

BREKO | Invalidenstraße 91 | 10115 Berlin

Per Mail: BK3-Konsultation@BNetzA.de

Bundesnetzagentur Für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post &
Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Frau Vorsitzende Judith Schölzel
Im Tulpenfeld 4
53113 Bonn

BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Tel.: +49 30 58580 418
kind@brekoverband.de

23.Oktober 2026

BK3-22/018

Konsultationsentwurf zur 2.Teilentscheidung im Standardangebotsverfahren FBA

Sehr geehrte Frau Schölzel,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 11.09.2026 einen Konsultationsentwurf zur 2.Teilentscheidung im Überprüfungsverfahren zum FBA-Standardangebot der Telekom veröffentlicht. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer weitere Stellungnahme und führen zum Konsultationsentwurf wie folgt aus.

I. Vorbemerkung

„Fiber Broadband Access“ (FBA) stellt die zentrale Vorleistung für den Zugang zum FTTB/FTTH-Netz der Betroffenen dar. Verfügte die Betroffene zu Beginn dieses Verfahrens im Jahr 2022 noch über eine überschaubare Menge an FTTB/H-Anschlüssen, so ist sie inzwischen mit knapp 4 Mio. Anschlüssen HC¹ ein relevanter Player im deutschen Glasfasermarkt. Daneben besteht weiterhin die überragende Marktstellung der Betroffenen bei der Kupfer-Infrastruktur, mit den entsprechenden

¹ Quelle: BREKO-Marktanalyse 2026

Marktmachtübertragungspotenzialen. Vor diesem Hintergrund ist eine Verfahrensdauer von über vier Jahren für das Standardangebotsverfahren FBA nicht akzeptabel. Das FBA-Standardangebot der Betroffenen bestimmt dabei nicht nur das Verhältnis der Betroffenen zu ihren Vorleistungsnachfragern, sondern strahlt darüber hinaus in den gesamten Markt aus, wie z.B. auch die Arbeit der „PG Open Access“ im Gigabitforum gezeigt hat.

Die Bundesnetzagentur betont zu Recht immer wieder die Notwendigkeit stabiler und berechenbarer Rahmenbedingungen als Voraussetzung für Investitionen in Glasfasernetze. Sie sollte daher auch das Ihre tun, um durch entsprechende organisatorische Maßnahmen eine zügige Verfahrensführung und angemessene Verfahrensdauern zu garantieren. Eine Verfahrensdauer von mehr als vier Jahren ist inakzeptabel.

Insgesamt ist zunächst zu konstatieren, dass der Entwurf zur 2. Teilentscheidung in einigen Punkten zu Verbesserungen geführt hat. Das gilt insbesondere für die Einführung neuer Vertragsstrafen, z.B. zur Bereitstellung von Verfügbarkeitsinformationen, bzw. die Modifizierung bereits bestehender Vertragsstrafen.

Allerdings sind wesentliche Punkte weiter nicht befriedigend gelöst. Mit Blick auf die sehr wettbewerbsrelevante „Nachbildbarkeitsthematik“ ist es sogar zu einem erheblichen Rückschritt im Vergleich zur 1. Teilentscheidung gekommen.

II. Notwendige Korrektur einzelner Punkte

Um ein den Kriterien des § 29 Abs.2 TKG genügendes Standardangebot zu gewährleisten, sind noch an verschiedenen Stellen Korrekturen erforderlich.

1. Hauptvertrag

a) Nachbildbarkeitsklausel

In Ziffer 1.9 des Tenors zur 1. Teilentscheidung hatte die Beschlusskammer die Betroffene zur Aufnahme einer Regelung zur Nachbildbarkeit des Endkundenangebotes verpflichtet. An dieser Verpflichtung hält die Beschlusskammer in der 2. Teilentscheidung unverständlicherweise nicht fest. Die Nachbildbarkeit der Endkundenentgelte ist der zentrale Baustein im

Nichtdiskriminierungskonzept der Regulierungsverfügung BK-3-19/20 (vgl. insbesondere die Ausführungen unter Ziffer 3.4.2.1.1. ab S.220 der Beschlussbegründung). Indem die Beschlusskammer in der 2. Teilentscheidung auf die Anforderung einer bilateralen Vereinbarung des Nachbildbarkeitsmaßstabs verzichtet, eröffnet sie einen erheblichen Missbrauchsspielraum zugunsten des marktbeherrschenden Unternehmens. Wir haben wenig Zweifel daran, dass die Betroffene diesen Missbrauchsspielraum früher oder später nutzen wird.

