht zur Kostenunterdeckung kommen kann; vgl. Ziff. 6 der Terminierungsempfehlung.

Im Gegenteil ist der LRiC-Ansatz schon deshalb der richtige, weil die Teilnehmernetzbetreiber ihre Netze für ihre eigenen Endkunden bauen und nicht, um anderen Netzbetreibern Terminierungsleistungen anzubieten. Es geht somit im Ergebnis nicht um eine Frage der Kostendeckung, sondern um die Frage, wie die anerkennungsfähigen Kosten zu definieren sind bzw. welche Kosten überhaupt relevant sind. Da die Netzbetreiber keinesfalls ihre Dienste an den Endkunden einstellen werden, selbst wenn die Terminierungsentgelte auf „Null“ gesetzt würden, ist der LRiC-Ansatz anstelle des KeL-Ansatzes heranzuziehen, um die relevanten Kosten zu ermitteln. Das Argument, dass die KeL mehr Kosten berücksichtigen und somit vollständiger seien, greift zu kurz, weil die Kosten, die zusätzlich beim KeL-Ansatz berücksichtigt werden, bereits von den Endkunden des Netzbetreibers abgedeckt werden. Faktisch kommt es zu Doppelzahlungen, die stets Möglichkeiten zu ineffizienten oder gar wettbewerbsschädlichem Verhalten bieten; beides regulatorisch ungewollte Effekte.

Richtig ist hingegen, dass – wie die Beschlusskammer ausführt – auch der Angerufene einen Nutzen vom Telefonat hat und dafür bereit ist zu zahlen. Dies wird z.B. bei sog. VoIP-Diensten über das öffentliche Netz erkennbar (Skype etc.), bei denen jeder Nutzer (bzw. sein Netzbetreiber) für seine eigenen Kosten der Konnektivität aufkommen muss. (Vgl. zum Zusammenhang, Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, S. 5, URL: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomlib/library/ext\\_studies/index\\_en.htm#2008](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomlib/library/ext_studies/index_en.htm#2008), abgerufen am 9.5.2012).

Letztlich führt die strikte Anwendung von KeL und Missachtung des LRiC-Ansatzes zu einer Kostenüberdeckung, die Wettbewerbsverzerrungen, sachwidrige Kapitalflüsse und überbezahlte Endkundenleistungen zur Folge hat.

### 3. Sachwidrige Gleichbehandlung von On- und Off-Net-Verbindungen

In 3.6.5.2.1.2.1.3 der Regulierungsverfügung formuliert die Beschlusskammer die Annahme, dass alle Verbindungsleistungen gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, ob es sich um netzinterne Verbindungen oder sog. Off-Net-Verbindungen handelt. Einen substantziellen Grund für diese Annahme nennt sie nicht. Wie bei den anderen Begründungen auch handelt es sich hier nicht um eine nationale Besonderheit, sondern um Überlegungen der Beschlusskammer, die nicht im Einklang mit der Terminierungsempfehlung stehen.

1&1 sieht eine Differenzierung von Terminierungsleistungen darin begründet, dass die Marktanalyse den Markt als Anrufzustellung (bzw. Verbindungsaufbau) definiert und die verschiedenen Verkehrsarten (Zustellung, Verbindungsaufbau, Transit etc.) als unterschiedliche Märkte behandelt. Darüber hinaus wird bei der Regulierung davon ausgegangen, dass die Netzbetreiber ihre Netze gebaut haben, um ihre eigenen Endkunden zu bedienen, und dass Terminierungsleistungen, die anderen Netzbetreibern angeboten werden, zusätzliche Leistungen darstellen. Schon deshalb zielt das Wort „Incremental“ in der Abkürzung LRiC (oder auf Deutsch „zusätzlich“) nur auf die vermeidbaren Kosten für externe Anrufterminierung. Warum diese von der EU-Kommission vertretene Ansicht für ganz Europa, aber nicht für Deutschland gelten sollte, wie es die BNetzA vorschlägt, ist unverständlich. Darüber hinaus gibt es keine rechtliche Grundlage, Dienstleistungen gleich zu behandeln, obwohl sie in der Marktanalysesystematik ungleich behandelt werden. Insoweit zeigt auch dieser Punkt keine nationalen Besonderheiten und das Gleichbehandlungspostulat von On- und Off-Net-Verbindungen entspricht nicht der ökonomischen Realität und läuft ins Leere.



