



Bundesnetzagentur

## Beschlusskammer 2

BK2c-19/032

# Beschluss

in dem Verwaltungsverfahren

aufgrund des Antrages

1. des Verbandes der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) e.V.  
Frankenwerft 35, 50667 Köln  
vertreten durch den Vorstand

– Antragsteller zu 1 –

2. der BT (Germany) GmbH & Co. oHG  
Barthstr. 4, 80339 München  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 2 –

3. der Colt Technology Services GmbH  
Gervinusstr. 18-22, 60322 Frankfurt am Main  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 3 –

4. der ecotel communication ag  
Prinzenallee 11, 40549 Düsseldorf  
vertreten durch den Vorstand

– Antragstellerin zu 4 –

5. der envia Tel GmbH  
Friedrich-Ebert-Straße 26, 04416 Markkleeberg  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 5 –

6. der EWE TEL GmbH  
Cloppenburg Straße 310, 26133 Oldenburg  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 6 –

7. der HL komm Telekommunikations GmbH  
Nonnenmühlgasse 1, 04107 Leipzig  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 7 –

8. der Plusnet GmbH  
Mathias-Brüggen-Straße 55, 50829 Köln  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 8 –

9. der Vodafone GmbH  
Ferdinand-Braun-Platz, 40549 Düsseldorf  
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin zu 9 –

Verfahrensbevollmächtigte der Antragsteller zu 1 bis 9:

Loschelder Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB,  
Konrad-Adenauer-Ufer 11, 50668 Köln,

gegen

die Telekom Deutschland GmbH, Landgrabenweg 151, 53227 Bonn,  
vertreten durch die Geschäftsführung,

– Betroffene –

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dolde, Mayen und Partner,  
Mildred-Scheel-Straße 1, 53175 Bonn

vom 25.10.2019 wegen missbräuchlichem Verhalten gemäß § 42 TKG

Beigeladene:

1. NetCologne GmbH,  
Am Coloneum 9, 50829 Köln,

– Beigeladene zu 1 –

2. Verizon Deutschland GmbH,  
Rebstöcker Str. 59, 60326 Frankfurt/Main,

– Beigeladene zu 2 –

3. M-net Telekommunikations GmbH,  
Emmy-Noethen-Straße 2, 80992 München,

– Beigeladene zu 3 –

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

– Beigeladene zu 4 –

5. BUGLAS, Bundesverband Glasfaseranschluss e.V.,  
Bahnhofstrasse 11, 51143 Köln,

– Beigeladene zu 5 –

6. 1N Telecom GmbH,  
Prinzenallee 7, 40549 Düsseldorf,

– Beigeladene zu 6 –

hat die Beschlusskammer 2 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19.02.2020

durch

die Vorsitzende Gerlinde Schmitt-Kanthak,

den Beisitzer Claudius Möller und

den Beisitzer Wolfgang Woesler

am 31.08.2020

e n t s c h i e d e n:

1. Die Betroffene wird verpflichtet, auf Nachfrage die Änderung bestehender Verträge über die Produkte Carrier-Festverbindung, Carrier-Festverbindung Ethernet 2.0, Wholesale Ethernet VPN, Wholesale Ethernet P2MP sowie Wholesale Ethernet P2MP HBS und Wholesale Ethernet VPN 2.0 nach Maßgabe der nachfolgend beschriebenen Bedingungen anzubieten. Der Abschluss zukünftiger Verträge über diese Produkte ist auf Nachfrage unter denselben Bedingungen anzubieten und die künftige Verwendung der hier beanstandeten Klauseln in derartigen Verträgen zu unterlassen. Die Annahme dieser Bedingungen darf nicht von der Annahme weiterer Bedingungen abhängig gemacht werden. Abweichungen im beiderseitigen Einverständnis der beteiligten Parteien sind möglich.
- 1.1 Hinsichtlich der Bestätigung des Auftrags (Nennung 1. VLT) sowie der Bereitstellung des bestellten Produktes hat die Betroffene Fristen anzubieten, die die Länge der im Standardangebot für Carrier-Festverbindungen in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 13.05.2015 festgeschriebenen Fristen (Anlage 1, Ziffer 6.2.1) nicht überschreiten. Sollten in einem zukünftigen von der Beschlusskammer geprüften Standardangebot für eines der oben genannten Produkte andere Fristen oder ein anderes Fristensystem festgeschrieben werden, hat die Betroffene für das entsprechende Produkt diese anderen Fristen bzw. das andere Fristensystem anzubieten.

1.2 Für den Fall einer verzögerten Bereitstellung hat die Betroffene anstelle der bisherigen Schadenspauschalen eine vertragliche Regelung zur Verwirkung von Vertragsstrafen anzubieten. Die Mindesthöhe der Vertragsstrafe hat sich mindestens aus den folgenden beiden Komponenten zusammenzusetzen:

- einem in Stufen steigenden Sockelbetrag, der den im Standardangebot für Carrier-Festverbindungen in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 13.05.2015 (Anlage 4, Ziffer 3.4) festgelegten bisherigen Schadenspauschalen entspricht, mit der Änderung, dass 20% des Bereitstellungsentgelts bereits ab dem ersten Werktag der Verzögerung anfallen, sowie
- ein pro Werktag der Verzögerung anfallender Aufschlag in Höhe von 60% des auf den Werktag anteilig entfallenden Überlassungsentgelts.

1.3 Die anzubietenden Fristen für die Auftragsbestätigung und die Bereitstellung des Produktes sowie die Vertragsstrafen für Verzögerungen der Bereitstellung haben sich jeweils auf die Gesamtheit der in einem Auftrag benannten Leistungen zu beziehen.

1.4 Es dürfen keine Regelungen zu Planungsabsprachen aufgenommen werden.

2. Die Betroffene wird verpflichtet, ihre Standardangebote für

- Carrier-Festverbindungen in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 13.05.2015,
- Carrier-Festverbindungen Ethernet 2.0 in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 12.02.2019,
- Wholesale Ethernet VPN, Wholesale Ethernet P2MP sowie Wholesale Ethernet P2MP HBS in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 19.03.2019 und
- Wholesale Ethernet VPN 2.0 in der bei der Beschlusskammer vorgelegten Fassung vom 19.03.2019

in der unter Ziffer 1 beschriebenen inhaltlichen Weise zu ändern, ohne die Annahme des so geänderten Angebotes von der Annahme weiterer Änderungen dieses Angebotes abhängig zu machen, wobei Abweichungen im beiderseitigen Einverständnis der beteiligten Parteien möglich sind.

3. Für die Umsetzung der Verpflichtung im Tenor zu 1. wird der Betroffenen eine Frist von zwei Monaten ab Zugang dieses Beschlusses eingeräumt.

4. Im Übrigen werden die Anträge der Antragsteller abgelehnt.

Zur besseren Übersichtlichkeit wird nachfolgendes Inhaltsverzeichnis vorangestellt:

1	Sachverhalt .....	8
1.1	Einleitung .....	8
1.2	Vortrag der Antragsteller.....	11
1.3	Sachanträge .....	15
1.4	Vortrag der Betroffenen .....	17
1.5	Vortrag der Beigeladenen.....	22
1.6	Verfahrensgang .....	25
2	Gründe .....	26
2.1	Formelle Voraussetzungen .....	26
2.1.1	Richtige Verfahrensart .....	26
2.1.1.1	Keine Eröffnung des Anwendungsbereichs der §§ 23, 25 TKG .....	26
2.1.1.2	Keine Sperrwirkung der §§ 23, 25 TKG .....	27
2.1.2	Antragsberechtigung der Antragsteller.....	29
2.1.3	Anordnungsbefugnis der Bundesnetzagentur .....	29
2.1.4	Zuständigkeit und Verfahren .....	30
2.1.5	Regelfrist gemäß § 42 Abs. 4 Satz 4 TKG .....	30
2.2	Materielle Voraussetzungen .....	31
2.2.1	Antrag zu 1: Fristen für die Auftragsbestätigung und Bereitstellung ....	31
2.2.1.1	Beträchtliche Marktmacht.....	32
2.2.1.2	Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung.....	33
2.2.1.2.1	Weigerung zur Aufnahme bzw. Neuverhandlung von Fristen ..	34
2.2.1.2.2	Mangelnde Planungssicherheit der Carrier.....	34
2.2.1.2.3	Erheblicher Wettbewerbsnachteil durch mangelnde Planungsmöglichkeiten .....	35
2.2.1.3	Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht .....	37
2.2.1.4	Unbilligkeit bzw. fehlende sachliche Rechtfertigung .....	38
2.2.1.4.1	Überwiegen der Interessen der Carrier .....	39
2.2.1.4.2	Externe Umstände kein Rechtfertigungsgrund .....	40
2.2.1.4.3	Verbesserungsmaßnahmen kein Rechtfertigungsgrund .....	41
2.2.1.5	Abhilfe.....	44
2.2.1.5.1	Erster Schritt: Abhilfe durch CFV 1.0-Fristen.....	45
2.2.1.5.1.1	Erhebliche Verbesserung bei Einhaltung der CFV 1.0- Fristen .....	46
2.2.1.5.1.2	Zumutbarkeit der CFV 1.0-Fristen für die Produkte des Marktes Nr. 4.....	47
2.2.1.5.1.3	Keine Anhaltspunkte für derzeitige Realisierbarkeit der beantragten Fristen .....	50
2.2.1.5.2	Zweiter Schritt: Übernahme der Ergebnisse aus den Standardangebotsverfahren .....	52
2.2.1.5.3	Bezugspunkt der Fristen .....	53
2.2.2	Antrag zu 2: Sanktionszahlungen bei Verzögerungen im Bereitstellungsvorgang .....	54
2.2.2.1	Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung.....	54
2.2.2.1.1	Fehlen eines wirksamen Druckmittels .....	55

2.2.2.1.2	Nicht akzeptable Verzögerungssachverhalte in der Praxis .....	56
2.2.2.1.3	Fortbestehen des Wettbewerbsnachteils ohne wirksames Druckmittel .....	57
2.2.2.2	Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht .....	57
2.2.2.3	Unbilligkeit bzw. fehlende sachliche Rechtfertigung .....	59
2.2.2.3.1	Überwiegen der Interessen der Carrier .....	59
2.2.2.3.2	Externe Umstände kein Rechtfertigungsgrund .....	60
2.2.2.3.3	Verbesserungsmaßnahmen kein Rechtfertigungsgrund .....	61
2.2.2.3.4	Fehlende Planungsabsprachen kein Rechtfertigungsgrund .....	61
2.2.2.4	Abhilfe .....	62
2.2.2.4.1	Bildung der Vertragsstrafen-Höhe .....	62
2.2.2.4.1.1	Erste Komponente: Schadenspauschalen des Standardangebots CFV 1.0 ab dem ersten Werktag der Verzögerung .....	63
2.2.2.4.1.2	Zweite Komponente: Weiterer Aufschlag pro Werktag der Verzögerung .....	64
2.2.2.4.1.2.1	Erhöhung der Druckwirkung auf die Betroffene .....	64
2.2.2.4.1.2.2	60% des anteiligen Überlassungsentgelts als werktäglicher Aufschlag angemessen .....	66
2.2.2.4.2	Überprüfung der Verbesserungsmaßnahmen .....	69
2.2.2.4.3	Unbegründetheit der abweichenden Forderungen der Antragsteller .....	71
2.2.2.4.4	Anknüpfungspunkt der Vertragsstrafe .....	73
2.3	Umsetzungsfrist .....	74
3	Rechtsbehelfsbelehrung .....	76

# 1 Sachverhalt

1. Die Antragsteller begehren die Modifizierung oder Ergänzung von Fristenregelungen für die Bereitstellung von hochqualitativen Zugangsprodukten auf der Vorleistungsebene (Produkte des Marktes Nr. 4 der Empfehlung 2014/710/EU) sowie die Modifizierung oder Ergänzung von Sanktionszahlungen im Falle von Verzögerungen im Bereitstellungsvorgang.

## 1.1 Einleitung

2. Die Betroffene ist eine Tochtergesellschaft der Deutsche Telekom AG und vertreibt Telekommunikationsdienstleistungen, unter anderem hochqualitative Zugangsprodukte für den Geschäftskundenmarkt. Sie ist Eigentümerin einer bundesweiten Telekommunikations-Netzinfrastruktur.
3. Der Antragsteller zu 1 ist eine Interessenvereinigung von rund 100 Telekommunikationsunternehmen in Deutschland, die alle im Wettbewerb zur Betroffenen stehen. Die Antragstellerinnen zu 2 bis 9 sind Mitgliedsunternehmen des Antragstellers zu 1. Der Antragsteller zu 1 bietet selbst keine Telekommunikationsdienstleistungen an. Die Antragstellerinnen zu 2 bis 9 verfügen über keine zum Netz der Betroffenen vergleichbare breitflächige Netzinfrastruktur und nutzen den Zugang zu Vorleistungsprodukten der Betroffenen, um unter anderem hochqualitative Zugangsprodukte für den Geschäftskundenmarkt zu vertreiben.
4. Auf der Vorleistungsebene bietet die Betroffene für hochqualitative Zugangsprodukte sowohl Carrier-Festverbindungen (CFV) als auch Virtual Privat Networks (VPN) an. Hinsichtlich des Produktes CFV wurde der Betroffenen mit der Regulierungsverfügung BK2a-12/001 vom 12.06.2012 unter anderem eine Zugangsverpflichtung, eine Nichtdiskriminierungspflicht sowie die Pflicht zur Vorlage eines Standardangebots auferlegt.
5. Das daraufhin von der Betroffenen vorgelegte Standardangebot CFV wurde im Verfahren BK2a-12/005 von der Bundesnetzagentur geprüft und in abgewandelter Form genehmigt. In dem genehmigten Standardangebot CFV sind unter anderem Fristen für die Bereitstellung des Produktes sowie pauschalierte Schadensersatzregeln für eine verzögerte Bereitstellung enthalten. Bezüglich der Bereitstellungsfristen ist in Ziffer 6.2 der Anlage 1 des Vertrages geregelt:

### *6.2 Bereitstellungsfristen*

*6.2.1 Die Telekom teilt KUNDE innerhalb von 18 Werktagen nach Eingang der Bestellung den Bereitstellungstermin mit, an dem sie die CFV an KUNDE übergibt und KUNDE die CFV abnimmt. Sofern KUNDE bei der Bestellung keinen späteren Bereitstellungstermin angibt, liegt der Bereitstellungstermin grundsätzlich innerhalb der folgenden Fristen, die mit dem Zugang der Bestellung bei der Telekom beginnen:*



<i>Voraussetzung</i>	<i>Bereitstellungs-termin</i>
<i>erforderliche Netzressourcen stehen ohne technische oder bauliche Maßnahmen unter Wahrung der Netz-sicherheit und Netzintegrität bereits zur Verfügung</i>	<i>36 Werktage</i>
<i>erforderliche Netzressourcen können mit geringem Aufwand unter Wahrung der Netz-sicherheit und Netzintegrität hergestellt werden</i>	<i>78 Werktage</i>
<i>erforderliche Netzressourcen können nur mit größerem Aufwand unter Wahrung der Netz-sicherheit und Netzintegrität hergestellt werden</i>	<i>116 Werktage</i>

6. Für den Fall einer verzögerten Bereitstellung ist in Ziffer 6.6 der Anlage 1 des Vertrages geregelt:

*6.6 Verzögerte Bereitstellung*

*6.6.1 KUNDE hat bei einer Verzögerung von mehr als 5 Werktagen einen Anspruch auf pauschalierten Schadensersatz gemäß Anlage 4 – Preise und Pauschalen, Punkt 3.4.*

7. Zur Höhe der Schadenspauschalen heißt es in Ziffer 3.4 der Anlage 4 des Vertrages:

*3 Sonstige Preise und Pauschalen*

*[...]*

*3.4 Bei einer verzögerten Bereitstellung von mehr als 5 Werktagen gemäß Anlage 1 – Leistungsbeschreibung, Punkt 6.6 hat KUNDE einen Anspruch auf folgenden pauschalierten Schadensersatz:*

<i>Verzögerung in Werktagen</i>	<i>pauschalierter Schadensersatz</i>
<i>6 bis 30</i>	<i>20 % des Bereitstellungspreises der CFV</i>
<i>31 bis 45</i>	<i>40 % des Bereitstellungspreises der CFV</i>
<i>mehr als 45</i>	<i>60 % des Bereitstellungspreises der CFV</i>

*KUNDE ist berechtigt, im Einzelfall einen höheren Schaden nachzuweisen.*

8. Bis zum Jahr 2018 basierten sämtliche Vorleistungsprodukte der Betroffenen im Bereich hochqualitativer Zugangsprodukte auf der Technologie einer Synchronen Digitalen Hierarchie (SDH). Im Jahr 2018 erweiterte die Betroffene ihre Netzinfrastuktur durch den Aufbau von Broadband Network Gateways (BNG). Seitdem betreibt die Betroffene auf ihrem Netz sowohl SDH-basierte Altprodukte (1.0-Produkte) als auch neue native Ethernetprodukte (2.0-Produkte); für letztere nutzt sie die im Jahr 2018 eingeführte BNG-Plattform.

9. Für das neu eingeführte Produkt CFV 2.0 wurde von der Betroffenen in der Folgezeit ein weiteres Standardangebot vorgelegt, das sich derzeit in der Prüfung durch die Bundesnetzagentur befindet (BK2c-18/004).
10. Mit der Regulierungsverfügung BK2a-16/002 vom 19.12.2018 wurden die regulatorischen Verpflichtungen der Betroffenen für den Markt „Auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang von hoher Qualität“ (Markt Nr. 4 der Empfehlung 2014/710/EU) überprüft und neu festgelegt. Die VPN-Produkte der Betroffenen wurden unter anderem in die Zugangsverpflichtung, die Nichtdiskriminierungspflicht sowie die Pflicht zur Vorlage eines Standardangebots miteinbezogen. Daraufhin wurden Standardangebote von der Betroffenen auch für die weiteren Vorleistungsprodukte VPN 2.0 (BK2c-19/008), VPN 1.0 (BK2c-19/009), VPN P2MP (BK2c-19/010) und VPN P2MP HBS (BK2c-19/011) vorgelegt, die sich derzeit in der Prüfung durch die Bundesnetzagentur befinden.
11. In den vorgelegten Standardangeboten sind Bereitstellungsfristen allein für das Produkt CFV 2.0 vorgesehen. Für das Produkt CFV 2.0 schlägt die Betroffene eine Clusterung in drei Bereitstellungskategorien vor, deren Definition und Länge den Fristen des Produktes CFV 1.0 entsprechen. Für die übrigen Produkte ist eine Fristenregelung in den Standardangeboten hingegen nicht enthalten.
12. Für den Fall einer verzögerten Bereitstellung finden sich pauschalisierte Schadensersatzregeln in den Standardangeboten zu den Produkten CFV 2.0 und VPN 2.0 in Ziffer 3.5 der Anlage 1 des jeweiligen Vertrages:

### *3.5 Verzögerte Bereitstellung*

*3.5.1 Stellt die Telekom, aus von ihr zu vertretenden Gründen die Leistung um mehr als 5 Werktage später als nach dem letztabgestimmten VLT bereit, hat der Kunde einen Anspruch auf pauschalierten Schadensersatz gemäß Anlage 4 – „Preise“ Teil 2, Ziffer 2.2.2.2. [bei VPN 2.0: Ziffer 2.2.3.2]*

13. Für die Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 sind in der jeweiligen Anlage 4 Schadenspauschalen vorgesehen, deren Höhe entsprechend der Schadensersatzregelungen des Produktes CFV 1.0 mit der Dauer der Verzögerung in drei Stufen steigt. Für die übrigen Produkte sind dieselben Schadenspauschalen jeweils in Ziffer 2.4.4 der Anlage 2 zu Anhang 1 der vorgelegten Standardangebote enthalten.
14. Die genannten Regelungen wurden in den Standardangebotsverfahren von den dortigen Beigeladenen und hiesigen Antragstellern kritisiert. In individuellen Vertragsverhandlungen habe sich die Betroffene nicht dazu bereit erklärt, von den vorgelegten Vertragsentwürfen abzuweichen.
15. In den Standardangebotsverfahren wurde eine Änderung der genannten Regelungen von der Betroffenen abgelehnt.

16. In der Folge haben die Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller mit Schriftsatz vom 25.10.2019 namens und im Auftrag ihrer Mandanten Beschwerde wegen missbräuchlichem Verhalten i.S.d. § 42 TKG erhoben.

## **1.2 Vortrag der Antragsteller**

17. Die Antragsteller behaupten, dass es bei der Bereitstellung von Wholesale-Produkten durch die Betroffene zu gravierenden Verzögerungen komme. Die Verzögerungen beträfen sämtliche Produkte, die Gegenstand der Zugangsregulierung in der Regulierungsverfügung für Markt Nr. 4 (BK2a-16/002) seien. Betroffen seien neben den Lieferzeiten bis zur tatsächlichen Bereitstellung sämtliche Schritte im Bestellprozess, von der Auftragsbestätigung über die VLT-Benennung bis hin zur tatsächlichen Bereitstellung. Die Lieferzeit betrage häufig 10 bis 20 Wochen, teilweise auch mehr. Verschlechterungen der bis dahin ohnehin schon langen Lieferzeiten gebe es nochmals seit dem Jahreswechsel 2018/2019.
18. Die Retail-Produkte ihrer Endkunden stelle die Betroffene hingegen schneller bereit. Dies sei den Antragstellern von ihren eigenen Endkunden mitgeteilt worden. Hierfür sprächen auch die Werbeaussagen der Betroffenen, wonach diese ihre Endkundenprodukte mit „Höchster Verfügbarkeit“ und „Hervorragender Performance“ bewerbe.
19. Die Verzögerungen im Wholesale-Bereich seien von den Antragstellern gegenüber der Betroffenen vielfach gerügt worden. Die Ursachen der Verzögerungen seien überwiegend in der betriebsinternen Organisation der Betroffenen zu finden. Für die Bearbeitung der Aufträge halte die Betroffene zu wenig Personal vor; das vorhandene Personal werde nicht flexibel genug eingesetzt. Die meisten Verzögerungsfaktoren seien planbar und könnten bei der Bestimmung des Bereitstellungstermins berücksichtigt werden; die insofern notwendigen Planungen würden von der Betroffenen jedoch nicht oder nur unzureichend vorgenommen. Sofern die Betroffene Maßnahmen zur Verbesserung ihres Bereitstellungsprozesses eingeleitete habe, seien auch diese nicht ausreichend.
20. Die Antragsteller sind der Ansicht, dass der Antrag auf Einleitung eines Missbrauchsverfahrens zulässig sei. Der Antragsteller zu 1 sei jedoch nicht als Antragsteller im Sinne des § 42 TKG anzusehen. Soweit der Antragsteller zu 1 zusammen mit seinen Mitgliedsunternehmen die Beschwerde führe, solle dies deutlich machen, dass die Verzögerungsproblematik eine branchenweite Bedeutung habe.
21. Soweit die gerügten Verzögerungen Bereitstellungen mit Baumaßnahmen beträfen, sei die Bundesnetzagentur auch in solchen Konstellationen anordnungsbefugt. Dass unter den Baumaßnahmen zugleich Maßnahmen zum Kapazitätsausbau fielen, stehe der Anordnungsbefugnis nicht entgegen. In der vertraglichen Praxis werde nur nach dem Aufwand der Baumaßnahme unterschieden;

diese müsse nicht immer einen Kapazitätsausbau darstellen. Überdies seien selbst Maßnahmen zum Kapazitätsausbau von der Anordnungsbefugnis der Bundesnetzagentur erfasst, da die Zugangsverpflichtung der Betroffenen gemäß der Regulierungsverfügung zum Markt Nr. 4 nicht auf vorhandene Kapazitäten begrenzt sei.

22. Die parallelen Standardangebotsverfahren bzw. mögliche Verfahren nach § 25 TKG stünden der Zulässigkeit eines Missbrauchsverfahrens nach § 42 TKG nicht entgegen; eine Subsidiarität des Missbrauchsverfahrens bestehe nicht. § 42 TKG bilde im zweiten Teil des TKG einen eigenständigen Abschnitt, der gleichberechtigt neben den anderen Abschnitten stehe. Nur ein Nebeneinander von ex ante- und ex post-Regulierung ermögliche eine effektive Regulierung. Sofern § 42 TKG als Generalklausel bezeichnet werde, sei damit nur gemeint, dass der Tatbestand sehr weit ausgestaltet sei.
23. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das Rechtsschutzziel der Antragssteller über eine Zugangsanordnung nach § 25 TKG nicht effektiv erreicht werden könne. Letztere sei auf den Einzelfall bezogen, so dass es einer Vielzahl von Zugangsanordnungen für jeden einzelnen Fall der Verzögerung bedürfte. Eine umfassende Missbrauchsentscheidung sei im Verhältnis hierzu effizienter und effektiver.
24. Gleiches gelte für die Standardangebotsverfahren nach § 23 TKG. Für das Produkt CFV 1.0 sei die Standardangebotsregulierung bereits abgeschlossen. Trotzdem sei die CFV 1.0 von den gerügten Verzögerungen wie die anderen Produkte betroffen.
25. Die Antragsteller sind der Ansicht, dass die Betroffene ihre marktmächtige Stellung in mehrfacher Hinsicht missbräuchlich im Sinne von § 42 TKG ausnutze. Insbesondere liege ein Verzögerungsmissbrauch gemäß § 42 Abs. 3 TKG vor. Die Bearbeitung von Zugangsanträgen werde ohne sachlichen Grund verzögert. Dass die Betroffene für alle Zugangsprodukte bereits ein Standardangebot vorgelegt habe, sei nicht ausreichend. Ziel des § 42 Abs. 3 TKG sei es vielmehr, dass die Betroffene den Zugang auch tatsächlich ohne Verzögerung gewähre. Missbrauchsfrei sei die Bereitstellung daher nur dann, wenn eine kurzfristige Auftragsbestätigung erfolge, der genannte Liefertermin eingehalten werde und die Gesamtlieferzeit nicht prohibitiv lang sei. Durch die häufigen Verzögerungen würden diese Anforderungen jedoch nicht erfüllt. Die von der Betroffenen vorgebrachten Gründe lägen überwiegend in ihrem Verantwortungsbereich und könnten die Verzögerungen nicht rechtfertigen.
26. Darüber hinaus liege ein Diskriminierungsmissbrauch gemäß § 42 Abs. 2 TKG vor; die Verzögerungen seien im Wholesale-Bereich ohne sachlichen Grund stärker ausgeprägt als im Retail-Bereich. Die Bereitstellungen im Wholesale-Bereich seien nicht komplexer als im Retail-Bereich. Auch könne der Umstand,

dass die Betroffene mit dem Endkunden der Wholesale-Kunden nicht unmittelbar kommunizieren dürfe, Verzögerungen nicht rechtfertigen. Es liege in der Natur der Sache, dass im Vorleistungsbereich eine Kommunikation mit den Endkunden nicht erfolge. Die gesetzlich gewünschte Gleichstellung des Vorleistungs- und Endkundengeschäftes würde nicht erreicht, wenn typische Merkmale des Vorleistungsgeschäftes eine Schlechterstellung des Wholesale-Bereichs rechtfertigen könnten.

