



Stellungnahme
zu den Eckpunkten Marktdefinition und Marktanalyse
zum Festnetzmassenmarkt (Markt Nr. 1 der Märkteempfehlung)

Öffentliche Fassung

Deutsche Telekom AG
Bonn, 23. März 2026

A. Vorbemerkung

Der Ausbau leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen gehört zu den zentralen Zukunftsaufgaben Deutschlands. Stabile und performante Telekommunikationsnetze sind die Grundlage für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, gesellschaftliche Teilhabe und staatliche Handlungsfähigkeit im digitalen Zeitalter. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, Deutschland flächendeckend mit Glasfasernetzen zu versorgen. Angesichts dieser tiefgreifenden technologischen Transformation und dem damit einhergehenden, äußerst dynamischen Investitions- und Wettbewerbsumfeld kommt der Marktanalyse als Grundlage der künftigen regulatorischen Rahmenbedingungen eine besondere Bedeutung zu.

Die bisherigen, in der letzten Marktanalyse von der Bundesnetzagentur (BNetzA) festgestellten, Kräfteverhältnisse im deutschen Breitbandmarkt haben sich grundlegend verändert und werden dies weiter tun. Mehrere hundert Unternehmen haben Glasfasernetze aufgebaut und planen dies während des Prognosezeitraums der kommenden Marktanalyse fortzusetzen. Bereits heute sind ca. 25 Mio. Haushalte (einschließlich gewerblicher Standorte) mit FTTH versorgt (Homes Passed). Es ist bei anhaltendem Ausbautempo davon auszugehen, dass bis Ende des Jahres 2030 bereits 45 Mio. Haushalte mit Homes Passed erschlossen sein werden. Laut dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) haben 302 Unternehmen eine FTTB/H-Versorgung an den Breitbandatlas gemeldet (Stand Juni 2024).¹ Diese Unternehmen sind damit auf Basis eigener Infrastruktur in den Breitbandmarkt eingetreten und unterbreiten Verbrauchern und Unternehmen wettbewerbliche Angebote. Laut BMDS wird fast jeder fünfte Haushalt (19,6 %) über alle drei Anschlussarten FTTC, FTTH/B und HFC versorgt und verfügt damit über ein Maximum an Technologieauswahl – zwei unterschiedliche Anschlusstechnologien seien bei 51 % der Haushalte anzutreffen. Das BMDS kommt zu dem Fazit, dass zahlreiche Haushalte in Deutschland durch mehrere unterschiedliche Anschlusstechnologien mit leistungsfähigem Internet versorgt sind und diese von den Vorteilen des Infrastrukturwettbewerbs profitieren. Angesichts des fortlaufenden Ausbaus und der zahlreichen bereits begonnenen Bauprojekte (Homes Passed) wird sich der Wettbewerb auch in Zukunft immer weiter intensivieren. Hinzu kommen Kabelnetze, die den Wettbewerb mit aggressiven Preisstrategien weiter anfachen. Laut BMDS sind gigabitfähige HFC-Anschlüsse für über 62 % der Haushalte in Deutschland verfügbar (Stand Juli 2025). Nicht zuletzt ist außerdem dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in Deutschland erhebliche Mittel in den geförderten Glasfaserausbau fließen.² Geförderte Ausbaugelände mitsamt der beihilferechtlich verbundenen Open Access-Vorgaben müssen in die Betrachtung mit einfließen.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuell von der BNetzA durchgeführte Überprüfung der Marktdefinition und Marktanalyse für den Vorleistungsmarkt für lokal bereitgestellten Zugang (Markt 1 der EU-Märkteempfehlung 2020) von zentraler Bedeutung. Gegenstand des Verfahrens ist insbesondere die Frage, ob die bislang zugrunde gelegte Marktabgrenzung den tatsächlichen Marktgegebenheiten noch gerecht wird, ob der Telekom Deutschland GmbH weiterhin beträchtliche Marktmacht zukommt und in welchem Umfang regulatorischer Handlungsbedarf besteht. Vor dem Hintergrund der dargestellten Marktentwicklungen bestehen insoweit erhebliche Zweifel: In zahlreichen Gebieten haben sich die Wettbewerbsverhältnisse bereits heute so weit verdichtet, dass die Annahme fortbestehender beträchtlicher Marktmacht nicht mehr trägt.

Die im Eckpunktepapier skizzierten Überlegungen zur zukünftigen Marktabgrenzung – insbesondere zur möglichen regionalen Differenzierung der Märkte – können erhebliche Auswirkungen auf

¹ BMDS, <https://bmds.bund.de/service/publikationen/bericht-zum-stand-des-glasfaserausbau-in-deutschland>, Juli 2025.

² Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gigabitfoerderung-2403732>, Januar 2026.

Investitionsentscheidungen, Wettbewerbsstrukturen und den weiteren Ausbau von Glasfasernetzen in Deutschland haben. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass die Marktanalyse die heute und zukünftig vorherrschenden Wettbewerbsverhältnisse realitätsgerecht abbildet und insbesondere dem fortlaufenden Ausbau Rechnung getragen wird. Nur so können wirksame Investitionsanreize für den weiteren Ausbau digitaler Infrastrukturen geschaffen werden.

B. Strukturwandel im Telekommunikationsmarkt durch Wettbewerb von Glasfaser- und Kabelnetzen

Seit der letzten Marktfeststellung der BNetzA zum Festnetzmassenmarkt aus dem Jahr 2019 haben sich die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt 1 epochal gewandelt. Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen technischen Plattformen hat sich deutlich verschärft. Während der Wettbewerb lange Zeit überwiegend innerhalb der Telekom-Plattform auf Basis des Vorleistungsangebots stattfand, ist heute ein ausgeprägter, selbsttragender Plattformwettbewerb zwischen DSL-, Glasfaser- und Kabelnetzen zu beobachten. Dieser Plattformwettbewerb übersetzt sich in systematisch divergierende Marktbedingungen und führt zu spezifischen Gebietstypen mit jeweils eigenen Wettbewerbsbedingungen. Der Glasfaserausbau erfolgt dynamisch und innerhalb kleiner geographischer Einheiten. Daraus ergeben sich Wettbewerbssituationen, die zwischen den jeweiligen Ausbaugebieten differieren und sich strukturell im Wandel befinden. Insbesondere zwei Entwicklungen prägen diese aktuelle Marktsituation: 1.) der Infrastrukturwettbewerb durch alternative Glasfaseranbieter (dazu unter I.) und 2.) der Wettbewerb durch Kabelnetzbetreiber (dazu unter II.).

I. Infrastrukturwettbewerb durch alternative Glasfasernetzbetreiber

Bei ihrer letzten Marktfestlegung stand die BNetzA noch vor dem Befund, dass es in Deutschland keine hohe Flächendeckung mit Glasfaseranschlüssen gab. Zum Ende des Jahres 2016 konnten damals lediglich 1,8 Mio. Haushalte gezählt werden, die mit Glasfaser erreichbar waren. Die Dynamik des Glasfaserausbaus der vergangenen 10 Jahre hat dieses Bild vollständig gewandelt. Bereits heute sind ca. 25 Mio. Haushalte (einschließlich gewerblicher Standorte) mit FTTH versorgt (*Homes Passed*).

Diese Entwicklung der vergangenen 10 Jahre hat in zahlreichen Gebieten zu einem **intensiven Infrastrukturwettbewerb** geführt. FTTH-Anbieter absorbieren inzwischen das gesamte Marktwachstum und verursachen erhebliche Verluste auf der Telekom-Plattform. Gleichzeitig geht die Nachfrage nach DSL-Produkten spürbar zurück. Die Telekom rechnet damit, dass bereits im Jahr 2027 über 30 Mio. Haushalte mit Glasfaser erreicht werden – annähernd die Hälfte durch die ausbauenden Wettbewerber der Telekom. Dies würde bedeuten, dass jährlich etwa 5 Mio. Haushalte (*Homes Passed*) neu gebaut werden, davon ca. 2,5 Mio. durch alternative Glasfasernetzbetreiber. Diese Dynamik zeigt, dass der wesentliche Teil des noch vorzunehmenden Glasfaserausbaus innerhalb der kommenden Regulierungsperiode stattfinden wird.

Um die Auswirkungen dieses Infrastrukturwettbewerbs belastbar zu analysieren, hat die Telekom auf Basis von über 5.000 Ortsnetzen zunächst durchschnittliche Strukturparameter (u. a. Haushaltsgrößen, Gebäudestrukturen, Bandbreitenverteilungen) gebildet und daraus repräsentative Beispiel-Ortsnetze abgeleitet. Auf dieser Grundlage wurden typische Gebietstypen identifiziert und anhand konkreter Ortsnetze untersucht, darunter insbesondere:

- das Ortsnetz **Schladen** als Beispiel für ein sog. „Low-Speed-geprägtes Ausbaugbiet“³,

³ Lowspeed hier definiert als alle Anschlüsse auf dem Kupfernetz der Telekom < 100 Mbit/s.

