BK2-25/004

Eckpunkte- und Diskussionspapier für eine zukünftige Regulierung des Marktes für dedizierte Kapazitäten (Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung) auf Basis der aktuellen Ergebnisse der Marktanalyse vom 11.07.2024 und der Ergebnisse der Nacherhebung nach dem Prüfvermerk vom 06.06.2025

Angesichts deutlich veränderter Marktbedingungen sieht die Beschlusskammer eine Neujustierung der regulatorischen Maßnahmen als sinnvoll an. Zu den nach derzeitigem Überlegungsstand der Beschlusskammer angedachten wesentlichen Eckpunkten dieser Neuausrichtung der Regulierungsverpflichtungen der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend TDG) soll den Marktteilnehmern frühzeitig die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden.

Die Beschlusskammer weist vorab ausdrücklich und klarstellend darauf hin, dass dieses Eckpunktepapier keine Vorfestlegung in Bezug auf das sich anschließende Regulierungsverfügungsverfahren darstellt, sondern erste Überlegungen enthält, zu denen anhand des Eckpunktepapiers die Gelegenheit zu einer ersten Stellungnahme gegeben wird. Sinn und Zweck dieses Papiers ist es, den Marktteilnehmern bereits in einem sehr frühen Stadium die Möglichkeit zu einer umfassenden Stellungnahme zu den aufgeführten Punkten zu geben und der Beschlusskammer so im Rahmen der Erstellung des Konsultationsentwurfs eine eingehende Auseinandersetzung mit den eingegangenen Stellungnahmen zu ermöglichen.

Dieses Vorgehen dient aus Sicht der Beschlusskammer einer effizienten Gestaltung und Beschleunigung des Regulierungsverfügungsverfahrens.

Die Beschlusskammer weist darauf hin, dass den Marktteilnehmern im Rahmen eines Konsultationsverfahrens zur Regulierungsverfügung erneut die Möglichkeit zu einer umfassenden Stellungnahme gegeben werden wird.

Festgestellte Marktverhältnisse erfordern eine Überprüfung und Neujustierung der Regulierungsverpflichtungen

Am 11.07.2024 veröffentlichte die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur die Ergebnisse der Marktanalyse zum Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten. Die hierbei getroffene Festlegung wurde im Rahmen einer Daten-Nacherhebung Ende 2024/Anfang 2025 überprüft und bestätigt. Die Übersendung der Auswerteergebnisse an die Beschlusskammer erfolgte am 06.06.2025 und bilden die Basis zum Erlass der Regulierungsverfügung durch die Beschlusskammer 2.

Die Marktanalyse gelangt dabei zu folgenden Ergebnissen:

Der sachlich relevante Markt für hochqualitative Zugangsprodukte wird bandbreitenübergreifend gefasst und umfasst damit auch hochqualitative Übertragungswege mit einer Datenübertragungsrate von über 155 Mbit/s.

Der Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten bedarf weiterhin der sektorspezifischen Regulierung und die TDG verfügt auf diesem Vorleistungsmarkt im Sinne des § 11 TKG weiterhin

über beträchtliche Marktmacht. Die TDG konnte ihre Marktanteile im Vorleistungsmarkt gegenüber der Erhebung, die die Grundlage für die aktuell bestehende Regulierungsverfügung bildet, deutlich steigern bzw. Anteile von alternativen Anbietern umfänglich zurückgewinnen.

Dies gilt insbesondere auch für den bislang nicht regulierten Bereich der hochqualitativen Übertragungswege mit einer Datenübertragungsrate von über 155 Mbit/s (vgl. Marktanalyse Rz. 271; Vermerk zur Datenerhebung, S. 5). Hier hat sich der Marktanteil der TDG auf Vorleistungsebene bis Ende 2020 gegenüber der vorherigen Festlegung von 2016 verdoppelt und die TDG konnte ihren Vorleistungsmarktanteil 2024 noch einmal weiter steigern.

Die TDG verfügt zugleich über einen erheblichen Marktanteilsabstand zu dem zweitgrößten Anbieter.

Auf der Grundlage dieser Befunde zeigt sich aus Sicht der Beschlusskammer, dass sich die bislang gewählten Abhilfemaßnahmen als nicht ausreichend erwiesen haben, um den Markt zum Vorteil der Verbraucher in einen nachhaltigen Wettbewerb zu überführen. Die TDG zeigt sich vielmehr in der Lage ihre dominante Marktstellung im Gesamtmarkt wieder und weiter auszubauen.

Vor diesem Hintergrund sind die auf dem Geschäftskundenvorleistungsmarkt bislang gewählten Vorabverpflichtungen auf den Prüfstand zu stellen und an die in der aktuellen Marktanalyse identifizierten Entwicklungen und Wettbewerbsprobleme anzupassen.

Ohne Fortführung sowie Anpassung der Zugangsregulierung auf den bislang nicht regulierten Bereich von über 155 Mbit/s ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand der Beschlusskammer insoweit zu erwarten, dass sich die Wettbewerbssituation weiter verschlechtern wird und die Marktanteile der Wettbewerber weiter sinken werden.

Nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen der Beschlusskammer auf Basis der Marktanalyse und der Datennacherhebung wird die Auferlegung folgender Vorabverpflichtungen gegenüber der TDG erwogen.