27. Schließlich liege auch ein Behinderungsmissbrauch gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG vor; die Antragsteller würden durch die Verzögerungen in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten unbillig behindert. Die teilweise sehr erheblichen Verzögerungen kämen einer Liefersperre gleich. Für die Antragsteller bestehe eine erhebliche Planungsunsicherheit; ihr Auftritt auf dem Endkundenmarkt sei letztlich völlig in das Belieben der Betroffenen gestellt. Die Antragsteller könnten ihren Endkunden verbindliche Zusagen nicht anbieten. Im Rahmen von Ausschreibungen würde die Einhaltung zeitlicher Vorgaben von den Endkunden jedoch gefordert. Ein Endkunde, der die Ungewissheiten vermeiden oder zumindest reduzieren wolle, wende sich daher direkt an die Betroffene. Letztlich würden die Antragsteller somit vom Markt verdrängt.
28. Die Antragsteller sind der Ansicht, dass es zur Beseitigung des missbräuchlichen Verhaltens der Betroffenen der Modifizierung bzw. Festlegung von Auftragsbestätigungs- und Bereitstellungsfristen sowie von Vertragsstrafen und Schadenspauschalen bedürfe.
29. Für alle Produkte im Markt Nr. 4 seien Fristen erforderlich; den Antragstellerinnen sei ohne Fristen keinerlei Planung am Markt möglich. Hinsichtlich der Länge der Fristen müsse sich an den regulierten Fristen für das L2 BSA-Vorleistungsprodukt des Marktes Nr. 3b orientiert werden, welches auf der gleichen technischen Plattform wie etwa das VPN 2.0-Produkt hergestellt werde.
30. Soweit für die Auftragsbestätigung in den Standardangeboten der Produkte CFV 1.0 und CFV 2.0 vertragliche Fristen bereits existieren, seien diese deutlich zu lang um die Endkundennachfrage zufriedenstellend bedienen zu können. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Betroffene für die Auftragsbestätigung 18 Werktage benötige. Stattdessen sei eine Frist von zehn Werktagen ausreichend. Für den Fall einer Begehung könne die Frist um weitere fünf Werktage verlängert werden. Eine weitere Ausnahme für den Fall, dass Kupferressourcen erstmals geschaffen werden müssten, sei nicht geboten. Die hierfür notwendigen Realisierungsarbeiten erfolgten erst nach dem Versand der Auftragsbestätigung. Auch für das Produkt VPN 2.0 sei eine längere Frist nicht gerechtfertigt. Sofern dieses eine höhere Komplexität besitze, liege es allein an der Betroffenen ihre Arbeitsabläufe intern so zu gestalten, dass sie ihre Zugangsverpflichtungen zügig und effektiv umsetzen könne.

31. Hinsichtlich der Dauer der Bereitstellung seien die in den Standardangeboten der Produkte CFV 1.0 und CFV 2.0 in drei Clustern bereits vorgesehenen Fristen ebenfalls nicht angemessen. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die in den Clustern angegebenen Bereitstellungsfristen erforderlich seien, um in den jeweiligen Konstellationen das Vorleistungsprodukt bereitzustellen. Die Fristen seien zu lang, um den Endkunden der Antragsteller attraktive Produkte anbieten zu können. Dies gelte umso mehr, als die Betroffene ihren eigenen Endkunden kürzere Bereitstellungsfristen anbiete.
32. Aufgrund der häufigen Verzögerungen in der Praxis müssten die Sanktionen für Fristüberschreitungen deutlich verschärft werden. Da in den gegebenen Konstellationen die Primäransprüche allein zeitlich nicht rechtzeitig durchsetzbar seien, bliebe als Instrument zur Sicherung der Pflichterfüllung nur die Sanktionierung der Pflichtverletzung.
33. Für eine Sanktionierung von Fristüberschreitungen sei der Abschluss von verbindlichen Planungsabsprachen nicht erforderlich. Für Planungsabsprachen bestehe weder eine Rechtsgrundlage noch sei der Abschluss langfristiger Planungsabsprachen für die Antragsteller tatsächlich möglich. Die Endkundenaufträge seien einzelfallgeprägt und ließen sich in zeitlicher und produktspezifischer Hinsicht nicht kanalisieren. Ohnehin sei der Sinn von Planungsabsprachen zweifelhaft. Es sei zu fragen, ob sich die schwankende Nachfrage der einzelnen Wholesale-Kunden nicht in der Summe so ausgleiche, dass die Betroffene über das Jahr mit einem ungefähr gleichbleibenden aggregierten Auftragsvolumen rechnen könne.
34. Eine wirksame und nachhaltige Sanktionierung von Fristüberschreitungen könne nur durch eine Verpflichtung zur Zahlung eines pauschalierten Schadensersatzes und einer Vertragsstrafe erreicht werden.
35. Die Verpflichtung zur Zahlung des Schadensersatzes müsse bei Überschreitung des erstgenannten VLT eintreten, außer die Betroffene sei für die Überschreitung dieses VLT nicht verantwortlich. Für Letzteres trage die Betroffene die Darlegungs- und Beweislast. Sofern in den vorgelegten Standardangeboten für die Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 auf die Überschreitung des letztabgestimmten VLT abgehoben werde, sei dies nicht sachgerecht. In diesem Falle hätte die Betroffene es in der Hand, sich durch fortlaufende Benennung von VLT den Risiken einer Sanktionierung zu entziehen.
36. Bei der Bemessung des pauschalierten Schadensersatzes sei das hohe Risiko zu berücksichtigen, dass ein Endkunde seinen Auftrag storniere, wenn die Leistung nicht innerhalb der Fristen bereitgestellt werde. In diesem Falle sei auch mit Schadensersatzansprüchen des dann verlorenen Endkunden zu rechnen.

37. Die Vertragsstrafe müsse so bemessen sein, dass auf die Betroffene wirkungsvoll Druck ausgeübt werde; eine Pflichtverletzung müsse für die Betroffene wirtschaftlich unattraktiv sein. Hinsichtlich der Höhe der Vertragsstrafe sei die Rechtsprechung zum Bauvertragsrecht auf die Regulierung eines marktmächtigen Unternehmens nicht übertragbar. Auch sei eine Begrenzung der Vertragsstrafe auf den typischerweise zu erwartenden Schaden nicht geboten; ansonsten wäre das Instrument der Vertragsstrafe neben jenem des Schadensersatzes überflüssig.
38. Ein Nebeneinander von pauschalierten Schadensersatz und Vertragsstrafe sei zulässig, weil aufgrund der unterschiedlichen Bemessungsmaßstäbe mit beiden Instrumenten unterschiedliche Interessen verfolgt würden. Auch habe die Beschlusskammer 3 der Bundesnetzagentur im Rahmen des Standardangebotverfahrens zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) die Zulässigkeit eines Nebeneinanders von Schadensersatz und Vertragsstrafe ausdrücklich betont. Hilfsweise sei zumindest eine Vertragsstrafen-Regelung zu fordern. In diesem Falle sei die Möglichkeit des Nachweises eines geringeren Schadens durch die Betroffene ausgeschlossen.
39. Schließlich sei in der Missbrauchsentscheidung klarzustellen, dass sich die festzulegenden Fristen wie auch die Sanktionen bei Überschreitung dieser Fristen auf die Gesamtheit der in einem Auftrag benannten Leistungen beziehen. In der Praxis würden von der Betroffenen Bereitstellungsanzeigen versendet, auch wenn noch nicht alle Leistungen, auf die sich der Auftrag beziehe, bereitgestellt seien. Dies sei missbräuchlich, weil für die Antragsteller in diesen Fällen nicht erkennbar sei, dass das nachgefragte Produkt tatsächlich noch nicht einsatzfähig ist. Selbst wenn die Antragsteller einen gemeinsamen Kundenwunschtermin benennen, würde die Betroffene gleichwohl keinen umfassenden, die gesamte Bestellung abdeckenden VLT nennen.

### 1.3 Sachanträge

40. Die Antragsteller beantragen,
1. die Betroffene zu verpflichten, die beauftragten Produkte innerhalb folgender Fristen bereitzustellen:

Voraussetzung	Verbindlicher Liefertermin (VLT)
Erforderliche Netzressourcen stehen ohne technische oder bauliche Maßnahmen unter Wahrung der Netzsicherheit und Netzintegrität bereits zur Verfügung	4 Wochen

Erforderliche Netzressourcen können mit geringem Aufwand unter Wahrung der Netzsicherheit und Netzintegrität bereits zur Verfügung.	6 Wochen
Erforderliche Netzressourcen können nur mit größerem Aufwand unter Wahrung der Netzsicherheit und Netzintegrität bereits zur Verfügung.	2 Monate

Die Fristen müssen mit dem Datum der Auftragseingangsbestätigung von der Betroffenen beginnen.

Für die Auftragsbestätigung ist der Betroffenen eine Frist von 10 Werktagen vorzugeben. In die Auftragsbestätigung sind die verbindlichen Liefertermine aufzunehmen.

- 2.1. die Betroffene zu verpflichten, für den Fall der Nichteinhaltung eines VLT pauschalierten Schadensersatz und eine Vertragsstrafe nach den folgenden Sätzen zu zahlen:

Verzögerung in Werktagen	(1) Pauschalierter Schadensersatz (2) plus Vertragsstrafe, beides in Prozent des Bereitstellungspreises des jeweiligen Anschlusses
1 bis 30	(1) 40 % (2) 100%
31 bis 45	(1) 100% (2) 200%
mehr als 45	(1) 150% (2) 300%

Der Nachweis eines höheren Schadens muss dem Wholesale-Kunden vorbehalten bleiben.

- 2.2. hilfsweise die Betroffene zu verpflichten, für den Fall der Nichteinhaltung eines VLT pauschalierten Schadensersatz und eine Vertragsstrafe nach den folgenden Sätzen zu zahlen:

Verzögerung in Werktagen	Vertragsstrafe, in Prozent des Bereitstellungspreises des jeweiligen Anschlusses
1 bis 30	140%
31 bis 45	300%
mehr als 45	450%



Der Nachweis eines höheren Schadens muss dem Wholesale-Kunden vorbehalten bleiben.

2.3. ergänzend Folgendes zu regeln:

Bei dem VLT, dessen Nichteinhaltung die genannten Rechtsfolgen auslöst, handelt es sich um den von TDG erstgenannten VLT, es sei denn, TDG weist nach, dass die Nichteinhaltung des VLT aus Gründen erfolgte, die sie nicht zu vertreten hat. In diesem Fall werden die genannten Rechtsfolgen durch die Nichteinhaltung des von TDG nächstgenannten VLT ausgelöst, es sei denn, TDG weist auch insoweit nach, dass die Nichteinhaltung des VLT aus Gründen erfolgte, die sie nicht zu vertreten hat. Für jeden Folge-VLT gilt Satz 2 entsprechend.

3. klarzustellen, dass sich die festzulegenden Fristen wie auch die Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung der Fristen auf die Gesamtheit der in einem Auftrag benannten Leistungen (Anschlüsse und Verbindungen) beziehen.

41. Die Betroffene beantragt,  
den Antrag der Antragsteller zurückzuweisen.

#### 1.4 Vortrag der Betroffenen

42. Die Betroffene behauptet, dass die Verzögerungen nicht allein auf internen Faktoren beruhen. Vielmehr spielten auch zahlreiche externe Faktoren eine maßgebliche Rolle. Die Einlastungsmengen bei der Betroffenen seien ebenso volatil, wie es die Auftragsmengen des einzelnen Carriers seien. Ohne verbindliche Planungsabsprachen sei die Planung der personellen und sachlichen Ressourcen daher äußerst schwierig. Ab etwa Mitte 2018 habe sich zudem ein Rückstau in der Auftragsbearbeitung gebildet. Gründe hierfür seien insbesondere personelle Engpässe aufgrund von Schulungen der Mitarbeiter für die neueingeführten 2.0-Produkte, ein erheblicher Anstieg von Ausbauaktivitäten aufgrund einer gestiegenen Nachfrage nach Glasfaser-Produkten und eine Lähmung des Bereitstellungsprozesses aufgrund einer starken Zunahme des Eskalationsprozesses.
43. Die Auftragseingangsmengen schwankten innerhalb eines Monats um beinahe [REDACTED] der Betroffenen sei es jedoch nicht zumutbar so viel Personal vorzuhalten, dass sie jeder Schwankung ohne Weiteres begegnen könnte. Die Eskalationsverfahren würden von den Carriern über den vertraglich vereinbarten Zweck hinaus genutzt; durch jeden Eskalationsprozess werde erfahrungsgemäß allerdings die Bearbeitung von zwei Aufträgen blockiert. In [REDACTED] aller Aufträge sei eine Begehung erforderlich; oftmals werde ein gemeinsamer Termin hierzu jedoch nicht rechtzeitig gefunden oder der Endkunde des Carriers sei nicht vor Ort. [REDACTED] aller Aufträge fielen in die Cluster 2 und 3, in denen zu [REDACTED] Tiefbauarbeiten vorgenommen werden müssten; Tiefbaukapazitäten seien allerdings mindestens seit 2018 ein knappes Gut. Zudem unterlägen Tiefbaumaßnahmen

besonderer öffentlich-rechtlicher Anforderungen, die zu weiteren Verzögerungen führten.

44. Von den Verzögerungen seien die Retail-Kunden der Betroffenen genauso betroffen wie die Wholesale-Kunden; eine Ungleichbehandlung bestehe nicht. In den Produktionsketten der Betroffenen werde zwischen Retail- und Wholesale-Kunden nicht unterschieden. Die durchschnittlichen Laufzeiten seien insgesamt betrachtet nahezu identisch. Sofern die Wholesale-Kunden in bestimmten Konstellationen höhere Durchschnittswerte aufwiesen, liege dies an den Besonderheiten der Bereitstellung im Wholesale-Bereich. Abstimmungen mit dem Endkunden müssten im Wholesale-Bereich zumeist über den Carrier erfolgen; diese Kommunikation „über Bande“ nehme erhebliche Zeit in Anspruch. Zudem seien im Wholesale-Bereich oftmals kompliziertere und aufwändigere Bautätigkeiten notwendig, die zu längeren Laufzeiten führten.
45. Um die Problemstellungen nachhaltig zu lösen, habe die Betroffene schon Ende 2018 eine Projektgruppe (sog. Tribe) aufgesetzt die im Verlauf des Jahres 2019 Maßnahmenpakete in Bezug auf Produkte, Prozesse und Personal angestoßen habe. Diese Maßnahmen beinhalteten unter anderem die kontinuierliche Aufstockung der personellen Kapazitäten, Umstrukturierungen im technischen Service, die Beschleunigung von behördlichen Genehmigungsverfahren, ein Tool für eine unverbindliche Lieferzeitauskunft sowie die Erprobung von Pilotprojekten mit einzelnen Carriern. Zu letzteren zählten eine direkte Kontaktaufnahme mit dem Endkunden (Pilotprojekt „Lagezentrum“), eine verbesserte Interaktion mit den Carriern zur Verbesserung der Produktionsreife (Pilotprojekt „Leitstand“) sowie die Möglichkeit zur Priorisierung einzelner Bereitstellungen (Pilotprojekt „Prio-Kenner“). Es bestehe allerdings die Schwierigkeit, dass jede angestoßene Verbesserungsmaßnahme einen Umsetzungsvorlauf von ca. 50 bis 100 Werktagen benötige und sodann erst nach einer signifikanten Anzahl von Aufträgen genügend Ergebnisse vorlägen, die eine Entscheidung über die Fortführung oder Einstellung der Maßnahme ermöglichten. Der Arbeitsvorrat habe jedoch aufgrund der Behebung der Personalengpässe seit Juni 2019 schrittweise abgebaut werden können. Zudem sei im Rahmen der Pilotprojekte eine Verbesserung der Bereitstellungsqualität erzielt worden.
46. Die Betroffene ist der Ansicht, dass der Antrag auf Einleitung eines Missbrauchsverfahrens unzulässig sei. Der Antragsteller zu 1 sei nicht antragsbefugt. Gemäß § 42 Abs. 4 S. 6 TKG seien nur Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Stellung eines Antrags nach § 42 TKG berechtigt. Aus der Sicht eines objektiven Empfängers sei der Antrag jedoch auch im Namen des Antragstellers zu 1 gestellt worden.
47. Soweit die gerügten Bereitstellungen einen Kapazitätsausbau erforderten, sei die Bundesnetzagentur zudem nicht anordnungsbefugt gemäß § 42 TKG. Der

Rahmen der Anordnungsbefugnis der Bundesnetzagentur werde durch die Regulierungsverfügung festgelegt. Aufgrund der bestehenden Regulierungsverfügung könne die Betroffene zu einem Kapazitätsausbau jedoch nicht verpflichtet werden. Dies betreffe die Cluster 2 und 3 der Bereitstellungen, in denen sich die Betroffene zu Inhouseverkabelungen und Tiefbaumaßnahmen bereit erklärt habe. Hierbei handle es sich um freiwillige Leistungen.

48. Schließlich sei der Antrag auch deshalb unzulässig, weil die begehrte Anordnung nicht in den Anwendungsbereich des § 42 TKG falle. § 42 TKG habe die Funktion einer Generalklausel und sei nur anwendbar, wenn das TKG keine speziellere Befugnisnorm bereithalte. Für Fragestellungen der Zugangsgewährung lägen mit den §§ 23, 25 TKG jedoch speziellere Befugnisnormen vor, deren spezifischer Anwendungsbereich im vorliegenden Fall auch eröffnet sei.
49. Die Betroffene ist der Ansicht, dass ihr ein missbräuchliches Verhalten i.S.v. § 42 TKG nicht vorgeworfen werden könne. Der Missbrauchstatbestand einer Diskriminierung i.S.v. § 42 Abs. 2 TKG sei nicht erfüllt. Es komme nicht darauf an, dass die Laufzeiten vollkommen identisch seien, sondern dass sie sich in einem vergleichbaren Rahmen bewegten. Ein anderer Maßstab sei unverhältnismäßig, da eine punktgenaue Steuerung des Erfüllungszeitpunktes bei einer bundesweiten Bereitstellung von Leistungen unmöglich sei. Soweit es in bestimmten Konstellationen im Wholesale-Bereich zu höheren Durchschnittswerten komme, seien diese durch die Besonderheiten der Bereitstellungen im Wholesale sachlich gerechtfertigt.
50. Auch ein Verzögerungsmissbrauch i.S.v. § 42 Abs. 3 TKG sowie ein Behinderungsmissbrauch i.S.v. § 42 Abs. 1 S. 2 TKG lägen nicht vor. Gegen die Anwendbarkeit von § 42 Abs. 3 TKG spreche, dass dieser die Pflicht zur Aufnahme von Zugangsverhandlungen nach § 22 Abs. 1 TKG beschränke. Dieser Verpflichtung sei die Betroffene durch das Angebot von Standardangeboten bereits nachgekommen. Gegen eine erhebliche Behinderung im Wettbewerb spreche zudem, dass nicht ersichtlich sei, dass aufgrund der Verzögerungen Endkundenaufträge tatsächlich nicht zustande gekommen oder gekündigt worden wären. Eine Abwanderung von Endkunden zur Betroffenen finde nicht statt. Der Endkunde begegne bei der Betroffenen den gleichen Schwierigkeiten wie bei den Carriern. Auch die Betroffene müsse mit der Problematik der Bereitstellungsfristen in Rahmen von Ausschreibungen umgehen. Die Betroffene arbeite hier auf Basis von Erfahrungswerten; eine Garantie von Bereitstellungsfristen erfolge nicht.
51. Jedenfalls seien die Verzögerungen nicht unbillig bzw. sachlich gerechtfertigt. Der aktuell entstandene Arbeitsvorrat könne der Betroffenen nicht vorgeworfen werden; die Carrier hätten einen nicht unerheblichen Beitrag zu den Verzögerungen geleistet. Zudem spreche gegen ein unbilliges Verhalten der Betroffe-

nen, dass diese zahlreiche Maßnahmen angestoßen habe, um die Bereitstellungssituation zu verbessern. Die Probleme bei der Bereitstellung seien entweder schon behoben oder es seien Maßnahmen ergriffen worden, dass diese in absehbarer Zeit beseitigt seien.

52. Die Betroffene ist der Ansicht, dass die von den Antragstellern beantragten Abhilfemaßnahmen unangemessen seien. Sofern eine Verkürzung der derzeit vereinbarten Fristen gefordert werde, seien diese von der Bundesnetzagentur im Verfahren BK2a-12/005 geprüft und gebilligt worden. Es sei nicht erkennbar, weshalb diese Fristen nunmehr missbräuchlich sein sollten.
53. Für die Versendung einer Auftragsbestätigung seien zehn Werktage zu kurz. Vor der Auftragsbestätigung werde in der Regel eine Begehung durchgeführt, für welche eine Frist von zehn Werktagen gelte. Die Frist zur Auftragsbestätigung müsse länger dauern. Hinsichtlich der Produkte CFV 1.0 und CFV 2.0 sei eine Frist von 18 Werktagen angemessen. Sofern die erforderlichen Kupferressourcen nicht verfügbar seien, müsse jedoch in der initialen Phase des Produktes CFV 2.0 eine Frist von 20 Werktagen gelten.
54. Auch hinsichtlich der Dauer der Bereitstellung einer CFV seien die derzeit vereinbarten Fristen der Cluster 1 bis 3 angemessen. Es sei nicht nachvollziehbar, auf Basis welcher Erkenntnisse die Antragsteller eine Halbierung bzw. Drittelung dieser Fristen fordern. Vielmehr sei zu berücksichtigen, dass in den Bereitstellungsfristen die Laufzeit für die Auftragsbestätigung inkludiert sei. Letztere müsse daher so austariert sein, dass sie zur Bereitstellung auch dann noch ausreichen, sofern die Frist für die Auftragsbestätigung ausgeschöpft werden müsse. Durch die Fristen müsse der Betroffenen ein Handlungsspielraum verbleiben. Dies gelte umso mehr, als die Carrier keinerlei Planungsabsprachen abgeben.
55. Die Frist für das Cluster 1 diene nicht nur allein der Herstellung der Schaltung als solches, sondern auch der Überprüfung, ob die bestellte CFV tatsächlich schaltbar sei oder ob sie in ein anderes Cluster falle. Außerdem müssten Remote Devices disponiert, geliefert und installiert sowie hierfür ein Termin mit dem Kunden abgestimmt werden. Hinsichtlich der Fristen für die Cluster 2 und 3 sei die Vielfalt und Verschiedenheit der Ausgangssituationen zu berücksichtigen. Auch wenn im Einzelfall ein geringerer Aufwand zur Realisierung einer CFV nötig sei, sei ein durchgängiges Unterschreiten der vereinbarten Fristen nicht möglich. Es sei aber umgekehrt unverhältnismäßig, der Betroffenen die Einhaltung von Fristen abzuverlangen, die ihr von vornherein unmöglich seien.
56. Sofern in den VPN-Verträgen aktuell keine Fristen für die Auftragsbestätigung und Bereitstellung enthalten seien, beruhe dies darauf, dass solche Fristen in den VPN-Verträgen noch nie vereinbart worden seien. Die Produkte VPN 1.0, VPN P2MP, VPN P2MP HBS würden bereits seit Jahren von der Betroffenen auf freiwilliger Basis angeboten. Sämtliche Klauseln seien daher Ergebnis von

Vertragsverhandlungen in einem unregulierten Umfeld. Die Betroffene habe weder in der Vergangenheit über beträchtliche Marktmacht verfügt, noch sei eine solche in Bezug auf die VPN 1.0-Leistungen originär festgestellt worden. Lediglich aufgrund einer Substitutionskette unterlägen die besagten Produkte der Regulierung.

57. Eine erstmalige Einführung von Fristen sei bezüglich der VPN-Produkte ermessensfehlerhaft. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]
58. Die von den Antragstellern geforderten Fristen seien auch hinsichtlich der VPN-Produkte unangemessen. Für die Versendung der Auftragsbestätigung müsse die Frist jedenfalls 30 Werktage betragen, weil aufgrund der Komplexität der VPN-Produkte eine längere Frist erforderlich sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn der Carrier in einem Bestellvorgang NNI-Anschlüsse und UNI-Anschlüsse mit den entsprechenden logischen Verbindungen bestelle, da für jede dieser Komponenten ein eigener VLT bestimmt werden müsse. Zudem könne bei den VPN-Produkten vor Versendung der Auftragsbestätigung [REDACTED]  
[REDACTED]. Hinsichtlich der Bereitstellungsdauer müssten für die VPN-Produkte jedenfalls die Fristen der CFV-Produkte gelten.
59. Die Betroffene ist zudem der Ansicht, dass die Forderungen der Antragsteller zur Sanktionierung von Fristüberschreitungen unangemessen seien. Eine Sanktionierung ohne die gleichzeitige Verpflichtung zu Planungsabsprachen widerspreche dem Fairnessgebot. Zwischen der Einhaltung des Bereitstellungstermins und der vorherigen Kenntnis der zu erwartenden Bestellmengen bestehe ein enger Zusammenhang. Mit den Planzahlen werde die Betroffene in die Lage versetzt, ihren Ressourceneinsatz so zu planen, dass die Einhaltung des Bereitstellungstermins möglich sei. Hierbei sei insbesondere zu beachten, dass die Betroffene zu einer Zurückweisung von Bestellungen nicht befugt sei; vielmehr sei sie regulatorisch dazu verpflichtet, mit jedem Nachfrager zu kontrahieren und zu liefern.
60. Kein Argument für Vertragsstrafen sei es, dass die Bundesnetzagentur für die TAL und Bitstromprodukte Vertragsstrafen verhängt habe. Die Bereitstellung letzterer basiere auf teilweise erheblich automatisierten Prozessen, während die Bereitstellung von Übertragungswegen des Marktes Nr. 4 durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werde, die im Falle von Verzögerungen nicht ohne Weiteres einem Vertragspartner eindimensional zuzuordnen seien.
61. Eine Kumulierung von Vertragsstrafen und pauschalitem Schadensersatz sei nicht zulässig. Es bestehe ein Kumulierungsverbot, da beide Instrumente die

gleiche Funktion besäßen. Die Vertragsstrafe erfülle neben der Druckfunktion zusätzlich auch die Funktion des pauschalierten Schadensersatzes zur Vereinfachung der Durchsetzung eines als bestehend vorausgesetzten Schadensersatzanspruchs.