Die Begründung der Beschlusskammer für den Verzicht auf die Nachbildbarkeitsanforderung in der 2. Teilentscheidung (S.41) vermag nicht zu überzeugen. Die Beschlusskammer geht unzutreffenderweise davon aus, dass die Nachbildbarkeitsklausel gegen § 29 Abs.8 Nr.2 TKG verstößt, weil es um eine „entgeltrelevante Regelung“ handle. Diese Formlierung legt bereits ein falsches Verständnis der Beschlusskammer mit Blick auf § 29 Abs.8 S.2 TKG nah. Dort geht es nicht darum, dass eine Regelung in irgendeiner Weise „entgeltrelevant“ ist. Vielmehr verweist § 29 Abs.8 S.2 TKG explizit auf die Entgeltregulierung nach Abschnitt 3 des TKG. Durch die Nachbildbarkeitsklausel werden aber keine Entelte reguliert. Vielmehr handelt es sich um eine Regelung zur Sicherung von Verfahrensrechten, Transparenz und Nichtdiskriminierung als wesentlichem Baustein der Regulierungsverfügung BK-3-19/20. Würde man jede im weitesten Sinne „entgeltrelevante“ Regelung aus dem Standardangebot herausnehmen, bliebe kaum noch etwas übrig, was sicher nicht Sinn und Zweck des § 29 Abs.8 S.2 TKG sein soll und von der Beschlusskammer an anderer Stelle, z.B. bei den Kündigungsregelungen, richtigerweise auch nicht so gehandhabt wird.

Nicht zu überzeugen vermag auch der Hinweis der Beschlusskammer auf § 69 TKG und die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen. Der Beschlusskammer dürfte bekannt sein, dass sich solche Ansprüche faktisch kaum durchsetzen lassen – schon gar nicht innerhalb eines halbwegs akzeptablen Zeitraums. Insofern schützt dieser Verweis die Vorleistungsnachfrager in keiner Weise vor einem missbräuchlichen Verhalten der Betroffenen.

Die komplette Kehrtwende der Bundesnetzagentur bei der Aufnahme einer Nachbildbarkeitsregelung ist aber auch in anderer Hinsicht inkonsequent. Erst im September 2026 hat die Bundesnetzagentur *„Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote“* zur Kommentierung veröffentlicht. Im Zentrum der Überlegungen der Bundesnetzagentur steht dabei das

„Nachbildbarkeitskonzept“ (komplette Ziffer 3 der „Orientierungspunkte“).

Die Veröffentlichung der Orientierungspunkte erfolgt offensichtlich im Vorgriff auf die vor allem seitens der Bundesnetzagentur geforderte Aufnahme eines (im Übrigen gemeinschaftsrechtswidrigen) § 22a in das TKG. Die Vorschrift soll eine umfangreiche Regulierung nicht-marktbeherrschender Betreiber ermöglichen. Diese Unternehmen dürfen also nicht unbedingt darauf vertrauen, dass die Bundesnetzagentur sie ähnlich nachsichtig behandeln wird wie die Betroffene im Standardvertragsverfahren und müssen daher mit der Auferlegung einer Nachbildbarkeitsverpflichtung rechnen (sofern der Gesetzgeber nicht noch in letzter Minute auf die Aufnahme einer EU-rechtswidrigen Regelung in das TKG verzichtet). Nicht-marktbeherrschende Unternehmen ohne Marktmachtübertragungspotenzial würden damit ggf. intensiver reguliert als die marktmächtige Betroffene, was sowohl die wettbewerbsfördernde Intentionen sowohl des TKG als auch der gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen auf den Kopf stellen würde.