1. Zugangspflichten

1.1. Zugangspflichten - Keine Bandbreitenbegrenzung

Nach Auffassung der Beschlusskammer soll die TDG nunmehr Zugang zu Vorleistungsprodukten auch mit einer Übertragungsbandbreite von 1 G und mehr und damit der tatsächlichen Marktnachfrage entsprechend zu regulierten Bedingungen anbieten. Die BNG-basierten Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 mit Bandbreiten bis 155 Mbit/s waren bereits Gegenstand der vorhergehenden Regulierungsverfügung und sollen von der TDG auch weiterhin zu regulierten Bedingungen bereitgestellt werden.

Die Erweiterung des Zugangs auch zu aktiven hochqualitativen Zugangsprodukten über 155 Mbit/s ist nach Auffassung der Beschlusskammer angesichts der Anpassung des sachlich relevanten Marktes konsequent.

Bei der Aktualisierung des Pflichtenrahmens zur Zugangsgewährung gilt es schließlich der Abschaltung der SDH-Plattform sowie dem Wechsel auf BNG-Produkte wie auch OTN-Produkte Rechnung zu tragen.

Seit der vorangegangenen Festlegung hat die TDG die bislang primär verwendeten sogenannten SDH-Netzplattformen abgeschaltet und erbringt nunmehr ethernetbasierte hochqualitative Verbindungsleistungen über ihre BNG-Plattform. Zusätzlich betreibt die TDG eine OTN-Netzplattform mit besonders hohen Qualitäten und SDH-ähnlichen Funktionen (vgl. Marktanalyse Rz. 46 f.).

1.2. Netzausbau

In den Zugangspflichten soll im Tenor nunmehr ausdrücklich klarstellend eine Verpflichtung der TDG zum Netzausbau aufgenommen werden. Diese besteht bereits derzeit aufgrund der Regulierungsverfügung BK2-16/002 R.

vgl. VG Köln, Urteil vom 22. November 2023 – 21 K 5249-20 – juris Rn. 79.

1.3. Zugang zu baulichen Anlagen

Nach derzeitiger Auffassung der Beschlusskammer erscheint künftig auch der erstmals beabsichtigte Zugang zu baulichen Anlagen der TDG (Stichwort: Leerrohrzugang für marktgegenständliche hochqualitative Zugangsleistungen) geboten. Der Zugang zu Leerrohren ermöglicht den Wettbewerbern die einfachere Verlegung von eigenen Glasfasern für die Entwicklung von eigenen hochqualitativen Zugangsprodukten. Die Nutzung vorhandener Leerrohre und die damit einhergehende Beschleunigung und Vereinfachung des Glasfaserausbaus hängt dabei wesentlich auch davon ab, dass nachfragende Unternehmen sich relativ unkompliziert Kenntnis von verfügbaren Leerrohrkapazitäten verschaffen. Eine entsprechende Anpassung erfolgte bereits in den Regulierungsverfügungen zu den als regulierungsbedürftig identifizierten Massenmarktprodukten. Die hierbei benannten Gründe erweisen sich nach derzeitiger Auffassung der Beschlusskammer als dem Grunde nach auf den gegenständlichen Markt übertragbar.

1.4. Zugang zur unbeschalteten Glasfaser

Vorgestellt wird weiterhin die Erweiterung des Zugangsregimes um den Zugang zur unbeschalteten Glasfaser.

Damit kann einem zentralen Problem einer wettbewerblichen Entwicklung auf dem gegenständlichen Markt begegnet werden:

Nach Einschätzung der Beschlusskammer haben die Wettbewerber zur Realisierung von alternativen hochqualitativen Zugangsprodukten faktisch keine bzw. nur sehr begrenzte Möglichkeiten, eigene Zugangsprodukte zu entwickeln. Sie sind vielmehr regelmäßig darauf angewiesen, die aktiven Produkte der TDG, ganz oder in Teilen eins zu eins weiterzuverkaufen,

was ihre Wettbewerbsmöglichkeiten (auch) gegenüber der TDG deutlich limitiert. In der bisherigen regulatorischen Ausgestaltung des Wettbewerbs auf dem Markt 2 sind die nachfragenden Netzbetreiber damit faktisch reine Reseller der aktiven und technisch vorbestimmten Vorleistungsprodukte der TDG. Der Wettbewerb findet de facto ausschließlich auf Basis von vorkonfektionierten Diensten statt, was sich als innovationshemmend auswirkt. Die Entbündelung der aktiven Zugangsprodukte und damit die Erweiterung des Zugangsregimes auf ein Vorleistungsprodukt, das die TDG bislang nicht freiwillig auf dem Markt anbietet und das zugleich auch nicht Gegenstand des identifizierten Marktes selber ist, der nur aktive Vorleistungsprodukte erfasst, bietet demgegenüber die Möglichkeit, für die Wettbewerber eigene Zugangsprodukte zu entwickeln, mit denen die alternativen Anbieter auch in qualitativer Hinsicht mehr als bislang mit der TDG in Wettbewerb treten können.

Der Beschlusskammer ist bewusst, dass eine solche partielle Neuausrichtung der Regulierung auf dem Markt Nr. 2 mit einer Reihe komplexer Fragestellungen verbunden wäre und sieht gerade in diesem Punkt einen besonderen Erörterungsbedarf mit dem Markt.