62. Auch die Höhe der geforderten Sanktionen sei nicht angemessen. Hinsichtlich der Vertragsstrafe müsse sich an der Rechtsprechung zum Bauvertragsrecht orientiert werden. Maßgeblich sei, ob die Vertragsstrafe der Höhe nach in einem vernünftigen Verhältnis zum möglichen Schaden stehe. Die Höhe der Schadenspauschale müsse den nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge zu erwartenden Schaden widerspiegeln. Beide Sanktionen stünden jedoch nicht in einem vernünftigen Verhältnis zum möglichen Schaden. Die Schadenshöhe sei von den Antragstellern nicht dargelegt worden. In jedem Fall müsse für die Betroffene die Möglichkeit zum Nachweis eines geringeren Schadens bestehen.
63. Schließlich ist die Betroffene der Ansicht, dass es nicht missbräuchlich sei, soweit sie bei der Bereitstellung eines Übertragungsweges zwischen den Anschlüssen und Verbindungen als einzelne Leistungen differenziere. Jede Bestellung einer Leistung sei ein Auftrag und löse die Benennung eines VLT aus, der in der Auftragsbestätigung eigenständig ausgewiesen werde. Dies sei auch sinnvoll, weil jede der Leistungen auch einzeln bestellt werden könne und dies auch geschehe. Sofern der Carrier die gewünschten Anschlüsse und Verbindungen in einem Bestellvorgang zusammenfassen möchte, könne er hierfür im Bestellvordruck einen gemeinsamen Kundenwunschtermin nennen.

### 1.5 Vortrag der Beigeladenen

64. Die Beigeladene zu 2 unterstützt den Vortrag der Antragsteller vollumfänglich.

[REDACTED]

[REDACTED] Es bestehe eine schlechte Abstimmung der Abteilungen innerhalb der Betroffenen. Oftmals seien die Abteilungen nicht auf dem gleichen Informationsstand.

65. Soweit die Betroffene auf die Notwendigkeit von Baumaßnahmen als Ursache für die Verzögerungen verweise, sei dies irreführend. Der Begriff „Baumaßnahmen“ erwecke den Eindruck, dass ein Rückgriff auf externe Ressourcen erfolgen müsse.

[REDACTED]

- 66.

[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Eine Verbesserung der Lieferperformance würde mit der Maßnahme jedoch nicht erreicht.

67. Die in den Verträgen enthaltenen Service-Level-Agreements seien nicht geeignet für die Betroffene einen hinreichenden Anreiz für eine gute Lieferqualität zu setzen. Die Lieferqualitäten seien nicht marktgängig. [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

68. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

69. Soweit die Betroffene den Carriern eine Mitschuld an dem schlechten Service gebe, sei dies zurückzuweisen. Das Problem sei vielmehr die schlechte Kommunikation der Betroffenen.

70. [REDACTED]  
[REDACTED]

71. Die Beigeladene zu 4 bestätigt den Vortrag der Antragsteller. Die langen Bearbeitungs- und Lieferzeiten könnten durch Verzögerungen aufgrund von Tiefbauarbeiten nicht erklärt werden, da Tiefbauarbeiten [REDACTED]  
[REDACTED].  
Sofern die Betroffene auf fehlende Planungsabsprachen verweise, wäre hierdurch maximal erklärbar, dass sich die Bearbeitungszeiten zeitweise, bei einem überdurchschnittlichen Aufkommen erhöhen würden. Die langen Bearbeitungsdauern und Lieferzeiten seien jedoch durchgängig zu beklagen.

72. Durch das Verhalten der Betroffenen erleide die Beigeladene zu 4 einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. Auf dem Geschäftskundenmarkt bestehe die Anforderung nach Planbarkeit und Verlässlichkeit. Geschäftskunden forderten in Ausschreibungen die Nennung von verbindlichen Lieferterminen, weil sie ihre eigenen Planungen danach ausrichteten. Wenn ein Anbieter jedoch über mehrere Wochen einen verbindlichen Liefertermin nicht nennen könne, würden Aufträge möglicherweise zurückgenommen oder gar nicht erst erteilt werden.

73. Ein Wettbewerbsnachteil bestehe auch dann, wenn die eigene Retailsparte der Betroffenen keine andere Behandlung erfahre. Die Betroffene habe mit Abstand den größten Marktanteil im Geschäftskundenmarkt. Durch die schlechte Leistungsqualität werde die Bereitschaft der Geschäftskunden zum Abschluss von

Verträgen und damit auch die Wechselbereitschaft gesenkt. Selbst wenn die Bereitstellung von eigenen Retail-Produkten in einer gleich schlechten Qualität erfolge, habe dies den Effekt, dass die Betroffene ihren Kundenbestand schütze. Die Qualität der Leistungserbringung habe für die Betroffene offenbar keine große Bedeutung. Ein deutliches Indiz hierfür sei, dass die Verschlechterung der Bearbeitungszeiten seit über einem Jahr zu verzeichnen sei und eine schnelle Abhilfe hiergegen nicht geleistet werde. Dies unterstreiche die marktbeherrschende Stellung der Betroffenen.

74. Die marktbeherrschende Stellung sei auch bei den Vertragsverhandlungen offenbar geworden. Das Vertragsangebot für das Produkt VPN 2.0 habe keine Bearbeitungs- und Bereitstellungsfristen vorgesehen. Obwohl [REDACTED] [REDACTED] und Geschäftskunden in der Regel strenge Service-Level-Agreements verlangen und durchsetzen könnten, sei die Betroffene nicht ansatzweise dazu bereit gewesen, den Forderungen nach Aufnahme solcher Regelungen nachzukommen. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

75. Die Beigeladene zu 4 ist der Ansicht, dass der Antrag auf Einleitung eines Missbrauchsverfahrens gemäß § 42 TKG zulässig sei. Der Einwand der Betroffenen, dass das Missbrauchsverfahren hinter den Verfahren nach § 25 TKG bzw. § 23 TKG zurückstehe, stehe im klaren Widerspruch zu der genau gegenteilig lautenden Gesetzesbegründung. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Demgegenüber drücke sich in dem Verhalten der Betroffenen, objektiv berechnete Forderungen nach der Aufnahme von verbindlichen Fristen abzulehnen, ein Ausnutzen ihrer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von § 42 TKG aus.

76. Die beantragten Abhilfemaßnahmen seien geeignet, das missbräuchliche Verhalten der Betroffenen abzustellen. Verbindliche Fristen seien in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit äußerst relevant, da sie Einfluss auf die Realisierungsdauer des Produktes hätten und entscheidend dafür seien, welche Zusagen ein Anbieter gegenüber dem Endkunden abgeben könne. Ebenfalls erforderlich sei die Auferlegung von wirkungsvollen Sanktionen, damit ein Anreiz dafür geschaffen werde, dass vertragliche Verpflichtungen auch tatsächlich eingehalten würden.



77. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

## **1.6 Verfahrensgang**

78. Die Beschlusskammer hat Ermittlungen durchgeführt durch das Verlangen von Auskünften und das Stellen von Fragenkatalogen (§ 127 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG). Hinsichtlich des Ergebnisses der Ermittlungen wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.
79. Dem Bundeskartellamt wurde am 14.08.2020 der Beschlussentwurf zur Stellungnahme übermittelt (§ 123 Abs. 1 S. 2 TKG). Das Bundeskartellamt hat mit E-Mail vom 24.08.2020 mitgeteilt, dass es von einer Stellungnahme absieht.
80. Die Anträge sind auf der Homepage der BNetzA unter „Einheitliche Informationsstelle/Missbrauchsverfahren/Streitbeilegungsverfahren“, sowie im „Amtsblatt der Bundesnetzagentur“ Nr. 22 vom 13.11.2019 unter der Mitteilungsnummer 637/2019 auf Seite 2266 veröffentlicht worden.
81. Die im Telekommunikationsbereich tätigen Beschlusskammern und Abteilungen der Bundesnetzagentur wurden vor dem Entscheidungsentwurf informiert und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 132 Abs. 4 TKG).

## 2 Gründe

82. Die Anträge haben in dem tenorierten Umfang Erfolg. Im Übrigen sind die Anträge abzulehnen.

### 2.1 Formelle Voraussetzungen

83. Die formellen Voraussetzungen für eine Entscheidung im Missbrauchsverfahren gemäß § 42 TKG liegen vor.

#### 2.1.1 Richtige Verfahrensart

84. Das Missbrauchsverfahren gemäß § 42 TKG ist die richtige Verfahrensart. Ein Vorrang der Verfahren nach §§ 23, 25 TKG besteht im vorliegenden Fall nicht.
85. Das Missbrauchsverfahren dient der Beendigung eines missbräuchlichen Ausnutzens einer marktmächtigen Stellung. Dazu kann die Bundesnetzagentur gemäß § 42 Abs. 4 Satz 2 TKG dem marktmächtigen Unternehmen ein Verhalten auferlegen oder untersagen oder Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären. Eben ein solches Vorgehen wird von den Antragstellern vorliegend begehrt. Die Antragsteller werfen der Betroffenen ein missbräuchliches Ausnutzen ihrer Marktmacht vor und beantragen zur Beendigung dieses Missbrauchs die Modifizierung oder Ergänzung von Regelungen zu Bereitstellungsfristen und Sanktionszahlungen.
86. Die Verfahren nach §§ 23, 25 TKG stehen der Einleitung eines Missbrauchsverfahrens nicht entgegen. Der Anwendungsbereich der Verfahren nach §§ 23, 25 TKG ist vorliegend nicht eröffnet; eine über den Anwendungsbereich hinausgehende Sperrwirkung besteht nicht.

##### 2.1.1.1 Keine Eröffnung des Anwendungsbereichs der §§ 23, 25 TKG

87. Ein Zugangsanordnungsverfahren gemäß § 25 TKG ist vorliegend nicht einschlägig. Während das Zugangsanordnungsverfahren ein einzelfallbezogenes Verfahren darstellt, geht es vorliegend um die Missbräuchlichkeit eines allgemeinen Verhaltens der Betroffenen.
88. Ohnehin gelangt ein Zugangsanordnungsverfahren nur dann zur Anwendung, wenn eine Zugangsvereinbarung nicht zustande kommt. Auch dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die Betroffene hat für alle infragestehenden Produkte Zugangsverträge abgeschlossen. Zu einem Großteil werden die Zugangsverträge bereits seit mehreren Jahren durchgeführt. Aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis begehren die Antragsteller lediglich Änderungen an den insofern schon getroffenen Vereinbarungen.
89. Gleiches gilt im Ergebnis hinsichtlich der parallelen Standardangebotsverfahren gemäß § 23 TKG. Auch durch die Standardangebotsverfahren kann das Ziel der

Antragsteller nicht erreicht werden. Verfahren nach § 23 TKG haben lediglich einen Mustervertrag zum Gegenstand, der allein in der Zukunft abgeschlossen werden könnte. Die bereits bestehenden Verträge der Antragsteller bleiben vom Standardangebot hingegen unberührt. Die nachträgliche Modifizierung oder Ergänzung dieser Verträge liegt somit außerhalb des Anwendungsbereichs eines Standardangebotsverfahrens.

### 2.1.1.2 Keine Sperrwirkung der §§ 23, 25 TKG

90. Demgegenüber ist die beantragte nachträgliche Korrektur bereits abgeschlossener Verträge über ein Missbrauchsverfahren gemäß § 42 TKG grundsätzlich zulässig. Gründe für eine entgegenstehende Sperrwirkung der §§ 23, 25 TKG sind außerhalb ihres Anwendungsbereichs nicht ersichtlich.
91. Soweit für das Produkt CFV 1.0 bereits ein gemäß § 23 TKG geprüftes Standardangebot besteht, sind die Carrier zum Abschluss dieses Standardangebotes nicht verpflichtet. Abweichungen vom Standardangebot sind möglich. Dem entspricht es, dass gerade hinsichtlich des Produktes CFV 1.0 in der Praxis zu beobachten ist, dass die Carrier abweichende Verträge gegenüber dem Standardangebot regelmäßig bevorzugen. Dabei ist es jedoch stets denkbar, dass aufgrund nachträglicher Entwicklungen aus der Praxis ein berechtigter Bedarf für eine Korrektur dieser Verträge entsteht, vor dessen Hintergrund das Festhalten an den bestehenden Regelungen missbräuchlich im Sinne von § 42 TKG erscheinen könnte. Dass in der Vergangenheit gleichlautende Vertragsbestimmungen in einem Standardangebotsverfahren noch unbeanstandet blieben, schließt diese Möglichkeit nicht aus.
92. Sofern für die übrigen hier gegenständlichen Produkte ein geprüftes Standardangebot hingegen noch nicht besteht, muss die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle bereits abgeschlossener Verträge erst recht eröffnet sein. Soweit die Betroffene einwendet, dass die Antragsteller noch vor Vertragsschluss ein Zugangsanordnungsverfahren nach § 25 TKG hätten beantragen können, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Die Nichtinanspruchnahme eines Zugangsanordnungsverfahrens kann nicht dazu führen, dass die abgeschlossenen Verträge einer Missbrauchskontrolle nach § 42 TKG entzogen wären. Im Gegenteil entspricht es vielmehr dem Schutzzweck des § 42 TKG als Generalklausel der Missbrauchsaufsicht, eine Überprüfung der Vertragsbestimmungen gerade in solchen Konstellationen zu ermöglichen, in denen eine Kontrolle in anderen Verfahren nicht erfolgte. In diesem Sinne besitzt § 42 TKG die Funktion eines Auffangtatbestandes, der den lückenlosen Schutz vor missbräuchlichem Verhalten des marktmächtigen Unternehmens sicherstellen soll.
93. Die Auffangfunktion des § 42 TKG würde hingegen konterariert, wären die Antragsteller hinsichtlich der Kontrolle von Vertragsbestimmungen allein auf ein Verfahren gemäß § 25 TKG verwiesen. Dies gilt insbesondere, soweit sich der

Missbrauchsvorwurf – wie vorliegend – maßgeblich auf den praktischen Erfahrungen begründet, die erst nach Vertragsschluss offenbar wurden. Darüber hinaus tritt im vorliegenden Fall hinzu, dass für einen Großteil der hier gegenständlichen Produkte ein vorheriges Verfahren nach § 25 TKG nicht zur Verfügung stand. Denn während die alten VPN-Produkte VPN 1.0, VPN P2MP und VPN P2MP HBS erst seit dem 19. Dezember 2018 der Regulierung unterfallen, wurden die diesbezüglichen Verträge regelmäßig bereits deutlich früher abgeschlossen, so dass ein vorheriges Verfahren nach § 25 TKG noch nicht beantragt werden konnte.

94. Doch auch soweit insbesondere hinsichtlich der neu eingeführten 2.0-Produkte die Verträge erst nach dem 19. Dezember 2018 geschlossen wurden, ist zur Vermeidung von Schutzlücken die Möglichkeit einer nachträglichen Missbrauchskontrolle erforderlich. Es ist ein Ausfluss der Marktmacht der Betroffenen, dass die Carrier auf den Abschluss von Zugangsverträgen angewiesen sind, um auf dem Endkundenmarkt mit der Betroffenen in chancengleichen Wettbewerb treten zu können. Dies gilt insbesondere, soweit die Betroffene – wie vorliegend – auf dem Endkundenmarkt neue Produkte anbietet, die die Carrier nur über neue Vorleistungsprodukte der Betroffenen nachbilden können. Zur Ermöglichung eines Auftretens auf dem Endkundenmarkt kann es für den Carrier daher essentiell sein, neue Verträge möglichst zügig abzuschließen und deshalb auf ein vorheriges Zugangsanordnungsverfahren nach § 25 TKG zu verzichten. Hierdurch wird die marktmächtige Stellung der Betroffenen jedoch nicht in Frage gestellt. Vielmehr kann sogar im Gegenteil gerade der zügige Vertragsabschluss – und der damit verbundene Verzicht auf einen vorherigen Antrag gemäß § 25 TKG – die Abhängigkeit der Carrier von der Betroffenen nochmals untermauern. Daher bedarf es auch hinsichtlich der bereits abgeschlossenen 2.0-Produktverträge der Möglichkeit eines nachträglichen Missbrauchsverfahrens gemäß § 42 TKG, um einen effektiven Schutz vor missbräulichem Verhalten der Betroffenen sicherzustellen.

#### **2.1.1.3 Wirkung für Standardangebote und zukünftig abzuschließende Verträge**

95. Die Anordnung in Ziffer 1 des Tenors auch für Standardangebote und zukünftig abzuschließende Verträge ergibt sich aus der Feststellung des Missbrauchs. Würden nach Vollziehbarkeit des vorliegenden Bescheides Verträge abgeschlossen, die den tenortierten Anordnungen widersprächen, müssten unmittelbar Missbrauchsverfahren eingeleitet werden, um diese Verträge den hier getroffenen Festlegungen anzupassen, um den ansonsten bestehenden Missbrauch abzustellen. Gleiches gilt für bestehende Standardangebote.

### 2.1.2 Antragsberechtigung der Antragsteller

96. Gemäß § 42 Abs. 4 Satz 6 TKG sind die Antragstellerinnen zu 2 bis 9 zur Stellung eines Antrags auf Einleitung eines Missbrauchsverfahrens berechtigt und befugt. Die Antragstellerinnen zu 2 bis 9 sind Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne von § 3 Nr. 24 TKG. Sie machen geltend, durch das Verhalten der Betroffenen in eigenen Rechten verletzt zu sein.
97. Für den Antragsteller zu 1 besteht eine Antragsberechtigung gemäß § 42 Abs. 4 Satz 6 TKG jedoch nicht. Als reine Interessenvereinigung von Telekommunikationsunternehmen ist der Antragsteller zu 1 selbst kein Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen und damit nicht antragsberechtigt.
98. Unabhängig von der Person des Antragstellers und der daraus vorliegenden oder nicht vorliegenden Antragsbefugnis gilt, dass die Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur kraft Gesetzes bzw. von Amts wegen obliegt. Eine Bindung an die Anträge besteht insoweit also nicht, da die Behörde auch schon bei Bestehen eines Anfangsverdachts von Amts wegen zur Ausermittlung des Sachverhalts und zu einem entsprechenden Vorgehen verpflichtet ist

### 2.1.3 Anordnungsbefugnis der Bundesnetzagentur

99. Die Bundesnetzagentur ist - entgegen der Ausführungen der Betroffenen - für sämtliche der beantragten Regelungen anordnungsbefugt. Insbesondere unterfallen auch die sogenannten Cluster 2 und 3 der beantragten Bereitstellungsfristen der Anordnungsbefugnis der Bundesnetzagentur.
100. Wie bereits mit Beschluss BK3c-00/040 von der damaligen Beschlusskammer 3 ausgeführt, ist entgegen der Auffassung der Betroffenen eine Differenzierung dahingehend, ob es sich um Leistungen handelt, die bereits in ihrem Netz vorhanden sind oder um solche, zu deren Errichtung Baumaßnahmen erforderlich sind, nicht geboten. So heißt es in dem Beschluss zum damaligen § 33 TKG, jetzt § 42 TKG:

*„Soweit die von der Betroffenen vorgenommene Auslegung § 33 TKG auf einen Teilhabeanspruch an bereits vorhandenen Leistungen reduziert, ist dies nur im Grundsatz gerechtfertigt, insbesondere insoweit, als nicht die Entwicklung und Schaffung völlig neuartiger Leistungen von ihr verlangt werden kann. Dieser Grundsatz darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass bei der Notwendigkeit auch marginaler Veränderungen oder zusätzlicher Leistungen der Anwendungsbereich des § 33 TKG insgesamt entfiele. Andernfalls könnte sich etwa die Verpflichtung zur Leistungsgewährung entgegen dem schon vom Wortlaut her gebotenen weiten Verständnis des Begriffs der Leistung über die Teilhabe an Infrastruktureinrichtungen nicht auf Dienstleistungen erstrecken, da diese ihrer Natur nach nicht per se vorhanden sind, sondern stets neu erbracht werden müssen. Die Grenze der Leistungsverpflichtung ist daher nicht stets schon dann erreicht, wenn eine*

*wie CFV dem Typ nach im Produktportfolio der Betroffenen vorhandene Leistung — sei es auch im Wege von Baumaßnahmen — neu geschaffen werden muss, sondern erst dann, wenn eine Neuschaffung unter Abwägung der beteiligten Interessen für die Betroffene unzumutbar wäre. Dass der Neubau von CFV bei einer Betrachtung der abstrakten vertraglichen Regelungen für die Betroffene generell nicht zumutbar wäre, hat sie weder dargelegt noch ist dies sonst ersichtlich.“*

vgl. BK3c-00/040, Beschluss vom 09.10.2001, S. 23 f.

101. Unabhängig davon, trägt die Betroffene im Zusammenhang mit der Frage nach der Einführung von Vertragsstrafen vor, sie sei verpflichtet, „jede beliebige Bestellung“ befriedigen zu müssen. Hier positioniert sich die Betroffene insofern widersprüchlich, als dass sie in diesem Zusammenhang von einer Leistungspflicht auch für die Cluster 2 und 3 ausgeht. Sie kann nicht gleichzeitig eine eigene Leistungspflicht anführen, wenn es um die Angemessenheit von Vertragsstrafen geht, sich aber vorliegend darauf berufen, dass große Teile ihrer Leistungen freiwillig erfolgen.

#### **2.1.4 Zuständigkeit und Verfahren**

102. Die Zuständigkeit der Beschlusskammer für die Entscheidung folgt aus den §§ 116 Abs. 1 und 132 Abs. 1 S. 1 TKG. Danach entscheidet die Bundesnetzagentur im Bereich der im 2. Teils des TKG normierten besonderen Missbrauchsaufsicht durch Beschlusskammern.
103. Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt worden. Insbesondere ergeht die Entscheidung nach Anhörung der Beteiligten (§ 135 Abs. 1 TKG) und aufgrund mündlicher Verhandlung (§ 135 Abs. 3 S. 1 TKG).
104. Zur Wahrung einer einheitlichen Spruchpraxis ist die Entscheidung gemäß § 132 Abs. 4 TKG behördenintern abgestimmt worden.
105. Darüber hinaus ist dem Bundeskartellamt Gelegenheit gegeben worden, sich zum Entscheidungsentwurf zu äußern, § 123 Abs. 1 S. 2 TKG.

#### **2.1.5 Regelfrist gemäß § 42 Abs. 4 Satz 4 TKG**

106. Die vorliegende Entscheidung ergeht nicht innerhalb der viermonatigen Regelfrist nach § 42 Abs. 4 Satz 4 und 5 TKG. Die Antragstellerinnen hatten mit am 25.10.2019 eingegangenen Schriftsatz die Verfahrensdurchführung beantragt, so dass bezogen auf die Antragsschrift die Regel-Soll-Frist des § 42 Abs. 4 TKG am 25.02.2020 endete.
107. Die hier beschiedenen Anträge im Missbrauchsverfahren machten demgegenüber wesentlich umfangreichere Ermittlungstätigkeiten und Bewertungsprozesse erforderlich. Zum einen musste die Betroffene Bereitstellungszeiten für alle betroffenen Produkte für den Betrachtungszeitraum auswerten, aggregieren

und aufbereiten. Diese Auswertung wurde der Beschlusskammer in einem über 300 Seiten umfassenden Dokument übersandt. Die Auswertung der übermittelten Daten war außergewöhnlich aufwändig. Gleichmaßen war die Auswertung dieser Daten auch für die Antragstellerinnen äußerst aufwändig. Dies hatte zur Folge, dass die Schriftsatzfristen länger als üblich ausfielen und die entsprechenden Schriftsätze entsprechend umfangreich waren. Auch wurden teilweise Schriftsatzfristen von der Beschlusskammer auf Bitten der Beteiligten verlängert. Die Beschlusskammer hatte in diesem Zusammenhang die Beteiligten entsprechend informiert, dass dies zu einer Verlängerung der Verfahrensfrist insgesamt führen würde. Zum anderen übermittelten auch die Antragstellerinnen der Beschlusskammer umfangreiche eigene Auswertungen über die Dauer der Bereitstellungen. Diese waren aufgrund jeweils unternehmensindividueller Methoden bei der Darstellung und Aggregation nicht unmittelbar hinreichend mit den von der Betroffenen übermittelten Zahlen vergleichbar und mussten von der Beschlusskammer in aufwändiger Weise vergleichbar gemacht werden. Dies erforderte wiederum eine Vielzahl von Rückfragen an die Antragstellerinnen. Die Ermittlungsergebnisse insgesamt waren, neben anderen Belangen, in die Bewertung der Beschlusskammer, ob ein missbräuchliches Verhalten der Betroffenen vorliegt und inwieweit Rechtfertigungsgründe zu berücksichtigen sind, einzubeziehen. Diese Wertung war entsprechend der umfangreichen Datenlage außerordentlich komplex. Aufgrund der vorgenannten außerordentlichen Umstände des Einzelfalls war es der Beschlusskammer nicht möglich, ihre Ermittlungen für eine sachlich fundierte Entscheidung innerhalb von vier Monaten abzuschließen, so dass die Entscheidung nach Vollendung der in § 42 Abs. 4 Satz 4 TKG genannten Regelfrist ergeht.

## **2.2 Materielle Voraussetzungen**

108. Die materiellen Voraussetzungen für die Festlegung von Fristen für die Auftragsbestätigung und Bereitstellung (Antrag zu 1) sowie von Vertragsstrafen für verzögerte Bereitstellungen (Antrag zu 2) liegen in dem tenorierten Umfang vor. Die Fristen und Vertragsstrafen für Verzögerungen beziehen sich jeweils auf die Gesamtheit der in einem Auftrag benannten Leistungen.

### **2.2.1 Antrag zu 1: Fristen für die Auftragsbestätigung und Bereitstellung**

109. Indem sich die Betroffene der vertraglichen Regelung von angemessenen Fristen hinsichtlich der Bestätigung von Aufträgen sowie der Bereitstellung der Produkte des Marktes Nr. 4 verweigert, nutzt sie ihre auf diesem Markt bestehende beträchtliche Marktmacht missbräuchlich aus. Es liegt eine Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Zugangsnachfrager im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG vor.

