



Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V.

BREKO | Invalidenstraße 91 | 10115 Berlin

**Per Mail: 115-Postfach@BNetzA.de**

Bundesnetzagentur Für Elektrizität, Gas, Telekom-  
munikation, Post & Eisenbahnen

Referat 115

Im Tulpenfeld 4

53113 Bonn

BREKO Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V.  
Invalidenstraße 91  
10115 Berlin



**23. März 2026**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Bundesnetzagentur hat am 25. Februar 2026 ein „Eckpunktepapier zum Verfahren Marktdefinition und Marktanalyse im Festnetzmassenmarkt“ (Markt Nr.1) veröffentlicht und zur Konsultation gestellt. Das Konsultationspapier sieht eine Beibehaltung des einheitlichen Ansatzes bei der sachlichen Marktabgrenzung und für den hier relevanten Vorleistungsmarkt erstmals eine Differenzierung des räumlich relevanten Marktes in drei Teilmärkte. Zudem ist als neue Vorleistung in Markt Nr.1 die Einführung des Zugangs zur Glasfaser-TAL beabsichtigt.

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) begrüßt zunächst, dass die Bundesnetzagentur das beabsichtigte Vorgehen bei der Marktdefinition und Marktanalyse zu Markt Nr.1 vorab in einem Eckpunktepapier skizziert und mit dem Markt erörtert. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme und führen zum Eckpunktepapier wie folgt aus.

## **I. Einleitung**

Der BREKO sieht die in dem Eckpunktepapier dargestellten Maßnahmen insgesamt äußerst kritisch. Das betrifft sowohl die geplante Differenzierung des räumlich relevanten Marktes als auch die Einführung der Glasfaser-TAL als Teil des Vorleistungsmarktes für den Festnetzmassenmarkt.

---

Unser Hauptkritikpunkt ist dabei die sehr hermetische Herangehensweise der Bundesnetzagentur. Die Behörde blendet bei ihrer Betrachtung die infolge einer klar erkennbaren Marktmacht-übertragungsstrategie der Telekom kritische Wettbewerbssituation ebenso aus wie das derzeit sehr schwierige Investitionsklima. Ebenso befasst sich die Bundesnetzagentur in dem Eckpunktepapier weder mit den Auswirkungen ihrer beabsichtigten Entscheidung (z.B. bei der Kupfer-Glas-Migration) noch mit deren regulatorischen Voraussetzungen (z.B. Commitmentmodell).

Selbstverständlich ist den Mitgliedsunternehmen des BREKO bewusst, dass im Verlauf des Regulierungszyklus und mit fortschreitendem Glasfaserausbau eine regionalere Betrachtung der Märkte erfolgen wird. Jedoch kann eine Entscheidung von dieser Tragweite nicht aus dem „regulierungstheoretischen Elfenbeinturm“ heraus getroffen werden, sondern muss vor dem Hintergrund der aktuellen Wettbewerbssituation und der wahrscheinlichen Effekte auf Investitionen beurteilt werden.

Zum anderen müsste eine derart grundlegende Veränderung der regulatorischen Parameter mit einer schlüssigen Methodik und überzeugenden Argumenten unterlegt werden, was aber im Eckpunktepapier nicht der Fall ist.

## II. Aktuelle Wettbewerbssituation

Sowohl im Eckpunktepapier selbst als auch in der Anhörung vom 16. März 2026 hat die aktuelle Wettbewerbssituation für die Bundesnetzagentur offenbar keine Rolle gespielt.

Diese ist gekennzeichnet durch eine klar erkennbare Marktmachtübertragungsstrategie der Telekom, die verschiedene Komponenten gekennzeichnet, die – jede für sich, vor allem aber in ihrem Zusammenwirken - die Glasfaser ausbauenden Drittbetreiber in wettbewerbswidriger Weise beeinträchtigt:

- Durch die **Sogwirkung ihrer Commitmentmodelle** entzieht die Telekom den Drittnetzbetreibern systematisch ein erhebliches Kundenpotenzial der endkundenstarken Vorleistungsnachfrager. Selbst soweit diese bei Drittnetzbetreibern Vorleistungen einkaufen sind diese großen Nachfrager wegen der starken Bindungswirkung des Commitmentmodells der Telekom nicht in der

---

Lage, vergleichbare Mindestabnahmemodelle mit anderen Glasfaser ausbauenden Betreibern abzuschließen. Wegen des sog. „Umbrellas“ können die endkundenstarken Vorleistungsnachfrager auch dort keine Kunden vom Kupfernetz der Telekom auf alternative Glasfasernetze migrieren, wo die Telekom gar kein eigenes Glasfasernetz ausbaut. Zu berücksichtigen ist auch die lange Laufzeit der Commitments. Die Commitmentmodelle laufen bereits seit 5 Jahren (ohne dass die Bundesnetzagentur bisher dagegen eingeschritten wäre) und haben noch eine Restlaufzeit von weiteren 5 Jahre plus 3 Jahre Nachlaufzeit.

- Dadurch, dass die Telekom den **Einkauf bitstrombasierter Vorleistungen** auch dann **verweigert**, wenn ihr ein marktgängiges Bitstromvorprodukt angeboten wird, nimmt sie sich selbst als potenziell großer Vorleistungsnachfrager aus.
- Stattdessen setzt sie aufgrund ihrer großen Nachfragemarktmacht und im Einzelfall auch **durch die Androhung von Überbau Fasermietmodelle** durch, die zum großen Teil eine völlig unausgewogene Risikoverteilung zu lasten der Vertragspartner zu wenig attraktiven Konditionen beinhalten.
- **Strategischer Überbau** der Telekom oder auch nur dessen Ankündigung schafft eine erhebliche **Verunsicherung bei Investoren** oder den Gesellschaftern kommunaler Unternehmen.
- Diese Unsicherheit wird noch dadurch verstärkt, dass die Telekom ihre eigenen **Planungen als zentraler Akteur bei der Kupfer-Glas-Migration komplett im Unklaren** lässt und offenbar jegliche Kooperation (auch mit der Bundesnetzagentur) verweigert. Sie verhält sich damit grundlegend anders als die Incumbents bei der Kupfer-Glas-Migration in den skandinavischen Ländern, in Frankreich oder Spanien, die frühzeitig und regelmäßig Transparenz über ihre diesbezüglichen Planungen hergestellt haben und den

---

Übergangsprozess praktisch abgeschlossen, jedenfalls in weiten Teilen bereits realisiert haben.

- Schließlich führt die Weigerung der Telekom (wie auch der anderen beiden etablierten Mobilfunknetzbetreiber) leistungsstarke 5G-basierte Vorleistungen anzubieten dazu, dass alternative FTTH/B-Netzbetreiber keine Bündelprodukte aus einem Glasfaseranschluss und einem 5G-Produkt anbieten können. Das ist vor allem (aber nicht nur) mit Blick auf Geschäftskunden und die Möglichkeit, sich an entsprechenden Ausschreibungen zu beteiligen, ein weiterer erheblicher Wettbewerbsnachteil für die Glasfaser ausbauenden Drittnetzbetreiber.