Insbesondere gilt es die Auswirkungen auf die Anreize für den Glasfaserausbau durch die TDG wie auch die Wettbewerber entsprechend zu berücksichtigen. Aus Sicht der Beschlusskammer sprechen allerdings die vorgenannten sehr gewichtigen Argumente für einen solchen Schritt.

Ausgenommen von dieser Zugangspflicht sollen Glasfaserleitungen sein, die von den drei alternativen Wettbewerbern speziell für die Anbindung von Mobilfunkbasisstationen verwendet werden. Da es sich hierbei zugleich um einen von der Anzahl der potentiellen unmittelbaren Nachfrager her begrenzten Sonderbereich handelt, erkennt die Beschlusskammer dementsprechend aktuell keine Notwendigkeit, in diesem Segment eine Zugangspflicht zur unbeschalteten Glasfaser vorzusehen.

2. Kollokation

Die Beschlusskammer beabsichtigt, weiterhin die Verpflichtung zum Zwecke des Zugangs Kollokation zu ermöglichen sowie im Rahmen dessen Nachfragern bzw. deren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren, beizubehalten.

3. Nichtdiskriminierung

3.1. EoO/EoI

Die Beschlusskammer erwägt, die TDG zu verpflichten, den Zugang dadurch in diskriminierungsfreier Weise zu gewähren, dass Vereinbarungen über den Zugang der TDG auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sind, einen gleichwertigen Zugang gewährleisten und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen müssen und damit die zuletzt mit der Regulierungsverfügung BK2a-16/002 R vom 19.12.2018 in der Fassung der Regulierungsverfügung BK2b-21/004 vom 31.07.2023 auferlegte Verpflichtung beizubehalten.

Darüber hinaus erwägt die Beschlusskammer, der TDG hinsichtlich des Zugangs zu aktiven Produkten neben der beibehaltenen Gleichbehandlungsverpflichtung gemäß § 24 Abs. 1 TKG zusätzlich die Gleichbehandlungsverpflichtung gemäß § 24 Abs. 2 TKG nach Maßgabe des EoI-Ansatzes aufzuerlegen. Das verpflichtete Unternehmen muss hiernach anderen Zugangsnachfragern die in Rede stehenden Zugangsprodukte zu gleichen Bedingungen, einschließlich vergleichbarer Preise, und insbesondere unter Nutzung derselben Systeme und Verfahren bereitstellen, wie sich selbst oder seinen Tochter- bzw. Partnerunternehmen,

> *vgl. BT-Drs. 19/26108, S. 261 f.*

Das EoI-Konzept sichert eine Gleichartigkeit des Zugangs nicht nur – wie das EoO-Prinzip – im Ergebnis ab, sondern bereits im Vorfeld, indem das marktmächtige Unternehmen im Grundsatz dazu verpflichtet wird, seinen Wettbewerbern und sich selbst bzw. seinen verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen den Zugang in gleicher Art und Weise anzubieten. Die Vorleistung mitsamt den zugehörigen Diensten, Hilfsdiensten und Informationen muss internen wie externen Zugangsnachfragern hiernach also unter Verwendung derselben Systeme und Prozesse sowie im Zuge dessen zu denselben Fristen mit gleicher Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit bereitgestellt werden.

Bei der erwogenen Auferlegung der Gleichbehandlungsverpflichtung nach Maßgabe des EoI-Ansatzes ist ein gewichtiger Gesichtspunkt für die Beschlusskammer, dass die Gigabit-Empfehlung im Falle beträchtlicher Marktmacht eine Gleichbehandlungsverpflichtung nach Maßgabe des EoI-Ansatzes als sichersten Weg vorsieht, um etwaigen Diskriminierungen bei der Zugangsgewährung entgegenzuwirken,

> *vgl. Nr. 13 Satz 1 i.V.m. Nr. 1, Nr. 9 lit. h) Gigabit-Empfehlung, so auch EG (185 des EKEK).*

Die hier in den Blick genommene Möglichkeit der Anwendung des strengen Gleichbehandlungsgrundsatzes steht dabei in jedem Fall unter dem Vorbehalt, dass sich dessen Anwendung auch nach einer eingehenderen Untersuchung seitens der Beschlusskammer unter dem Vorbehalt der Berücksichtigung unter anderem von Zusatzkosten für die Betroffenen sowie den potentiellen Effekt von EoI auf Innovation und Wettbewerb als verhältnismäßig erweist. Diese noch zu vertiefende Untersuchung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Auflage kann

aus Sicht der Beschlusskammer auch dazu führen, dass im Rahmen der Entscheidung für die grundsätzliche Wahl des EoI-Ansatzes weitergehende Vorgaben für die Konkretisierung der Art und Weise der Umsetzung dieser Verpflichtung aufgenommen werden.

Aus jetziger Sicht der Beschlusskammer erweist sich eine Gleichbehandlungsverpflichtung nach dem EoI-Ansatz für den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser und Leerrohren nicht als erforderlich. Dem aus Wettbewerbssicht zentralen Diskriminierungsrisiko, dass Zugangsnachfrager auf eine entsprechende Anfrage, keine, nur eingeschränkte oder möglicherweise verzögerte Informationen darüber erhalten, wo im Netz der TDG welche Kapazitäten zur Verfügung stehen, die für einen Infrastrukturausbau der Nachfrager genutzt werden können, wird aus Sicht der Beschlusskammer durch die erwogene Transparenzverpflichtung (s.u. Ausführungen zu 4.) bereits ausreichend begegnet.