### 2.2.1.1 Beträchtliche Marktmacht

110. Die hier gegenständlichen Produkte sind dem Markt „Auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang von hoher Qualität“ (Markt Nr. 4 der Empfehlung 2014/710/EU) zuzuordnen. Auf diesem Markt besitzt die Betroffene eine beträchtliche Marktmacht.
111. Durch die Regulierungsverfügung BK2a-16/002 R vom 19.12.2018 sowie den gemäß § 13 Abs. 5 TKG verbundenen Ergebnissen einer auf der Grundlage der §§ 10 ff. TKG durchgeführten Marktdefinition und Marktanalyse (hier: Festlegungen der Präsidentenkammer BK1-14/003 vom 14.12.2016), sind die in den Markt Nr. 4 fallenden Produkte sowie die in dieser Hinsicht bestehende beträchtliche Marktmacht der Betroffenen bestandskräftig festgestellt worden. Insbesondere ergibt sich aus der Regulierungsverfügung, dass neben den klassischen Mietleitungen auch die hier gegenständlichen Produkte VPN und VPN P2MP Bestandteil desjenigen Marktes sind, der in den Festlegungen der Präsidentenkammer als regulierungsbedürftig identifiziert wurde,
- siehe BK2a-16/002 R, Beschluss vom 19.12.2018, S. 13 f.
112. Soweit die Betroffene hiergegen einwendet, dass bezüglich der VPN-Produkte die Feststellung einer beträchtlichen Marktmacht nicht erfolgt sei, weil die VPN-Produkte lediglich aufgrund einer Substitutionskette in die Regulierung fielen, kann dies nicht überzeugen. Die Einbeziehung von Produkten im Wege einer Substitutionskette betrifft in erster Linie nicht die Prüfung einer beträchtlichen Marktmacht gemäß § 11 TKG, sondern die vorgeschaltete Definition des zu prüfenden Marktes gemäß § 10 TKG. Da gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 TKG die Prüfung der marktmächtigen Stellung gerade auf den gemäß § 10 TKG definierten Märkten erfolgt, werden die im Wege einer Substitutionskette in die Marktdefinition insoweit miteinbezogenen Produkte von der Prüfung und Feststellung einer beträchtlichen Marktmacht naturgemäß mitumfasst.
113. Eben dies ist vorliegend erfolgt. Das Ergebnis der Festlegungen der Präsidentenkammer zur beträchtlichen Marktmacht der Betroffenen lautet:

*„Das Unternehmen Telekom Deutschland GmbH und die mit ihm verbundenen Unternehmen (§ 3 Nr. 29 TKG) verfügen im Bereich der auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellten Zugänge von hoher Qualität (Markt Nr. 4) auf*

- *dem regulierungsbedürftigen bundesweiten Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite von 2 Mbit/s bis 10 Mbit/s und für etwaige substitutive hochqualitative (Ethernet- und Bitstrom-)Zugangsprodukte gemäß dargestellter Mindestspezifikation sowie*
- *dem regulierungsbedürftigen bundesweiten Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite von über 10 Mbit/s bis 155 Mbit/s und für etwaige substitutive hochqualitative (Ethernet-*



*und Bitstrom-)Zugangsprodukte gemäß dargestellter Mindestspezifikation*

*auf der Vorleistungsebene im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht.“*

siehe BK1-14/003, Festlegungen der Präsidentenkammer vom 14.12.2016 (öffentliche Fassung), S. 180.

114. Hieraus geht eindeutig hervor, dass sich die beträchtliche Marktmacht der Betroffenen nicht nur auf klassische Mietleitungen, sondern ebenso auf „substitutive hochqualitative (Ethernet- und Bitstrom-)Zugangsprodukte“ erstreckt. Damit wurde auch hinsichtlich der VPN-Produkte bestandskräftig festgestellt, dass die Betroffene für diese Produkte eine marktmächtige Stellung besitzt.

#### **2.2.1.2 Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung**

115. Aufgrund ihrer beträchtlichen Marktmacht kann sich die Betroffene einer vertraglichen Regelung von angemessenen Fristen für die Auftragsbestätigung sowie für die Produktbereitstellung verweigern. Dies behindert die Zugangsnachfrager bzw. beeinträchtigt sie in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten erheblich im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG.

116. Eine Behinderung bzw. Beeinträchtigung im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG liegt vor, wenn sich das Verhalten des marktmächtigen Unternehmens auf die wettbewerblichen Handlungsmöglichkeiten anderer Unternehmen objektiv nachteilig auswirkt,

Gersdorf, in: Säcker, TKG, 3. Auflage 2013, § 42 Rn. 31; vgl. auch Schütz, in: Geppert/Schütz, BeckTKG, 4. Auflage 2013, § 42 Rn. 45 und 93; Roth, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. Auflage 2018, § 42 Rn. 75.

117. Eine solche Behinderung bzw. Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten kann insbesondere darin liegen, dass das marktmächtige Unternehmen vertragliche Regelungen durchsetzt, die es ohne seine marktmächtige Position nicht würde durchsetzen können (sog. Konditionenmissbrauch),

Berger/Paschke, in: Paschke/Berlit/Meyer, Gesamtes Medienrecht, 3. Auflage 2016, TKG, § 42 Rn. 65 und Rn. 70.

118. Vor diesem Hintergrund kann vorliegend dahinstehen, ob die in der Praxis zu beobachtenden Bereitstellungsdauern bereits für sich gesehen einen Missbrauchstatbestand gemäß § 42 TKG erfüllen. Denn eine Behinderung bzw. Beeinträchtigung der Zugangsnachfrager liegt jedenfalls darin begründet, dass die Betroffene trotz der negativen Entwicklung der Bereitstellungsdauern in der Praxis die vertragliche Regelung angemessener Fristen verweigert.

#### **2.2.1.2.1 Weigerung zur Aufnahme bzw. Neuverhandlung von Fristen**

119. Die vertragliche Aufnahme bzw. Neuverhandlung von Fristen lehnt die Betroffene nicht nur im gegenständlichen Verfahren ab. Schon in den parallellaufenden Standardangebotsverfahren hat die Betroffene die Auffassung vertreten, dass eine Aufnahme oder Neuverhandlung von Fristen nicht erforderlich sei. Auch in den individuellen Vertragsverhandlungen weicht die Betroffene von diesem Standpunkt nicht ab. So haben bereits in der mündlichen Verhandlung zum Verfahren BK2c-19/008 einzelne Carrier – von der Betroffenen unwidersprochen – vorgetragen, dass individuelle Verhandlungen über eine Änderung der Vertragsdokumente an einer kategorisch ablehnenden Haltung der Betroffenen scheiterten.
120. Im hiesigen Verfahren wird dies durch den Vortrag der Beigeladenen nochmals bestätigt. Insbesondere die Beigeladene zu 4 weist darauf hin, dass die Betroffene in den Verhandlungen nicht ansatzweise dazu bereit gewesen sei, den Forderungen nach Fristenregelungen nachzukommen. Auch diesem Vortrag hat die Betroffene nicht widersprochen. Vielmehr zeigt die kategorisch ablehnende Haltung der Betroffenen deutlich, dass sie ohne ein Einschreiten der Bundesnetzagentur zur Aufnahme bzw. Neuverhandlung von vertraglichen Fristen nicht bereit ist.

#### **2.2.1.2.2 Mangelnde Planungssicherheit der Carrier**

121. Ohne vertragliche Fristen hat der Carrier allerdings keine Möglichkeit die Bereitstellung des bestellten Produktes belastbar zu planen. Insbesondere ist es dem Carrier nicht möglich, seinem Endkunden im Vorfeld einer Bestellung einen zuverlässigen Zeitrahmen zu nennen, innerhalb welchem der Kunde mit der Bereitstellung seines Produktes rechnen kann. Denn ohne verbindlich geregelte Fristen steht es der Betroffenen weitgehend frei zu welchem Zeitpunkt sie den Auftrag des Carriers ausführen wird. Die hierfür benötigte Zeit lässt sich für den Carrier nicht belastbar abschätzen; die internen Kapazitäten und Abläufe der Betroffenen sind ihm weitgehend unbekannt und außerhalb seines Einflusses. Da der Carrier jedoch ohne die Vorleistung der Betroffenen dem Endkunden das Produkt nicht zur Verfügung stellen kann, ist damit auch der Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Endkundenproduktes für den Carrier letztlich nicht vorherzusehen und damit auch nicht verlässlich zu planen.
122. Dabei wird die Ungewissheit des Carriers durch die tatsächliche Bereitstellungspraxis der Betroffenen nochmals verstärkt. Die Beschlusskammer hat im Rahmen ihrer Ermittlungen von der Betroffenen umfassende Datenreihen insbesondere zu den Laufzeiten für die Bereitstellung der Produkte des Marktes Nr. 4 aus den Jahren 2017, 2018 und 2019 angefordert. Aus den vorgelegten Daten wird ersichtlich, dass die Laufzeiten zwischen Auftragseingang und Inbetriebnahme

in der Praxis eine beträchtliche Varianz aufweisen. Die durchschnittliche Bereitstellungsdauer betrug im knapp dreijährigen Betrachtungszeitraum über alle 1.0-Wholesale-Produkte gesehen 71,56 Arbeitstage (AT), wobei die Spannbreite von nur wenigen AT bis zu maximal 696 AT reichte. Darüber hinaus geht aus den Daten hervor, dass sich die Laufzeiten über die Jahre deutlich verschlechterten. Während im Wholesale-Bereich die durchschnittliche Laufzeit im Jahr 2017 noch 67,56 AT (79,43 AT mit Bauvorhaben; 37,13 AT ohne Bauvorhaben) betrug, stieg sie im Jahr 2018 auf zunächst 69,18 AT (81,10 AT mit Bauvorhaben; 40,05 AT ohne Bauvorhaben) während im Jahr 2019 (bis zum 20.11.19) zwischen Auftragseingang und tatsächlicher Inbetriebnahme schließlich durchschnittlich 79,81 AT (96,03 AT mit Bauvorhaben; 43,24 AT ohne Bauvorhaben) lagen. Innerhalb nur eines Jahres verlängerte sich damit die Bereitstellungsdauer im Durchschnitt um über 10 AT. Hierdurch wird den Zugangsnachfragern die Planung des Bereitstellungsprozesses nochmals zusätzlich erschwert.

#### **2.2.1.2.3 Erheblicher Wettbewerbsnachteil durch mangelnde Planungsmöglichkeiten**

123. Der Mangel an Planungsmöglichkeiten stellt für die Zugangsnachfrager einen Nachteil dar, der ihre Wettbewerbsposition erheblich, d.h. in einem nicht nur geringen Umfang,
  - vgl. Kredel, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Auflage 2015, § 42 Rn. 43; Berger/Paschke, in: Paschke/Berlit/Meyer, Gesamtes Medienrecht, 3. Auflage 2016, TKG, § 42 Rn. 66,
124. tatsächlich nachteilig beeinflusst. Denn indem die Carrier im Vorfeld einer Bestellung einen zuverlässigen Zeitrahmen für die Bereitstellung des Produktes nicht nennen können, wird ihnen die erfolgreiche Akquise von Neukunden deutlich erschwert. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Bestandskunden sich von einem Carrier abwenden, wenn im Rahmen einer laufenden Geschäftsbeziehung Ergänzungen bestehender Projekte oder neue Projekte nur mit erheblichen Verzögerungen bereitgestellt werden.
125. Ohne die Nennung einer belastbaren Frist werden potentielle Endkunden von einer Bestellung beim Carrier abgehalten. Denn eine Bestellung ist für den Endkunden von deutlich geringerem Wert, wenn er nicht weiß, wann diese tatsächlich erfüllt wird. Dies gilt insbesondere bezüglich der hier gegenständlichen Geschäftskundenprodukte, da der Endkunde diese Produkte für den Betrieb seines eigenen Unternehmens benötigt. Mit der Nutzung des Produktes sind für den Endkunden deshalb typischerweise erhebliche wirtschaftliche Interessen sowie organisatorische Aufwände verbunden. Insbesondere wird der Endkunde auch für seine eigenen Planungen wissen wollen, wann er mit der Bereitstellung des Produktes rechnen kann. Für ihn ist es daher wichtig, dass das Produkt nicht etwa zu einem ungewissen Zeitpunkt in der Zukunft geliefert wird, sondern dass

der zu erwartende Liefertermin zeitnah genannt und im Vorfeld der Bestellung durch belastbare Fristen nach Möglichkeit eingegrenzt werden kann. So wurde u.a. von den Beigeladenen im Verfahren BK2-20/021 in der mündlichen Verhandlung am 29.07.2020 angegeben, dass das Produkt CFV 2.0 gerade deshalb so wenig nachgefragt werde, weil man nicht wisse, wann die Leistung tatsächlich bereitgestellt werde.

126. Dem entspricht es, dass in den Ausschreibungsbedingungen und Service-Level-Agreements der Endkunden zeitliche Vorgaben regelmäßig enthalten sind. Die Antragstellerinnen haben insofern mehrere Dokumente aus ihrer Praxis vorgelegt, in denen sowohl Bereitstellungsfristen als auch Auftragsbestätigungsfristen genannt werden, deren Einhaltung vom Carrier erwartet wird. Auch von der Beigeladenen zu 4 wird die Forderung der Endkunden nach verlässlichen Fristen bestätigt. Umso weniger diese Anforderungen der Endkunden durch die Carrier erfüllt werden können, desto stärker geht dies jedoch zulasten der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Angebote. Daher fällt es beträchtlich ins Gewicht, dass den Carriern mangels angemessener Fristen auf der Vorleistungsebene eine belastbare Prognose über den Bereitstellungszeitpunkt letztlich nicht möglich ist. Der hierdurch bei der Kundenakquise erwachsene Wettbewerbsnachteil ist für die Carrier erheblich.
127. Der Vortrag der Betroffenen rechtfertigt keine andere Beurteilung. Soweit die Betroffene darauf hinweist, dass die Carrier in Ausschreibungen auch ohne Nennung verbindlicher Termine nicht chancenlos seien, weil über die Ausschreibungsbedingungen verhandelt werden könne, steht dies einem Wettbewerbsnachteil der Carrier nicht entgegen. Für das Vorliegen eines Wettbewerbsnachteils ist es nicht erforderlich, dass die Chancen der Carrier gleichsam auf Null reduziert werden. Entgegen der Ansicht der Betroffenen ist insbesondere auch nicht vor auszusetzen, dass die Antragstellerinnen darlegen müssten, dass Endkundenverträge nicht zustande gekommen sind. Ausreichend ist vielmehr, dass durch die mangelnden Planungsmöglichkeiten dem Carrier ein erfolgreicher Vertragsabschluss erheblich erschwert wird. Dies ist aus den oben genannten Gründen der Fall.
128. Soweit die Betroffene vorträgt, dass für die Carrier kein Wettbewerbsnachteil bestünde, weil ihre eigenen Endkunden vergleichbar lange auf eine Bereitstellung warten müssten und dabei für längere Lieferzeiten durchaus Verständnis hätten, überzeugt dies ebenfalls nicht. Auch wenn die eigenen Endkunden der Betroffenen von den langen Laufzeiten ebenso betroffen sind, ändert dies nichts an der fehlenden Planungsmöglichkeit der Carrier. Letztere drückt sich darin aus, dass es dem Carrier mangels verbindlicher Fristen schon nicht möglich ist, seinem Endkunden einen verlässlichen Zeitrahmen für die Bereitstellung zu nennen. Hierdurch liegt der Zeitpunkt der Bereitstellung nicht nur in weiter Zukunft, sondern ist er für den Carrier insgesamt nicht belastbar einzuschätzen. Aus den

oben genannten Gründen stellt dies für den Carrier einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar. Selbst wenn der Endkunde Verständnis für lange Lieferzeiten haben sollte, so wird er jedoch zumindest erwarten, dass ihm ein Zeitrahmen mitgeteilt wird, innerhalb welchem er mit der Bereitstellung rechnen kann.

129. Schließlich steht es einem Wettbewerbsnachteil der Carrier ebenfalls nicht entgegen, soweit die Betroffene darauf hinweist, dass eine Garantie der Bereitstellungsfristen gegenüber ihren eigenen Endkunden nicht erfolge. Hinsichtlich des Wettbewerbsnachteils der Carrier kommt es nicht auf die Abgabe einer Garantie für die Einhaltung bestimmter Fristen an. Eine Fristengarantie im Sinne eines verschuldensunabhängigen Einstehens kann von der Betroffenen realistischer Weise nicht gefordert werden und wird auch von den Antragstellerinnen nicht erwartet. Entscheidend für den Wettbewerbsnachteil der Carrier ist vielmehr, dass sich die Carrier selbst in denjenigen Konstellationen, in denen der Betroffenen die Nennung des VLT sowie die Bereitstellung des Produktes innerhalb eines angemessenen Zeitraums prinzipiell möglich wäre, hierauf mangels entsprechender Fristen allerdings nicht verlassen können. Eben durch diese Ungewissheit werden die Planungsmöglichkeiten der Carrier derart beeinträchtigt, dass dies entsprechend obiger Ausführungen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil darstellt.

#### **2.2.1.3 Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht**

130. Das Fehlen angemessener Fristen auf der Vorleistungsebene ist auch auf ein Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht der Betroffenen zurückzuführen. Ohne ihre marktmächtige Stellung hätte die Betroffene einen Verzicht auf angemessene Fristen gegenüber den Carriern nicht durchsetzen können.
131. Aufgrund der zeitlichen Anforderungen ihrer eigenen Endkunden wäre bei einem funktionsfähigen Wettbewerb im hier relevanten Vorleistungsbereich nicht zu erwarten gewesen, dass die Carrier gegenüber der Betroffenen auf die Aufnahme angemessener Fristen für die VLT-Nennung sowie für die Bereitstellung dauerhaft verzichten. So wie ihre eigenen Endkunden die Nennung eines zuverlässigen Zeitrahmens fordern, würden vielmehr auch die Carrier von einem Vorleistungsanbieter auf die Vereinbarung angemessener Fristen bestehen. Das Fehlen solcher Fristen würde bei funktionsfähigem Wettbewerb daher dazu führen, dass die Carrier entweder auf konkurrierende Anbieter ausweichen würden oder die Betroffene im eigenen wirtschaftlichen Interesse Maßnahmen ergreifen würde, um dem Carriern belastbare Zeitfenster für den Bereitstellungsvorgang anbieten zu können.
132. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der tatsächlichen Bereitstellungspraxis der Betroffenen. Wie bereits dargelegt wurde, wird aus den von der Betroffenen eingereichten Daten ersichtlich, dass die Bereitstellungsdauern der vergangenen drei Jahre eine beträchtliche Varianz aufweisen, in der Spitze bis

696 AT betrogen und sich zudem von durchschnittlich 67,56 AT im Jahr 2017 auf 79,81 AT im Jahr 2019 insgesamt deutlich verschlechterten. In Anbetracht dieser Laufzeiten sowie der negativen Entwicklung in den letzten Jahren ist davon auszugehen, dass der Verhandlungsdruck auf die Betroffene bei einem funktionsfähigen Wettbewerb stetig gestiegen wäre. Um Abwanderungsbewegungen der Carrier zu alternativen Anbietern zu vermeiden, wäre die Betroffene daher dazu gezwungen gewesen, die Dauer der Bereitstellung nachhaltig und deutlich zu verbessern und dies durch das Angebot verbindlicher Fristen den Carriern zu verdeutlichen. Aufgrund ihrer beträchtlichen Marktmacht braucht die Betroffene spürbare Abwanderungsbewegungen allerdings nicht zu befürchten. Nur deshalb kann sie es sich erlauben, trotz der negativen Entwicklungen der letzten Jahre sowie der erheblichen Bedeutung der Laufzeiten für die Carrier auf das Angebot verbindlicher Fristen weiterhin zu verzichten.

133. Soweit die Betroffene hiergegen einwendet, dass die VPN-Produkte bereits seit Jahren ohne Fristen angeboten würden und es sich insofern um Verhandlungsergebnisse aus einem unregulierten Umfeld handle, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Allein aus dem Umstand, dass die VPN-Produkte in der Vergangenheit einer Regulierung nach dem TKG nicht unterfielen, folgt noch nicht, dass die damals erzielten Verhandlungsergebnisse nicht durch eine Ausnutzung der Marktmacht der Betroffenen zustande gekommen wären. Richtig ist allein, dass die marktmächtige Stellung der Betroffenen für die VPN-Produkte zum damaligen Zeitpunkt noch nicht im Sinne von § 11 TKG förmlich festgestellt wurde. Seit der Regulierungsverfügung BK2a-16/002 vom 19.12.2018 steht die beträchtliche Marktmacht der Betroffenen jedoch auch hinsichtlich der VPN-Produkte bestandskräftig fest (siehe hierzu bereits unter Rn. 110 ff.). Jedenfalls dadurch, dass die Betroffene auch nach diesem Zeitpunkt – und trotz der negativen Entwicklungen in der Praxis – ihre ablehnende Haltung beibehält, indem sie sich der vertraglichen Regelung von angemessenen Fristen nach wie vor verweigert, nutzt sie damit ihre beträchtliche Marktmacht im Sinne von § 42 TKG zulasten der Carrier aus.

#### **2.2.1.4 Unbilligkeit bzw. fehlende sachliche Rechtfertigung**

134. Die Weigerung der Betroffenen zur vertraglichen Regelung angemessener Fristen ist unbillig; sachliche Rechtfertigungsgründe im Sinne von § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG sind nicht ersichtlich.
135. Bei der Prüfung, ob das beanstandete Verhalten unbillig ist bzw. nicht durch einen sachlichen Grund im Sinne von § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG gerechtfertigt wird, ist eine Abwägung der Interessen der Beteiligten unter Berücksichtigung der Ziele des TKG (Herstellung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs) vorzunehmen. Dabei wird die vorzunehmende Abwägung durch die gesetzliche Wertung des TKG mitbeeinflusst,

VG Köln, Urteil vom 26.10.2005, Az. 21 K 3468/05; Kredel, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Auflage 2015, § 42 Rn. 43 m.w.N.

#### 2.2.1.4.1 Überwiegen der Interessen der Carrier

136. Eine solche Abwägung führt vorliegend zu einem deutlichen Überwiegen der Interessen der Antragstellerinnen. Denn aufgrund des gesetzlichen Regulierungsziels der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 TKG), kommt ihrem Interesse an einer zuverlässigen Planbarkeit des Bereitstellungsprozesses in der Abwägung ein hohes Gewicht zu, während es bereits der Zugangsverpflichtung der Betroffenen gemäß §§ 21, 22 TKG entspricht, dass die Bereitstellung innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen hat.
137. Wie dargelegt wurde, erwächst den Carriern ohne belastbare Planungsmöglichkeiten im Wettbewerb mit der Betroffenen ein erheblicher Nachteil, weil sie potentiellen Neukunden einen verlässlichen Zeitrahmen für die Bereitstellung nicht nennen können. Demgegenüber hat die Betroffene einen erheblichen Vorteil, der gerade vor dem Hintergrund der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs einen Ausgleich in Form von angemessenen vertraglichen Fristen erfordert. Denn während der Carrier für die Nennung eines Bereitstellungszeitraums auf vage Prognosen angewiesen ist, die mit dem deutlichen Risiko einer Abweichung in der Praxis einhergehen, befindet sich die Betroffene in dieser Hinsicht in einer deutlich günstigeren Position. Denn anders als der Carrier kann die Betroffene auf ihren Produktionsprozess weitgehend Einfluss nehmen und kennt sie die ihr zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Insbesondere weiß sie ob und in welchem Maße und an welcher Stelle ihrer Produktionsketten derzeit Engpässe bestehen bzw. ob einer kurzfristigen Realisierung nichts im Wege steht. Es ist der Betroffenen daher viel eher als dem Carrier möglich, ihren Endkunden zumindest ein begründetes Zeitfenster für die VLT-Nennung sowie die Bereitstellung anzugeben.
138. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Betroffene durch die derzeitige negative Entwicklung der Bereitstellungsdauern im Ergebnis auch ihren Kundenbestand sichert. Denn durch die langen Bereitstellungsdauern wird zugleich die Wechselbereitschaft der Geschäftskunden gesenkt, so dass die allgemeine Wettbewerbsintensität auf dem Geschäftskundenmarkt beeinträchtigt wird.
139. Vor diesem Hintergrund kommt dem Interesse der Betroffenen, im Rahmen des Bereitstellungsprozesses zeitlich ungebunden zu sein, kein entscheidendes Gewicht zu. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung innerhalb einer angemessenen Frist letztlich bereits ein Bestandteil der Zugangsverpflichtung der Betroffenen gemäß §§ 21, 22 TKG ist. Denn in der Praxis könnte die Zugangsverpflichtung von der Betroffenen unterlaufen werden, stünde es ihr frei zu welchem Zeitpunkt sie den Zugang tatsächlich gewährt. Gerade aus der ge-

setzlichen Wertung der §§ 21, 22 TKG muss deshalb folgen, dass die Bereitstellung innerhalb eines praktisch akzeptablen Zeitfensters zu erfolgen hat und dabei unnötige Verzögerungen zu vermeiden sind. Dies wird – nicht zuletzt in Anbetracht der langen Bereitstellungsdauern und der negativen Entwicklung in den vergangenen Jahren – durch die Regelung angemessener Fristen sichergestellt. Ein schützenswertes Interesse der Betroffenen, eine solche Regelung zu verweigern, ist daher nicht ersichtlich.

#### **2.2.1.4.2 Externe Umstände kein Rechtfertigungsgrund**

140. Sofern die Betroffene einwendet, dass ihr die in der Praxis zu beobachtenden langen Bereitstellungsdauern nicht eindimensional zugeordnet werden können, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Die Beschlusskammer stellt zwar nicht in Abrede, dass externe Umstände für die Bereitstellungsdauern eine Rolle spielen und auch die mangelnde Kooperation einzelner Carrier zu einer im Einzelfall längeren Bereitstellungsdauer führen mag. Dies lässt sich jedoch durch eine entsprechende Ausgestaltung der Fristenregelung berücksichtigen und steht daher einer Aufnahme von vertraglichen Fristen nicht grundsätzlich entgegen.
141. Darüber hinaus lässt sich der Umfang der in der Praxis in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Verschlechterung der Bereitstellungszeiten der Betroffenen allein durch externe Faktoren nicht erklären. Wie dargelegt wurde, ist die durchschnittliche Bereitstellungsdauer von 67,56 AT (79,43 AT mit Bauvorhaben; 37,13 AT ohne Bauvorhaben) im Jahr 2017 auf 79,81 AT (96,03 AT mit Bauvorhaben; 43,24 AT ohne Bauvorhaben) im Jahr 2019 gestiegen. Es ist nicht ersichtlich, welche externen Faktoren eine derartige Verschlechterung rechtfertigen könnten. Soweit die Betroffene auf geringe Tiefbaukapazitäten oder überlange behördliche Genehmigungsverfahren verweist, greift dies bereits deshalb zu kurz, als Bereitstellungen ohne Bauvorhaben von den Verschlechterungen ebenfalls betroffen sind. Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat die Betroffene vielmehr eingeräumt, dass den Verzögerungen interne Organisationsprobleme zugrunde liegen. Insofern wurde ausgeführt, dass eine der wesentlichen Verzögerungsursachen die Einführung der neuen BNG-Produktionskette im Jahr 2018 gewesen sei, die einen hohen internen Abstimmungsbedarf erfordere und mangels ausreichender IT-Unterstützung zu massiven Problemen führe. Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass der Betroffenen zumindest eine erhebliche Mitverantwortung an der Verschlechterung ihrer Bereitstellungsqualität zuzusprechen ist.