Die hier vorgetragenen Argumente führen zwingend zu einer Beibehaltung der Anforderungen aus der 1. Teilentscheidung. Die Beschlusskammer sollte daher eine Nachbildbarkeitsklausel festlegen.

b) Kündigung des Vertrages im Falle eines Wegfalls der Zugangsverpflichtung

Zwar ist es im Laufe des Verfahrens gelungen, die Kündigungsfrist für den Fall eines Wegfalls der Zugangsverpflichtung in Ziffer 15.2. HV von 6 auf 12 Monate anzuheben, allerdings ist auch dieser Zeitraum nicht ausreichend. Wie die bisherigen Erfahrungen etwa im Bereich der All-IP-Umstellung oder im Bereich der CFV gezeigt hat, ist bereits der Wechsel von Vorleistungen innerhalb des Telekom-Kosmos komplex. Sofern die Betroffene nicht mehr zur Zugangsgewährung verpflichtet wäre, wäre ggf. der Wechsel auf einen anderen Vorleistungsanbieter erforderlich.

Zwar ist zu erwarten, dass ein Wechsel des Vorleistungsanbieters in Zukunft deutlich öfter vollzogen wird und sich die entsprechenden Prozesse einspielen werden, gleichwohl sollte bei der Regelung der Kündigungsfrist im Falle des Wegfalls der Zugangsverpflichtung eine deutlich großzügigere Lösung gefunden werden, um jegliches Risiko zu vermeiden, dass Vorleistungsnachfrager ihre Kunden nicht mehr versorgen können.

2. Anhang C: Commitmentmodell

Der BREKO bleibt dabei, dass eine Korrektur des wettbewerbsbeeinträchtigenden Commitmentmodells in diesem Standardvertragsverfahren möglich und erforderlich ist. Auch diese Korrektur hat die Beschlusskammer bereits in der 1. Teilentscheidung unter Hinweis auf den Vorrang der Entgeltregulierung nach § 29 Abs.8 TKG abgelehnt. Allerdings wird dieses Argument in der 1. Teilentscheidung wiederum nicht konsequent gehandhabt, da die Beschlusskammer die Reziprozitätsanforderung in Anhang C, Ziffer 15 gestrichen hat.

Auch hier ist der Blick der Beschlusskammer auf § 29 Abs.8 TKG zu pauschal. Die seitens des BREKO geforderte Änderung betraf – genau wie das Reziprozitätserfordernis – nicht die Höhe der Commitmententgelte, sondern die Aufnahme einer Öffnungsklausel zugunsten anderer Glasfaseranbieter, wie sie auch schon im Vorgängermodell („Kontingentmodell“) durch die Bundesnetzagentur durchgesetzt wurde. Zudem ist der sog. „Umbrella“, der die Verrechnung zwischen kupferbasierten und glasfaserbasierten Anschlüssen innerhalb des Modells ermöglicht, zu streichen.

Es ist außerhalb der Bundesnetzagentur (z.B. beim Bundeskartellamt, der Monopolkommission, beim BMDS und auch beim WIK) völlig unstrittig, dass diese Konstruktion des Commitmentmodells eine marktverschließende Wirkung hat und damit dem wettbewerblichen Glasfaserausbau in Deutschland schadet. Die Regelung verletzt aber auch die Grundsätze der Chancengleichheit, Billigkeit und Rechtzeitigkeit zulasten der Vorleistungsnachfrager, weil sie - anders als beim Vorgängermodell („Kontingentmodell“) - auch dort keine Flexibilität zum nachteilsfreien Wechsel auf glasfaserbasierte Vorleistungen Dritter haben, wo die Telekom selbst kein Glasfasernetz aufbaut. Die Vorleistungsnachfrager stecken in diesen Regionen mit ihren Commitments damit langfristig in der „Kupfer-Falle“.