3.2. Monitoring der wesentlichen Leistungsindikatoren (KPI)

Untrennbar verknüpft mit der Gleichbehandlungsverpflichtung des EoO-Ansatzes ist gemäß der Gigabit-Empfehlung die Überwachung der Gleichbehandlung durch ein Monitoring der wesentlichen Leistungsindikatoren (key performance indicators - KPI). Das Monitoring von KPI soll dabei insbesondere die Transparenz der Leistungsbereitstellung erhöhen und so ermöglichen, etwaige Ungleichbehandlungen zu identifizieren,

vgl. EG (16) und (17), Nr. 25 sowie Anhang I Gigabit-Empfehlung.

Die Beschlusskammer erwägt, die Monitoringverpflichtung auf der Regulierungsverfügung BK2a-16/002 aufzubauen und diese gemäß den seitdem gesammelten Erfahrungen fortzuentwickeln. Damit ein effektives Monitoring unabhängig ist vom Abschluss einer weiteren Monitoringvereinbarung, sollen die zu monitorenden KPI im Rahmen der Regulierungsverfügung genauer ausdifferenziert werden; die im geplanten Tenor bereits ersichtlichen Punkte sollen in der Begründung weiter konkretisiert werden. Dabei erwägt die Beschlusskammer sich im Ausgangspunkt an den Regelungen der im Standardangebotsverfahren BK2c-18/004 mitverhandelten Monitoringvereinbarung zu orientieren, wobei in bestimmten Punkten aufgrund der zwischenzeitlichen Erfahrungen Erweiterungen in Betracht kommen können.

Auch bezüglich der Zugangsprodukte, für die der TDG eine Verpflichtung nach dem Maßstab EoI auferlegt werden soll, erscheint es geboten, auch die auferlegte Gleichbehandlungsverpflichtung im Falle des EoI durch ein sachgerechtes KPI-Monitoring zu flankieren, um fortlaufend nachhalten zu können, ob die EoI-Implementierung initial und langfristig effektiv erfolgt und demnach die entsprechenden Systeme und Prozesse durch interne wie externe Nachfrager in identischer Weise genutzt werden können.

3.3. Vorlage der individualvertraglichen Endkundenverträge

Damit etwaige Ungleichbehandlungen nicht nur hinsichtlich der tatsächlichen KPI, sondern auch hinsichtlich der rechtlichen Vertragsbedingungen identifiziert werden können bzw. um in dieser Hinsicht eine effektive Kontrolle der Gleichbehandlung zu ermöglichen, beabsichtigt die

Beschlusskammer darüber hinaus die TDG zur Vorlage ihrer aktuellen sowie zukünftigen individualvertraglich vereinbarten Endkundenverträge ohne gesonderte Aufforderung zu verpflichten.

Bei der Überprüfung der Vertragsbedingungen der TDG, insbesondere in Standardangebots- oder Missbrauchsverfahren, ist die Beschlusskammer immer wieder mit der Frage konfrontiert, welche Bedingungen die TDG ihren eigenen Endkunden anbietet bzw. ob sie ihren eigenen Endkunden bessere Bedingungen anbietet als den externen Zugangsnachfragern. Aufgrund der Eigenart des hier einschlägigen Marktes als Individualkundenmarkt lässt sich diese Frage durch die bloße Heranziehung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der TDG noch nicht beantworten. Vielmehr bedarf es hierzu insbesondere des Einblicks in die individualvertraglich vereinbarten Endkundenverträge der TDG.

3.4. Bündel

Um eine Prüfung zu ermöglichen, ob und inwieweit Wettbewerber in der Lage sind auf der Grundlage der Konditionen der angebotenen Vorleistungsprodukte in dem erforderlichen Umfang am Wettbewerb teilzunehmen und eine Einhaltung der Gleichbehandlungsverpflichtung sicherzustellen, erwägt die Beschlusskammer die TDG weiter zu verpflichten, der Bundesnetzagentur die Preisgestaltung der einschlägigen Produkte in hinreichend transparenter Weise offenzulegen, damit eine entsprechende Nachprüfung jeweils sachgerecht und zeitnah erfolgen kann.

Diese Parameter bzw. Nachweise sind für die TDG ohne unzumutbaren Aufwand erstellbar, da sie die entsprechenden Daten schon aus eigenem Interesse an einer fortlaufenden Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der fraglichen Produkte nachhalten wird.

Bei den Monitoring-Verpflichtungen sind ebenfalls die Absätze sowie die Umsätze zu den Bündelprodukten sowie die jeweiligen Kundenverweildauern mit anzugeben. Dies soll der Feststellung in der Marktanalyse Rechnung tragen, wonach die Annahme der beträchtlichen Marktmacht der TDG auch auf ihrer vorteilhaften Positionierung bei der Fähigkeit zur Bündelung von hochqualitativen Produkten mit Mobilfunkanwendungen gründet, wenn sich die Anforderungen im gegenständlichen Markt dahingehend entwickeln, vgl. Rz. 610 der Marktanalyse.