#### **2.2.1.4.3 Verbesserungsmaßnahmen kein Rechtfertigungsgrund**

142. Soweit die Betroffene im weiteren einwendet, dass sie bereits ein umfangreiches Paket an Verbesserungsmaßnahmen erarbeitet habe, welches sich in der Erprobungsphase befinde und zum 01.01.2021 flächendeckend eingeführt werden solle, kann auch dies ihre Weigerung zur vertraglichen Regelung angemessener Fristen nicht rechtfertigen. Allein durch die geplanten und sich partiell in der Erprobung befindlichen Verbesserungsmaßnahmen wird die erforderliche Planungssicherheit für die Carrier noch nicht erreicht. Zwar beabsichtigt die Betroffene unter anderem ein Tool zu einer unverbindlichen Lieferzeitauskunft einzuführen, mit dem sich die Carrier über die Verfügbarkeitssituation vor Ort informieren können. Allerdings befindet sich dieses Tool derzeit noch nicht im Wirkbetrieb, so dass die Carrier zur Vorbereitung einer Bestellung hierauf nicht zurückgreifen können. Zudem sind die Auskünfte dieses Tools nicht bindend; insbesondere gehen verbindliche Reservierungen von Bereitstellungskapazitäten mit den Auskünften nicht einhehr. Das geplante Tool zur unverbindlichen Lieferzeitauskunft kann daher lediglich als Ergänzung dienen, um den Informationsnachteil der Carrier gegenüber der Antragsgegnerin zu mindern. Einen Ersatz für verbindliche Fristen stellt es hingegen nicht dar.

#### **2.2.1.4.4 Fehlende Planungsabsprachen kein Rechtfertigungsgrund**

143. Sofern die Betroffene darüber hinaus einwendet, dass sie verbindliche Fristen nicht anbieten könne, ohne dass Planungsabsprachen getroffen würden, weiß dies nicht zu überzeugen. Das Erfordernis vorheriger Planungsabsprachen kann von den Carriern praktisch nicht erfüllt werden. Demgegenüber ist es der Antragsgegnerin auch ohne Planungsabsprachen noch möglich zumindest verbindliche Maximalfristen zuzusagen.
144. In der Praxis werden Planungsabsprachen für Produkte des Marktes Nr. 4 tatsächlich nicht abgeschlossen. So ist zwar für das Produkt CFV 1.0 im entsprechenden Standardangebot (dort: Ziffer 3.1 der Anlage 2) der Abschluss von Planungsabsprachen vertraglich vorgesehen und die Verbindlichkeit der dortigen Bereitstellungsfristen hieran gekoppelt. Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat die Betroffene jedoch im parallellaufenden Standardangebotsverfahren BK2c-18/004 selbst dargelegt, dass sie in der Praxis habe erkennen müssen, dass die Carrier die Regelungen des Standardangebots zu den Planungsabsprachen nicht vereinbaren wollten. In der Folge wurde das überprüfte Standardangebot CFV 1.0 trotz des Vorteils von verbindlichen Bereitstellungsfristen von keinem der Carrier abgeschlossen. Dies zeigt deutlich, dass Planungsabsprachen in der Praxis für die Carrier nicht handhabbar und umsetzbar sind. Würde man gleichwohl an dem Erfordernis von Planungsabsprachen festhalten, liefe eine hieran geknüpfte vertragliche Fristenregelung faktisch ins Leere. Dies wäre

nicht interessengerecht. Denn auch ohne Planungsabsprachen ist es der Betroffenen noch möglich, als Fristen zumindest verbindliche Maximalzeiträume zuzusagen.

145. Die Tatsache, dass die Beschlusskammer im Rahmen des Verfahrens zur Überprüfung des Standardangebots CFV 1.0 (BK2a-12/005) die grundsätzliche Zulässigkeit von Planungsabsprachen nicht in Frage gestellt hat, steht einer anderen Bewertung im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht entgegen. Das Verfahren BK2a-12/005 war die erste Überprüfung eines Standardangebots für Mietleitungen durch die Beschlusskammer. Erfahrungen mit der Handhabbarkeit von Planungsabsprachen lagen zum damaligen Zeitpunkt in der Beschlusskammer nicht vor.
  
146. Der Abschluss vorheriger Planungsabsprachen setzte für die Carrier voraus, dass sie eine verlässliche und hinreichend konkrete Prognose über die zukünftige Entwicklung ihrer eigenen Nachfrage abgeben könnten. Dies ist aufgrund der Eigenheit des hier gegenständlichen Marktes Nr. 4 als Vorleistungsmarkt für Geschäftskundenprodukte – anders als im Massenmarkt – jedoch nicht der Fall. Einerseits sind Geschäftskundenprodukte durch die individuellen Bedürfnisse des einzelnen Endkunden geprägt; andererseits ist die Menge an potentiellen Geschäftskunden deutlich geringer als jene an Verbrauchern im Massenmarkt. Während die erfolgreiche Akquise von Endkunden daher erheblich von den Umständen des Einzelfalls abhängt, können einzelne Erfolge oder Misserfolge zwar bei dem einzelnen Carrier zu starken Schwankungen in den jeweiligen Bestellmengen führen, weil sich die zukünftige Entwicklung der Bestellmenge für den einzelnen Carrier anders als im Massenmarkt nicht hinreichend konkret vorhersehen lässt. Insbesondere erfolgt die Bestellung des Endkunden im hier gegenständlichen Individualmarkt – anders als im Massenmarkt – in der Praxis vielfach im Rahmen von Ausschreibungen, deren Ausgang aus Sicht des jeweiligen Carriers allerdings aufgrund der – inhaltlich in vielen Punkten unbekannten – Konkurrenzangebote der Wettbewerber weitestgehend offen ist. Hierauf basierende verlässliche Planungsabsprachen sind dem Carrier folglich nicht möglich.
  
147. Die Auftragseingangsmengen der Betroffenen sind jedoch insgesamt gesehen nicht derart schwankend, dass für die Betroffene ohne Planungsabsprachen jegliche Vorhersehbarkeit bezüglich der erforderlichen Bereitstellungskapazitäten ausgeschlossen wäre. Denn anders als bei den Carriern kommt es für die Auftragseingangsmenge der Betroffenen nicht entscheidend darauf an, ob sie im Einzelfall bei der Akquise von Endkunden erfolgreich ist. Selbst dann, wenn sich der Endkunde für einen Carrier als Konkurrenten der Betroffenen oder die Betroffene selbst entscheiden sollte, ist die Leistungsbereitstellung durch die Betroffene erforderlich, um den Endkunden das bestellte Produkt bereitstellen zu können. Zumindest indirekt wird die Bereitstellung in diesen Fällen also trotzdem von der Betroffenen betrieben, so dass sich die auf Endkundenebene verlorene

Ausschreibung auf die erforderlichen Bereitstellungskapazitäten der Betroffenen im Ergebnis kaum auswirkt.

148. Soweit die Betroffene hiergegen einwendet, dass neben ihren Angeboten noch andere Angebote von Carriern bestünden, die über eigene Netze verfügen, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Die Betroffene ist nach wie vor die einzige Anbieterin eines bundesweiten Netzes für Produkte des Marktes Nr. 4, so dass nur sie jede beliebige Punkt-zu-(Multi-)Punkt-Verbindung garantieren kann,

vgl. BK1-14/003, Festlegungen der Präsidentenkammer vom 14.12.2016 (öffentliche Fassung), S. 178.

149. Sofern ihre Wettbewerber zum Teil eigene Infrastruktur errichtet haben, fallen diese alternativen Netze nicht entscheidend ins Gewicht. Die alternativen Netze der Wettbewerber sind auf bestimmte Regionen begrenzt. Weder eines dieser Netze, noch alle alternativen Netze zusammen können auch nur annähernd eine bundesweite Flächendeckung erreichen. Selbst dort, wo ein Angebot alternativer Netze besteht, bedeutet das noch nicht, dass nur diese beansprucht würden und die Betroffene folglich keine Aufträge mehr erhielte. Spätestens dann, wenn eine überregionale Verbindung gewünscht ist, kann auf Vorleistungen der Betroffenen kaum noch verzichtet werden.

150. Dem entspricht es, dass die von der Betroffenen vorgelegten Daten zur Entwicklung ihrer Auftragseingangsmenge tatsächlich eine stabile Grundlast von ca. [REDACTED] Bestellungen im Monat ausweisen. Im knapp zweijährigen Betrachtungszeitraum lag der absolute Maximalwert an Bereitstellungen in einem einzigen Monat bei etwas mehr als [REDACTED] der Tiefstwert lag im Rahmen einer konstanten Entwicklung bei zuletzt etwas mehr als [REDACTED] Aufträgen. Schwankungen in diesem Umfang lassen sich bei der Festlegung von Fristen durch entsprechende Spielräume berücksichtigen und rechtfertigen es nicht, auf jegliche Fristen zu verzichten. Dies gilt insbesondere auch soweit die Betroffene darauf hinweist, dass sich die Versprünge zwischen den einzelnen Monaten auf bis zu [REDACTED] Bestellungen belaufen können. Insofern handelt es sich um vereinzelt auftretende Eingangsspitzen, die von abfallenden Auftragseingangsmengen in den Folgemonaten begleitet werden. Gerade durch die geringeren Auftragseingangsmengen der Folgemonate entsteht für die Betroffene wiederum ein Spielraum, mit dem sie über die Disponierung ihrer Bereitstellungskapazitäten auch auf die vereinzelt auftretenden Eingangsspitzen ausreichend reagieren kann. Nicht zuletzt sind die betrachteten Auftragsmengen in ein Verhältnis zu den Massenmarktprodukten zu setzen. So gab es allein bei der TAL im Jahre 2018 [REDACTED] Neuschaltungen und Übernahmen (Quelle: im Verfahren BK3c-20/013 von der Betroffenen dort gelieferte Absatzmengen). Demgegenüber wurden laut den von der

Betroffenen im vorliegenden Verfahren übermittelten Daten im Jahre 2018 insgesamt nur [REDACTED] Bereitstellungen für die Produkte CFV 1.0, VPN 1.0 und P2MP/HBS durchgeführt. Dies entspricht gerade einmal ca. einem Fünfzigstel der bei TAL anfallenden Mengen.

151. Schließlich steht auch die Rechtsprechung des OVG Münster, Beschluss 13 B 2344/02 vom 29.04.2003 einem Verzicht auf Planungsabsprachen für die Regelung verbindlicher Fristen nicht entgegen. Dem OVG Münster zufolge besteht zwar ein enger Zusammenhang zwischen äußerst knappen Bereitstellungsfristen und verlässlichen Planungsunterlagen. Dies bedeutet jedoch gerade nicht, dass auch längere Fristen einen vorherigen Abschluss von Planungsabsprachen benötigen. Aus den obigen Ausführungen folgt vielmehr, dass insbesondere dann, wenn die Bereitstellungsfristen über die Länge eines Monats hinausgehen, es der Betroffenen möglich und zumutbar ist, über mehrere Monate eine Glättung ihrer Auslastung herbeizuführen und diese insofern stabil zu halten. Weder Planungsabsprachen – oder Alternativen wie ein System der Kontingentierung oder Gleichverteilung der Einlastungen – noch der Vorhalt besonderer Personalkapazitäten sind hierfür erforderlich. Zwar mag es ohne solche Instrumente aufgrund der punktuell auftretenden Eingangsspitzen für die Betroffene nur schwer zu realisieren sein, für jeden Fall der Bereitstellung optimale Fristen im Sinne kürzestmöglicher Zeitfenster zuzusagen. Zumindest Maximalfristen, die nicht mehr Spielraum erlauben, als dies zur Glättung von Eingangsspitzen notwendig ist, kann und muss die Betroffene den Carriern jedoch anbieten, um letzteren ein ausreichendes Maß an Planungssicherheit zu ermöglichen.

#### **2.2.1.5 Abhilfe**

152. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird die Betroffene dazu verpflichtet, den Zugangsnachfragern für die derzeit angebotenen Produkte des Marktes Nr. 4 hinsichtlich der Bestätigung des Auftrags sowie der Bereitstellung des bestellten Produktes die vertragliche Regelung verbindlicher Fristen anzubieten. Die Länge der angebotenen Fristen darf die im Standardangebot CFV 1.0 festgelegten Fristen nicht überschreiten. Sollten in einem zukünftigen von der Beschlusskammer geprüften Standardangebot für ein Produkt des Marktes Nr. 4 andere Fristen oder ein anderes Fristensystem festgeschrieben werden, hat die Betroffene für das entsprechende Produkt diese anderen Fristen bzw. das andere Fristensystem anzubieten.
153. Stellt die Bundesnetzagentur fest, dass das marktmächtige Unternehmen seine Stellung missbräuchlich ausnutzt, trifft sie gemäß § 42 Abs. 4 TKG eine Entscheidung, um die missbräuchliche Ausnutzung der marktmächtigen Stellung zu beenden. In diesem Zusammenhang steht der Bundesnetzagentur grundsätzlich ein Entschließungsermessen zu. Dieses Entschließungsermessen wird je-

doch regelmäßig auf Null zu reduzieren sein wenn, wie vorliegend, die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung vorliegt. Zur Beendigung des Missbrauchs kann die Regulierungsbehörde dem Unternehmen ein Verhalten auferlegen oder untersagen oder Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären. Diesbezüglich kommt der Behörde ein Auswahlermessen zu,

vgl. Schütz, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Auflage 2013, § 42 Rn. 153.

154. In pflichtgemäßer Ausübung dieses Ermessens ist die Beschlusskammer zu dem Ergebnis gelangt, für die Zwecke des vorliegenden Missbrauchsverfahrens das Angebot der im Standardangebot CFV 1.0 (dort: Ziffer 6.2. der Anlage 1) festgelegten Fristen als Maximalfristen auch für die übrigen Produkte des Marktes Nr. 4 geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, um das missbräuchliche Verhalten der Betroffenen zu beenden. Soweit die Antragstellerinnen deutlich kürzere Fristen fordern, bleibt eine dahingehende Prüfung den parallellaufenden Standardangebotsverfahren vorbehalten. Sollten jedoch die in den jeweiligen Standardangeboten zukünftig festgelegten Fristen jene des Standardangebots CFV 1.0 unterschreiten oder auch ein anderes Fristensystem angeordnet werden, gelten dort ab diesem Zeitpunkt die kürzeren Fristen bzw. das geänderte Fristensystem.
155. Der Zweck eines Missbrauchsverfahrens nach § 42 TKG ist der effektive Schutz der Unternehmen, die durch ein als missbräuchlich erkanntes Verhalten des marktmächtigen Unternehmens benachteiligt werden,  
  
vgl. Neitzel/Hofmann, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, TKG, § 42 Rn. 3.
156. Durch die Abhilfemaßnahmen soll es den geschützten Unternehmen ermöglicht werden, mit dem marktmächtigen Unternehmen in einen wirksamen Wettbewerb zu treten. Andererseits ist bei der Auswahl der insofern in Betracht kommenden Mittel gemäß § 40 VwVfG ebenso sicherzustellen, dass die Abhilfemaßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen und dem marktmächtigen Unternehmen insbesondere kein Verhalten abverlangen, dessen Erfüllung dem Unternehmen unmöglich ist.

#### **2.2.1.5.1 Erster Schritt: Abhilfe durch CFV 1.0-Fristen**

157. Vor diesem Hintergrund hält die Beschlusskammer im gegenständlichen Verfahren ein zweistufiges Vorgehen für sachgerecht. Insofern ist hinsichtlich der anzubietenden Maximalfristen der Produkte des Marktes Nr. 4 zunächst auf die Fristen zurückzugreifen, die im Standardangebot CFV 1.0 bereits festgeschrieben sind.

#### 2.2.1.5.1.1 Erhebliche Verbesserung bei Einhaltung der CFV 1.0-Fristen

158. In Anbetracht der tatsächlichen Bereitstellungspraxis der vergangenen Jahre würde die konsequente Einhaltung dieser Zeiträume für die Planungssicherheit der Carrier bereits eine erhebliche Verbesserung darstellen.
159. Nach diesen Fristen ist für eine Bereitstellung ohne Bauvorhaben eine maximale Dauer von 36 Werktagen (Cluster 1) vorgesehen. Demgegenüber wurde bereits erwähnt, dass die durchschnittliche Bereitstellungsdauer über alle 1.0-Wholesale-Produkte im Jahr 2019 (bis zum 20.11.2019) ohne Bauvorhaben 43,24 AT betrug. Während demgemäß bereits der Durchschnittswert die Maximalfrist deutlich überschritt, wird aus den von der Betroffenen vorgelegten Balkendiagrammen zudem deutlich, dass der höhere Durchschnittswert nicht nur auf einzelne Ausreißer zurückzuführen ist, sondern dass tatsächlich ein großer Teil der Bereitstellungen länger als 36 AT dauerte.
160. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch hinsichtlich der Bereitstellungen mit Bauvorhaben (Cluster 2 und 3). Für diese sind im Standardangebot CFV 1.0 maximale Fristen von 78 bzw. 116 Werktagen vorgesehen. Zwar unterscheiden die vorliegenden Daten bei Bereitstellung mit Bauvorhaben nicht nach den Clustern 2 und 3, so dass eine direkte Gegenüberstellung mit den jeweiligen tatsächlichen Durchschnittswerten nicht möglich ist. Zumindest lässt sich jedoch festhalten, dass der gemeinsame Durchschnittswert für Bereitstellungen mit Bauvorhaben über alle 1.0-Wholesale-Produkte im Jahr 2019 (bis zum 20.11.2019) mit 96,03 AT über den Grenzwert des Clusters 2 sehr deutlich hinausging, während aus den Balkendiagrammen hervorgeht, dass auch der Grenzwert des Clusters 3 bei einem nicht nur unerheblichen Teil der Bereitstellungen nicht eingehalten wurde.
161. Schließlich gilt auch bezüglich der Laufzeit bis zur Auftragsbestätigung, dass die konsequente Einhaltung der im Standardangebot CFV 1.0 genannten Fristen in der Praxis bereits eine deutliche Verbesserung darstellen würde. Während insofern eine maximale Dauer von 18 Werktagen ab Auftragseingang vorgesehen ist, wurde diese Frist zumindest für das Produkt CFV 1.0 im Jahr 2019 (bis 20.11.2019) mit einer durchschnittlichen Dauer von 26,18 AT (28,03 AT mit Begehung; 16,99 AT ohne Begehung) ab Auftragseingangsbestätigung erheblich überschritten. Dabei geht auch hier aus den Balkendiagrammen hervor, dass sich das Überschreiten der Frist nicht nur auf Einzelfälle begrenzte.
162. Angesichts dieser Werte aus der Bereitstellungspraxis ist den Planungsmöglichkeiten der Carrier – und damit deren Wettbewerbsposition – schon erheblich gedient, wenn die Betroffene zukünftig zumindest die Fristen des Standardangebots CFV 1.0 für die Produkte des Marktes Nr. 4 verbindlich zusagt und konsequent erfüllt.

#### 2.2.1.5.1.2 Zumutbarkeit der CFV 1.0-Fristen für die Produkte des Marktes Nr. 4

163. Der Betroffenen ist das Angebot der Fristen des CFV 1.0-Standardangebots für die Produkte des Marktes Nr. 4 auch zumutbar; die Einhaltung dieser Fristen ist ihr insbesondere nicht unmöglich. Die Betroffene hat selbst mehrfach darauf hingewiesen, dass nach ihrer Ansicht die im damaligen Standardangebotsverfahren festgelegten Fristen als Maximalfristen nach wie vor angemessen seien. Trotz der häufigen Fristüberschreitungen in den vergangenen Jahren geht die Beschlusskammer deshalb weiterhin davon aus, dass die Betroffene zur Einhaltung dieser Fristen prinzipiell in der Lage ist.
164. Insbesondere hält die Beschlusskammer die Länge der Fristen auch für ausreichend, damit die Betroffene auf Schwankungen und Eingangsspitzen in den Auftragseingangsmengen angemessen reagieren kann. Im Verhältnis zu den Bereitstellungszeiten im Bereich TAL (5 - 40 Werktage) und L2-BSA (15 Werktage) sind die Fristen des CFV 1.0-Standardangebots erheblich länger (36 - 116 Werktage), auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Produkte im Vergleich weniger komplex sein mögen. Anders als im Bereich TAL und BSA, ist der Mietleitungsmarkt jedoch kein Massenmarkt. Dementsprechend sind die Bestellmengen, mit denen die Betroffene umgehen muss, deutlich geringer und in keiner Weise mit denen bei TAL und BSA vergleichbar. Innerhalb der im Vergleich zu TAL und BSA langen maximalen Bereitstellungsfristen der CFV 1.0 verbleibt der Betroffenen deshalb (auch ohne Planungsabsprachen) ein hinreichend großer Dispositionsspielraum für die Personal- und Sachmittelplanung, um etwaige Eingangsspitzen angemessen abfangen zu können.
165. Nach Auffassung der Beschlusskammer lassen sich die CFV 1.0-Fristen – vorbehaltlich der Ergebnisse aus den jeweiligen Standardangebotsverfahren – zudem auch auf die übrigen Produkte des Marktes Nr. 4 übertragen.
166. Im parallellaufenden Standardangebotsverfahren BK2c-18/004 hat die Betroffene für das Produkt CFV 2.0 bereits selbst Fristen vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind mit den CFV 1.0-Fristen weitgehend identisch. Unterschiede bestehen lediglich insoweit, als dass für den Beginn der Fristen nicht der Auftragseingang, sondern die Auftragseingangsbestätigung maßgeblich sein soll und die Auftragsbestätigungsfrist nicht für Fälle vorgesehen ist, in denen die notwendigen Kupferressourcen noch geschaffen werden müssten. Diese Abweichungen vom CFV 1.0-Standardangebot sind nach Ansicht der Beschlusskammer jedoch nicht gerechtfertigt.
167. Gründe für die Verlegung des Fristbeginns auf das Datum der Auftragseingangsbestätigung wurden im Standardangebotsverfahren BK2c-18/004 weder vorgebracht noch sind sie sonst ersichtlich. Vielmehr würden im Falle des Fristbeginns mit Datum der Auftragseingangsbestätigung die Fristen um die Dauer der Frist zur Versendung der Auftragseingangsbestätigung ohne sachlichen Grund verlängert. Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Auftragsbestätigungsfrist

nicht gelten sollte, wenn die erforderlichen Kupferressourcen noch nicht vorhanden sind. Soweit die Betroffene im Standardangebotsverfahren hierzu vorgetragen hat, dass eine Buchung von CFVen nur auf vorhandene Ressourcen möglich sei und insofern ein Unterschied zur CFV 1.0 bestehe, überzeugt dies nicht. Dies ist auch dann für Individualmarktprodukte möglich, wenn dies bei Massenmarktprodukten verhindert werden soll. In diesem Fall kann das über eine Software-Regel mit Prüfung des Produkts, für das gebucht werden soll, geschehen. Gegebenenfalls kann auch ein entsprechender Produktkennzeichner geschaffen werden. Beispielsweise wäre eine teilautomatische Ermittlung des VLT in zwei Schritten denkbar: a) Ermitteln des VLT ohne Ressourcenerweiterung b) manuelle Addition der Ressourcenerweiterungsdauer. Schließlich ist auch die Einführung von virtuellen Ressourcen in der Buchungssoftware (ggfs. nur für Individualmarktprodukte) möglich. Auf diese Platzhalter könnte dann gebucht werden, um einen VLT zu ermitteln. Nach der VLT-Ermittlung können dann die virtuellen Ressourcen sogar sofort wieder gelöscht werden. Insgesamt sind daher durchgreifende Gründe für längere Fristen als bei der CFV 1.0 nicht erkennbar.

168. Selbiges gilt im Ergebnis für die VPN-Produkte. Zwar stellt sich die Betroffene bezüglich der VPN-Produkte in erster Linie auf den Standpunkt, dass vertragliche Fristen insgesamt abzulehnen seien. Hilfsweise räumt jedoch auch die Betroffene ein, dass hinsichtlich der Bereitstellungsfristen der VPN-Produkte jedenfalls die Fristen der CFV-Produkte gelten sollten. Eine Abweichung fordert die Betroffene lediglich hinsichtlich der Auftragsbestätigungsfrist, die bei VPN-Produkten aufgrund der Komplexität des Auftragsbearbeitungsprozesses von 18 Werktagen auf 30 Werktagen verlängert werden solle. Dieser Unterschied zu den CFV-Produkten kann allerdings nicht nachvollzogen werden.
169. Auch auf Nachfrage der Beschlusskammer konnte die Betroffene nicht plausibel darlegen, weshalb bei VPN-Produkten eine deutlich längere Auftragsbestätigungsfrist erforderlich sein sollte als bei der CFV. Soweit die Betroffene darauf hinweist, dass das VPN-Produkt modular aufgebaut sei und für jede bestellte Komponente ein eigener Auftrag angelegt sowie ein VLT benannt werde, ist nicht ersichtlich, inwiefern dies im Auftragsbearbeitungsprozess zu einer höheren Komplexität führte, die eine Fristverlängerung um 12 Werktagen rechtfertigte. Gerade aufgrund der modularen Bauweise ist es der Betroffenen vielmehr möglich, die Aufträge für VPN-Produkte zumindest in einem vergleichbaren Zeitraum abzuarbeiten wie im Falle eines CFV-Produktes. Denn einerseits kann mit der VLT-Bestimmung durch die Aufteilung des VPN-Produktes in mehrere Einzelleistungen für jede der einzelnen Komponenten zeitgleich begonnen werden, so dass eine parallele Abarbeitung dieser Komponenten möglich wird. Andererseits sollte dabei die Komplexität der einzelnen VLT-Bestimmung aufgrund der Reduzierung auf eine einzelne Komponente sogar gemindert werden, so dass für die VLT-Bestimmung jedenfalls kein längerer Zeitraum erforderlich ist, als im Falle einer CFV.