Es ist zu festzuhalten, dass die Bundesnetzagentur diese an vielen Stellen sehr wettbewerbsrelevante Thematik seit Jahren zwischen den verschiedenen Verfahren hin und her schiebt, ohne sie zu lösen. Das Standardvertragsverfahren bietet einen weiteren Anlass dazu. Allerdings entsteht auch bezüglich der laufenden Missbrauchsanträge verschiedener Unternehmen

inzwischen der Eindruck, dass die Bearbeitung eher schleppend erfolgt.

3. Anhang D: Verfügbarkeitsinformationen

Bereits in unserem Schriftsatz vom 07.11.2025 hatten wir auf die hohe Bedeutung der Qualität der Verfügbarkeitsdaten hingewiesen, die die Grundlage für eine rechtzeitige und chancengleiche Vermarktung von FTTB/H-Anschlüssen durch die Vorleistungsnachfrager bilden.

Wir hatten weiter darauz hingewiesen, dass die an die Qualität der Verfügbarkeitsdaten der Betroffenen zu stellenden hohen Anforderungen deutlich verfehlt werden. Wir begrüßen, dass die Beschlusskammer durch die Einführung von Vertragsstrafen in Anhang A, diesbezüglich Abhilfe schaffen möchte.

Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn die erforderliche Datenqualität auch prozessual abgesichert würde. Hierzu wäre es erforderlich, die Abfrage von Verfügbarkeitsdaten zu einem konsequenten Eol-Ansatz weiterzuentwickeln, bei dem für die Vorleistungsnachfrager und den Vertrieb der Betroffenen sowie die mit dieser verbundenen Unternehmen dieselben Korrekturzeiten und Korrekturprozesse gelten. Weiter ist ein regelmäßiges Clearing der Daten erforderlich.

4. Anhang G:

a) Einführung einer neuen Schnittstelle

Bereits in unseren ersten Stellungnahmen im Standardangebotsverfahren haben wir darauf hingewiesen, dass das Standardangebot für die Einführung der im AK/SPRI erarbeiteten TMF-basierte neuen Schnittstelle („FIT“) offen gehalten werden muss. Hierzu sollte eine entsprechende Regelung in Ziffer 1 Anhang G aufgenommen werden, nach der die Betroffene ein mit zeitlichen Zielen hinterlegtes Umsetzungskonzept als Ergänzung des FBA-Standardangebots vorlegen und dieses dann unter Berücksichtigung der Interessen der FBA-Nachfrager abstimmen wird.

b) Monitoring des Wechsels von kupferbasierten Vorleistungen auf FTTB/H-basierte Vorleistungen

In der 2. Teilentscheidung hat die Beschlusskammer der Betroffenen in Anhang G Ziffer 5 eine Monitoring-Verpflichtung über alle in einem Monat abgeschlossene Bereitstellungen, die auf einem Wechsel von einem regulierten Vorleistungsprodukt der Betroffenen beruhen und bei denen das Zielprodukt eine FB-Access FTTH/FTTB CuDA-Leistung ist, aufgegeben.

Neben den seitens der Beschlusskammer für die Monitoring-Verpflichtung vorgetragenen Gründen, ist diese auch erforderlich, um eine missbräuchliche Umgehung der Regelung zur Kupfer-Glas-Migration in § 34 TKG zu erkennen und zu unterbinden. Eine solche missbräuchliche Umgehung wäre dann anzunehmen, wenn sich aus dem Monitoring Anhaltspunkte ergeben, dass die Betroffene bestimmte KVz schlicht „leerräumt“. Die Beschlusskammer weist den Einwand der Betroffenen, ein solches Monitoring sei für sie zu aufwändig dabei zu Recht zurück (S.180f.). Es ist nicht erkennbar, wodurch der Betroffenen ein besonderer Aufwand entstehen soll, wenn sie lediglich die Migration zwischen den eigenen Netzen erfassen soll.

Wir bitten um Berücksichtigung der in dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte und stehen für einen vertiefenden Austausch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Benedikt Kind

Leiter Grundsatzfragen Regulierung