4. Transparenzverpflichtung

4.1. Transparenzverpflichtung bezüglich der Zugangsvereinbarungen

Die Beschlusskammer erwägt, die zuletzt mit der Regulierungsverfügung BK2a-16/002 R vom 19.12.2018 in der Fassung der Regulierungsverfügung BK2b-21/004 vom 31.07.2023 auferlegte Transparenzverpflichtung, gültige Verträge vorzulegen, für alle aktiven Produkte aufzuerlegen.

4.2. Transparenzverpflichtung bezüglich der Information zu Leerrohren und unbeschalteter Glasfaser

Darüber hinaus erwägt die Beschlusskammer der TDG eine Transparenzverpflichtung aufzuerlegen, nach der diese verpflichtet wird, aktuelle Informationen hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit der Kapazität von Leerrohren und unbeschalteter Glasfaser und deren Lage der zentralen Informationsstelle des Bundes gemäß § 78 TKG elektronisch zur Verfügung zu stellen, damit diese sie für Zugangsnachfrager im Infrastrukturatlas oder einem diesen ersetzenden Datenportal zugänglich machen kann.

Mit dieser Maßnahme soll dem zentralen Risiko aus Wettbewerbersicht entgegengewirkt werden, dass Zugangsnachfrager auf eine entsprechende Anfrage nach Kapazitäten von Leerrohren und/oder unbeschalteter Glasfaser keine, nur eingeschränkte oder möglicherweise verzögerte Informationen darüber erhalten, wo im Netz der TDG welche entsprechenden Kapazitäten zur Verfügung stehen, die für einen (eigenen) Infrastrukturausbau bzw. eine eigene Produktentwicklung der Nachfrager genutzt werden können.

5. Standardangebote

5.1. Standardangebote für CFV 2.0 und VPN 2.0

Für die Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 wurden Standardangebote bereits aufgrund der vorherigen Regulierungsverfügung veröffentlicht und in den Verfahren BK2c-18/004 und BK2c-19/008 von der Beschlusskammer überprüft. Hieran kann für die kommende Regulierungsverfügung ohne größeren Aufwand angeknüpft werden, so dass die Standardangebote für die Produkte CFV 2.0 und VPN 2.0 in ihrer bereits geprüften Form grundsätzlich weiterhin veröffentlicht werden sollen.

Allerdings sieht die Beschlusskammer aufgrund des Wegfalls der Bandbreitenbegrenzung und der technischen Vergleichbarkeit beider Produkte gegenüber der vorherigen Regulierungsverfügung derzeit den folgenden Änderungsbedarf:

5.1.1. Änderungsverpflichtung aufgrund Wegfalls der Bandbreitenbegrenzung

Vor dem Hintergrund, dass die Beschlusskammer aufgrund der Ergebnisse der Marktanalysen und der Datennacherhebung erwägt, die bisherige Bandbreitengrenze aufzugeben, würden die Standardangebote BK2c-18/004 sowie BK2c-19/008 ab Geltung der zukünftigen Regulierungsverfügung für den Markt 2 in ihren Produktleistungsbeschreibungen nicht (mehr) alle bestellbaren Bandbreiten abbilden. Die Standardangebote BK2c-18/004 sowie BK2c-19/008 wären hinsichtlich der bestellbaren Bandbreiten zu ändern.

5.1.2. Zukünftige Zusammenführung auf ein einheitliches Standardangebot

Sollte über die bloße Ergänzung der bestellbaren Bandbreiten hinaus zukünftig auch in weiteren Punkten noch ein Änderungsbedarf für die Standardangebote CFV 2.0 und VPN 2.0 bestehen, erwägt die Beschlusskammer die TDG zu verpflichten, die Standardangebote im Zuge der Änderungen auf ein einheitliches Standardangebot für beide Produkte zusammenzuführen.

Die Zusammenführung der beiden Standardangebote auf ein einheitliches Standardangebot erscheint aus Sicht der Beschlusskammer zweckmäßig. Sie dient insbesondere der Verfahrensökonomie sowie der Vermeidung von abweichenden Vertragsregelungen trotz technischer Vergleichbarkeit der betroffenen Produkte.

Da die Laufzeit der beiden Standardangebote noch andauert, während die Bildung eines einheitlichen Vertragswerks ein Änderungsverfahren erforderte, wäre eine Zusammenführung im Sinne der Verfahrensökonomie jedoch erst dann angedacht, wenn die Standardangebote aufgrund eines zukünftigen Änderungsbedarfs ohnehin geändert werden. Die beabsichtigte Ergänzung der bestellbaren Bandbreiten bietet für eine Zusammenführung der Standardangebote hingegen noch keinen Anlass, weil diese Ergänzung allein aus Gründen der Vollständigkeit erfolgt und im Übrigen die Standardangebote unberührt lässt.

5.2. Standardangebotsverpflichtungen für die übrigen Zugangsleistungen

Die Beschlusskammer beabsichtigt nach dem Stand der derzeitigen Überlegungen, auch für die Zugänge, die in den Ziffern 1.3 bis 1.6 und Ziffer 2 des nachfolgenden Tenors aufgeführt sind, eine Standardangebotsverpflichtung aufzuerlegen.