170. Soweit die Betroffene zur Begründung einer längeren Auftragsbestätigungsfrist des Weiteren anführt, dass [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Es bleibt der Betroffenen unbenommen, [REDACTED]  
[REDACTED] im Interesse eines reibungslosen Ablaufs des Bestellprozesses wird dies von der Beschlusskammer ausdrücklich begrüßt. Allerdings kann [REDACTED]  
[REDACTED] nicht dazu führen, dass die Frist zur Auftragsbestätigung zu verlängern ist. Es liegt in der Verantwortung der Betroffenen [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] so dass auch insofern eine längere Bearbeitungsfrist als bei CFV-Produkten nicht gerechtfertigt ist.
171. Dem entspricht es, dass bei VPN-Produkten in der Praxis tatsächlich keine längere Laufzeiten als bei CFV-Produkten zu beobachten sind. Vielmehr fällt ins Auge, dass die durchschnittliche Dauer bis zur Auftragsbestätigung sogar im Gegenteil bei VPN-Produkten nach den Angaben der Betroffenen regelmäßig erheblich geringer ausfällt als bei der CFV. Wie bereits erwähnt wurde, betrug im Jahr 2019 (bis 20.11.2019) für das Produkt CFV 1.0 die durchschnittliche Laufzeit 26,18 AT. Demgegenüber belief sich im selben Jahr die Durchschnittsdauer für das Produkt VPN 1.0 auf nur 13,55 AT und für das Produkt VPN P2MP auf lediglich 13,21 AT. Im Schnitt erfolgte die Auftragsbestätigung bei diesen Produkten demnach über 10 AT schneller als bei der CFV 1.0, so dass sich auch aus den Praxisdaten jedenfalls kein Bedarf für eine gegenüber der CFV verlängerte Auftragsbestätigungsfrist ableiten lässt.
172. Hieran ändert sich nichts, soweit die Betroffene darauf verweist, dass es sich bei den geforderten 30 Werktagen um eine Maximalfrist handle, die zwar nicht immer ausgeschöpft werde, jedoch aufgrund verschiedener Bestellkonstellationen bei VPN-Produkten in bestimmten Konstellationen erforderlich sein könne. Bei einem tatsächlichen Durchschnittswert von 13,55 AT bzw. 13,21 AT bietet auch eine Maximalfrist von 18 Werktagen genügend Spielraum, um in komplizierteren Fällen den VLT fristgemäß zu bestimmen. Ein weiterer Aufschlag von 12 Werktagen ist angesichts dieser Laufzeiten nicht erforderlich. Anderenfalls müsste ein solcher Aufschlag in der Konsequenz für die Bereitstellungsfristen ebenso vorgenommen werden. Die Betroffene weist selbst daraufhin, dass in den Bereitstellungsfristen die maximale Laufzeit für die Auftragsbestätigung inkludiert ist. Gleichwohl hält sie die Länge der Bereitstellungsfristen der CFV 1.0 auch ohne einen Aufschlag von 12 Werktagen noch für angemessen. Dies lässt darauf

schließen, dass der nach den CFV 1.0-Fristen bereits bestehende Spielraum tatsächlich selbst von der Betroffenen als ausreichend erachtet wird, um eine fristgemäße Bearbeitung von VPN-Aufträgen gewährleisten zu können.

173. Soweit die Betroffene gegen Fristen bei VPN-Produkten schließlich insgesamt einwendet, dass die erstmalige Einführung von Fristen [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] steht dies der Entscheidung der Beschlusskammer nicht entgegen.

174. Die Beschlusskammer verpflichtet die Betroffene lediglich dazu, den Carriern die Aufnahme von Fristen in den Vertrag anzubieten. Es bleibt der Betroffenen überlassen, ob sie [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

- 175.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

#### **2.2.1.5.1.3 Keine Anhaltspunkte für derzeitige Realisierbarkeit der beantragten Fristen**

176. Soweit hingegen die Antragstellerinnen noch deutlich kürzere Fristen von 10 Werktagen für die Auftragsbestätigung und 4 Wochen (Cluster 1), 6 Wochen (Cluster 2) bzw. 2 Monaten (Cluster 3) für die Bereitstellung des Produktes fordern, spricht in Anbetracht der aktuellen Bereitstellungspraxis allerdings nichts dafür, dass die Betroffene zur Einhaltung dieser Fristen derzeit tatsächlich in der Lage wäre.

177. Insbesondere hat sich die Behauptung der Antragstellerinnen, dass die Betroffene bei ihren eigenen Endkunden deutlich schneller sei als im Wholesale-

Bereich, nicht erhärtet. Der Hinweis der Antragstellerinnen, dass die Betroffene ihr Produkt DeutschlandLAN Connect IP (DCIP) mit „höchster Verfügbarkeit“ und „hervorragender Performance“ bewerbe, ist hierfür von vornherein unergiebig. Die Betroffene weist zutreffend darauf hin, dass es sich insoweit um Werbeaussagen handelt, die sich ersichtlich nicht auf die Bereitstellungszeiten, sondern auf die Qualität des Anschlusses beziehen.

178. Aber auch die ermittelten Datenreihen lassen kürzere Laufzeiten bei den eigenen Endkunden der Betroffenen tatsächlich nicht erkennen. Relevante Unterschiede zwischen den Laufzeiten im Wholesale- und Retail-Bereich bestehen nicht.
179. Hinsichtlich der Dauer bis zur Auftragsbestätigung sind die über alle 1.0-Wholesale-Produkte (CFV 1.0, VPN 1.0 und VPN P2MP) betrachteten Werte im Durchschnitt sogar etwas besser als im Retail-Bereich. Weil in den diesbezüglichen Daten des Retail-Bereichs nicht danach unterschieden wird, ob eine Begehung stattfand, müssen für einen Vergleich die Werte des Wholesale-Bereichs in dieser Hinsicht zusammengefasst werden. Danach ergeben sich für die 1.0-Wholesale-Produkte im Durchschnitt 16,79 AT für das Jahr 2018 und 18,84 AT für das Jahr 2019, während dem im Retail-Bereich längere Laufzeiten mit 17,88 AT für das Jahr 2018 und 20,88 AT für das Jahr 2019 gegenüber stehen.
180. Auch hinsichtlich der Dauer bis zur Inbetriebnahme des Produktes sind die Daten im Wholesale-Bereich besser, soweit Bereitstellungen ohne Bauvorhaben betroffen sind. In diesen Fällen betrug über alle 1.0-Wholesale-Produkte gesehen die Bereitstellungsdauer im Durchschnitt 40,05 AT im Jahr 2018 und 43,24 AT im Jahr 2019. Im Retail-Bereich beliefen sich die Durchschnittswerte hingegen auf 42,07 AT im Jahr 2018 und 48,03 AT im Jahr 2019.
181. Einzig im Falle von Bereitstellungen mit Bauvorhaben weisen die Laufzeiten im Wholesale-Bereich im Durchschnitt schlechtere Werte auf als im Retail-Bereich. Während die Dauer bei Bauvorhaben über alle 1.0-Wholesale-Produkte gesehen im Jahr 2018 81,10 AT und im Jahr 2019 96,03 AT betrug, wies der Retail-Bereich insofern im Jahr 2018 78,76 AT und im Jahr 2019 92,00 AT auf. Eine systematische Ungleichbehandlung von Wholesale- und Retail-Bereich ist in diesen Werten jedoch nicht zu erkennen. Hiergegen spricht, dass sich geringe Unterschiede in der Praxis nicht vermeiden lassen, während im Falle einer systematischen Benachteiligung des Wholesale-Bereichs auch in den übrigen Konstellationen mit schlechteren Werten zu rechnen gewesen wäre. Jedenfalls aber lässt sich aus den Unterschieden nicht ableiten, dass die Betroffene derzeit tatsächlich zu den deutlich kürzeren Laufzeiten in der Lage wäre, die von den Antragstellerinnen gefordert werden. Hierfür ist selbst in Anbetracht der punktuell geringeren Retail-Werte nichts erkennbar.
182. Entgegen der Vermutung der Antragstellerinnen weisen auch die für das Produkt DCIP vorgelegten Daten keine deutlich besseren Werte auf. Vielmehr ergeben

sich diesbezüglich weit überwiegend längere Laufzeiten als im Wholesale-Bereich, so dass sich die Retail-Werte bei einer Einbeziehung der DCIP-Daten im Gegenteil noch weiter verschlechterten.

183. Soweit schließlich die Antragstellerinnen die von der Betroffenen vorgelegten Datenreihen pauschal mit Nichtwissen bestreiten, führt dies nicht zu einer anderen Beurteilung. Durchgreifende Gründe, um an der Richtigkeit der vorgelegten Daten zu zweifeln, sind nicht ersichtlich; die Antragstellerinnen haben hierzu auch nichts Konkretes vorgetragen. Andere Erkenntnisquellen stehen der Beschlusskammer zudem nicht zur Verfügung. Insbesondere beziehen sich die von den Antragstellerinnen selbst vorgelegten Daten lediglich auf die Laufzeiten ihrer eigenen Wholesale-Bestellungen, nicht jedoch auf die Laufzeiten der Retail-Bestellungen der Betroffenen. Auch aus diesen, von den Antragstellerinnen vorgelegten Werten, geht nicht hervor, dass der Betroffenen die Einhaltung deutlich kürzerer Fristen möglich wäre.

#### **2.2.1.5.2 Zweiter Schritt: Übernahme der Ergebnisse aus den Standardangebotsverfahren**

184. Dass sich der derzeitigen Bereitstellungspraxis der Betroffenen die Fähigkeit zum Angebot kürzerer Fristen nicht entnehmen lässt, bedeutet jedoch nicht, dass auch für die Zukunft eine Verkürzung der Fristen des CFV 1.0-Standardangebots ausgeschlossen wäre. Denn einerseits hat die Betroffene bereits selbst umfassende Verbesserungsmaßnahmen angekündigt, die die Bearbeitung von Aufträgen beschleunigen sollen. Andererseits ist bezüglich der 2.0-Produkte zu berücksichtigen, dass der Umstieg auf die neue BNG-Plattform zu Erleichterungen hinsichtlich der technischen Aufwände einer Bereitstellung führen kann. Vor diesem Hintergrund ist für die Fristen zukünftig durchaus von einem Verkürzungspotential auszugehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich dieses Potential allerdings noch nicht mit der hinreichenden Bestimmtheit festlegen.
185. Ob und in welchem Maße die von der Betroffenen angekündigten Verbesserungsmaßnahmen ausreichen, um die Bereitstellungszeiten dauerhaft und deutlich zu verkürzen, ist derzeit noch offen. Auch ist offen, ob diese Maßnahmen alle praktisch von der Betroffenen umgesetzt werden. Während die Betroffene beispielhaft auf erste Erfolge verweist, halten die Antragstellerinnen die Maßnahmen hingegen für unzureichend. Umfassende Daten aus der Praxis liegen insofern noch nicht vor; insbesondere ist eine flächendeckende Umsetzung der beabsichtigten Verbesserungsmaßnahmen bislang noch nicht erfolgt. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass neben den angekündigten Verbesserungen zur Verkürzung der Bearbeitungszeit noch weitere Maßnahmen erforderlich werden. Um dies ausreichend beurteilen zu können, bedarf es einer weiteren genaueren Betrachtung sowie der Einbeziehung weiterer Erfahrungswerte. Dies entspricht nicht zuletzt auch dem Interesse der Carrier, da nur auf

diesem Wege sichergestellt werden kann, dass die bestehenden Verbesserungspotentiale von der Betroffenen auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Jedenfalls aber ist es für die Carrier nicht zumutbar solange abzuwarten, bis die Maßnahmen greifen und Erfolge sichtbar sind, da dieser Zeitpunkt derzeit noch völlig ungewiss ist.

186. Selbiges gilt im Ergebnis für die mit dem Umstieg auf die neue BNG-Plattform einhergehenden Möglichkeiten zur Fristverkürzung betreffend der 2.0-Produkte. Sofern die Antragstellerinnen – im Ansatz zu Recht – auf die deutlich kürzeren Zeitfenster der ebenfalls auf der BNG-Plattform produzierten L2-BSA-Produkte verweisen, lässt sich das tatsächliche Verbesserungspotential jedoch auch in dieser Hinsicht noch nicht mit der notwendigen Bestimmtheit beurteilen. Aussagekräftige Daten für die 2.0-Produkte liegen hierzu ebenfalls noch nicht vor.

[REDACTED]

[REDACTED] Daher bedarf es auch bezüglich der neuen 2.0-Produkte einer näheren produktspezifischen Untersuchung und insbesondere einer Heranziehung weiterer Erfahrungswerte, um für die Fristen ein bestimmtes Kürzungspotential belastbar identifizieren zu können.

187. Demgegenüber ist im vorliegenden Missbrauchsverfahren für einen effektiven Schutz der Zugangsnachfrager eine zeitnahe Entscheidung erforderlich. Umso länger den Carriern keine verbindlichen Fristen angeboten werden, desto länger fehlt es diesen an Planungssicherheit und desto stärker perpetuiert sich ihr Wettbewerbsnachteil gegenüber der Betroffenen. Nach Ansicht der Beschlusskammer ist es daher sachgerecht, als anzubietende Maximalfristen in einem ersten Schritt jedenfalls die Fristen des CFV 1.0-Standardangebots festzulegen, um den Carriern zeitnah ein Mindestmaß an Planungssicherheit zu ermöglichen. Ob und inwieweit diese Fristen in einem zweiten Schritt zu kürzen sind, bedarf hingegen einer produktspezifischen genaueren Betrachtung. Insoweit ist es sachgerecht auf das Ergebnis der parallelaufenden Standardangebotsverfahren zu verweisen; in diesen wird Kürzungspotential für die einzelnen Produkte bereits untersucht. Sollte dabei festgestellt werden, dass für einzelne Produkte Fristkürzungen oder ein anderes Fristensystem gerechtfertigt sind, hat die Betroffene ab diesem Zeitpunkt die anderen Fristen bzw. das geänderte Fristensystem anzubieten.

#### **2.2.1.5.3 Bezugspunkt der Fristen**

188. Hinsichtlich des Bezugspunktes der anzubietenden Fristen ist die beauftragte Gesamtleistung maßgeblich. Sowohl der in der Auftragsbestätigung genannte VLT als auch die tatsächliche Bereitstellung des Produktes muss die Gesamtheit der in einem Auftrag benannten Leistungen umfassen.

189. Soweit die Betroffene für jede Einzelleistung eines Auftrags einen VLT ermittelt und diesen dem Kunden mitteilt, bleibt der Betroffenen diese Praxis unbenommen. Aus Gründen der Klarheit ist es der Betroffenen jedoch zuzumuten, daneben auch einen Gesamt-VLT auszuweisen, zu dem das Produkt in seiner Gesamtheit wie beauftragt nutzbar sein wird. In den von der Betroffenen beispielhaft vorgelegten Auftragsbestätigungen wird ein solcher Gesamt-VLT zumindest im Rahmen der VPN-Produkte nicht genannt. Soweit die Betroffene darauf verweist, dass der Carrier auf dem Bestellvordruck einen Kundenwunschtermin angeben könne, sofern er die gewünschten Anschlüsse und Verbindungen in einem Bestellvorgang zusammenfassen möchte, reicht dies nicht aus. Denn ohne eine entsprechende Auftragsbestätigung weiß der Carrier nicht, ob die Betroffene den angegebenen Kundenwunschtermin tatsächlich akzeptiert. Gerade aus Gründen der Planungssicherheit ist es für den Carrier deshalb wichtig, dass die Betroffene in der Auftragsbestätigung den Gesamt-VLT bestätigt.
190. Auch hinsichtlich der tatsächlichen Bereitstellung des Produktes ist für die Einhaltung der Fristen die beauftragte Gesamtleistung maßgeblich. Insbesondere kann es für eine tatsächliche Bereitstellung noch nicht ausreichen, wenn die Betroffene lediglich die einzelnen Anschlüsse, nicht jedoch den ebenfalls beauftragten Verbindungsservice bereitstellt. Denn ohne den Verbindungsservice kann ein Übertragungsweg vom Carrier tatsächlich noch nicht genutzt werden. Eine Verzögerung der Bereitstellung kann für den Carrier deshalb auch dann vorliegen, wenn die beauftragten Anschlüsse zwar termingerecht bereitgestellt werden, die weitere Teilleistung des Verbindungsservice allerdings erst im Nachhinein erfolgt. Um auch insofern Planungssicherheit herzustellen ist es für den Carrier vielmehr unerlässlich, dass sich die anzubietenden Bereitstellungsfristen ebenfalls auf die Teilleistung des Verbindungsservices beziehen.

## **2.2.2 Antrag zu 2: Sanktionszahlungen bei Verzögerungen im Bereitstellungsvorgang**

191. Ein missbräuchliches Verhalten der Betroffenen liegt nicht nur in dem fehlenden Angebot angemessener vertraglicher Fristen. Indem sich die Betroffene darüber hinaus ebenso der Regelung von wirksamen Vertragsstrafen für den Fall einer verzögerten Bereitstellung verweigert, nutzt sie ihre auf dem Markt Nr. 4 bestehende beträchtliche Marktmacht (siehe zu dieser bereits Rn. 110 ff.) auch in dieser Hinsicht missbräuchlich aus.

### **2.2.2.1 Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung**

192. Zusätzlich zu der Weigerung zur Aufnahme angemessener vertraglicher Fristen stellt auch die Weigerung zur wirksamen Sanktionierung einer verzögerten Bereitstellung eine Behinderung bzw. erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Zugangsnachfrager im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 2

TKG dar. Denn für die Planungsmöglichkeiten der Carrier ist die vertragliche Regelung von Bereitstellungsfristen letztlich ohne Wert, wenn sich die Carrier auf diese zeitlichen Vorgaben tatsächlich nicht verlassen können. Aufgrund der in der Praxis häufig zu beobachtenden Verzögerungsfälle ist es zur Gewährleistung einer ausreichenden Planungssicherheit vielmehr erforderlich, dass den Carriern ein wirksames Druckmittel an die Hand gegeben wird, mit dem sie auf die Einhaltung der Fristen und Termine effektiv hinwirken können, das zugleich einen Anreiz für die Betroffene zur Einhaltung der vereinbarten Fristen bietet.

#### **2.2.2.1.1 Fehlen eines wirksamen Druckmittels**

193. Die Vereinbarung eines ausreichend wirksamen Druckmittels für den Fall einer verzögerten Bereitstellung wird von der Betroffenen abgelehnt. Insbesondere ist die Betroffene zur Regelung von Vertragsstrafen nicht nur im gegenständlichen, sondern auch in den parallelaufenden Standardangebotsverfahren nicht bereit. Soweit die Betroffene stattdessen auf eine Sanktionierung in Form eines pauschalierten Schadensersatzes verweist, reichen die insofern bislang vereinbarten Regelungen als wirksames Druckmittel nicht aus.
194. Im Gegensatz zu Vertragsstrafen dienen Schadenspauschalen in erster Linie nicht als Anreiz für ein vertragsgemäßes Verhalten, sondern der vereinfachten Durchsetzung eines Schadensersatzanspruchs,  
         vgl. nur Becker, in: BeckOK, BGB, Stand: 01.05.2020, § 309 Nr. 5 Rn. 8.
195. Zwar weist die Betroffene zu Recht darauf hin, dass ein pauschalierte Schadensersatz daneben auch eine Druckwirkung entfalten kann. Diese Wirkung ist in der von der Betroffenen vereinbarten Regelung jedoch nur unzureichend verwirklicht. Denn zum einen greift der pauschalierte Schadensersatz erst ab einer Verzögerung von mehr als fünf Werktagen. Zum anderen sieht er im Falle einer zunehmenden Verzögerungsdauer lediglich eine abgestufte Steigerung der Zahlungsverpflichtung der Betroffenen mit einer festen Obergrenze vor.
196. Dadurch, dass eine Sanktion erst ab einer Verzögerung von mehr als fünf Werktagen zu zahlen ist, entsteht der Eindruck, dass es sich beim VLT um einen „weichen“ Termin handelt, der eine Verzögerung von fünf Werktagen toleriert. Das Wesen des VLT als gerade verbindlicher Liefertermin wird hierdurch konterkariert. Zum Zwecke der Verhaltenssteuerung ist es vielmehr erforderlich, eine Sanktionierung bereits ab dem ersten Tag der Verzögerung zu postulieren, um die Verbindlichkeit des Liefertermins zu unterstreichen.
197. Aber auch das System einer abgestuften Steigerung der Zahlungsverpflichtungen leidet unter zwei wesentlichen Defiziten, die den Anreiz zu einer möglichst zügigen Bereitstellung nicht unerheblich beeinträchtigen.

198. Erstens ist es für eine effektive Druckwirkung der Sanktionszahlungen hinderlich, dass innerhalb einer Stufe eine weitere Steigerung der Zahlungsverpflichtungen nicht vorgesehen ist. Ist eine Stufe erreicht, fällt hiernach ein fester Betrag an, der bis zur nächsten Stufe identisch bleibt und daher keine weitere Anreizwirkung für eine zügige Bereitstellung entfalten kann. So macht es für die Betroffene beispielsweise keinen Unterschied mehr, ob sie die Leistung sechs, zwölf oder 24 Werktage nach dem erstgenannten VLT bereitstellt. Während sich die Dauer der Verzögerung in diesen Zeiträumen zweimal verdoppelte, träfe die Betroffene jedoch in allen drei Fällen dieselbe Zahlungsverpflichtung, weil die nächste Steigerung der Sanktionen erst nach dem 30. Werktag der Verzögerung einträte.
199. Zweitens steht es einer effektiven Druckwirkung ebenso entgegen, dass nach Erreichung der letzten Stufe eine weitere Steigerung der Sanktionszahlungen nicht mehr geregelt ist. Nach diesem System besteht damit eine Obergrenze, die die Zahlungsverpflichtungen der Betroffenen auf einen bestimmten Betrag deckelt. Dieser Höchstbetrag wird bereits ab dem 46. Werktag der Verzögerung erreicht, so dass die Betroffene ab diesem Zeitpunkt weitere Sanktionszahlungen nicht mehr zu befürchten braucht. Auch insofern wird ein wirksamer Anreiz zur möglichst lückenlosen Vermeidung von Verzögerungen also nicht gesetzt.

#### **2.2.2.1.2 Nicht akzeptable Verzögerungssachverhalte in der Praxis**

200. Dass demgegenüber ein wirksames Druckmittel erforderlich ist, um die Betroffene zu einer termingerechten Bereitstellung zu bewegen, zeigen die in der Praxis zu beobachtenden erheblichen Verzögerungssachverhalte der letzten Jahre. Die diesbezüglichen Vorwürfe der Antragstellerinnen werden von den vorgelegten Daten der Betroffenen weitestgehend bestätigt. Aus diesen Daten geht hervor, dass ein akzeptables Maß an verzögerten Bereitstellungen seit Jahren deutlich überschritten wird und sich die Termintreue dabei in den letzten Jahren zudem im Durchschnitt noch stetig verschlechterte. Während die Quote der Bereitstellungen, die nach dem erstgenannten VLT erfolgten, über alle 1.0-Wholesale-Produkte im Jahr 2017 im Durchschnitt bei 29,45% (33,41% mit Bauvorhaben; 19,32% ohne Bauvorhaben) lag, betrug sie im Jahr 2018 hingegen 39,07% (43,25% mit Bauvorhaben; 28,88% ohne Bauvorhaben), bevor sie im Jahr 2019 (bis 20.11.2019) auf 40,98% (47,37% mit Bauvorhaben; 26,60% ohne Bauvorhaben) anwuchs.
201. Bezüglich der Dauer zwischen dem erstgenannten VLT und der tatsächlichen Bereitstellung zeigt sich gemäß den vorliegenden Daten ein ähnliches Bild. Auch die Zeitspanne der Verzögerung lag in den vergangenen Jahren auf einem nicht akzeptablen Niveau bei zudem deutlich negativer Entwicklung. Während sich die Dauer der von der Betroffenen verschuldeten Verzögerungen über alle 1.0-Wholesale-Produkte im Jahr 2017 auf durchschnittlich 25,78 AT (27,11 AT mit



Bauvorhaben; 18,16 AT ohne Bauvorhaben) belief, stieg sie im Jahr 2018 auf durchschnittlich 28,10 AT (30,39 AT mit Bauvorhaben; 18,86 AT ohne Bauvorhaben) und im Jahr 2019 (bis 20.11.2019) schließlich auf durchschnittlich 32,86 AT (37,28 AT mit Bauvorhaben; 17,87 AT ohne Bauvorhaben). Dabei geht aus den vorlegten Balkendiagrammen hervor, dass auch Verzögerungen von über 46 AT in der Praxis keine Einzelfälle darstellen und sich in der Spitze sogar auf fast das Zehnfache (Höchstwert im Jahr 2018: 446 AT) belaufen können.

#### **2.2.2.1.3 Fortbestehen des Wettbewerbsnachteils ohne wirksames Druckmittel**

202. Durch faktische Verzögerungen in diesem Ausmaß werden die vereinbarten zeitlichen Vorgaben jedoch ganz erheblich entwertet, so dass der Wettbewerbsnachteil der Carrier allein durch die Aufnahme angemessener vertraglicher Fristen nicht beseitigt werden kann. Denn wie bereits eingehend dargelegt wurde, benötigen die Carrier die zeitlichen Vereinbarungen um ihren Bereitstellungsprozess planen und insbesondere ihren eigenen Endkunden einen belastbaren Zeitrahmen für die Bereitstellung nennen zu können. Dadurch allerdings, dass die zeitlichen Vorgaben von der Betroffenen in der Praxis häufig und im nicht nur unerheblichen Maße überschritten werden, kann der Carrier seine Planungen an den vereinbarten Fristen und Terminen faktisch nicht ausrichten. Weil für den Carrier in der vorherigen Planungsphase noch nicht absehbar ist, ob die Bereitstellung diesmal termingerecht erfolgt oder ob diese sich wieder verzögert, gilt dies selbst für die Fälle, in denen die zeitlichen Vorgaben tatsächlich eingehalten werden.
203. Für die Planungsmöglichkeiten der Carrier ist es daher von großer Wichtigkeit, dass die Betroffene die zeitlichen Vorgaben in der Praxis weitestgehend erfüllt. Anderenfalls bestünde für die Carrier auch gegenüber ihren eigenen Endkunden stets das erhebliche Risiko einer verzögerten Bereitstellung mitsamt den hieran geknüpften negativen Folgen. Eine tatsächliche Abhilfe würde für die Carrier hierdurch nicht erzielt. Vielmehr werden die Carrier im Sinne von § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG weiterhin behindert bzw. in ihrer Wettbewerbsposition erheblich beeinträchtigt, wenn ihnen neben der Aufnahme von vertraglichen Fristen nicht auch ein wirksames Druckmittel in die Hand gegeben wird, mit dem sie auf die tatsächliche Einhaltung der zeitlichen Vorgaben effektiv hinwirken können.

#### **2.2.2.2 Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht**

204. Das Fehlen eines wirksamen Druckmittels ist auch auf ein Ausnutzen der beträchtlichen Marktmacht der Betroffenen zurückzuführen. Ohne ihre marktmächtige Stellung hätte die Betroffene einen Verzicht auf eine wirksame Sanktionierung von Verzögerungen gegenüber den Carriern nicht durchsetzen können.