Die durch diese sechs Elemente geprägte Marktmachtübertragungsstrategie der Telekom scheint auch erfolgreich zu sein. Ausweislich des „Lageberichtes“ der Telekom zum 30.09.2025 lag der *„glasfaserbasierte Anteil Wholesale am Gesamtbestand mit 74,9 % um 2,3 Prozentpunkte über dem Niveau des Jahresendes 2024. Der steigende Anteil ergibt sich aus der Nachfrage nach unseren Commitment-Verträgen.“*<sup>1</sup>

Ein Paradigmenwechsel bei der Regulierung des wichtigsten Vorleistungsmarktes kann daher nicht losgelöst von der Marktmachtübertragungsstrategie der Telekom und den daraus resultierenden Folgen für den Wettbewerb betrachtet werden. Die Bundesnetzagentur verfügt bei nahezu allen oben angesprochenen wettbewerbsbeeinträchtigenden Maßnahmen der Telekom über die regulatorischen Instrumente dieser Strategie im Sinne eines fairen Wettbewerbs zu begegnen. Bei den Themen „Commitmentmodell“, „5G-Vorleistungszugang“ und „strategischer Überbau“ wäre das sogar zwingend. Da die meisten dieser Maßnahmen der Telekom in unfairer Weise auf die Netzauslastung der Glasfaser ausbauenden Wettbewerber abzielen, werden Investoren erheblich verunsichert und der weitere Glasfaserausbau verzögert.

Zumindest mit Blick auf das Thema „Kupfer-Glas-Migration“ scheint die Bundesnetzagentur die besondere Wettbewerbsproblematik inzwischen erkannt zu haben, wie das kürzlich

---

<sup>1</sup> <https://bericht.telekom.com/zwischenbericht-q3-2025/lagebericht/geschaeftsentwicklung-der-operativen-segmente/deutschland.html>

---

veröffentlichte Regulierungskonzept der Behörde zeigt. Allerdings würde die von der Bundesnetzagentur beabsichtigte Deregulierung im Teilmarkt A (Ingolstadt, Köln, München, Wolfsburg) dazu führen, dass die Telekom dort nicht mehr marktbeherrschend ist und bei der Abschaltung des Kupfernetzes – mindestens bis zum Inkrafttreten des DNA in mehreren Jahren – keinerlei Fristen oder sonstigen regulatorischen Bindungen, wie z.B. einer Vorleistungsverpflichtung, unterliegt. Auch diesen gravierenden Punkt scheint die Präsidentenkammer im Rahmen ihrer Überlegungen zur Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes Nr. 1 der EU-Märkte-Empfehlung auszublenzen.

Solange diese offensichtlichen und signifikanten wettbewerblichen Probleme nicht gelöst werden, verbietet sich jegliche Diskussion über eine Deregulierung der Telekom. Von daher **müsste die Bundesnetzagentur erst einmal durch ein entsprechendes regulatorisches Vorgehen selbst die wettbewerblichen Voraussetzungen schaffen, bevor sie die Telekom aus bestimmten Teilmärkten aus der Regulierung entlässt oder eine symmetrische Regulierung vorsieht.**

### III. Verunsicherung von Investoren

Die in den Eckpunkten angelegte Veränderung wesentlicher regulatorischer Parameter verstärkt die ohnehin schon feststellbare Verunsicherung von Investoren und Gesellschaftern. Die Eckpunkte kommen zu einer Zeit, in der das regulatorische Umfeld durch die Überarbeitung des TKG und die Arbeit am „Digital Network Act“ (DNA) ohnehin schon erheblich in Bewegung ist. Zudem ist aus Investorensicht überhaupt nicht absehbar, wie schnell aufgrund der von der BNetzA in den Eckpunkten festgelegten Kriterien weitere Städte oder Kreise aus der Regulierung herausgenommen bzw. einer symmetrischen Regulierung zugeführt werden. Hier werden Präzedenzfälle geschaffen und eine Entwicklung in Gang gesetzt, die die Bundesnetzagentur möglicherweise nur noch schwer steuern kann.

Die Aussage der Bundesnetzagentur in der Anhörung, wonach es in den kommenden 3-5 Jahren nicht vorgesehen sei, weitere regionale Teilmärkte zu deregulieren oder symmetrisch zu regulieren, ist insoweit nicht belastbar, als dass § 15 Abs. 1 TKG eine Überprüfung der Marktanalyse zu erfolgen hat, wenn der Bundesnetzagentur Tatsachen bekannt werden, die

---

nahelegen, dass die Ergebnisse der aktuellen Marktdefinition und Marktanalyse nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten auf einem Markt entsprechen. Selbst wenn die Bundesnetzagentur auf mittlere Sicht keine weitere Anpassung der regionalen Märkte planen würde, könnte die Telekom als reguliertes Unternehmen versuchen, eine entsprechende Überprüfung und Anpassung der aktuellen Marktanalyse ggf. gerichtlich durchzusetzen, wenn weitere Städte oder Kreise während der Regellaufzeit der Marktanalyse die Kriterien der Bundesnetzagentur aus dem Eckpunktepapier erfüllen. Die Telekom hat in der Anhörung bereits bekundet, dass ihr die regionale Deregulierung nicht weit genug geht.

Ebenso wenig hat die Bundesnetzagentur es alleine in der Hand, eine einmal aus der Regulierung entlassenen Markt wieder in die Regulierung zurückzuführen, wenn sich die Einschätzungen und Prognosen bei der Deregulierung eines regionalen Marktes als falsch erweisen und es zu wettbewerblichen Verwerfungen auf dem Markt kommt. Eine Re-Regulierung mag rechtlich denkbar sein, ist aber politisch – auch gegenüber der EU-Kommission, die ja an einer entsprechenden Re-Regulierung zu beteiligen wäre – nicht durchsetzbar. Gerade das von der Bundesnetzagentur angeführte Beispiel aus Rumänien sowie die Konstellation in Malta 2025 stößt bei der Kommission auf erhebliche Widerstände.

Insofern müsste sich die Bundesnetzagentur bei der Prognose hinsichtlich der Tendenz eines regionalen Teilmarktes zu einem nachhaltigen und selbsttragenden wirksamen Wettbewerb sehr sicher sein. Genau das kann sie aber aufgrund der von ihr gewählten Methodik gerade nicht sein. Auf eine „experimentelle Regulierung“ reagieren Investoren allerdings in aller Regel negativ.

#### **IV. Methodik der Bundesnetzagentur zur Abgrenzung der regionalen Teilmärkte A und B**

Während die Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier von einem weiterhin einheitlichen sachlichen Markt ausgeht, differenziert sie auf der räumlichen Ebene drei Teilmärkte, die sie unterschiedlich behandeln will.

Teilmarkt A umfasst die Städte Ingolstadt, Köln, München und Wolfsburg, die aufgrund des Drei-Kriterien-Tests nach § 11 Abs.2 TKG vollständig aus der sektorspezifischen Regulierung

---

entlassen werden sollen.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass § 11 Abs.3 TKG weitere Anforderungen an den Drei-Kriterien-Test stellt und insbesondere einen Konnex zwischen Endkunden- und Vorleistungsebene vorgibt. Nach § 11 Abs.3 Nr.2 TKG *“sind alle relevanten Wettbewerbszwänge auf Vorleistungs- und Endkundenebene”* zu betrachten. Es ist nicht erkennbar, dass die Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier diese sowie die weiteren Anforderungen des § i Abs.3 Nr.1-4 TKG in ihre Bewertung einbezogen hat. Dies wäre allerdings eine klare Fehlanwendung des Drei-Kriterien-Tests.

In Teilmarkt B, der den Kreis Segeberg umfasst, soll eine sektorspezifische Regulierung grundsätzlich möglich bleiben, allerdings soll diese symmetrisch ausgestaltet werden.

In Teilmarkt C, der alle anderen Städte und Kreise umfasst, soll es - zunächst - bei der gegenwärtigen Regulierungsintensität bleiben.