#### 4. KeL erleichtert wettbewerbshinderliche Quersubventionierungen

Die Beschlusskammer behandelt in Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.1 bis 3.6.5.2.1.2.2.2 das Thema Kapitalflüsse zwischen den Netzbetreibern und kommt zum Ergebnis, dass unter dem KeL Ansatz hinsichtlich der Kapitalflüsse zwischen Betreibern keine Verzerrungen auftreten könnten..

Die Beschlusskammer unterstreicht dabei sogar, dass unter einem KeL-Maßstab deutlich höhere Kapitalabflüssen von den Festnetzbetreibern hin zu den Mobilfunknetzbetreibern zu beobachten sind, aber solange die Terminierungsentgelte kostenbasierend festgelegt werden, sei dies nicht zu beanstanden.

1&1 stimmt dieser Bewertung zwar prinzipiell zu, aber nur solange LRIC der relevante Kostenmaßstab ist. Andernfalls käme es zu negativen Kapitalabflüssen aus dem Festnetzbereich hin zu den Mobilfunknetzen, die regulatorisch unerwünscht sind, weil die Mobilfunknetzbetreiber dabei sehr hohe Deckungsbeiträge auf Kosten der Festnetzbetreiber generieren.

Hinsichtlich des Wettbewerbsverhaltens der Festnetzbetreiber stellt die BNetzA fest (Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2), dass die Wahl des Kostenmaßstabs nicht geeignet ist, das Verhalten der Marktteilnehmer wohlfahrtsmaximierend zu steuern. Sie führt aus, dass die Absenkungen der Mobilfunkterminierungsentgelte in der Vergangenheit nicht zu günstigeren Festnetz→Mobilfunkverbindungen geführt habe, sondern vielmehr günstigere Bündelpreisen zur Folge hatten. Darauf aufsetzend zweifelt die Beschlusskammer an, dass weitere Absenkungen durch die Einführung von LRIC anstelle von KeL als Maßstab zu niedrigeren Endkundentarifen führen werden. An anderer Stelle (u.a. in Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2 und 3.6.5.2.1.3) wird aber von der Beschlusskammer unterstrichen, dass es gut möglich sei, dass die Festnetzbetreiber die Kostensenkungen durch günstigere Bündeltarife an den Endkunden weitergeben würden.

Hingegen geht die Beschlusskammer nicht oder nur ganz oberflächlich ein auf die Gefahr der Quersubventionierung aus einem regulierten Markt, der in ungerechtfertigter Art und Weise den Ausbau von Marktteilen in einem nichtregulierten Markt ermöglicht. Die von der BNetzA angesprochene Existenz von Pauschalangeboten und Bündeltarifen in deutschen Telekommunikationsmärkten lässt vermuten, dass die überhöhten Terminierungseinnahmen verwendet werden, um für den Wettbewerb schädliche Quersubventionierungen zu betreiben. Insoweit erhöhen überhöhte Terminierungsentgelte die Gefahr, dass die so eingenommenen Mittel – nicht wie es Beschlusskammer erhofft – investiert, sondern vielmehr zu weiteren Abwärts-Spiralen der Preise in den Anschlussmärkten verwendet werden.

Ein weiterer Beleg für erhebliche Quersubventionierungspotentiale, stellen immer noch die Endgerätesubventionen im Endkundenmarkt dar. Die Anbieter mit mehr eingehendem als ausgehendem Verkehr können sich allein schon wegen des KeL-Ansatzes zumindest höhere Endgerätesubventionen leisten als Anbieter mit mehr ausgehendem als eingehendem Verkehr. Da neue Markteinsteiger in der Regel mit günstigeren Angeboten versuchen, im Markt Fuß zu fassen, und dadurch vornehmlich Vieltelefonierer für sich gewinnen, und damit mehr eingehenden als ausgehenden Verkehr haben, führt der KeL-Ansatz dazu, dass die Markteintrittsbarrieren weiterhin hoch bleiben bzw. sogar noch erhöht werden.

Für Anbieter wie 1&1, die wegen asymmetrischen Verkehrsströmen unter überhöhten Terminierungsentgelten leiden, führt die Regulierung anhand des KeL-Ansatzes zu einem wirtschaftlichen Schaden mit der Folge, dass sie als innovativer Anbieter nur mit Schwierigkeiten in den Endkundenmärkten für Sprachverbindungen konkurrieren können.