205. Schon aufgrund der zeitlichen Anforderungen ihrer eigenen Endkunden können die Carrier auf ein ausreichendes Vertrauen in die Termintreue des Vorleistungsanbieters nicht verzichten. Fehlt es an einem solchen Vertrauen, würde daher ein funktionsfähiger Wettbewerb im hier relevanten Vorleistungsbereich dazu führen, dass die Carrier entweder auf konkurrierende Anbieter ausweichen würden oder der Vorleistungsanbieter im eigenen wirtschaftlichen Interesse geeignete Maßnahmen ergreifen müsste, um das Vertrauen der Carrier in seine Termintreue wiederherzustellen.
206. Vor diesem Hintergrund wäre bei einem funktionsfähigen Wettbewerb zu erwarten gewesen, dass die Betroffene für den Fall einer verzögerten Bereitstellung den Carriern die Zahlung von Vertragsstrafen anbieten würde, um eine Abwanderungsbewegung zu konkurrierenden Anbietern zu vermeiden. Denn angesichts der beträchtlichen Verzögerungssachverhalte der vergangenen Jahre ist das Vertrauen der Carrier in die Termintreue der Betroffenen erheblich beschädigt. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, dass das Problem der verzögerten Bereitstellungen der Betroffenen schon seit längerem bekannt ist und sich in den letzten Jahren die Entwicklung gleichwohl nicht verbesserte, sondern sogar im Gegenteil noch verschlechterte. Wie dargelegt lag die Quote der verzögerten Bereitstellung über alle 1.0-Wholesale-Produkte bereits im Jahr 2017 bei nicht akzeptablen 29,45%. Statt dies zum Anlass zu nehmen um wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Termintreue zu ergreifen, wurde das Problem mit der Einführung der neuen BNG-Produktionskette im Jahr 2018 sogar noch weiter verschärft, mit der Folge, dass die Quote der verzögerten Bereitstellung weiter anstieg und im Jahr 2019 (bis 20.11.2019) schließlich 40,98% erreichte.
207. In Anbetracht dieser negativen Entwicklung ist ein Angebot von Vertragsstrafen erforderlich, um das Vertrauen der Carrier in die Termintreue der Betroffenen zurückzugewinnen. Insbesondere ist davon auszugehen, dass der dahingehende Verhandlungsdruck auf die Betroffene bei einem funktionsfähigen Wettbewerb stetig gestiegen wäre, weil wirksame Verbesserungsmaßnahmen trotz der negativen Entwicklung in den letzten Jahren ausgeblieben sind. Um eine Abwanderung der Carrier zu alternativen Anbietern zu verhindern, wäre die Betroffene daher bei einem funktionsfähigen Wettbewerb nicht nur dazu gezwungen, Verbesserungsmaßnahmen zur Steigerung der Termintreue in die Wege zu leiten, sondern als vertrauensbildende Maßnahme darüber hinaus auch wirksame Sanktionszahlungen anzubieten, um die tatsächliche Ernsthaftigkeit der nun ergriffenen – aber seit Jahren unterbliebenen – Verbesserungsmaßnahmen zu verdeutlichen.
208. Aufgrund ihrer beträchtlichen Marktmacht braucht die Betroffene spürbare Abwanderungsbewegungen allerdings nicht zu befürchten. Nur deshalb kann sie es sich erlauben, trotz der negativen Entwicklungen der letzten Jahre sowie der erheblichen Bedeutung der Termintreue für die Carrier auf das Angebot von Vertragsstrafen weiterhin zu verzichten.

### 2.2.2.3 Unbilligkeit bzw. fehlende sachliche Rechtfertigung

209. Die Weigerung der Betroffenen zur wirksamen Sanktionierung von verzögerten Bereitstellungen ist unbillig; sachliche Rechtfertigungsgründe im Sinne von § 42 Abs. 1 Satz 2 TKG sind nicht ersichtlich.

#### 2.2.2.3.1 Überwiegen der Interessen der Carrier

210. Eine Abwägung der Interessen der Beteiligten führt zu einem deutlichen Überwiegen der Belange der Antragstellerinnen. Weil der Wettbewerbsnachteil der Carrier ohne ein wirksames Druckmittel zur Einhaltung der zeitlichen Vorgaben fortbesteht, kommt dem Interesse der Carrier an Vertragsstrafen für verzögerte Bereitstellungen – wie bereits ihrem Interesse an vertraglichen Fristen – über das gesetzliche Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 TKG) in der Abwägung ein hohes Gewicht zu.
211. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass den Carriern typischerweise bereits ab dem ersten Tag der Verzögerung ein nicht unerheblicher Mehraufwand entsteht. Denn typischerweise wird der Carrier den von der Betroffenen mitgeteilten Termin an seinen eigenen Endkunden weitergeben und hierauf seine Planungen im Weiteren abstimmen. Wird der Termin von der Betroffenen jedoch nicht eingehalten, muss der Endkunde daher erneut kontaktiert und müssen die Planungen entsprechend angepasst werden. Bereits hieraus entstehen dem Carrier nicht nur Unannehmlichkeiten und finanzielle Aufwendungen, sondern beim Endkunden auch das Risiko eines Vertrauensverlusts, der das Geschäftsverhältnis zwischen Carrier und Endkunden belasten kann.
212. Zum anderen fällt zugunsten einer Einführung von Vertragsstrafen ebenso ins Gewicht, dass im Falle einer sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Verzögerung die zivilrechtlichen Möglichkeiten der Carrier zur kurzfristigen Durchsetzung ihrer primären Leistungsansprüche typischerweise nicht ausreichen. Die Inanspruchnahme des Zivilrechtswegs würde lediglich weitere Zeit beanspruchen und im Einzelfall kaum zu einer Besserung führen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass zur Einhaltung der zeitlichen Vorgaben entsprechende organisatorische Strukturen aufseiten der Betroffenen erforderlich sind, durch die sichergestellt werden kann, dass die Aufträge effizient und zeitsparend abgearbeitet werden. Die Schaffung dieser Strukturen ist jedoch eine interne Angelegenheit der Betroffenen; sie können gerichtlich nicht im Einzelfall – erst recht nicht ad hoc – vorgegeben werden. Vielmehr sind hierfür die grundlegenden internen Betriebsabläufe entscheidend, die über den jeweiligen Einzelfall hinausgehen. Umso mehr bedarf es deshalb einer Einführung von Vertragsstrafen, weil gerade hierüber ein einzelfallübergreifender Anreiz zur Schaffung effizienter betrieblicher Abläufe gesetzt werden kann.
213. Das Interesse der Betroffenen, von Sanktionszahlungen im Falle verzögerter Bereitstellungen verschont zu bleiben, hat demgegenüber zurückzutreten. Die

Betroffene ist zur Einhaltung der vereinbarten zeitlichen Vorgaben verpflichtet. Hält sie diese nicht ein, kommt den Vertragsstrafen neben der Anreizfunktion insbesondere auch eine Kompensationsfunktion zu, um den durch die Pflichtverletzung entstandenen Schaden zu ersetzen,

vgl. nur Ulrici, in: BeckOGK, BGB, Stand: 01.07.2020, § 339 Rn. 32.

214. Ein schützenswertes Interesse der Betroffenen, von solchen Kompensationszahlungen ausgenommen zu werden, ist nicht ersichtlich.
215. Aber auch soweit die Anreizfunktion der Vertragsstrafen betroffen ist, kann den gegenläufigen Interessen der Betroffenen kein entscheidendes Gewicht beigegeben werden. Vielmehr gilt es zu beachten, dass der Anreiz auf die Schaffung effizienter betrieblicher Abläufe gerichtet ist und die Betroffene von dieser Wirkung im Ergebnis auch selbst profitieren würde. Insbesondere steht zu erwarten, dass die Fähigkeit der Betroffenen ihre eigenen Endkunden termingerecht zu beliefern, durch eine effiziente betriebliche Organisation ebenso verbessert würde. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es die Betroffene selbst in der Hand hat, entsprechend der gesetzten Anreize ihre Betriebsorganisation tatsächlich zu verbessern. Die Vertragsstrafen fallen nur dann an, wenn sie diesem ihren eigenen Interesse nicht ausreichend nachkommt. Vor dem Hintergrund des dringenden Bedarfs zur Verbesserung der Termintreue der Betroffenen sowie der hohen Bedeutung für die Carrier ist es daher unbillig, dass sich die Betroffene dem Angebot von angemessenen Vertragsstrafen trotzdem verweigert.

#### **2.2.2.3.2 Externe Umstände kein Rechtfertigungsgrund**

216. Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass die Betroffene darauf hinweist, dass ihr die aktuellen Verzögerungen nicht in jedem Fall eindimensional zugeordnet werden könnten.
217. Wie schon bezüglich der Aufnahme von vertraglichen Fristen klargestellt wurde, stellt die Beschlusskammer nicht in Abrede, dass externe Umstände für die Verzögerungen eine Rolle spielen können und auch die mangelnde Kooperation einzelner Carrier zu längeren Bereitstellungsdauern führen mag. Der Einführung einer Vertragsstrafen-Regelung steht dies jedoch nicht entgegen. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die Verwirkung einer Vertragsstrafe gemäß § 339 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 286 Abs. 4 BGB stets ein Vertretenmüssen des Schuldners voraussetzt. Bei Verzögerungen aufgrund externer Umstände, die der Betroffenen nicht zugerechnet werden können, ist der Anspruch auf Zahlung einer Vertragsstrafe damit ausgeschlossen. Insbesondere entsteht der Strafanspruch nicht, wenn die Verzögerung die Folge einer Pflichtwidrigkeit des Gläubigers ist,

siehe nur Gottwald, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2019, § 339 Rn. 34 m.w.N.

### 2.2.2.3.3 Verbesserungsmaßnahmen kein Rechtfertigungsgrund

218. Sofern die Betroffene bereits angekündigt hat, insbesondere ihre Termintreue durch umfangreiche Verbesserungsmaßnahmen zukünftig zu steigern, vermag auch dies an der grundsätzlichen Erforderlichkeit einer Vertragsstrafen-Regelung nichts zu ändern.
219. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass derzeit noch offen ist, ob und in welchem Maße die von der Betroffenen angekündigten Verbesserungsmaßnahmen tatsächlich ausreichen, um die Bereitstellungsqualität dauerhaft und deutlich zu steigern. Während die Betroffene beispielhaft auf erste Erfolge verweist, halten die Antragstellerinnen die Maßnahmen hingegen für unzureichend. Umfassende Daten aus der Praxis liegen insofern noch nicht vor; insbesondere ist eine flächendeckende Umsetzung der beabsichtigten Verbesserungsmaßnahmen bislang noch nicht erfolgt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die Betroffene die flächendeckende Einführung der Maßnahmen [REDACTED] plant und demgemäß deutliche Auswirkungen auf die Statistiken der Bereitstellungszeiten [REDACTED] erwartet. Ob und welche Verbesserungen mit den Maßnahmen tatsächlich erzielt werden, lässt sich somit frühestens zu diesem Zeitpunkt feststellen.
220. Dem entspricht es, dass die Betroffene für die zukünftig angestrebte Termintreue keine konkreten Zielwerte nennt. Schriftsätzlich wurde von der Betroffenen nur indirekt ausgeführt, dass sie eine Verzögerungsquote von ca. 15% noch für akzeptabel hielte. Auf Nachfrage der Beschlusskammer im Rahmen der Amtsermittlungen hat sich die Betroffene hierauf jedoch nicht festgelegt. Stattdessen wurde angedeutet, dass mit den Verbesserungsmaßnahmen das Niveau von vor 2018 wieder erreicht werden solle. Wie dargelegt befand sich allerdings selbst im Jahr 2017 die Termintreue der Betroffenen nicht in einem akzeptablen Bereich. Vielmehr wurden nach den vorgelegten Daten im Jahr 2017 33,41% (mit Bauvorhaben) bzw. 19,32% (ohne Bauvorhaben) der Wholesale 1.0-Produkte erst nach dem erstgenannten VLT bereitgestellt, so dass selbst der von der Betroffenen angedeutete Zielwert von ca. 15% teils erheblich überschritten wurde. Auch vor diesem Hintergrund wird das berechnete Interesse der Carrier an wirkungsvollen Vertragsstrafen noch nicht beseitigt.

### 2.2.2.3.4 Fehlende Planungsabsprachen kein Rechtfertigungsgrund

221. Schließlich ist auch aufgrund des Einwands der Betroffenen, dass eine Sanktionierung von verzögerten Bereitstellungen nur beim gleichzeitigen Abschluss von Planungsabsprachen durch die Antragstellerinnen angemessen sei, keine andere Beurteilung gerechtfertigt.
222. Dies gilt insbesondere für die Einhaltung des von der Betroffenen selbst bestimmten verbindlichen Liefertermins. In diesem Zusammenhang wurde das Erfordernis von Planungsabsprachen bereits im Rahmen des pauschalierten

Schadensersatzes im Standardangebotsverfahren für das Produkt CFV 1.0 von der Beschlusskammer abgelehnt und insofern ausgeführt:

*„Zu Recht haben sich die Beigeladenen jedoch gegen das gänzliche Fehlen eines Anspruchs auf pauschalierten Schadensersatz bei fehlender Planungsabsprache gewandt. Soweit die Betroffene einen verbindlichen Termin für die Bereitstellung einer Mietleitung nennt, ist nicht ersichtlich, warum sie sich nicht an diesem Termin messen lassen muss. Dies hatte die Beschlusskammer auch schon im Rahmen der ersten Teilentscheidung dargelegt und festgestellt, dass es nicht ersichtlich ist, warum die Möglichkeit der Einhaltung des von der Betroffenen festgelegten Termins von einer Planungsabsprache abhängen sollte.“*

BK2a-12/005, Beschluss vom 12.11.2014 (2. TE), S. 19.

223. Die Beschlusskammer hält an dieser Bewertung fest; entgegenstehende Gründe sind nicht erkennbar. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass auch nach den von der Betroffenen selbst vorgeschlagenen Regelungen der Standardangebote für die Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 (siehe jeweils Ziffer 3.5 der Anlage 1 der Verträge) ein Konnex zwischen Sanktionszahlungen und Planungsabsprachen nicht besteht.

#### **2.2.2.4 Abhilfe**

224. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen hat die Betroffene den Zugangsnachfragern für Produkte des Marktes Nr. 4 eine vertragliche Regelung zur Verwirkung von Vertragsstrafen im Falle einer verzögerten Bereitstellung anzubieten. Die Mindesthöhe der Vertragsstrafe hat sich mindestens aus den folgenden beiden Komponenten zusammensetzen:

1. den im Standardangebot CFV 1.0 festgelegten bisherigen Schadenspauschalen mit der Änderung, dass 20% des Bereitstellungsentgelts bereits ab dem ersten Werktag der Verzögerung anfallen;
2. eines pro Werktag der Verzögerung anfallenden Aufschlags in Höhe von 60% des auf den Werktag anteilig entfallenden Überlassungsentgelts.

225. Die hieraus gebildete Vertragsstrafen-Höhe entspricht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und trägt den Interessen der Carrier sowie der Betroffenen gleichermaßen Rechnung. Insbesondere steht zu erwarten, dass durch den Aufschlag in Höhe von 60% des anteilig entfallenden Überlassungsentgelts wirkungsvolle neue Anreize für die Betroffene gesetzt werden, um die in der Praxis zu beobachtenden Bereitstellungsmängel nachhaltig zu beseitigen.

##### **2.2.2.4.1 Bildung der Vertragsstrafen-Höhe**

226. In der Sache handelt es sich um eine angemessene Erhöhung der von der Betroffenen bisher vereinbarten Schadenspauschalen. Diese werden vor allem hin-

sichtlich der Entschädigungsfunktion der Vertragsstrafen als eine Art Sockelbetrag mit einer Änderung weiterhin zugrunde gelegt. Um jedoch der auch besonders zu gewichtenden Anreizfunktion der Vertragsstrafen ausreichend gerecht zu werden, bedarf es darüber hinaus eines weiteren, kontinuierlich steigenden Aufschlags.

#### **2.2.2.4.1.1 Erste Komponente: Schadenspauschalen des Standardangebots CFV 1.0 ab dem ersten Werktag der Verzögerung**

227. Im Ausgangspunkt legt die Beschlusskammer für die Bildung der Vertragsstrafen-Höhe die bisherigen Schadenspauschalen als Sockelbetrag zugrunde. Denn obwohl bei einer Vertragsstrafe ihre Druckwirkung im Vordergrund steht, darf ihre Höhe nicht außer Verhältnis zu dem möglichen Schaden geraten, der durch das mit der Vertragsstrafe sanktionierte Verhalten typischerweise ausgelöst wird,

siehe BGH, Urt. v. 30. 5. 2012 – IV ZR 87/11, abgedruckt in: NJW 2012, 2577 Rn. 16.

228. Nach Ansicht der Beschlusskammer bieten die bisherigen Schadenspauschalen für die Höhe des typischerweise ausgelösten Schadens einen bewährten Orientierungspunkt. Die bisherigen Pauschalen waren in gleicher Höhe bereits Bestandteil des CFV 1.0-Standardangebots sowie des CFV 1.0-Gesamtvertrages. Sowohl von den Antragstellerinnen als auch von der Betroffenen wurde vorgebracht, dass diese Schadenspauschalen bei verzögerten Bereitstellungen der CFV 1.0 tatsächlich geltend gemacht werden, so dass hierzu eine praktische Erfahrung im Markt bereits besteht.

229. Trotz dieser Erfahrungen haben die Antragstellerinnen jedoch nicht substantiiert vorgetragen, dass die bisherigen Schadenspauschalen zur Deckung des typischerweise entstehenden Schadens nicht ausreichen. Vielmehr wird die Forderung der Antragstellerinnen nach höheren Sanktionen in erster Linie nur mit der damit verbundenen Druckwirkung für die Betroffene begründet. Dem entspricht es, dass die Betroffene ausgeführt hat, dass [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]. Die Beschlusskammer geht daher davon aus, dass die im CFV

1.0-Standardangebot geregelten Pauschalen zumindest in ihrer Größenordnung zur Orientierung am typischerweise entstehenden Schaden grundsätzlich geeignet sind, so dass es geboten erscheint, diese als Ausgangspunkt für die Vertragsstrafen-Höhe zugrunde zu legen.

230. Allerdings ist es aufgrund der erheblichen Verzögerungssachverhalte aus der Praxis angezeigt, die verhaltenssteuernde Funktion der Sanktionen stärker zu betonen und in diesem Sinne die Regelung des CFV 1.0-Standardangebots zu einer Vertragsstrafen-Regelung auszubauen.

231. Vor diesem Hintergrund sind die CFV 1.0-Schadenspauschalen insoweit zu ändern, als dass 20% des Bereitstellungsentgeltes bereits ab dem ersten Werktag der Verzögerung zu zahlen sind. Dies ist erforderlich, um die Verbindlichkeit des VLT zu unterstreichen und der Betroffenen einen spürbaren Anreiz dafür zu geben, auch geringfügige Verzögerungen von wenigen Tagen noch zu vermeiden. Insbesondere wurde schon darauf hingewiesen, dass beim Carrier bereits ab dem ersten Tag der Verzögerung nicht nur unerhebliche Mehraufwände anfallen (siehe hierzu bereits unter Rn.211). Es entspricht daher letztlich auch der Entschädigungsfunktion der Vertragsstrafen-Regelung, die Sanktionen auf den ersten Werktag der Verzögerung auszuweiten.

#### **2.2.2.4.1.2 Zweite Komponente: Weiterer Aufschlag pro Werktag der Verzögerung**

232. Darüber hinaus ist als zweite Komponente der Vertragsstrafen-Bildung festzulegen, dass pro Werktag der Verzögerung 60% des auf den Werktag anteilig entfallenden Überlassungsentgeltes zu zahlen sind.
233. Hierbei handelt es sich um einen kontinuierlichen Aufschlag auf die bisherigen Schadenspauschalen, der in erster Linie die Anreizfunktion der Vertragsstrafe erhöhen soll, indem der steigende Druck auf die Betroffene einerseits verstetigt und andererseits bis zur tatsächlichen Bereitstellung aufrechterhalten wird. Nach der derzeitigen Einschätzung der Beschlusskammer ist hierfür ein pro Werktag anfallender Betrag in Höhe von 60% des auf den Werktag entfallenden Überlassungsentgelts angemessen.

##### **2.2.2.4.1.2.1 Erhöhung der Druckwirkung auf die Betroffene**

234. Wie bereits dargelegt wurde, leidet das bisher vereinbarte System einer abgestuften Steigerung der Zahlungsverpflichtung der Betroffenen unter zwei wesentlichen Defiziten, die den Anreiz zu einer möglichst zügigen Bereitstellung nicht unerheblich beeinträchtigen (siehe hierzu bereits unter Rn. 197 ff.). Aufgrund dieser Defizite ist das derzeitige System der abgestuften Sanktionszahlungen für sich allein gesehen noch nicht dazu geeignet, die Betroffene dauerhaft zu einem vertragsgerechten Verhalten zu disziplinieren. Die aufgezeigten Mängel lassen sich jedoch mit einem pro Werktag der Verzögerung anfallenden Aufschlag beseitigen.
235. Durch die werktägliche Erhöhung der Vertragsstrafe stellt jeder Werktag, mit dem sich die Bereitstellung weiter hinauszögert, für die Betroffene eine finanzielle Belastung dar. Im Gegensatz zu den lediglich in Stufen steigenden Schadenspauschalen wird durch diese Verstetigung sichergestellt, dass die Betroffene einem kontinuierlichen Anreiz ausgesetzt ist, die Bereitstellung auch nach einer bereits eingetretenen Verzögerung noch ununterbrochen voranzu-



treiben. Zudem wird durch die kontinuierliche werktägliche Erhöhung gewährleistet, dass auch bei einer Verzögerung von über 45 Werktagen der Druck zur zügigen Bereitstellung noch aufrechterhalten wird. Denn durch die werktägliche Erhöhung der Vertragsstrafe ist eine feste Obergrenze nicht mehr vorgegeben. Die Höhe der Vertragsstrafe hängt vielmehr allein von der Dauer der Verzögerung ab. Solange sich die Bereitstellung verzögert, steigt daher auch die Summe der Vertragsstrafen.

236. Ein solches Instrument zur dauerhaften Druckausübung auf die Betroffene ist sachgerecht und entspricht der Rechtsprechung des BGH zu Vertragsstrafen im gewerblichen Mietrecht,

siehe BGH, Versäumnisurteil vom 12.3.2003, Az. XII ZR 18/00, abgedruckt in NJW 2003, 2158, 2161.

237. Der BGH hat im gewerblichen Mietrecht entschieden, dass im Falle einer Verzögerung der Fertigstellung eines Mietobjektes, eine mit andauernder Verzögerung täglich anfallende Vertragsstrafe des Vermieters angemessen ist. Insbesondere wurde eine Begrenzung der Vertragsstrafe auf einen Höchstbetrag – anders als beispielsweise im Bauvertragsrecht – vom BGH ausdrücklich abgelehnt und hierzu ausgeführt:

*„Eine von vornherein vereinbarte Begrenzung der Vertragsstrafe auf einen Höchstbetrag, etwa durch zeitliche Beschränkung auf wenige Monate, hätte zudem das Druckmittel, als das die Vertragsstrafe legitimerweise dienen sollte, entscheidend entwertet. Denn je länger der Vertragsverstoß des Vermieters schon andauert, desto geringer würde in einem solchen Fall der Restbetrag der Vertragsstrafe, der ihm für den Fall endgültiger Erfüllungsverweigerung noch droht. Da der Vermieter es aber in der Hand hat, wann er zur Vertragsstreue zurückkehrt, erscheint es im Beurteilungszeitpunkt des Vertragsschlusses nicht unbillig, den Druck, den der Mieter auf ihn ausüben kann, so lange unvermindert anhalten zu lassen, bis der Vermieter seiner Kardinalpflicht nachkommt.“*

BGH, Versäumnisurteil vom 12.3.2003, Az. XII ZR 18/00.

238. Soweit hingegen die Betroffene bezüglich der Vertragsstrafen-Höhe auf die Rechtsprechung zu Bauverträgen verweist, wird eine Übertragung der dortigen Grundsätze auf Mietverträge vom BGH ausdrücklich zurückgewiesen. Denn während bei Bauverträgen die Erbringung einer einmaligen Leistung im Vordergrund steht, handelt es sich bei Mietverträgen um Dauerschuldverhältnisse, die eine fortlaufende Verpflichtung zur Gebrauchsgewährung beinhalten,

siehe BGH, a.a.O.

239. Entsprechendes gilt im vorliegenden Fall. Denn auch Verträge zur Bereitstellung und Überlassung von Übertragungswegen stellen Dauerschuldverhältnisse dar, die eine fortlaufende Verpflichtung zur Gebrauchsgewährung beinhalten. So wie

es legitim ist, dass bis zur Fertigstellung des Mietobjekts der Mieter auf den Vermieter unvermindert Druck ausüben kann, muss daher bis zur Bereitstellung der Übertragungswege auch der Carrier die Betroffene dauerhaft und ohne Obergrenze unter Druck setzen können.

240. Schließlich entspricht es auch der Kompensationsfunktion der Vertragsstrafen, dass die Höhe der Zahlungsverpflichtungen mit zunehmender Dauer der Verzögerungen steigt. Denn es ist nicht ersichtlich, weshalb der Schaden der Carrier bei einer Verzögerung von über 45 Werktagen – wie von der bisherigen Regelung impliziert – im Weiteren stagnieren sollte. Vielmehr dürfte insbesondere der entgangene Gewinn der Carrier mit zunehmender Verzögerung weiterhin anwachsen. Die Beibehaltung einer Obergrenze nach über 45 Werktagen wäre deshalb allenfalls dann gerechtfertigt, wenn die Wahrscheinlichkeit einer deutlich längeren Verzögerung als vernachlässigbar anzusehen wäre. Aufgrund der aktuellen Erfahrungen aus der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall (siehe hierzu bereits unter Rn. 201).

#### **2.2.2.4.1.2.2 60% des anteiligen Überlassungsentgelts als werktäglicher Aufschlag angemessen**

241. Unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände erachtet die Beschlusskammer einen werktäglichen Aufschlag in Höhe von 60% des auf den Werktag anteilig entfallenden Überlassungsentgelts derzeit für angemessen.
242. Ist die Höhe der Vertragsstrafe wie vorliegend von der Zeitspanne abhängig, innerhalb derer der Vertragspartner seine Verpflichtung zu fortlaufender Gebrauchsgewährung nicht erfüllt, muss die Vertragsstrafe lediglich in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des mit ihr geahndeten Verstoßes stehen, siehe BGH, a.a.O.
243. Vor diesem Hintergrund hat der BGH in seiner genannten Entscheidung insbesondere auf die Wichtigkeit der pünktlichen Fertigstellung sowie auf den entgangenen Gewinn des gewerblichen Mieters abgestellt. Dabei kam der BGH zu dem Ergebnis, dass eine tägliche Vertragsstrafe, die sich im Monat auf knapp 60% der Monatsmiete aufsummierte, „keinesfalls überhöht“ sei, siehe BGH, a.a.O.
244. Aufgrund der Schwere der Pflichtverletzungen der Betroffenen kommt die Beschlusskammer im vorliegenden Fall ebenfalls zu dem Schluss, dass eine tägliche Vertragsstrafe von 60% des anteiligen Überlassungsentgeltes verhältnismäßig ist und den Interessen der Beteiligten angemessen Rechnung trägt.
245. Die derzeit zu beobachtenden Verzögerungen bei der Bereitstellung einer CFV stellen schwerwiegende Pflichtverletzungen der Betroffenen dar. Neben der bereits dargelegten Wichtigkeit einer pünktlichen Bereitstellung für den Carrier sowie dem entgangenen Gewinn bei langandauernden Verzögerungen, spricht für

die Schwere der Pflichtverletzung insbesondere die Häufigkeit, mit der die Betroffene den von ihr selbst bestimmten VLT nicht einhält.