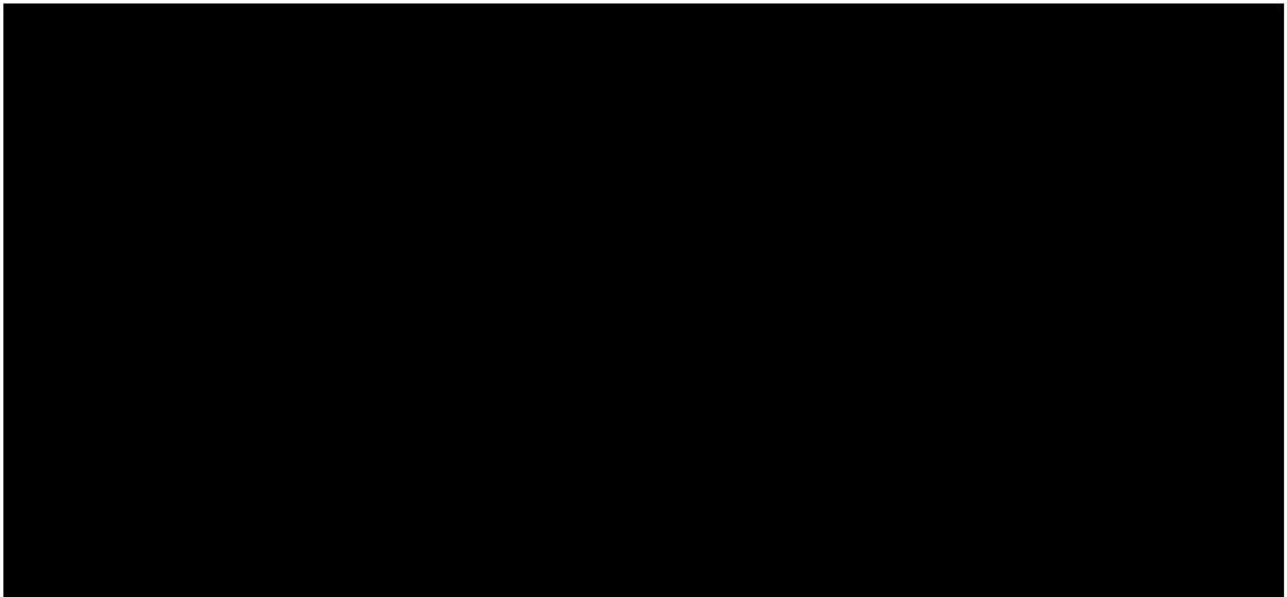
Öffentliche Fassung

- sowie das Ortsnetz **Adelebsen** als Beispiel für ein sog. „High-Speed-geprägtes Gebiet“⁴.

Es handelt sich hierbei um eine datenbasierte interne Analyse, deren zugrunde liegende Muster sich jedoch ohne Weiteres auch anhand der bei der BNetzA vorliegenden Marktdaten verifizieren lassen.

Die Auswirkungen zeigen sich besonders deutlich in diesen exemplarischen Ortsnetzen:

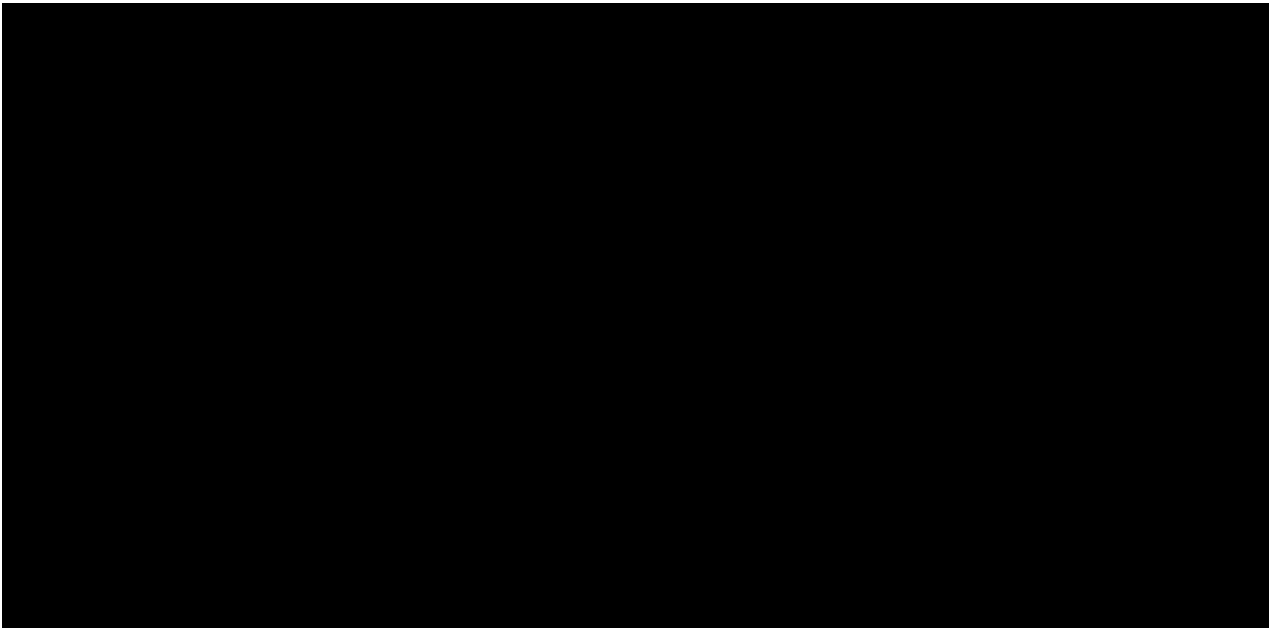
- Im Ortsnetz Schladen kommt es zu einem Rückgang von [REDACTED] im Wholesale-Bereich innerhalb von [REDACTED], sowie zu einem Rückgang von [REDACTED] im Retail-Bereich innerhalb von [REDACTED].