### **1. Kritik der Methodik zum Teilmarkt A**

Mit Blick auf die Feststellung einer Tendenz zu wirksamen Wettbewerb nach § 11 Abs.3 TKG stützt sich die Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier auf zwei Kriterien:

- Die Existenz von mindestens zwei weiteren Anschlussnetzen – neben dem Netz dem Anschlussnetz der Telekom – mit einer Abdeckung von mindestens 60 Prozent Homes Connected im Stadtgebiet
- Die hypothetischen Marktanteile im Rahmen einer Greenfield-Betrachtung

Beide Kriterien sind aber deutlich zu hinterfragen.

#### **a) Netzabdeckung**

Die Bundesnetzagentur schließt aus der Existenz von insgesamt drei Anschlussnetzen mit einem Abdeckungsgrad von 60 Prozent Homes Connected auf einen hinreichenden Infrastrukturwettbewerb. Diese Annahme ist allerdings aus mindestens drei Gründen nicht gerechtfertigt.

---

Zum einen bedeutet ein Abdeckungsgrad von 60 Prozent nicht, dass diese Netze notwendig parallel verfügbar sind. Das Gegenteil ist wahrscheinlich, da die Unternehmen unterschiedliche Ausbaustrategien verfolgen. So bauen nicht wenige Betreiber ihr Glasfasernetz zunächst einmal in den Stadtteilen (häufig Randlagen) aus, wo sie nicht auf ein HFC-Netz treffen. Insofern gibt es natürlich Überlappungen zwischen HFC-Netzen und FTTH/B-Netzen, diese sind aber aufgrund der gewählten Ausbaustrategie begrenzt, so dass in den wenigsten Stadtteilen tatsächlich drei parallele Anschlussnetze verfügbar sein werden. Den Eckpunkten selbst ist nicht zu entnehmen, ob die Bundesnetzagentur diesen Umstand ihre Überlegungen einbezogen und die tatsächlichen parallelen Abdeckungsgrade in den einzelnen Stadtteilen geprüft hat. In der Anhörung vom 16. März 2026 waren die Ausführungen der Bundesnetzagentur allerdings so zu verstehen, dass die Behörde es in Kauf nehmen würde, wenn eine signifikante Anzahl an Haushalten nur auf ein Netz (das Kupfernetz der Telekom) zurückgreifen könnte und zudem eine geringere Auswahl an Diensteanbietern hätte, weil der regulierte Zugang zum Netz der Telekom ja entfallen soll.

Auch die Erkenntnisse der Bundesnetzagentur zu dem Auswirkungen der Kooperation von Telekom und M-net in München auf den Infrastrukturwettbewerb bleiben im Eckpunktepapier vage.

Zweitens ist die Netzabdeckung nicht gleichbedeutend mit der Netzauslastung. Hierzu ist zu berücksichtigen, dass zwei der betrachteten Anschlussnetzbetreiber mit ihren traditionellen Technologien bereits sehr lange am Markt vertreten sind, während sich alternative Glasfasernetzbetreiber eine entsprechende Auslastung erst durch die Gewinnung von Endkunden und Vorleistungskunden erarbeiten müssen. Die Take-up-Rate bei Glasfasernetzen nimmt zwar zu, allerdings noch auf einem überschaubaren Niveau.<sup>2</sup>

Hinsichtlich der Vorleistungsnachfrager ist entscheidend zu berücksichtigen, dass die Telekom durch das nach allgemeiner Auffassung wettbewerbsschädliche Commitmentmodell<sup>3</sup>, den Vorleistungsmarkt langfristig „abräumt“. Damit wird durch eine wettbewerbswidrige Maßnahme der Telekom die Netzauslastung der alternativen Glasfaserausbauer erheblich beeinträchtigt.

---

<sup>2</sup> BREKO-Marktanalyse 2025 S.11

<https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/>

<sup>3</sup> Neben dem BREKO sehen z.B. auch das Bundeskartellamt, die Monopolkommission, das BMDS oder das WIK das Commitmentmodell der Telekom äußerst kritisch.

---

Die ausschließliche Betrachtung der Netzabdeckung ohne Blick auf die jeweilige Netzauslastung und die sie negativ beeinflussenden Faktoren greift daher zu kurz und führt nicht zu tauglichen Resultaten.

Drittens ist zu beachten, dass nicht alle der drei Anschlussnetzbetreiber Vorleistungen anbieten. Auch wenn die Bundesnetzagentur zunächst die Marktentwicklung auf dem Endkundenmarkt im Blick hat, kann diese Tatsache im Rahmen der hier einschlägigen Regulierung eines Vorleistungsmarktes nicht außer Betracht bleiben, zumal Vorleistungs- und Endkundenmarkt eng miteinander verknüpft sind. Die Kabelnetzbetreiber (und insbesondere Vodafone) bieten in aller Regel keinen Netzzugang für Dritte an. Aus der Existenz von drei Anschlussnetzen kann also nicht auf die Intensität des Wettbewerbs im Vorleistungsbereich geschlossen werden.

Die oben angeführten Aspekte zeigen, dass das seitens der Bundesnetzagentur gewählte erste Kriterium der Existenz dreier Netze die für die Feststellung der Tendenz zu einem nachhaltigem wirksamen Wettbewerb gebotene Klarheit nicht liefert.

Hinzu kommt, dass durch das Kriterium auch negative Investitionsanreize gesetzt werden. Möchte ein alternativer Glasfaserausbauer die komplette Deregulierung der Telekom in seinem Ausbaugebiet verhindern, müsste er bei einer Netzabdeckung von 59 Prozent aufhören weiterzubauen. Das wäre allerdings eine wenig wünschenswerte Folge des seitens der Bundesnetzagentur gewählten Ansatzes.

## **b) Greenfield-Marktbetrachtung**

Auch das zweite Kriterium der Bundesnetzagentur für die Feststellung der Tendenz zu wirksamen Wettbewerb - die Greenfield-Marktbetrachtung – weist mit Blick auf die (De-)Regulierung des Marktes Nr. 1 erhebliche Schwächen auf. Allerdings gibt das Eckpunktepapier wenig Hinweise darauf, wie die Bundesnetzagentur die Greenfield-Marktbetrachtung durchgeführt hat. Das wurde im Rahmen der Anhörung am 16. März 2026 auch nicht klarer.

### **aa) Anwendung des Greenfield-Ansatzes**

---

Nach Ziff. 17 der Marktanalyseleitlinien 2018 sind im Rahmen des modifizierten „Greenfield“-Ansatzes die bestehenden Marktbedingungen sowie die Marktentwicklungen zu berücksichtigen, die im Laufe des nächsten Überprüfungszeitraums zu erwarten oder abzusehen sind, wenn keine Regulierung auf der Grundlage beträchtlicher Marktmacht stattfindet.<sup>4</sup>

### **(1) Bisherige Praxis der Bundesnetzagentur**

Die Auswirkungen einer auf beträchtlicher Marktmacht beruhenden Regulierung sind daher von der Bewertung auszunehmen.<sup>5</sup> Damit ist allerdings noch nichts dazu ausgesagt, in welcher Weise die Marktanteile der Vorleistungsnachfrager den jeweiligen Netzbetreibern zugerechnet werden.

Tatsächlich hat die Bundesnetzagentur den Greenfield-Ansatz bei der Marktanteilsbetrachtung seit 2014 die Zurechnung der Marktanteile der Vorleistungsnachfragern nach unterschiedlichen Prinzipien vorgenommen.