246. Der Termin, zu dem die Bereitstellung erfolgen soll, wird von der Betroffenen in der Auftragsbestätigung selbst festgelegt. Insofern hat die Betroffene es in der Hand, etwaige Unwägbarkeiten oder Kapazitätsengpässe bereits bei der Planung des VLT ausreichend zu berücksichtigen. Trotzdem hat sich gezeigt, dass die Nichteinhaltung des VLT durch die Betroffene in der Praxis keinen Ausnahmefall darstellt. Wie dargelegt befindet sich die Quote der nicht eingehaltenen VLT bereits seit einiger Zeit in einem nicht akzeptablen Bereich, wobei sie sich über die Jahre noch zunehmend verschlechterte. Zuletzt lag die Quote der verzögerten Bereitstellungen für das Jahr 2019 (bis zum 20. November) über alle Wholesale 1.0-Produkte bei 47,37% (mit Bauvorhaben) bzw. 26,60% (ohne Bauvorhaben). Im Falle einer Bereitstellung mit Bauvorhaben steht die Nichteinhaltung des VLT somit kurz davor zum praktischen Regelfall zu werden.
247. Diese negative Entwicklung ist maßgeblich auf erhebliche interne Organisationsmängel seitens Betroffenen zurückzuführen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Einführung der neuen BNG-Produktionskette im Jahr 2018 bei der Betroffenen zu massiven Problemen führte. Insbesondere hat die Betroffene auf Nachfrage der Beschlusskammer insofern selbst eingeräumt, dass es in den Produktionsketten sowohl der Alt- als auch Neuprodukte aufgrund eines hohen Abstimmungsaufwandes und nicht ausreichender IT-Unterstützung zu einem ganz erheblichen Auftragsrückstau kam, der noch bis heute fortwirkt.
248. Soweit die Betroffene als Verzögerungsursachen daneben auf geringe Tiefbaukapazitäten oder überlange behördliche Genehmigungsverfahren verweist, sind diese Umstände im Verhältnis zu den internen Organisationsmängeln hingegen als gering zu gewichten. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass Bereitstellungen ohne Bauvorhaben von den Verschlechterungen der Termintreue gleichermaßen betroffen sind. Insofern fällt der konstellationsübergreifende sprunghafte Anstieg der verzögerten Bereitstellungen zwischen den Jahren 2017 und 2018 ins Auge, der gerade mit der Einführung der BNG-Produktionskette zusammenfiel. Denn während sich im Jahr 2017 die Quote der verzögerten Bereitstellungen produktübergreifend noch bei – nicht akzeptablen – 33,41% (mit Bauvorhaben) bzw. 19,32% (ohne Bauvorhaben) befand, stieg die Quote im Jahr 2018 in beiden Konstellationen um weitere knapp zehn Prozentpunkte auf 43,25% (mit Bauvorhaben) bzw. 28,88% (ohne Bauvorhaben). Externe Umstände, die binnen eines Jahres eine derartige Verschlechterung erklären könnten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr weist gerade die konstellationsunabhängige Entwicklung darauf hin, dass die Verzögerungsursachen von grundsätzlicher Natur sein müssen und in diesem Sinne in einer unzureichenden Betriebsorganisation der Betroffenen zu finden sind.

249. Aufgrund der grundsätzlichen Dimension der Verzögerungssachverhalte reichen vereinzelte Maßnahmen zur Verbesserung der Termintreue der Betroffenen nicht aus. Stattdessen bedarf es einer entschiedenen und tiefgreifenden Gesamtanstrengung der Betroffenen, um die Quote der verzögerten Bereitstellung nachhaltig auf ein akzeptables Niveau zu reduzieren. Diese Anstrengungen müssen nicht nur dauerhaft angelegt sein, sondern benötigen nach Ansicht der Beschlusskammer auch klare Zielvorgaben, an denen sie sich messen und kontrollieren lassen müssen und auf deren Grundlage etwaige weitere Maßnahmen vorgenommen werden können.
250. Um für diese tiefgreifenden Anstrengungen der Betroffenen einen ausreichenden Anreiz zu schaffen, hält es die Beschlusskammer grundsätzlich für erforderlich, als täglich anfallende Vertragsstrafen einen spürbaren Prozentsatz des Überlassungsentgeltes anzusetzen. Zugunsten der Betroffenen ist allerdings mildernd zu berücksichtigen, dass diese bereits umfangreiche Maßnahmen angekündigt und im Rahmen erster Testphasen anfänglich in die Wege geleitet hat, mit denen sie in erster Linie gerade die Termintreue der Bereitstellung verbessern will.
251. Die Betroffene hat zur Beseitigung der Probleme bereits vor Einleitung des Missbrauchsverfahrens einen sog. Tribe gegründet, der nicht nur an einem Redesign der neuen Produktionskette arbeitet, sondern die Bereitstellungsprozesse der Alt- und Neuprodukte einer gesamtheitlichen kritischen Überprüfung unterzieht. Dabei wird insbesondere der Ansatz einer gesamtheitlichen Überprüfung der Produktionsabläufe von der Beschlusskammer ausdrücklich begrüßt. Er zeigt, dass der Betroffene die grundsätzliche Dimension ihrer Bereitstellungsprobleme bewusst ist. Dies ist erforderlich, um die Verzögerungssachverhalte nachhaltig zu beseitigen. Ob die hierzu vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen der Betroffenen jedoch tatsächlich ausreichend sind, lässt sich – wie dargelegt – zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen. Konkrete Zielvorgaben hat die Betroffene nicht genannt. Soweit lediglich das Niveau von vor 2018 angestrebt wird, wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Beschlusskammer dieses nicht als ausreichend erachtet (siehe hierzu bereits unter Rn. 220). Vielmehr muss sich die Betroffene entgegenhalten lassen, dass die Termintreue schon vorher unzureichend war, während die weitere Verschlechterung im Jahr 2018 durch eine bessere Vorbereitung und Planung der neuen BNG-Produktionskette hätte vermieden werden können. Auch dies fällt bei der Beurteilung der Schwere der Pflichtverletzung der Betroffenen ins Gewicht.
252. Nach Berücksichtigung aller Umstände hält die Beschlusskammer als werktäglich anfallende Vertragsstrafe daher mit 60% vom Überlassungsentgelt einen Prozentsatz in mittlerer zweistelliger Höhe für angemessen und interessengerecht. Allerdings behält sich die Beschlusskammer eine weitere spürbare Erhöhung der Vertragsstrafe ausdrücklich vor, sofern sich die Termintreue der Be-

troffenen trotz der angekündigten Maßnahmen zukünftig nicht ausreichend bessert bzw. die Verbesserung nicht nachhaltig und spürbar von der Betroffenen betrieben wird.

#### **2.2.2.4.2 Überprüfung der Verbesserungsmaßnahmen**

253. Um die weitere Entwicklung sowie den Erfolg der Verbesserungsmaßnahmen beurteilen zu können, behält sich die Beschlusskammer vor, die Betroffene zur Vorlage entsprechender Berichte aufzufordern:

- a) Für jedes Vorleistungsprodukt des Marktes Nr. 4 und das korrespondierende Endkundenprodukt (einschließlich DCIP), sowie für die Wholesale- und Retail-Produkte insgesamt, folgende Laufzeiten:
  - die Dauer zwischen Auftragseingang und Auftragsbestätigung (Erstnennung des VLT) getrennt nach Bestellprozessen mit und ohne Auskundung/Begehung,
  - die Dauer der Verzögerung bei Bereitstellungen nach dem erstgenannten VLT getrennt nach Verzögerungsfällen, die auf einem Verschulden der Betroffenen, des Kunden oder auf höherer Gewalt/Sonstiges basieren, jeweils für die Kategorie mit und ohne Bauvorhaben,
  - die Gesamtdauer zwischen Auftragseingang und tatsächlicher Bereitstellung getrennt nach Bereitstellungen mit und ohne Bauvorhaben.
- b) Bei der Ermittlung der Laufzeiten beziehen sich der VLT sowie die tatsächliche Bereitstellung auf die beauftragte Gesamtleistung.
- c) Bei der Darstellung der Laufzeiten soll für jede Unterscheidung jeweils angegeben werden:
  - der Durchschnittswert der Laufzeiten,
  - die Gesamtzahl der zugrundeliegenden Fälle,
  - die Verteilung der Laufzeiten in Form einer grafischen kumulativen relativen Häufigkeitsverteilung.
- d) Zudem für jedes Produkt sowie für die Wholesale- und Retail-Produkte insgesamt, getrennt nach Bereitstellungen mit und ohne Bauvorhaben, jeweils den prozentualen Anteil sowie die Summe der Fälle, bei denen:
  - die tatsächliche Bereitstellung vor, zum oder nach dem erstgenannten VLT erfolgte,
  - das Überschreiten des erstgenannten VLT auf einem Verschulden der Betroffenen, des Kunden oder auf sonstigen Verzögerungsursachen basierte.
- e) Im Falle eines Überschreitens des erstgenannten VLT sollen die Fälle aus der Praxis für ein Verschulden der Betroffenen, des Kunden sowie für sonstige Verzögerungsursachen aufgelistet und jeweils der hierauf entfallende Anteil angegeben werden.

- f) Zudem für jedes Produkt sowie für die Wholesale- und Retail-Produkte insgesamt, eine Darstellung
    - des monatlichen Maximums des Arbeitsvorrats sowie
    - der monatlichen Auftragseingänge.
  - g) Die Ergebnisse sind in einem elektronisch auswertbaren Format (z.B. einer Excel-Datei) vorzulegen.
254. Die vorstehenden angekündigten Abfragen sind zum Großteil mit der Abfrage der Beschlusskammer vom 8. November 2019 identisch. An einzelnen Punkten hält die Beschlusskammer jedoch eine Ergänzung für erforderlich.
255. Das Produkt DeutschlandLAN Connect IP ist in die Betrachtung der Endkundenprodukte mit einzubeziehen. Um einen lückenlosen Vergleich zwischen der Leistungsqualität im Wholesale- und Retail-Bereich zu ermöglichen, müssen neben den Produkten des Marktes Nr. 4 sämtliche Endkundenprodukte gemonitort werden, für die die Produkte des Marktes Nr. 4 Vorleistungsprodukte darstellen. Zusätzlich zu den Endkundenprodukten Ethernet Connect und Ethernet Connect 2.0 zählt hierzu auch das Produkt DeutschlandLAN Connect IP. Dass letzteres ein Internetzugangsprodukt darstellt und aktuell in [REDACTED] Fällen lediglich in „Best Effort“-Qualität (L2-BSA) realisiert wird, steht dem nicht entgegen. Ausreichend ist vielmehr, dass das Endkundenprodukt zumindest zu einem Teil auch in hoher Qualität angeboten wird und dass es insofern zur Nachbildung dieses Produktes eines Vorleistungsproduktes des Marktes Nr. 4 bedarf. Dies ist für das Endkundenprodukt DeutschlandLAN Connect IP der Fall. Insbesondere hat die Betroffene auf Nachfrage der Beschlusskammer im parallel laufenden Verfahren BK2c-18/004 selbst eingeräumt, dass symmetrische Internetzugangsprodukte wie DeutschlandLAN Connect IP auf Vorleistungsebene üblicherweise über Produkte realisiert werden, zu denen unter anderem auch das Produkt Wholesale Ethernet VPN gehört, welches ein Vorleistungsprodukt des Marktes Nr. 4 darstellt.
256. Bei der Ermittlung der Laufzeiten haben sich die Begriffe des VLT sowie der tatsächlichen Bereitstellung auf die beauftragte Gesamtleistung zu beziehen. Die Betroffene hat auf Nachfrage der Beschlusskammer eingeräumt, dass im Rahmen des Monitorings der Laufzeiten der 2.0-Produkte der Verbindungsservice in die Betrachtung nicht miteinfließt. Demgegenüber ist der Bezugspunkt der anzubietenden Fristen – wie dargelegt – die beauftragte Gesamtleistung (siehe unter Rn. 188 ff.), weshalb zur Kontrolle der Einhaltung dieser Fristen für die Ermittlung der tatsächlichen Laufzeiten nichts anderes gelten kann.
257. Die Verteilung der Laufzeiten ist in Form einer grafischen kumulativen relativen Häufigkeitsverteilung anzugeben. Zu einer ganzheitlichen Beurteilung der Bereitstellungsqualität der Betroffenen ist es erforderlich, die statistische Verteilung der gemessenen Werte auszuweisen. Zu diesem Zweck ist die grafische Dar-

stellung in Form einer kumulativen relativen Häufigkeitsverteilung am besten geeignet. Sie ermöglicht die Zusammenfassung einer hohen Anzahl von Werten in einer übersichtlichen Form. Insbesondere lässt sich anhand einer kumulativen relativen Häufigkeitsverteilung beurteilen, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein bestimmter Zielwert nicht überschritten wird, beispielsweise, dass eine Laufzeit in 90% der Fälle den Wert x nicht überschreitet. Solche Angaben sind neben der Einhaltung der vertraglich zugesicherten Maximalfristen eine wichtige Größe zur Beurteilung der im Normalfall gelieferten Leistung.

258. Soweit die Betroffene gegen die Darstellung der Laufzeiten in Form einer grafischen kumulativen relativen Häufigkeitsverteilung (bzw. Verteilungsdichtefunktion) im parallellaufenden Verfahren BK2c-18/004 gegenüber der Beschlusskammer eingewendet hat, dass diese Darstellungsform zu großen Aufwänden führte, ist dies nicht nachvollziehbar. Eine kumulative relative Häufigkeitsverteilung kann mittels der Quantil-/Perzentilfunktion in Excel oder in gängiger Datenbankauswertesoftware ermittelt werden. Für die grafische Darstellung genügt im Allgemeinen eine interpolierte Kurve mit einem Stützstellen-Raster mit 5 Prozentpunkten Schrittweite.
259. Zudem ist eine Auswertung des aktuellen Arbeitsvorrats sowie der monatlichen Auftragseingänge vorzulegen. Die Betroffene hat entsprechende Daten im Laufe des Verfahrens bereits von sich aus vorgetragen. Die Beschlusskammer erachtet diese Auswertungen als hilfreich, um den Erfolg der Verbesserungsmaßnahmen beurteilen zu können.
260. Schließlich sind die Ergebnisse in einem elektronisch auswertbaren Format (z.B. einer Excel-Datei) vorzulegen. Dies ist erforderlich, damit bei Bedarf von der Beschlusskammer eine Aggregation der vorgelegten Werte über mehrere Monate oder über mehrere Produkte vorgenommen werden kann.

#### **2.2.2.4.3 Unbegründetheit der abweichenden Forderungen der Antragsteller**

261. Die über die Entscheidung der Beschlusskammer hinausgehenden oder abweichenden Forderungen der Antragstellerinnen sind hingegen abzulehnen.
262. Soweit die Antragstellerinnen zusätzlich zur Verwirkung einer Vertragsstrafe auch die Zahlung einer Schadenspauschale beantragt haben und somit eine Kumulierung von Vertragsstrafe und pauschalierten Schadensersatz fordern, ist dies abzulehnen. Eine Kumulierung von Vertragsstrafe und pauschalierten Schadensersatz wäre unangemessen, weil sie auf eine doppelte Entschädigung der Gläubiger hinausliefe. Denn auch die Vertragsstrafe besitzt – wie der pauschalierte Schadensersatz – die Funktion, die Gläubiger für ihren erlittenen Schaden zu entschädigen (arg. e. § 340 Abs. 2 BGB). In der Rechtsprechung ist dementsprechend anerkannt, dass zwischen Vertragsstrafen und pauschalier-tem Schadensersatz ein Kumulierungsverbot besteht,

siehe nur BGH, NJW-RR 2009, 1404 Rn. 12 m.w.N.

263. Zwar weisen die Antragstellerinnen im Ansatz zu Recht darauf hin, dass bei einer fehlenden Interessenidentität ein Nebeneinander von Vertragsstrafen und pauschaliertem Schadensersatz ausnahmsweise zulässig ist,
- BGH, NJW 2008, 2849 Rn. 9; Gottwald, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2019, § 340 Rn. 15 m.w.N.
264. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier indessen nicht vor. Sowohl die Vertragsstrafen als auch die von den Antragstellerinnen beantragten Schadenspauschalen dienen beide dem Interesse der Carrier an einer pünktlichen Bereitstellung. Beide beantragten Zahlungsverpflichtungen knüpfen an denselben Verzögerungssachverhalt an; die Voraussetzungen sind für beide identisch. Weshalb hier gleichwohl unterschiedliche Interessen betroffen sein sollten, kann nicht nachvollzogen werden. Insbesondere ist es unergiebig, soweit die Antragstellerinnen auf die unterschiedlichen Bemessungsmaßstäbe von Vertragsstrafen und pauschaliertem Schadensersatz verweisen. Die Unterschiede in den Bemessungsmaßstäben sind beiden Rechtsinstituten von vornherein immanent; sie sind eine bloße Folge der unterschiedlichen Gewichtung der Druck- und Kompensationsfunktion beider Regelungen. Unterschiede bezüglich der geschützten Interessen lassen sich hierdurch nicht begründen.
265. Sofern die Antragstellerinnen hilfsweise als Vertragsstrafe die im Antrag zu 2.2 angegebenen Beträge fordern, handelt es sich in der Sache im Wesentlichen um nicht mehr als eine drastische Erhöhung der im CFV 1.0-Standardangebot festgelegten Schadenspauschalen. Derart ausgestaltete Vertragsstrafen erscheinen jedoch nicht als geeignet, um der vorliegenden Verzögerungsproblematik angemessen zu begegnen. Einerseits weist die Betroffene zu Recht darauf hin, dass Sanktionszahlungen in dieser Höhe nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zum drohenden Verzögerungsschaden stünden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Druckwirkung von Vertragsstrafen sowie der Schwere der Pflichtverletzungen der Betroffenen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass durch eine schlichte Erhöhung der Zahlungsbeträge die beiden wesentlichen Defizite des derzeitigen Systems der abgestuften Sanktionszahlungen letztlich unverändert bestehen blieben. Insofern wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.
266. Ferner besteht entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen auch kein überzeugender Anlass dazu, zugunsten der Carrier die Befugnis zur Geltendmachung eines weitergehenden Schadens festzuschreiben. Denn eine solche Befugnis ergibt sich gemäß § 340 Abs. 2 Satz 2 BGB bereits aus dem Gesetz. Die Betroffene wird daher lediglich dazu verpflichtet, dass die von ihr anzubietende Vertragsstrafen-Regelung von dieser gesetzlichen Regelung nicht abweicht.
267. Gleiches gilt hinsichtlich der Verteilung der Darlegungs- und Beweislast für den Fall, dass die Betroffene die verzögerte Bereitstellung nicht zu vertreten hat. Wie



schon dargelegt wurde, scheidet eine Vertragsstrafe gemäß der gesetzlichen Regelung in § 339 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 286 Abs. 4 BGB aus, solange die Leistung infolge eines Umstandes unterbleibt, den der Schuldner nicht zu vertreten hat (siehe bereits unter Rn. 217). Dabei folgt bereits aus der negativen Formulierung in § 286 Abs. 4 BGB, dass der Schuldner das fehlende Vertretenmüssen im Einzelnen darlegen und nachweisen muss,

siehe Ernst in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2019, § 286 Rn. 111; vgl. auch Gottwald in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2019, § 339 Rn. 34.

268. Von dieser gesetzlichen Wertung darf die von der Betroffenen anzubietende Vertragsstrafen-Regelung nicht abweichen; eine andere Regelung wäre nicht gerechtfertigt. Denn der Carrier wird über die Ursachen der Verzögerung typischerweise keine Kenntnis haben. Demgegenüber ist es der Betroffenen unproblematisch möglich, die Verzögerungsursachen zu dokumentieren und im Streitfall darzulegen und nachzuweisen.

#### **2.2.2.4.4 Anknüpfungspunkt der Vertragsstrafe**

269. Schließlich ist abweichend vom Antrag der Antragstellerinnen die anzubietende Vertragsstrafen-Regelung nicht an die Nichteinhaltung eines bestimmten VLT, sondern an die Verzögerung der Bereitstellung zu knüpfen. Die Bereitstellung bezieht sich dabei auf die beauftragte Gesamtleistung.
270. Die Anknüpfung der Sanktionszahlungen an die Verzögerung der Bereitstellung entspricht der Regelung zum pauschalierten Schadensersatz im Standardangebot CFV 1.0 (siehe Ziffer 6.6 der Anlage 1 sowie Ziffer 3.4 der Anlage 4 des Vertrages). Um Unklarheiten zu vermeiden ist es sachgerecht, an diesem Anknüpfungspunkt auch in Anbetracht der Vertragsstrafen-Regelung weiterhin festzuhalten. In der Praxis hat sich die bisherige Formulierung bereits bewährt; durchgreifende Gründe für eine Änderung bestehen nicht.
271. Die Kopplung der Verwirkung der Vertragsstrafe an die Nichteinhaltung des VLT kann zu Unklarheiten führen, wenn der VLT aus abwechselnden Gründen mehrfach verschoben werden muss. Denn sofern die Betroffene die Nichteinhaltung des erstgenannten VLT nicht zu vertreten hat und daher eine Vertragsstrafe gemäß § 339 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 286 Abs. 4 BGB ausscheidet, wäre es nicht sachgerecht, wenn damit eine Verwirkung von Vertragsstrafen insgesamt ausgeschlossen wäre. Um eine Schutzlücke zu vermeiden, muss es in diesen Konstellationen vielmehr auf die Einhaltung des nächsten VLT ankommen. Zur Klarstellung haben die Antragstellerinnen daher in Ergänzung ihres Antrags zu 2 eine weitere Regelung gefordert, aus der die Maßgeblichkeit des nächsten VLT hervorgehen soll.
272. Nach Ansicht der Beschlusskammer ist eine solche Regelung jedoch überflüssig, wenn man stattdessen – wie bisher – die Sanktionszahlungen allgemein an

die Verzögerung der Bereitstellung anknüpft. Denn insofern ist es unerheblich, um welchen VLT es sich handelt und aus welchen Gründen der vorherige verschoben wurde. Maßgeblich ist allein, dass eine Verzögerung der Bereitstellung eingetreten ist, die von der Betroffenen zu vertreten ist. Die von den Antragstellerinnen aufgezeigte Problematik wird hiervon ohne Weiteres miterfasst. Auf Nachfrage der Beschlusskammer haben die Antragstellerinnen insbesondere selbst darauf hingewiesen, dass in der bisherigen Praxis auch dann ein Schadensersatzanspruch geltend gemacht werde, wenn die Nichteinhaltung des ersten VLT auf Gründen basiere, die nicht in die Sphäre der Betroffenen fielen. Für die Berechnung der Zahlungsverpflichtungen werde in diesen Fällen naturgemäß der zweite VLT herangezogen. Dieses Vorgehen sei von der Betroffenen auch akzeptiert. Vor diesem Hintergrund ist ein Bedürfnis für eine Änderung der bisherigen Regelung nicht ersichtlich.

273. Dabei bezieht sich der Begriff der Bereitstellung auch im Rahmen der Vertragsstrafen auf die beauftragte Gesamtleistung. Wie bereits dargelegt wurde, ist es für den Carrier wichtig, dass jede der beauftragten Einzelleistung termingerecht bereitgestellt wird. Insbesondere kann der Übertragungsweg vom Carrier ohne den Verbindungsservice tatsächlich noch nicht genutzt werden. Eine Verzögerung der Bereitstellung kann für den Carrier deshalb auch dann vorliegen, wenn die beauftragten Anschlüsse zwar termingerecht bereitgestellt werden, die weitere Teilleistung des Verbindungsservice allerdings erst im Nachhinein erfolgt (siehe bereits unter Rn. 190). Für diese Konstellationen ist die Verwirkung einer Vertragsstrafe deshalb ebenfalls gerechtfertigt.

## 2.3 Umsetzungsfrist

274. Mit der im Tenor zu 3 gesetzten Frist von zwei Monaten wird der Betroffenen unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens eine angemessene Umsetzungsfrist eingeräumt, die ihr die Anwendung der angeordneten Änderungen ermöglicht. Soweit die Betroffene anführt, dass für die Umsetzung von Fristvorgaben [REDACTED] IT-Systeme angepasst werden müssten und dies [REDACTED] Umsetzungszeit erfordere, steht dies der tenorierten Umsetzungsfrist nicht entgegen. Wie bereits unter Rz. 173 ausgeführt verpflichtet die Beschlusskammer die Betroffene lediglich dazu, den Carriern die Aufnahme von Fristen in den Vertrag anzubieten. Entsprechende Vertragsklauseln sollten unproblematisch innerhalb der zugestandenen Umsetzungsfrist zu erarbeiten sein. Es bleibt der Betroffenen überlassen, ob sie diese Fristen zugleich auch in ihren IT-Systemen einpflegt. Selbst wenn die Betroffene eine Umsetzung für Ihre IT-Systeme für erforderlich hält, ist (wie bereits oben bei Rz. 175 ausgeführt) nicht erkennbar, weshalb der Aufwand dafür einen weitreichenden zeitlichen Umfang haben sollte, denn Fristen für die CFV 1.0 sind bereits etabliert und wurden von der Betroffenen auch für die CFV 2.0 im Standardangebot vorgeschlagen. Somit sind sowohl für Produkte aus dem Bereich 1.0 als auch

für Produkte aus dem Bereich 2.0 entsprechende IT-Implementierungen vorhanden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für andere 1.0 oder 2.0 Produkte aus dem Markt 4 nicht auf die bereits vorhandenen Ressourcen zurückgegriffen werden kann. Bislang wurde zumindest nichts vorgetragen, warum eine derartige Übertragung nicht möglich sein sollte.

### 3 Rechtsbehelfsbelehrung

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

Vorsitzende

Beisitzer

Beisitzer

Schmitt-Kanthak

Möller

Woesler

#### **Gebühren:**

Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Beschlusskammer werden Gebühren nach der Besonderen Gebührenverordnung der Beschlusskammern Post und Telekommunikation der Bundesnetzagentur (BKGebV) erhoben. Weitere Informationen finden Sie unter „Aktuelles“ auf den Internetseiten der Beschlusskammern 2, 3, 5 und 11 unter [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de).