#### 5. Bekämpfung der Spreizung zwischen Festnetz und Mobilfunk wirksamer durch LRIC als durch KeL

In der Regulierungsverordnung, Punkt 3.8.5.2.1.1.2.1.1, führt die Beschlusskammer aus, dass KeL sowohl für Festnetz- als auch Mobilfunkterminierung angeordnet werden soll. Sie betont sogar, dass dadurch



die Schere zwischen Festnetz- und Mobilfunkterminierung nicht weiter auseinander geht, was im Ergebnis vorteilhaft sei.

1&1 möchte dabei klarstellen, dass die Asymmetrie zwischen Mobilfunk- und Festnetzterminierung durch die Anwendung von LRIC für beide Arten der Terminierung geringer würde, als sie dies auf der Basis von KeL ist. Bereits dies spricht eindeutig für die Anwendung von LRIC statt KeL, weil dadurch die Festnetzbetreiber mehr finanzielle Ressourcen für Netzinvestitionen haben und es weniger Spielraum für missbräuchliche Quersubventionierung gibt. Die negativen Auswirkungen durch die Anwendung von KeL beschränken sich aber nicht nur auf die nationalen Märkte. Wie unten in Punkt g) angesprochen wird, entstehen zudem Kapitalflüsse, die für die Förderung des Binnenmarktes in der EU schädlich sind.

#### **6. LRIC führt zu Verbrauchervorteilen**

Wie bereits festgestellt (s.o. Punkt 4) Führt die Beschlusskammer aus, dass höhere Entgelte für die Endkunden keine negativen Auswirkungen hätten, weil die Mehrheit der Endkunden Pauschalangebote und Bündeltarife in Anspruch nähmen. Dies widerspricht der herrschenden Meinung in der Wissenschaft, in der ein klarer Zusammenhang von sinkenden Endkundenpreise durch niedrigere Terminierungsentgelte nachgewiesen wird (vgl. m.w.N. Marcus S., Elixmann D. and Carter K, „The Future of IP Interconnection: Technical, Economic, and Public Policy Aspects“, Executive Summary, 28.1.2008, S. 8, URL:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/library/ext\\_studies/index\\_en.htm#2008](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm#2008), abgerufen am 9.5.2012).

An dieser Stelle muss nochmals unterstrichen werden, dass von der Beschlusskammer eben jene Schlussfolgerung im verfahrensgegenständlichen Maßnahmenentwurf an anderer Stelle unter Punkt 3.6.5.2.1.2.2.1.2 und 3.6.5.2.1.3 hinsichtlich der Auswirkungen auf die Preise für Festnetzendkundenleistungen durch niedrigere Mobilfunkterminierungsentgelte selbst gezogen wird.

#### **7. Die Anwendung von KeL hat negative Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt**

Die Beschlusskammer führt aus, dass die Anwendung von KeL anstelle von LRIC nicht binnenmarktrelevant sei (Punkt 3.6.5.2.1.4). Dies ist schon deshalb unzutreffend, weil alle anderen EU-Länder den LRIC-Ansatz einführen werden (oder bereits eingeführt haben).

Sollte der zur Konsultation gestellte Entwurf beibehalten werden, würden Netzbetreiber in Deutschland wesentlich höhere Terminierungsentgelte als die Betreiber in den Nachbarstaaten verlangen. Dies erschwert die Unterbreitung von länderübergreifenden Angeboten und führt zudem zu größeren Kapitalflüssen aus dem Ausland nach Deutschland. Dies sind klare Binnenmarkt-Hemmnisse.

#### **8. KeL-Maßstab und Investitionsanreize**

In Punkt 3.6.5.2.1.5 und 3.6.5.2.1.2.1.1 führt die Beschlusskammer schließlich aus, dass höhere Entgelte für Terminierungsleistungen zu mehr Investitionen führen. Dies wird damit begründet, dass es den Betreibern mehr Finanzkraft verleiht. 1&1 ist hingegen davon überzeugt, dass Investitionen immer dann angereizt werden, wenn sie erfolgsversprechend sind.

#### **IV. Fazit**

1&1 zieht anhand dieser Argumente und Sachlage die Schlussfolgerung, dass es keinen Grund gibt, von der Terminierungsempfehlung abzuweichen. Die Gründe, die von der BNetzA genannt werden, belegen keine nationalen Besonderheiten und weichen an grds. Fragen ohne tragende Begründung vom wissenschaftlichen Erkenntnisstand ab.



Anstelle des KeL-Ansatzes würde die Anwendung des LRIC-Ansatzes zu niedrigeren Endkundenpreisen und einem fairen Wettbewerb zwischen Netzbetreibern führen. Deshalb spricht sich 1&1 für die Umsetzung der Terminierungsempfehlung inklusive der Anwendung von LRIC anstelle von KeL aus.