6. Entgeltregulierung

6.1.1. Vorabregulierung

Die Beschlusskammer erwägt, von der nach § 39 Abs. 2 S. 3 TKG eröffneten Möglichkeit, den Maßstab der Entgeltgenehmigung für den Fall der Auferlegung der Entgeltgenehmigungspflicht im Rahmen der Regulierungsverfügung festzulegen, bei den marktgegenständlichen Vorleistungsprodukten, Gebrauch zu machen. Hiermit soll der Regulierungsaufwand reduziert und die Planungssicherheit der Betroffenen verbessert werden.

Die Beschlusskammer beabsichtigt, Entgelte für die Gewährung des Zugangs zu marktgegenständlichen Zugangsprodukten einer Vorabgenehmigungspflicht insbesondere am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu unterwerfen.

Anders als noch nach der bisherigen Regulierungsverfügung (BK2a-16/002) erwägt die Beschlusskammer, die Entgelte für die Leistung VPN 2.0 der strengen Entgeltkontrolle zu unterwerfen. Es hat sich gezeigt, dass das Produkt VPN 2.0 gegenüber CFV 2.0 größere Flexibilität gewährt und damit ein zentrales Marktprodukt ist, bei dem die TDG bei einer nur nachträglichen Entgeltkontrolle deutlich missbräuchlich überhöhte Entgelte verlangt hat (vgl. Urteile des VG Köln vom 16.04.2025 21 K 3853/22 und 21 K 5241/22).

Ferner wird erwogen, den Zugang zu baulichen Anlagen einer Vorabregulierung und hierbei dem gleichen Kontrollmechanismus zu unterwerfen, der auch im Massenmarkt Nr. 1 für diese Vorleistungen zur Anwendung gelangt.

6.1.2. Nachträgliche Entgeltkontrolle

Für die Entgelte für den Zugang zur unbeschalteten Glasfaser soll nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen in der Beschlusskammer demgegenüber die Unterwerfung unter den gesetzlichen Maßstab des § 37 TKG i.V.m. mit der anlassbezogenen Kontrolle ausreichend sein. Anders als bei den direkt marktgegenständlichen Vorleistungsprodukten erachtet die Beschlusskammer aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bei diesen bislang nicht regulierten Entgelten eine rein nachträgliche Entgeltkontrolle für ausreichend.

7. Skizzierung eines Tenors auf Basis des aktuellen Erkenntnisstandes der Beschlusskammer für Abhilfemaßnahmen für eine Vorabdiskussion

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen stellt die Beschlusskammer auf Basis des derzeitigen Erkenntnisstandes den nachfolgenden Tenor mit zur Vorabdiskussion über die möglichen neuen Vorabverpflichtungen:

- Die Beschlusskammer erwägt, gegenüber der TDG sowie den mit ihr verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen die auf der Vorleistungsebene für dedizierte Kapazitäten die ihr mit Beschluss BK2a-16/002 R vom 18.12.2018 in der Fassung vom 31.07.2023 (BK2b-21/004) auferlegten Verpflichtungen wie folgt beizubehalten, aufzuerlegen bzw. zu ändern:
- Die Beschlusskammer erwägt, die TDG sowie die mit ihr verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen zu verpflichten, auf dem regulierungsbedürftigen bundesweiten Markt für dedizierte Kapazitäten (Markt 2 der Empfehlung (EU) 2020/2245 der Kommission vom 18. Dezember 2020 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 8750))

    1. anderen Unternehmen auf Nachfrage Zugang zu bestehenden und/oder zumutbar ausbaubaren

        1.1 CFV Ethernet 2.0 sowie zu dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden, zu gewähren sowie

        1.2 Wholesale Ethernet VPN 2.0 sowie zu dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden, zu gewähren sowie

        1.3 Wholesale Ethernet Premium 2.0 Classic/ Flex sowie zu dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden, zu gewähren sowie

        1.4 Wholesale Ethernet Premium 2.0 Collect sowie zu dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden, zu gewähren sowie

        1.5 sonstigen etwaigen substitutiven hochqualitativen (Ethernet- und Bitstrom-) Zugangsprodukten, die mindestens den Spezifikationen des NGA-Forums bzw. des MEF für Produkte der Kategorie 2, die im Geltungszeitraum dieser Entscheidung erstmalig oder erneut auf dem Markt angeboten werden, sowie zu

dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden, zu gewähren sowie,

1.6 unbeschalteten Glasfasern (Dark Fibre) zum Zweck des Aufbaus und Betriebs von Netzen mit sehr hoher Kapazität an festen Standorten für marktgegenständliche hochqualitative Zugangsleistungen unter Ausnahme des Zugangs zu unbeschalteten Glasfasern zum Zwecke der Anbindung von Mobilfunkbasisstationen zu gewähren, wobei sie eine angemessene Betriebsreserve vorhalten und ihren Eigenbedarf vorrangig befriedigen darf;

2. anderen Unternehmen auf Nachfrage Zugang zu Kabelkanalanlagen zum Zweck des Aufbaus und Betriebs von Netzen mit sehr hoher Kapazität an festen Standorten für marktgegenständliche hochqualitative Zugangsleistungen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten zu gewähren, wobei sie eine angemessene Betriebsreserve vorhalten und ihren Eigenbedarf vorrangig befriedigen darf;