- *Festlegung Markt Nr. 3b (2014) vom 9. Juli 2015:* Die auf Basis relevanter Vorleistungsprodukte bereitgestellten Endkundenanschlüsse wurden den jeweiligen Vorleistungsanbietern zugerechnet.<sup>6</sup>
- *Festlegung Markt Nr. 3a (2014) vom 11. Oktober 2019:* Angesichts der mittlerweile deutlich stärkeren Präsenz alternativer Netzinfrastrukturen wurde die einfache Zuordnung zum jeweiligen Vorleistungsanbieter nicht mehr als sachgerecht erachtet.<sup>7</sup> Stattdessen wurden nun zwei Zurechnungsmethoden angewendet: Zum einen wurde eine Situation in den Blick genommen, bei der die auf Grundlage der Vorleistungsregulierung bereitgestellten Anschlüsse anhand des Verhältnisses der über eigene Infrastrukturen realisierten Endkundenanschlüsse zugerechnet wurden. Dahinter steht die

---

<sup>4</sup> So auch Kommission, Explanatory Note zu den Marktanalyseleitlinien 2018, SWD (2018) 124 final, S. 5; Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, SWD (2014) 298, S. 8.

<sup>5</sup> Ziff. 74 der Marktanalyseleitlinien 2018.

<sup>6</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 9.7.2015 – Az. BK1-14-001 (öffentliche Fassung), S. 70.

<sup>7</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 196 f.

---

Überlegung, dass die aktuelle, in einer regulierten Welt im Verhältnis zu den Wettbewerbern gewählte Vermarktungsstrategie der Unternehmen auch bei einem Wegfall der Regulierung entsprechend praktiziert würde und sich die Anbieterpräferenzen der Endkunden, die sich in der regulierten Welt für einen vorleistungsbasierten Anbieter entschieden haben, in einer nicht regulierten Welt nicht erheblich von den Anbieterpräferenzen der Kunden unterscheiden, deren Anbieter das Endkundenprodukt auf Basis eigener Infrastruktur realisieren.<sup>8</sup> Zum anderen wurde auch die Situation betrachtet, in der eine Zurechnung anhand des Verhältnisses der vorhandenen Netzabdeckungen (bzw. der Erschließungsgrade) erfolgt. Damit sollen insbesondere die vorhandenen Netzkapazitäten, die zur Anbindung von derzeitigen oder zukünftigen Endkundenanschlüssen zur Verfügung, berücksichtigt werden, wobei die Annahme zugrunde gelegt wird, dass kein Anbieter die Endkunden besser anspreche als seine Konkurrenten.<sup>9</sup>

- *Festlegung Markt Nr. 3b (2014) vom 16. Dezember 2020*: Die Endkundenanschlüsse, die weder über eigene Infrastruktur noch über regulierte Vorleistungsprodukte des vorgelagerten Markts Nr. 3a realisiert werden, wurden anhand des Verhältnisses der über eigene Infrastrukturen bzw. Vorleistungen des Markts Nr. 3a realisierten bzw. realisierbaren Endkundenanschlüsse zugerechnet.<sup>10</sup> Eine vollständige Zurechnung auf das marktmächtige Unternehmen wurde nur noch als Extremszenario-Betrachtung zur Festlegung einer Obergrenze vorgenommen.<sup>11</sup>

Die Kommission hat sich in ihren Stellungnahmen im Konsolidierungsverfahren nicht zu diesen Zuschlüsselungsmethoden geäußert.<sup>12</sup> Sie waren insbesondere auch nicht Gegenstand ihrer Stellungnahme zur Festlegung für Markt Nr. 3a aus dem Jahr 2019, obwohl sich die Kommission dort ausführlich (und durchaus kritisch) mit der räumlichen Marktabgrenzung der Bundesnetzagentur auseinandergesetzt hat.<sup>13</sup> Das spricht dafür,

---

<sup>8</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 197.

<sup>9</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 198.

<sup>10</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 16.12.2020 – Az. BK 1-20/004 (öffentliche Fassung), S. 167.

<sup>11</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 16.12.2020 – Az. BK 1-20/004 (öffentliche Fassung), S. 167.

<sup>12</sup> Kommission, Stellungnahme v. 3.7.2024 – Az. C (2024) 4819 final – Sache DE/2024/2512, S. 6; Stellungnahme v. 10.12.2020 – Az. C (2020) 9179 final – Sache DE/2020/2286, S. 7; Beschl. v. 4.10.2019 – Az. C (2019) 7237 final – Sache DE/2019/2200, S. 7 ff.; Beschl. v. 17.6.2015 – Az. C (2015) 4242 final – Sache DE/2015/1735, S. 7 ff.

<sup>13</sup> Kommission, Beschl. v. 4.10.2019 – Az. C (2019) 7237 final – Sache DE/2019/2200, S. 7 ff.

---

dass die Kommission zumindest keine gravierenden Bedenken gegen die bisherige Vorgehensweise hatte, wobei allerdings auch der diskretionäre Spielraum eine Rolle gespielt haben kann, den sie den nationalen Regulierungsbehörden bei der Marktdefinition und -analyse zugesteht.

Fehlt es somit an konkreten Vorgaben der Kommission zur Zuschlüsselung der Marktanteile im Rahmen eines „Greenfield“-Ansatzes, so kann die richtige Zuschlüsselung nur aus der allgemeinen Funktion dieses Ansatzes – mit Blick auf den hier konkret zu betrachtenden Markt – abgeleitet werden.

Insgesamt zielt der modifizierte „Greenfield“-Ansatz daher auf eine sachgerechte Annäherung an die bzw. die Ermittlung der Verhältnisse auf dem Endkundenmarkt in einer nicht regulierten Welt.<sup>14</sup> Bezogen auf die Bestimmung der Marktanteile auf dem Endkundenmarkt hat das zur Folge, dass eine Annahme dazu getroffen werden muss, wem und wie die Absatzmengen auf dem Endkundenmarkt, die in einer regulierten Welt durch erworbene Vorleistungsprodukte realisiert werden, zugeordnet werden.<sup>15</sup> Es ist also eine Antwort auf die Frage zu geben, welchen Anbieter ein Endkunde wählen würde, wenn diejenigen Anbieter wegfallen würden, die ein bedingt durch die Regulierung des relevanten Vorleistungsmarkts angebotenes Vorleistungsprodukt nicht mehr beziehen könnten und folglich dem Endkunden nicht mehr wie bisher ein Zugangsprodukt anbieten könnten.<sup>16</sup>

Die Bundesnetzagentur hat dabei selbst bereits festgestellt, dass die Annahme, Kunden würden sich bei einer Neuorientierung in etwa zu den bestehenden Marktanteilen auf die im Markt verbliebenen Akteure verteilen, nicht validierbar ist.<sup>17</sup> Gegen die Belastbarkeit dieser Annahme sprechen im konkreten Fall die folgenden Aspekte.

---

<sup>14</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.7.2024 – Az. BK 1-23/002 (öffentliche Fassung), S. 107 Rn. 396; Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 195.

<sup>15</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.7.2024 – Az. BK 1-23/002 (öffentliche Fassung), S. 107 Rn. 399; Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 195.

<sup>16</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 16.12.2020 – Az. BK 1-20/004 (öffentliche Fassung), S. 161.

<sup>17</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 16.12.2020 – Az. BK 1-20/004 (öffentliche Fassung), S. 167 f.

---

## **(2) Schlussfolgerungen für den hier konkret zu betrachtenden Markt Nr.1**

Im Rahmen der letzten Festlegung zur Marktdefinition und -analyse hat die Bundesnetzagentur diese Zuschlüsselung anhand des Verhältnisses der über eigene Infrastruktur realisierten Endkundenanschlüsse sowie anhand des Verhältnisses der jeweiligen Netzabdeckung vorgenommen. Nach Auffassung des BREKO ist eine solche Zuschlüsselung nicht sachgerecht.