Falls Sie Rückfragen haben, kommen Sie bitte gerne auf uns zu.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wolf Osthaus  
Head of Corporate & Regulatory Affairs

Dr. Robert Schönau  
Expert Regulatory Affairs

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • D-50829 Köln

Vorab per Fax 0228/14 6463

Bundesnetzagentur  
-Beschlusskammer 3-  
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

**Ansprechpartner:**  
Carina Panek

**Tel. Durchwahl:** - 174  
**Fax:** - 809

**Datum**  
Köln, 18. Mai 2012

**BK3-12/003-006**

**Entwurf einer Regulierungsverfügung im Bereich „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ betreffend die Telekom Deutschland GmbH u.a.**

### **Stellungnahme der QSC AG**

(enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC AG von der Möglichkeit Gebrauch machen, zu den Entwürfen der Regulierungsverfügungen für Markt 7 im Nachgang zur öffentlichen Anhörung Stellung zu nehmen.

### **I. Beibehaltung der auferlegten Verpflichtungen**

QSC begrüßt die grundsätzliche Beibehaltung des „Ein-Netz-ein-Markt“-Konzeptes sowie die Aufrechterhaltung der auch schon zuvor bereits auferlegten Zugangsverpflichtungen. Im Gegensatz zu den Betroffenen erachten wir die Auferlegung einer Zusammenschaltungsverpflichtung samt eines Standardangebotes als unabdingbar, um einen einheitlichen Zugang zu gleichen, diskriminierungsfreien Bedingungen sicherzustellen. Wie die Beschlusskammer zu Recht festgestellt hat, wird eine Zusammenschaltungsverpflichtung auf den Mobilfunkmärkten auch auf europäischer Ebene als unabdingbar gesehen, um einen chancengleichen Wettbewerb zu gewährleisten. So hat die Kommission im Hinblick auf eine lettische Regulierungsverfügung, die von einer Zugangsanordnung absah, ein Phase-II-Verfahren eingeleitet. Im Einklang mit der europäischen Zielsetzung müssen die Zugangspflichten demnach aufrechterhalten bleiben.

## II. §§ 19,24 TKG analog bei Verschmelzung

Den Betroffenen wurde aufgrund des § 19 TKG erneut ein Diskriminierungsverbot im Hinblick auf die Zugangsvereinbarungen auferlegt. Von der Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung wurde aufgrund der Genehmigungspflicht der Entgelte abgesehen.

Unseres Erachtens reicht das Diskriminierungsverbot allein ohne weitere Konkretisierung nicht aus, um die durch die Verschmelzung der Festnetz- und Mobilfunksparte der Betroffenen (mit Ausnahme der Betroffenen E-Plus) möglichen Benachteiligungspotentiale auszuschließen. Durch die Verschmelzung ist es den Unternehmen möglich, ihre unternehmenseigenen Kapazitäten zu nutzen und hierdurch ihren Endkunden besonders attraktive Angebote zu unterbreiten. Diese Tarifgestaltungen sind möglich, da es sich bei der Inanspruchnahme der einzelnen Netzleistungen nicht um entgeltgenehmigungspflichtige Zugangsleistungen handeln soll. Wie die Beschlusskammer im letzten Mobilfunkentgeltverfahren ausgeführt hat, liegen eine Zugangsleistung und damit eine Entgeltgenehmigungspflichtigkeit nur bei Leistungen an Dritte vor.

Unternehmen, denen solche Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen, ohne hierfür ein (variables) Zugangsentgelt zu bezahlen, können solche Angebote nicht zu entsprechenden Preisen oder mit den entsprechenden Kalkulationsrisiken nachbilden und werden damit in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten beschränkt.

Um die durch die Verschmelzung gegebenen Vorteile und die daraus resultierende Potentiale für Wettbewerbsverzerrungen zu nivellieren, ist es erforderlich, dass die horizontal integrierten Unternehmen ihre internen Kalkulationsmodelle offen legen und diese Preisgestaltung auch anderen Nachfragern - zum Beispiel über erweiterte Zusammenschaltungsmodelle - zugänglich gemacht wird.