3. anderen Unternehmen zum Zwecke des Zugangs zum Netz der Betroffenen auf dem gemäß Festlegung regulierungsbedürftigen Markt Kollokation zu ermöglichen sowie im Rahmen dessen Nachfragern bzw. deren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren; im Rahmen der Erfüllung der Verpflichtung zur Kollokationsgewährung Kooperationsmöglichkeiten in der Weise einzuräumen, dass zum Zugang berechtigte Unternehmen ihre jeweils am gleichen Standort bei der Betroffenen angemieteten Kollokationsflächen miteinander verbinden können, indem ein Unternehmen einem oder mehreren anderen Unternehmen den Zugang zu seinen selber bereitgestellten oder angemieteten Übertragungswegen gewähren kann,

4. andere Unternehmen bei der Zugangsgewährung nicht zu diskriminieren, wobei

4.1 Vereinbarungen über Zugänge gemäß Ziffern 1 bis 3 auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sein müssen, einen gleichwertigen Zugang gewähren, der in Bezug auf Funktionsumfang und Preis mindestens jenem vergleichbar ist, den sich die Betroffene selbst intern – wenn auch möglicherweise mit unterschiedlichen Systemen und Prozessen – bereitstellt und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen müssen, und

4.2 darüber hinaus Zugänge gemäß Ziffern 1.1 bis 1.5 internen wie externen Zugangsnachfragern Zugangsprodukte und -dienste zu denselben Bedingungen, einschließlich Entgelten und Dienstumfang, innerhalb derselben Fristen, unter Verwendung derselben Systeme und Prozesse und mit gleicher Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit bereitzustellen sind (Prinzip der Gleichwertigkeit des Inputs, Equivalence of Input, EoI),

5. den betroffenen Zugangsnachfragern auf Anforderung und der Beschlusskammer ohne gesonderte Aufforderung vierteljährliche Auswertungen nebst Berechnungsmethode über die grundlegenden Leistungsindikatoren für die auf Basis der Standardangebote nachfolgenden Elemente der Leistungserbringung – soweit sie Bestandteil des Zugangsprodukts sind – für sich selbst und Dritte in einer Form zu überlassen, die Rückschlüsse auf die Einhaltung der Verpflichtung nach Ziffer 4 ermöglichen:

   a. Bestell- und Bereitstellungsprozess (auch für bauliche Anlagen)
      - Anzahl der Auftragseingänge;
      - Dauer der wesentlichen Prozessschritte, inkl. Kategorisierung gemäß den jeweiligen Fristen;

- Einhaltung der Fristen oder Termine, inkl. Häufigkeit und Dauer der Verzögerungen, Häufigkeit der Terminverschiebungen und Unterscheidung nach Verzögerungsursachen;
- Häufigkeit des Abbruchs des Bestell- und Bereitstellungsprozesses, inkl. Unterscheidung nach Verfahrensstadium sowie Abbruchursachen;

b. Dienstequalität (ausgenommen bauliche Anlagen)
   - Darstellung der technischen Qualitätsparameter, inkl. Kategorisierung gemäß den jeweiligen Qualitätskategorien;
   - Dauer des Ausfalls von wesentlichen Netzelementen;
   - Häufigkeit von Störungen des Zugangs; inkl. Wiederholungsstörungen und Bereitstellungsstörungen;

c. Fehlerbehebungszeiten (ausgenommen bauliche Anlagen)
   - Dauer des Entstörungsprozesses, inkl. Kategorisierung gemäß den jeweiligen Fristen und Unterscheidung nach dem Erfordernis von Außendienstterminen;
   - Einhaltung der Fristen, inkl. Häufigkeit und Dauer der Verzögerungen und Unterscheidung nach Verzögerungsursachen.

6. die diskriminierungsfreie Zugangsgewährung nach Ziffer 4 auch hinsichtlich der Entgelte sicherzustellen und nachprüfbar zu machen, indem sie zur Ermöglichung der Prüfung von diskriminierenden Verhaltensweisen folgende Informationen für den jeweiligen Kalendermonat erfasst und auf Anforderung der Bundesnetzagentur vorlegt:

   6.1 die Bereitstellungs-, Überlassungs-, Kündigungs- und Wechselpreise für hochqualitative Endkundenprodukte einschließlich unmittelbar oder mittelbar gewährter Preisnachlässe,

   6.2 die abgesetzten Mengen an hochqualitativen Endkundenprodukten,

   6.3 die Verteilung der hochqualitativen Endkundenprodukte auf die angebotenen Bandbreiten,

   6.4 die durchschnittliche Verweildauer von Nachfragern hochqualitativer Endkundenprodukte,

   6.5 die Zusatzkosten für hochqualitative Endkundenprodukte (u.a. Marketing, Kundenservice, Entstörung),

   6.6 den Umfang und die wertmäßige Abschätzung der Bündelvorteile, die bei einer Kombination von Festnetz- mit Mobilfunkverträgen gewährt werden sowie den Umfang werthaltiger Zugaben zur Kundengewinnung und von Retentionsmaßnahmen,