Auf Grundlage des modifizierten „Greenfield“-Ansatzes soll die Zuschlüsselung der vorleistungsbedingten Endkundenanschlüsse eine Antwort auf die Frage geben, welchen Anbieter ein Endkunde wählen würde, wenn diejenigen Anbieter wegfallen würden, die ein bedingt durch die Regulierung des relevanten Vorleistungsmarkts angebotenes Vorleistungsprodukt nicht mehr beziehen könnten. Den zuletzt auf dem Markt Nr. 3a angewendeten Zuschlüsselungsmethoden liegt die Annahme zugrunde, dass sich die betroffenen Endkunden bei einer Neuorientierung in etwa im Verhältnis zu den bestehenden Marktanteilen oder im Verhältnis der jeweiligen Netzabdeckung auf die im Markt verbliebenen Akteure verteilen würden. Diese Annahme ist aus Sicht des BREKO nicht haltbar.

Sie verkennt, erstens, dass es sich nicht um eine erstmalige Auswahlentscheidung neu hinzukommender Endkunden handelt. Vielmehr sind die betreffenden Endkunden bereits an ein bestimmtes Netz – das Kupferkabelnetz – der Telekom angebunden. Sie stehen also bei der erforderlichen vorausschauenden Betrachtung nicht vor der Entscheidung, welches Netz sie erstmals wählen, sondern ob sie stattdessen an ein anderes Netz – namentlich ein HFC- oder ein Glasfasernetz – angeschlossen werden wollen. Hier bestehen jedoch jedenfalls subjektiv wahrgenommene Wechselhindernisse.<sup>18</sup>

Hinzu kommt, dass das Commitmentmodell einfache Wechsel unwahrscheinlicher macht.

Der Wechsel der Netztechnologie ist aus der Sicht vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer zumindest potentiell mit einmaligen Umstellungskosten (Anschlusskosten, neuer Router usw.)

---

<sup>18</sup> Siehe die Ergebnisse der empirischen Studie bei *Winzer/Ebert-Pappert*, N&R 2026, 26, 29.

---

und ggf. weiteren Wechselhürden (Zeitaufwand, Ausfallzeiten, Unsicherheit usw.) verbunden, auch wenn diese Hürden objektiv in aller Regel nicht bestehen. Empirische Untersuchungen bestätigen, dass diese Faktoren derzeit noch einen erheblichen Teil der Endkunden etwa von einem Wechsel von einem kupferbasierten auf einen Glasfaseranschluss<sup>1920</sup>

Auch die Preise für die Nutzung einer anderen Netztechnologie werden bislang verbreitet als zu hoch empfunden<sup>21</sup>, obwohl Glasfaseranschlüsse faktisch in vielen Fällen nicht teurer angeboten werden als Kupferanschlüsse. Unabhängig davon, ob diese Sorge trifft, ergibt sich hieraus doch eine weitere – preisbezogene – Hürde für einen kurzfristigen Plattformwechsel.

Darüber hinaus ist, zweitens, bei der notwendigen zukunftsgerichteten Betrachtung zu berücksichtigen, dass die Telekom in einem Greenfield-Szenario die Möglichkeit einer aggressiven Preispolitik hätte, in der sie dann nicht mehr durch regulatorische Beschränkungen begrenzt würde. Da ihr Kupfernetz weitgehend abgeschrieben ist, kann sie etwa durch Senkung der Endkundenpreise bei fortbestehender Profitabilität ihres Angebots wirtschaftliche Anreize schaffen, um die bisher vorleistungsbasierten Endkunden (noch zusätzlich) von einem Wechsel der Plattform abzuhalten, ohne dass die in den Netzausbau investierenden Unternehmen solche Preissenkungen nachvollziehen könnten. Eine solche Preispolitik der Telekom könnte sogar zu einer Rückgewinnung von besonders preissensitiven Endkunden – insbesondere von den HFC-Netzen – führen.

Zu guter Letzt ist, drittens, bei der zukunftsgerichteten Betrachtung auch zu berücksichtigen, dass die Telekom auf dem Gesamtbreitbandmarkt seit 2019 kontinuierlich Jahr für Jahr Marktanteile gewinnen konnte (von 39,2 % im Jahr 2019 auf 40,6 % im Jahr 2024).<sup>22</sup> Eine rein statische, die Situation im Jahr 2025 zugrundeliegende Zuschlüsselung der Marktanteile wird dieser Entwicklung daher nicht gerecht.

---

<sup>20</sup> *Winzer/Ebert-Pappert*, N&R 2026, 26, 29: 54 % der Befragten geben einmalige Anschlusskosten, 44 % den Wechselprozess (mit ggf. Ausfallzeiten), 35 % die fehlende Zustimmung des Hauseigentümers als Grund für das Absehen von dem Wechsel auf einen am Haus vorhandenen Glasfaseranschluss an.

<sup>21</sup> *Winzer/Ebert-Pappert*, N&R 2026, 26, 29: Die Sorge vor zu hohen Kosten ist für 63 % der Befragten ein Hindernis für den Wechsel zu einem am Haus vorhandenen Glasfaseranschluss.

<sup>22</sup> Siehe *Winzer*, N&R 2025, 148, 152.

---

Zu Recht hat die Präsidentenkammer daher auch in Bezug auf Markt Nr. 2 festgestellt, dass die Zuschlüsselung anhand des Verhältnisses der über eigene Infrastruktur bzw. über nicht regulierte Vorleistungsprodukte realisierten Endkundenanschlüsse zu einer Unterschätzung bzw. Untertreibung der Greenfield-Marktanteile des marktmächtigen Unternehmens und damit zu einer Überschätzung des Wettbewerbs führt.<sup>23</sup> Für eine Zuschlüsselung anhand der Netzabdeckung gilt nichts anderes.

Vielmehr muss eine sachgerechte, zukunftsgerichtete Zuschlüsselung insbesondere die oben genannten Aspekte berücksichtigen. Im Ergebnis muss daher davon ausgegangen werden, dass sich innerhalb des Betrachtungszeitraums die Frage der Zuschlüsselung zu einem anderen Anbieter als der Telekom nur für einen kleinen Teil der Endkunden, die bislang auf Grundlage eines regulierungsbedingten Vorleistungsprodukts versorgt werden, überhaupt stellen wird. Der BREKO ist daher der Auffassung, **die Zuordnung vollständig auf die Telekom vorzunehmen.**

Eine solche Zuschlüsselung wäre nicht zuletzt auch mit Blick die marktverschließenden Effekten des Commitmentmodells sachgerecht.

Mit der gebotenen Zurechnung der Kunden der heutigen Vorleistungsnachfrager auf die Telekom wäre allerdings die Aussage aus dem Eckpunktepapier nicht mehr haltbar, wonach die Greenfield-Marktanteile der Telekom in den betrachteten Städten im „niedrigen Bereich“ (Zahlen werden nicht genannt) liegen.

**Die Greenfield-Betrachtung mit Bezug auf die Besonderheiten des Marktes Nr.1 erfolgt also nur dann sachgerecht, wenn die Zurechnung der Kundinnen und Kunden der Vorleistungsnachfrager komplett auf die Telekom erfolgt. Dann ergeben sich allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit Marktanteile, die die Schlussfolgerung Im Eckpunktepapier, der Wettbewerb in den betreffenden Städten tendiere zu einem wirksamen Wettbewerb, nicht mehr decken.**

---

<sup>23</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.7.2024 – Az. BK 1-23/002 (öffentliche Fassung), S. 108 Rn. 401, S. 109 Rn. 403, S. 110 Rn. 406.