Das auferlegte Diskriminierungsverbot bedarf insoweit einer Konkretisierung, da es nur auf Zugangsvereinbarungen als Maßstab abstellt. Bei einer Verschmelzung können aber Kapazitäten genutzt werden, ohne dass eine Zugangsleistung im Sinne des Gesetzes vorliegt. Dementsprechend sollte die Begründung der Regulierungsverfügung ausführen, dass sich die Zugangsvereinbarungen auch an den unternehmensinternen Kalkulationsmodellen und Nutzungsmöglichkeiten messen lassen müssen. Zudem könnte eine Verpflichtung zur Offenlegung des Kalkulationsmodells auf §24 TKG analog gestützt werden. Auch wenn sich §24 TKG hauptsächlich auf eine getrennte Rechnungsführung bei Zugangsleistungen bei vertikal integrierten Unternehmen bezieht, so ist doch Sinn und Zweck dieser Vorschrift, das Diskriminierungsverbot sicherzustellen und Subventionierung zu verhindern. Das darf nicht nur im Hinblick auf die Vorleistungs- und Endkundensparte gelten, sondern muss auch bei gleichzeitiger Nutzungsmöglichkeit eines Fest- und eines Mobilfunknetzes innerhalb einer Gesellschaft Anwendung finden.

Den Betroffenen, die ihre Festnetz- und Mobilfunksparte verschmolzen haben, ist demzufolge aufzugeben, ihre internen Kalkulationsmodelle für die Nutzung des Fest- und Mobilfunknetzes aufzudecken und den Nachfragern durch entsprechende Preisgestaltung adäquate Tarifmodelle zu ermöglichen.

### **III. Terminierungsentgelte ab dem 1.12.2012**

Grundsätzlich begrüßen wir die Ankündigung der Beschlusskammer, der Empfehlung der Kommission insoweit zu folgen, als dass die Entgelte zukünftig symmetrisch angeordnet werden sollen. Entgegen den Ausführungen der Betroffenen Telefonica sind symmetrische Entgelte prinzipiell geeignet und erforderlich, um gleiche Chancen im Wettbewerb zu gewährleisten.

Starke Bedenken ergeben sich allerdings im Hinblick auf die Nichtanwendung des pureLRIC-Ansatzes. Während QSC im Festnetzbereich aufgrund der dort vorliegenden Situation der Argumentation der Beschlusskammer folgen kann, den KeL-Maßstab weiter heranzuziehen, sehen wir im Mobilfunkbereich keine Veranlassung dafür, die Empfehlung der Kommission nicht zu berücksichtigen.

Wie die Beschlusskammer selbst angemerkt hat, ist es in Anbetracht der strikten Auffassung der Kommission und des GEREK zur Anwendung und Umsetzung der Empfehlung der Kommission zu den Terminierungsentgelten und den jüngsten Ereignissen im Zusammenhang mit dieser Frage in den Niederlanden sehr zweifelhaft, ob im Rahmen des Konsolidierungsverfahrens auf europäischer Ebene ein Einverständnis mit dem Vorgehen der Beschlusskammer zu finden sein wird. Analog zu dem vorliegenden Verfahren lag in den Niederlanden eine Verfügung im Hinblick auf Festnetz und Mobilfunk vor, die der Kalkulation der Terminierungsentgelte nicht den strikten pureLRIC Maßstab zugrunde legte. Die Kommission sprach sich in einem serious doubt letter dafür aus, die Vorgaben der Empfehlung und somit den pureLRIC-Ansatz umzusetzen, da es ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetz und Mobilfunk beziehungsweise den einzelnen jeweiligen Netzbetreibern unter sich sowie einer Asymmetrie von Marktanteil und Verkehr kommen könne.

Dieser Auffassung hat sich GEREK angeschlossen und weitreichend und fundiert vorgetragen, warum der Ansatz von PureLRIC geeigneter ist, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten. So sollten Gemeinkosten bei anderen Leistungen angesetzt werden, da eine Absenkung der Terminierungsentgelte zu einem ansteigenden Wettbewerb bei den Endkundenverbindungsgebühren führen würde und somit diesen unmittelbar zu gute käme.

#### 1. Aspekt Wettbewerb zwischen Mobilfunk und Festnetz

Vor allem sei der generelle Ansatz von pureLRIC sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk am besten geeignet, um den Wettbewerbsvorteil der Mobilfunkunternehmen durch ihre hohen Terminierungsentgelte zu nivellieren. Im Gegensatz zu den Mobilfunkunternehmen sei es den Festnetzunternehmen gerade wegen dieser hohen Gebühren nicht möglich, entsprechende Flatrateangebote inklusive Anrufe in Mobilfunknetze anzubieten. Somit käme es zu Wettbewerbsverzerrungen und einer Abwanderung der Kunden vom Festnetzanschluss zu reinen Mobilfunkanschlüssen.