   6.7 die Verteilung der Übergabeanschlüsse (1G, 10G, 100G), sowie

   6.8 bei hochqualitativen Endkundenprodukten, die mit Mobilfunkleistungen kombiniert angeboten werden, die jeweils Mobilfunkdatenübertragungsraten sowie die jeweiligen durchschnittlichen Mobilfunkdatenverbrauchsraten,

   6.9 repräsentative aktuelle Messdaten für die von den hochqualitativen Endkundenprodukten durchschnittlich genutzten Bandbreiten im Kernnetz,

6.10 die abgesetzten Mengen der Zugangsleistungen,

7. die diskriminierungsfreie Zugangsgewährung nach Ziffer 4 auch hinsichtlich der Vertragsbedingungen sicherzustellen und nachprüfbar zu machen, indem sie zur Ermöglichung der Prüfung von diskriminierenden Verhaltensweisen ihre gültigen individualvertraglich vereinbarten Endkundenverträge, deren Vertragsgegenstand ein Endkundenprodukt ist, das auf Vorleistungsebene mit Produkten des Marktes Nr. 2 nachgebildet wird, ohne gesonderte Aufforderung vorzulegen,

8. Informationen transparent zur Verfügung zu stellen, indem

8.1 gültige Verträge über Zugänge gemäß Ziffern 1 bis 3 der Bundesnetzagentur ohne gesonderte Aufforderung und in einer öffentlichen und einer vertraulichen Fassung vorzulegen sind;

8.2 aktuelle Informationen hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit der Kapazität von Leerrohren und unbeschalteter Glasfaser und deren Lage der zentralen Informationsstelle des Bundes gemäß § 78 TKG elektronisch zur Verfügung zu stellen sind.

9. Standardangebote für Zugänge nach den Ziffern 1.1 und 1.2 und 3 zu veröffentlichen, wobei die Angaben zu den Standorten des Zugangs bzw. der Kollokation nicht veröffentlicht, sondern interessierten Unternehmen nur auf Nachfrage zugänglich gemacht werden müssen, und

9.1 die für diese Zugänge derzeit gültigen Standardangebote innerhalb von drei Monaten ab Inkrafttreten dieser Entscheidungdurch die Aufhebung der Bandbreitenbegrenzung bzw. die Einbeziehung aller Bandbreiten in die Regulierung zu ändern sind;

9.2 im Falle zukünftiger Änderungen, die über Ziffer 9.1 hinausgehen, diese zu einem einheitlichen Standardangebot für diese Zugänge zusammen zu führen sind.

10. Standardangebote für die folgenden Zugänge zu veröffentlichen, wobei die Angaben zu den Standorten des Zugangs nicht veröffentlicht, sondern interessierten Unternehmen nur auf Nachfrage zugänglich gemacht werden müssen:

10.1 Zugänge nach den Ziffern 1.3 und 1.4;

10.2 Zugänge nach den Ziffern 1.6;

10.3 Zugänge nach der Ziffer 2.

11. Standardangebote für Zugänge nach Ziffer 1.5 nachdem diese erstmalig oder erneut auf dem Markt angeboten werden, zu veröffentlichen, wobei die Angaben zu den Standorten des Zugangs nicht veröffentlicht, sondern interessierten Unternehmen nur auf Nachfrage zugänglich gemacht werden müssen.

12. dass die Entgelte für die Gewährung der Zugänge

12.1 nach Ziffern 1.1. bis 1.5 und 3. der Genehmigung nach Maßgabe der § 39 Abs. 1 Nr. 2 TKG unterworfen bleiben bzw. werden sowie

12.2 nach Ziffer 2 nach Maßgabe der §§ 39 ff. TKG genehmigen zu lassen

12.3 nach Ziffer 1.6 der Regulierung nach § 37 TKG unterworfen.

Zu diesem Eckpunktepapier wird Gelegenheit zur Stellungnahme **bis Freitag, den 09.01.2026**, gegeben.

Etwaige Stellungnahmen sollen auf dem Postweg an die Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 2, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder elektronisch an BK2-Postfach@BNetzA.de jeweils unter Angabe des Aktenzeichens BK2-25/004 gesendet werden.

Sofern Ihre Stellungnahme Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, fügen Sie bitte eine öffentliche Fassung Ihrer Stellungnahme ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei. Wenn Sie keine öffentliche Fassung beifügen, wird davon ausgegangen, dass Ihre Stellungnahme keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, vgl. § 216 TKG.

Sollten in Ihrer Stellungnahme ferner personenbezogene Daten enthalten sein, wird darum gebeten, entweder eine schriftliche (bzw. elektronisch erfolgende) Einwilligung zur Offenlegung von demjenigen vorzulegen, dessen personenbezogenen Daten enthalten sind. Sofern eine solche Einwilligung nicht erteilt wird, wird gebeten, die personenbezogenen Daten ebenfalls zu schwärzen.

Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen wird die Beschlusskammer den Entwurf einer Regulierungsverfügung fertigstellen und diesen im üblichen, gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen national konsultieren und anschließend der Europäische Kommission, GEREK und den nationalen Regulierungsbehörden der übrigen Mitgliedsstaaten zur Ermöglichung von Stellungnahmen übermitteln. Im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahrens wird noch einmal eine öffentliche mündliche Verhandlung über den Konsultationsentwurf durchgeführt werden.