---

## **bb) Notwendigkeit der Heranziehung weiterer Kriterien zur Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes**

Die Eckpunkte sehen vor, dass sich die Abgrenzung räumlicher Teilmärkte danach richtet, ob (1.) mindestens zwei alternative Anschlussnetze neben dem Netz der TDG überwiegend verfügbar sind und (2.) die Greenfield-Marktanteile gegen eine marktbeherrschende Stellung sprechen. Aus Sicht des BREKO reichen diese beiden Kriterien – selbst wenn sie sachgerecht angewendet würden - für eine hinreichend stabile und rechtssichere Abgrenzung subnationaler Märkte nicht aus.

Anerkanntermaßen müssen die nationalen Regulierungsbehörden bei der Prüfung einer subnationalen Marktabgrenzung nach einem modifizierten Greenfield-Ansatz *eine Reihe von Kriterien* heranziehen.<sup>24</sup> Nach der Entscheidungspraxis der Kommission gehört neben der Zahl der in einem geographischen Bereich vorhandenen Netze von Wettbewerbern und der Verteilung sowie *Entwicklung* der Marktanteile insbesondere eine vorläufige *Analyse der Preisgestaltung und der Preisunterschiede* zu den wesentlichen Parametern bei der Abgrenzung räumlicher Märkte.<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund ist es nach Auffassung des BREKO nicht ausreichend, die räumliche Marktabgrenzung alleine anhand der beiden genannten Kriterien durchzuführen.

So bedarf es erstens neben der Betrachtung der Greenfield-Marktanteile auch einer Betrachtung der Marktanteilsentwicklung über die Zeit. Dabei könnten stagnierende oder gar rückläufige Marktanteile einer der beiden Alternativplattformen – namentlich des HFC-Netzes<sup>26</sup> – gegen die einer regionalen Marktabgrenzung zugrundeliegende Annahme sprechen, von dieser Plattform gingen relevante Beschränkungen des

---

<sup>24</sup> Kommission, Explanatory Note zu den Marktanalyseleitlinien 2018, SWD (2018) 124 final, S. 19; Explanatory Note zur Märkteempfehlung 2014, SWD (2014) 298, S. 13 („a number of criteria“).

<sup>25</sup> Vgl. Kommission, Stellungnahme v. 15.4.2024 – Az. C (2024) 2581 final – Sache IT/2024/2497, S. 20; Stellungnahme v. 14.2.2008 – Az. SG-Greffe (2008) D/200640 – Sache UK/2007/0733 S. 11.

<sup>26</sup> Siehe zu der diesbezüglichen Marktanteilsentwicklung etwa *Winzer*, N&R 2025, 148, 150.

---

Handlungsspielraums der Telekom aus. Das Gleiche gilt hinsichtlich des Umstands, dass sich das Abdeckungsgebiet der HFC-Netze in den letzten Jahren nicht mehr signifikant geändert hat, so dass die von diesen Netzen ausgehende wettbewerbliche Disziplinierungswirkung von vornherein räumlich beschränkt bleibt.

Darüber hinaus müssen nach Auffassung des BREKO, zweitens, Preisgestaltung und Preisunterschiede berücksichtigt werden. Lässt sich keine relevante Preisdifferenzierung in den vermeintlich wettbewerblicher strukturierten Gebieten feststellen, spräche auch das gegen die Annahme einer entsprechend segmentierten Marktabgrenzung. Zu Recht hatte die Präsidentenkammer in der letzten Marktdefinition noch selbst Preisdifferenzierungen als ein „entscheidendes Kriterium“ für regionale Marktabgrenzungen bezeichnet.<sup>27</sup> Es vollständig auszublenden dürfte daher nicht angängig sein.

Zudem erlaubt sich der BREKO, an Überlegungen aus früheren Marktdefinitionen zu erinnern, die auch weiterhin relevant erscheinen und für eine bundesweite Marktabgrenzung sprechen: Das Erfordernis von vier Infrastrukturanbietern bietet gegenüber der – im Eckpunktepapier für ausreichend erachteten – Existenz von drei Anschlussnetzen eine deutlich höhere Sicherheit für längerfristig bestehende wettbewerbliche Angebote, also für einen selbsttragenden Wettbewerb.<sup>28</sup> Und für die Annahme eines nationalen Markts spricht es auch, wenn jedenfalls die größeren Anbieter ihre Endkundenangebote nach wie vor bundesweit, so etwa durch bundeseinheitliche Werbeaktionen (TV-Spots, Zeitungsannoncen etc.) vermarkten.<sup>29</sup>

Schließlich sind bei der Anwendung des 3-Kriterien-Tests immer auch die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 TKG abzuprüfen, wie z.B. die Marktanteilsentwicklungen oder die relevanten Wettbewerbszwänge auf Vorleistungs- und Endkundenebene. Auch die Heranziehung der allgemeinen Kriterien für die Identifikation von Marktbeherrschung aus § 18

---

<sup>27</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 213 Fn. 562.

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 9.7.2015 – Az. BK1-14-001 (öffentliche Fassung), S. 76 f.

<sup>29</sup> Bundesnetzagentur, Festlegung v. 11.10.2019 – Az. BK1-19/001 (öffentliche Fassung unter Berücksichtigung des Korrigendums v. 26.6.2020), S. 216.

---

Abs. 3 und 3a GWB, wie z.B. die besondere Finanzkraft, der Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten (einschließlich der Nachfragemarktmacht der Telekom), die Größenvorteile in Zusammenhang mit Netzwerkeffekten oder der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten, dürfen bei der Frage der Deregulierung eines Marktes – zumindest als Kontrollüberlegung – nicht außer Betracht bleiben, weil sie ansonsten im Prüfprogramm keine Berücksichtigung mehr finden würden, aber gerade im nach wie vor durch das ehemalige Staatsmonopol geprägten Telekommunikationsmarkt noch von hoher Relevanz sind..

Zusammenfassend ist zu sagen, dass beide von der Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier herangezogenen Kriterien – die Verfügbarkeit alternativer Netze und die Greenfield-Marktanteilsbetrachtung – erhebliche Fragen aufwerfen. Bei sachgerechter Anwendung führen beide Kriterien nicht zu Resultaten, die eine Feststellung einer Tendenz zu einem wirksamen Wettbewerb und die damit einhergehende Deregulierung in den betreffenden Städten rechtfertigen würde. Zudem wären in jedem Fall weitere Kriterien heranzuziehen, die ebenfalls keine regionale Abgrenzung dieses Teilmarktes und eine Aufhebung der Regulierung nahelegen.

## **2. Kritik der Methodik im Teilmarkt B**

Als Teilmarkt B grenzt die Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier den Kreis Segeberg ab. Der Unterschied zum Teilmarkt A liegt darin, dass im Teilmarkt B keine zwei alternativen Anschlussnetze (neben dem Anschlussnetz der Telekom) mit einer Netzabdeckung von mindestens 60 Prozent Homes Connected vorhanden sind. Im Kreis Segeberg seien – nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur – *„mehrere Netzbetreiber vorhanden, deren Abdeckungsgrade für sich genommen nicht besonders hoch“* seien und deren Netze überwiegend nicht parallel zueinander liegen.

Damit entfällt im Vergleich zum Teilmarkt A das Infrastrukturkriterium und die Rechtsfolge wird allein auf die Greenfield-Marktanteilsbetrachtung gestützt. Damit besteht aber die Gefahr, dass absehbar mehr Gebiete diese viel zu unbestimmten Voraussetzungen – *„mehrere Netzbetreiber“* und die weder methodisch näher spezifizierte noch mit Marktanteilen bezifferte – erfüllen werden und einer unangemessenen symmetrischen Regulierung zugeführt werden. Der Präzedenzcharakter des Teilmarktes B ist auf der Grundlage dieser sehr unbestimmten Kriterien

---

damit noch einmal größer als im Teilmarkt A.