Auch wenn es derzeit in Deutschland noch keine umfassende „fixed-to-mobile-substitution“ gibt und viele Kunden beide Anschlüsse parallel nutzen, so ist doch der Anstieg von only-

mobile-Anschlüssen in letzter Zeit bezeichnend. Durch verlockende Fest- und Mobilfunknetz-Flat-Angebote und neuen bundesweiten Homezone-Angeboten ohne zusätzliche hohe Kosten ziehen Mobilfunkunternehmen Kunden aus dem Festnetz ab oder sorgen zumindest dafür, dass die Verbindungsminuten auf dem Festnetz zurückgehen.

Umgekehrt ist es den Festnetzanbietern, die nicht gleichzeitig durch Verschmelzung Mobilfunkanbieter sind, nicht möglich, entsprechende Flatangebote inklusive Verbindungsminuten in die deutschen Mobilfunknetze zu vergleichbaren Preisen anzubieten. Hierdurch kommt es – wie auch die Kommission bereits in den Gründen ihrer Empfehlung dargelegt hat - zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen der Mobilfunknetzbetreiber und zu Wettbewerbsverzerrungen.

Dem kann nur dadurch begegnet werden, dass die Terminierungsentgelte im Festnetz und im Mobilfunknetz einander angenähert werden. Dies geschieht weder durch das Zugrundelegen des KeL-Maßstabes noch des pureLRIC-Maßstabes auf beiden Märkten gleichzeitig, da sich die bestehende relative Spanne hierdurch nicht wesentlich ändert. Eine Angleichung kann nur dadurch erfolgen, dass im Festnetzbereich weiterhin der KeL-Maßstab angelegt wird, im Mobilfunkbereich indes der pureLRIC-Maßstab. Dies ist insbesondere dann gefordert, wenn gleichzeitig im Festnetz durch die stärkere Einbeziehung der NGN-Technologie bei Anwendung von KeL ohnehin schon eine Absenkung erfolgen wird.

Durch diese asymmetrische Kalkulation können im Endeffekt perspektivisch symmetrische Terminierungsentgelte für Festnetz und Mobilfunk geschaffen und damit ein marktübergreifender chancengleicher Wettbewerb gewährleistet werden. So könnten die Festnetzbetreiber durch sinkende Anrufgebühren aus dem Festnetz ebenfalls kostengünstiger Flattarife anbieten, die auch Anrufe in Mobilfunknetze erfassen. Dem steht auch nicht entgegen, dass sich das aktuelle Angebotsmuster „tief in das Bewusstsein der Endkunden eingegraben“ (Beschlussentwurf 3.6.5.2.1.2.2.2; S.41) habe. Ein durch eine verzerrte Entgeltstruktur vorgegebenes Entgeltmuster und die Angebots- und Nachfragesituation darauf können nicht als Begründung dafür dienen, dieses Muster zu perpetuieren und Anbietern und Nachfragern auf dem Endkundenmarkt nicht einmal die Chance zu lassen, solche Angebote zu erstellen und zu nutzen.

Weiterhin ist im Festnetz durch das Vordringen der NGA-basierten Netze ebenfalls die Tendenz zu beobachten, dass eine wachsende Zahl von Netzelementen (bis hin zum DSLAM im Haus bei FTTB) im Anschlussnetz gemeinsam genutzt wird und nur noch die CPE (analog zur SIM-Karte in einem Endgerät) direkt dem Endkunden zugerechnet werden kann. Dies müsste dazu führen, dass bei Anwendung der gleichen Kalkulationslogik wie im Mobilfunk die Terminierungsentgelte ceteris paribus steigen müssten. Durch die im Festnetz mögliche Trennung zwischen Rufnummern und physischen Anschlüssen wird zwar die korrekte Zuordnung etwas erschwert; dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Situation. Durch die vorgeschlagene Verwendung unterschiedlicher Kostenzuordnungsprinzipien für Festnetz und Mobilfunk würde sich diese ungleiche Situation zu Lasten der NGA-basierten Netze etwas entspannen.

## 2. Aspekt Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen

Die Kommission und GEREK haben als Begründung für den pureLRIC-Ansatz auch das Argument herangezogen, dass hierdurch der Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen gestärkt werden könnte. PureLRIC als Maßstab bei den Terminierungsentgelten würde dazu führen, dass die Spanne zwischen On-net- und Off-net-Tarifen verringert würde und so jedem Unternehmen leichter die Möglichkeit eines All-net-Flat-Angebotes gegeben wäre. Dies käme im Endeffekt natürlich auch den Endnutzern zugute.

Die Beschlusskammer hat dieses Argument mit der These zurückgewiesen, dass gemäß der Analyse des Bundeskartellamtes aus dem Jahre 2009 On-net-Tarife an Bedeutung verlören. Im Mobilfunkbereich seien On-net/Off-net-Differenzierungen nur noch begrenzt zu beobachten. Vielfach würden All-net-Flattarife angeboten.

Richtig ist, dass es All-net-Flattarife gibt. Die Beschlusskammer verkennt aber in ihrer ökonomischen Analyse, dass diese Flattarife in ihrer Anzahl und Bepreisung so stark von den On-net-Flattarifen abweichen, dass ein Angleichung von On-net/Off-net-Tarifen eben nicht bestätigt werden kann.

Folgende Tabelle veranschaulicht die starken Unterschiede in den jeweiligen Flattarifen:

	On-net-Flattarif	All-net-Flattarif
Telekom	34,95€	69,95€
E-Plus	10€	40€
Telefonica	24,99€	39,99€
Vodafone	24,95€	74,95€

Die Betroffene Telekom bietet nur einen einzigen Tarif an, der alle Anrufe in andere Netze enthält. Dieser ist zudem doppelt so teuer wie der On-net-Flattarif. Eine All-net-Flat bedeutet aber nicht, dass sich auch die Zahl der genutzten Verbindungsminuten automatisch verdoppelt oder sogar vervielfacht, sondern meist nur, dass sich die getätigten Anrufe auf die verschiedenen Netze verteilen. Demzufolge erklärt sich der doppelt so hohe Preis nur dadurch, dass die Off-net- Preise weit über den On-net-Preisen liegen.

Vor allem bei den Tarifmodellen von E-Plus und Vodafone ist diese Differenzierung gut zu erkennen, wo die All-net-Flat nahezu bzw. sogar mehr als dreimal so viel kostet wie die On-net-Flat.

Darüber hinaus führt diese starke Differenzierung in der Bepreisung auch dazu, dass die einzelnen Mobilfunknetzbetreiber ihre Endkunden von starkem Terminierungsverkehr zu anderen Netzen abhalten und somit diese in ihrer Wettbewerbsposition beschränken. Wenn All-net-Flats nur zu solch hohen Preisen bezogen werden können, die der durchschnittliche

Endkunde nicht zu zahlen bereit oder gar fähig ist, so wird er höchstens einen On-net-Flattarif buchen und seine Anrufe in fremde Netze auf das Nötigste beschränken. Dieses wettbewerbsschädliche Verhalten wird auch dadurch unterstützt, dass die Mobilfunkunternehmen Tarife, die nur On-net-Flats enthalten deutlich hervorheben und als „Empfehlung“ (Telefonica) oder „Der Beliebteste“ (Vodafone) kennzeichnen.

Auch an Pre-Paid-Tarifen, wie zum Beispiel der Betroffenen Telekom Deutschland („Xtra Card“) lässt sich die On-net/Off-net-Differenzierung sehr gut beobachten. Während für Gespräche ins nationale Festnetz und in andere Mobilfunknetze 15 Cent/min Verbindungsgebühr anfallen, sind es für netzinterne Gespräche nur 5 Cent/min. Würde von der Betroffenen Telekom Deutschland, wie von der Beschlusskammer auf Seite 38 des Entscheidungsentwurfs dargelegt, extern verkaufte (und damit bei Symmetrie auch extern eingekaufte) Terminierungsleistung kostenrechnerisch intern genutzten Verbindungsleistungen gleichgestellt, so dürfte es diese Differenzierung nicht geben. Demnach besteht entgegen den Darlegungen der Beschlusskammer eindeutig eine große On-net/Off-net-Differenzierung, deren Ursache und nachteilige Folgen durch einen pureLRIC-Ansatz besser beseitigt werden könnten.

### 3. Aspekt Endkunden

Der Wechsel zum pureLRIC-Ansatz würde auch nicht zu einer Kostenunterdeckung führen. Zum einen können die Anschlusskosten, die bisher in den Terminierungsentgelten berücksichtigt werden, durchaus anderweitig, auch zum Beispiel beim Endkunden, erhoben werden. Für den Endkunden wäre dies auch nicht nachteilig, wenn im Gegenzug die Anrufgebühren gleichlaufend mit den Terminierungsentgelten absinken würden.