Der Kommission zufolge ist bei einer Abgrenzung subnationaler Märkte eine geographische Abgrenzung, die sich ausschließlich auf die Anzahl der in einem bestimmten geographischen Gebiet vertretenen Betreiber stützt, für sich genommen nicht detailliert oder fundiert genug, um tatsächliche Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen für die Zwecke der Marktdefinition zu ermitteln.<sup>30</sup> Bei der Beurteilung, ob die Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines geographischen Gebiets ähnlich oder hinreichend homogen sind, seien vielmehr zusätzliche strukturelle und verhaltensbezogene Anhaltspunkte erforderlich.<sup>31</sup> Auch hier spielen damit also Kriterien wie die Marktanteilsentwicklung über die Zeit oder die Analyse der Preisgestaltung und ggf. Preisunterschieden eine Rolle. Da im Unterschied zum Teilmarkt A der Teilmarkt B nicht grundsätzlich aus der Regulierung entlassen wird, sind bei der Prüfung der Marktherrschaft neben den Marktanteilen auch die weiteren Kriterien aus § 18 Abs. 3 und 3a GWB sinngemäß heranzuziehen.

Stützt sich die Überführung des Teilmarktes B in eine symmetrische Regulierung im Eckpunktetpapier allein auf die Betrachtung der Greenfield-Marktanteile, so kann an dieser Stelle auf die entsprechenden ausführlichen Ausführungen zum Teilmarkt A Bezug genommen werden. Aus den oben genannten Gründen erfolgt die Anwendung des Greenfield-Ansatz im Rahmen der Marktanteilsbetrachtung nur dann sachgerecht, wenn die Kunden der Vorleistungsnachfrager ausschließlich der Telekom zugerechnet werden. Dann ergibt sich allerdings keine Marktanteilsverteilung mehr, die die Schlussfolgerung der Bundesnetzagentur in Richtung einer symmetrischen Regulierung decken würde. Vielmehr wäre dann – sachgerecht – ausschließlich die Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen im Kreis Segeberg einzustufen und weiter zu regulieren.

Im Übrigen wirkt die rein hypothetische Annahme der Bundesnetzagentur, wonach nicht auszuschließen sei, „*dass die TDG längerfristig in solchen Gebieten teilweise selbst zum*

---

<sup>30</sup> Kommission, Explanatory Note zu den Marktanalyseleitlinien 2018, SWD (2018) 124 final, S. 20; Stellungnahme v. 14.2.2008 – Az. SG-Greffe (2008) D/200640 – Sache UK/2007/0733 S. 7.

<sup>31</sup> Kommission, Explanatory Note zu den Marktanalyseleitlinien 2018, SWD (2018) 124 final, S. 20; Stellungnahme v. 14.2.2008 – Az. SG-Greffe (2008) D/200640 – Sache UK/2007/0733 S. 7.

---

*Vorleistungsnachfrager wird oder sich aus dem Markt zurückzieht, sofern sie ihr Kupfernetz abschaltet*“, angesichts der strategischen Einkaufsverweigerung der Telekom realitätsfern. Auch hinsichtlich Teilmarkt B sind damit keine Besonderheiten gegeben, die ein regionale Marktabgrenzung und eine Überführung in eine symmetrische Regulierung rechtfertigen würden.

## **V. Geplante Einführung einer Glasfaser-TAL**

Schließlich ist auch die geplante Einführung des Zugangs zur Glasfaser-TAL als neue Vorleistung im Festnetzmassenmarkt abzulehnen. Zwar würde sich diese Verpflichtung zunächst in erster Linie an die Telekom richten, jedoch wären die Wettbewerber bei einem seitens der Bundesnetzagentur für den Teilmarkt B vorgesehenen symmetrischen Regulierung oder auch bei der im Eckpunktepapier zur Kupfer-Glas-Migration befürworteten symmetrischen Vorleistungsverpflichtung ebenfalls betroffen.

Der BREKO lehnt die Aufnahme einer Glasfaser-TAL in das im Rahmen von Markt Nr. 1 anzubietenden Vorleistungsportfolio aus den folgenden Gründen ab:

Für dieses Vorleistungsprodukt besteht kein wirklicher Bedarf. Es ist – jedenfalls in den gängigen PON-Netzen – in der Umsetzung so aufwändig, dass weder für die Glasfaser ausbauenden Unternehmen noch für die Vorleistungsnachfrager ein wirtschaftlich vertretbarer Business-Case möglich sein wird. Die Glasfaser-TAL wird am Ende, wenn überhaupt, kaum genutzt werden. So wäre bei der Realisierung der Glasfaser-TAL durch das setzen eines parallelen Splitters für jeden Anbieterwechsel ein Technikereinsatz vor Ort erforderlich, was zu höheren Personalkosten und zeitlichem Verzug führt. Gleiches gilt für eine passive Übergabe am ODF. Eine aktive Übergabe am ODF ist dagegen nichts anderes als ein Layer-2-Bitstromzugang. Die im Gigabitforum eingerichtete Fachgruppe „Glasfaser-TAL“ hat bisher auch noch keine Kostenabschätzung der von ihr befürworteten Varianten vorgenommen.

Es ist daher absehbar, dass diese Vorleistung im Privatkundenbereich am Ende praktisch nicht genutzt würde, die Vorleistungsanbieter aber mit den Kosten für die Vorhaltung belastet wären. Nach den negativen Erfahrungen mit Vorleistungen der “KVz-VULA” oder der “Förder-

---

VULA“ im Rahmen der Vectoring-Regulierung sollten die ausbauenden Unternehmen nicht mit einem weiteren im Massenmarkt in der Praxis nicht relevanten Vorleistungsprodukt konfrontiert werden.

Zudem besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass ausschließlich die Telekom die Glasfaser-TAL bei den alternativen Gasfaserausbauern abnimmt und diese für das Angebot eines eigenen Bitstromproduktes nutzt – möglicherweise sogar im Rahmen ihres wettbewerbsschädigenden Commitment-Modells. Den Glasfaser ausbauenden Wettbewerber der Telekom würden dann keine Bitstromvorleistungen mehr abgenommen. Auf diese Weise würden die alternativen Glasfaserausbauer durch die Verpflichtung zum Angebot einer Glasfaser-TAL mit ihren Vorleistungen auf eine niedrigere Wertschöpfungsstufe gedrängt und wären dergestalt gezwungen, ihre eigenen Investitionen massiv zu schädigen.

Ein angemessenes Bitstromprodukt ist gegenüber der Glasfaser-TAL bereits etabliert. Viele Lösungen und auch Teile der Infrastruktur (z.B. BNG bzw. Übergabepunkte) aus der “alten Welt” können in den Glasfaserbereich übernommen werden. Der Bitstromzugang kann daher vergleichsweise zügig - und auch über Plattformen - umgesetzt werden. Zudem stellt er eine faire Aufteilung der Wertschöpfung zwischen dem Glasfaser ausbauenden Unternehmen und den Vorleistungsnachfragern dar.

Im Rahmen des Marktes Nr.1 sollte es daher bei einem Layer-2-BSA-Zugang (oder der „BNG-VULA“) belassen werden.

## **VI. Zusammenfassung**

1. Die im Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur vorgesehene regionale Differenzierung von drei regionalen Teilmärkten mit einer Entlassung der Telekom aus der sektorspezifischen Regulierung (Teilmarkt A) oder einer Überführung in eine symmetrische Regulierung ist abzulehnen. Insgesamt ist die Betrachtung der Bundesnetzagentur viel zu hermetisch und blendet zum einen die tatsächliche Wettbewerbssituation sowie die Auswirkungen einer regionalen Deregulierung auf Investitionen und zum anderen die

---

Wechselwirkungen mit dem regulatorischen Umfeld (u.a. Commitmentmodell, Kupfer-Glas-Migration) komplett aus.