Zudem würde durch dieses Vorgehen das Tarifmodell im Festnetz nachgebildet, wo die Endkunden ebenfalls die Anschlussgebühr bezahlen. Ein paralleler Aufbau der Preisstruktur führt zu besser Vergleichbarkeit durch den Endkunden und dementsprechend auch zu verbesserten Chancen der einzelnen Anbieter auf dem Markt.

Die Mobilfunkunternehmen könnten den Terminierungsverkehr sogar steigern und den Verlust durch die Entgeltabsenkung durch Masse wettmachen, wenn alle Teilnehmernetzbetreiber (Festnetz und mobil) die Preissenkung an ihre Endkunden weitergeben und somit die Hemmschwelle vor Anrufen in teure Mobilfunknetze beseitigen würden. Die hierfür nötige Preiselastizität der Nachfrage ist gegeben, wie Unterschiede in den Nutzungsverhalten bei Ländern mit Receiving-Party-Pays-Systemen und Call-Party-Pays-Systemen belegen.

### 4. Ergebnis

Der Ansatz des pureLRIC-Maßstabes und die dadurch bedingte Absenkung der Terminierungsentgelte auf dem Mobilfunkmarkt sind demzufolge der richtige Weg, um den Wettbewerb sowohl auf dem Mobilfunk- als auch auf dem Festnetzmarkt umfassend zu fördern und zu beschleunigen. Der KeL-Maßstab mag hierzu, auch nach den ausführlichen

Begründungen der Beschlusskammer, weniger geeignet sein, insbesondere da die von Beschlusskammer angeführten Voraussetzungen (z.B. On-Net/Off-Net – Differenzierung) in der nötigen Eindeutigkeit wohl nicht gegeben sind.

Zudem beruhen die Prognosen der Beschlusskammer, gerade was das Angebots- und Nachfrageverhalten unter geänderten Rahmenbedingungen (pureLRIC statt KeL) betrifft, stark auf einer Kontinuität des Verhaltens, obwohl sich die kostentechnischen Rahmenbedingungen in einem wettbewerblichen Umfeld (insbesondere aus dem Festnetz heraus) massiv verändern würden. Nach unserer Auffassung und Erfahrung ist in einem solchen Szenario davon auszugehen, dass es zu Angebots- und Nachfrageänderungen mit den auch von GEREK und Kommission prognostizierten positiven Effekten sogar auf dem deutschen Markt kommen wird.

Selbst wenn beide Ansätze aber auch nur gleich geeignet wären, die Ziele der Kommission, chancengleichen und fairen Wettbewerb zu gewährleisten, zu erreichen, so kann doch dem pureLRIC-Ansatz allein deshalb der Vorzug gegeben werden, um die Unsicherheit für alle Marktbeteiligten durch ein mehrphasiges europäisches Konsolidierungsverfahren und nachfolgende juristische Auseinandersetzungen mit der europäischen Kommission zu senken. Gleichfalls ist natürlich zu berücksichtigen, dass es auch bei einer auf pureLRIC basierenden Entscheidung der Bundesnetzagentur zu den MTRs zu gerichtlichen Überprüfungen kommen wird. Aufgrund des Entscheidungs- und Beurteilungsspielraums der Bundesnetzagentur sind die in diesem Szenario auftretenden Risiken jedoch geringer.

#### IV. Fazit

QSC regt an, denjenigen Betroffenen, die ihre Festnetz- und Mobilfunksparte verschmolzen haben, eine umfassende Offenlegungspflicht im Hinblick auf ihre internen Kalkulationsmodelle und Nutzungsmöglichkeiten sowie ein detailliertes Diskriminierungsverbot aufzuerlegen. Darüber hinaus erachten wir es als notwendig, bei den Terminierungsentgelten im Mobilfunkbereich den Vorgaben der Kommissions-Empfehlung Rechnung zu tragen und sie stärker anhand des pureLRIC-Maßstabes zu ermitteln, um die wettbewerblichen Vorteile dieses Ansatzes auch in Deutschland zu genießen und des Effekt der Einbeziehung von NGN in die Kalkulation der Terminierungsentgelte im Festnetz etwas zu kompensieren.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG

  
Christof Sommerberg  
Leiter Regulierung & Unternehmensentwicklung

  
i.A. Ralf Weber  
Projektmanagement Strategie