2. Insbesondere berücksichtigt nicht die verschiedenen strategischen Instrumente, mit denen die Telekom versucht, den Glasfaserausbau alternativer Betreiber negativ zu beeinträchtigen und Investoren zu verunsichern (was ihr auch gelingt).

Diese Maßnahmen verstärken sich zudem gegenseitig. Zu nennen sind hier

- Die Commitmentmodelle der Telekom
- Das Faser-Mietmodell der Telekom
- Weigerung der Telekom bei Wettbewerbern bitstrombasierte Vorleistungen einzukaufen
- Strategischer Doppelausbau/Überbau bzw. dessen Androhung
- Verweigerung jeglicher Kooperation bei der Kupfer-Glas-Migration
- Verweigerung eines leistungsfähigen 5G-Zugangsprodukts

Die nachhaltige Lösung dieses massiv wettbewerbsbeeinträchtigenden Verhaltens der Telekom wäre aber die Voraussetzung für eine regionalere Marktbetrachtung. Das Eckpunktepapier blendet aber die klar erkennbare Marktmachtübertragungsstrategie des marktmächtigen Unternehmens vollständig aus bzw. verweist auf andere Verfahren, in denen diese erheblichen wettbewerblichen Probleme aber auch nicht gelöst werden („Verfahrens-Ping-Pong“).

Gerade bei einer so grundsätzlichen Frage wie einer regionalen Deregulierung bzw. symmetrischen ist aber eine ganzheitliche Betrachtung mit Blick auf vorhandene Wettbewerbsstörung und die möglichen Auswirkungen der geplanten Deregulierung zwingend. Die hermetische Betrachtung der Präsidentenkammer ist der Grundfehler, der das Eckpunktepapier durchzieht.

3. Das Kriterium der Existenz zweier weiterer Anschlussnetze (neben dem Netz der Telekom) als Voraussetzung für die Deregulierung im Teilmarkt A greift zu kurz. Es

---

berücksichtigt weder die tatsächliche Überlappung (oder eben Nicht-Überlappung) der verschiedenen Anschlussnetze noch den Aspekt der jeweiligen Netzauslastung, die sich bei zwei seit vielen Jahren etablierten Netzen (Telekom-Kupfernetz und HFC) natürlich anders darstellt, als bei einem neu aufgebauten Glasfasernetz. Zudem bleiben Maßnahmen der Telekom, die in wettbewerbswidriger Weise die Netzabdeckung alternativer Glasfaserausbauer beeinträchtigen (u.a. Commitmentmodell, Überbau) unberücksichtigt.

4. Auch die von der Bundesnetzagentur als zweites Kriterium herangezogene Greenfield-Marktbetrachtung scheint nicht in sachgerechter Weise vorgenommen worden zu sein. Nach dem Sinn und Zweck des Greenfield-Ansatzes, den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen und der eigenen Spruchpraxis der Bundesnetzagentur müssten die Marktanteile der Vorleistungsnachfrager im Markt Nr.1 ausschließlich der Telekom zugeschlüsselt werden. Bei der Frage, auf welches Netz die Kunden der Vorleistungsnachfrager mutmaßlich wechseln würden, kann nicht außer Betracht bleiben, dass die Wahl eines Glasfaseranschlusses nicht lediglich einen Anbieterwechsel innerhalb desselben Netzes sondern einen Technologiewechsel bedeutet, der vielen Kundinnen und Kunden offenbar noch schwerer fällt als ein reiner Anbieterwechsel innerhalb der gleichen Technologie. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich bei sachgerechter Zurechnung der Kunden der Vorleistungsnachfrager vollständig oder ganz überwiegend auf die Telekom die von der Bundesnetzagentur ermittelten Greenfield-Marktanteile nicht mehr „in einem eher niedrigeren Bereich“ (S.4) liegen.
5. Hinzu kommt, dass die Bundesnetzagentur ausschließlich die Greenfield-Marktanteile betrachtet und nicht die Kriterien aus der Entscheidungspraxis der Kommission, wie z.B. die Marktanteilsentwicklung oder eine Analyse der Preisgestaltung und ggf. der Preisunterschiede berücksichtigt. Dies steht im Widerspruch zur Explanatory Note zu den Marktanalyseleitlinien 2018, die ausdrücklich die Heranziehung weiterer Kriterien vorsieht. Bereits nach § 11 Abs. 3 TKG sind im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests neben den festgestellten Marktanteilen weitere Aspekte zu berücksichtigen. Dies wird aber jedenfalls im Eckpunktepapier nicht erwähnt.

- 
6. Die jedenfalls mit Blick auf Markt Nr. 1 offenbar nicht sachgerechte Zurechnung der Kundinnen und Kunden der Vorleistungsnachfrager und die fehlende Berücksichtigung weiterer Aspekte setzt sich dann auch bei den Ausführungen zu Markt Nr. 3 fort. Werden die Kundinnen und Kunden der Vorleistungsnachfrager im Rahmen des Greenfield-Ansatzes bei Markt Nr. 1 richtigerweise vollständig oder wenigstens ganz überwiegend der Telekom zugerechnet, wird sicher nicht mehr davon die Rede sein können, dass die Marktanteile „hier nicht mehr für eine beträchtliche Marktmacht der TDG“ sprechen (S. 5). Vielmehr wird die Telekom bei korrekter Betrachtung der Greenfield-Marktanteile und Heranziehung der ergänzenden Kriterien als einziger marktbeherrschender Betreiber im Kreis Segeberg anzusehen sein, so dass die seitens der Bundesnetzagentur hier präferierte symmetrische Regulierung nicht gerechtfertigt ist.
7. Der BREKO lehnt die Verpflichtung zum Angebot einer entbündelten Glasfaser-TAL im Festnetzmassenmarkt ab. Die zusätzliche Zugangsverpflichtung betreffe nicht nur die Telekom, sondern könnte über die symmetrische Regulierung auch alternative Glasfaseranbieter treffen. Die derzeit für PON-Netze diskutierten Ausgestaltungsvarianten sind im Betrieb kostenintensiv, so dass zu befürchten ist, dass entweder nicht-kostendeckende Preise reguliert werden oder die Vorleistung so teuer ist, dass sich dafür keine Abnehmer finden, die betroffenen Unternehmen aber die Vorleistung gleichwohl vorhalten müssten. Zudem gibt es keine sachlich begründete Nachfrage nach einer Glasfaser-TAL im Massenmarkt.
- Selbst wenn es gelingen würde, die Glasfaser-TAL zu einem Vorleistungspreis zu realisieren, der eine Nachfrage ermöglicht, wäre davon auszugehen, dass die Telekom faktisch Nachfrager wäre und die Glasfaser-TAL für ein eigenes Bitstrom-Produkt nutzt, das sie möglicherweise sogar in ihre Commitmentmodelle integriert. Auf diese Weise würden die alternativen Glasfaserausbauer durch die Verpflichtung zum Angebot einer Glasfaser-TAL mit ihren Vorleistungen auf eine niedrigere Wertschöpfungsstufe gedrängt und wären gezwungen, ihre eigenen Investitionen massiv zu schädigen.
- Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, es im Markt Nr. 1 bei der Verpflichtung zu Gewährung eines Layer-2-Bitstromzugangs (oder in der Diktion der Bundesnetzagentur einer „BNG-VULA“) zu belassen.