⁴ Highspeed entsprechend definiert als alle Anschlüsse auf dem Kupfernetz der Telekom ≥ 100 Mbit/s.

Öffentliche Fassung

- Aber auch im Ortsnetz Adelebsen zeigt sich ein erheblicher Effekt: Rückgang des Kundenbestands um [REDACTED] innerhalb von [REDACTED] im Retail sowie vergleichbare Entwicklungen im Wholesale:



Diese Entwicklung setzt sich fort und führt zu einem nachhaltigen Abschmelzen des Kundenbestands auf der Kupferplattform der Telekom.

Ursächlich ist die klare Präferenz der Endkunden für die überlegene Glasfaserinfrastruktur. Sobald ein alternatives FTTH-Netz verfügbar ist, kommt es zu unmittelbaren und signifikanten Kundenwechseln. Bereits der Markteintritt eines einzelnen FTTH-Netzes führt damit zu **massivem Wettbewerbsdruck** und **erheblichen Marktanteilsverlusten** der Telekom. Da gleichzeitig oftmals von alternativen FTTH-Netzbetreibern kein adäquates bzw. kommerziell und prozessual abbildbares Open-Access-Angebot gemacht wird, sind – gerade in vielen ländlichen Gebieten – **lokale FTTH-Monopole alternativer Netzbetreiber** entstanden, die den Wettbewerb auf den Endkundenmärkten gefährden.

II. Wettbewerb durch Kabelnetzbetreiber

Neben dem Infrastrukturwettbewerb durch den Glasfaserausbau Dritter prägt der Wettbewerb durch Kabelnetze die Marktentwicklung in weiten Teilen Deutschlands in eigenständiger Weise: Während die Telekom-Kupferplattform durch den Ausbau von Dritten mit massiven Kundenverlusten zu kämpfen hat, halten die Kabelnetzbetreiber ihre Marktanteile trotz zunehmenden FTTH-Ausbaus weitgehend konstant. Dies ist maßgeblich auf eine aggressive Niedrigpreisstrategie zurückzuführen, bei der Kabelprodukte – unter Berücksichtigung von Rabatten, Gutschriften und weiteren Preisbestandteilen – effektiv deutlich günstiger angeboten werden als vergleichbare Glasfaserprodukte. Diese Preisstrategie hat unmittelbare Auswirkungen auf die Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen:

- Endkunden verbleiben häufig bei bestehenden Kabelanschlüssen, auch wenn Glasfaser bereits verfügbar ist.
- Der Wechsel von Kabelnetzen auf Glasfaser wird dadurch spürbar verlangsamt.

Die Auswirkungen dieses Wettbewerbsmechanismus zeigen sich besonders deutlich in der Auslastung von Glasfasernetzen: Die Take-Up-Rate von Glasfaseranschlüssen ist in Kabelgebieten

etwa [REDACTED] niedriger als in vergleichbaren Gebieten ohne Kabelinfrastruktur. Damit wirkt der Kabelwettbewerb nicht nur als Preisdruck, sondern entfaltet eine eigenständige strukturelle Wirkung: Er reduziert die tatsächliche Nachfrage nach Glasfaser, verzögert den Wechsel auf zukunftsfähige Glasfasernetze und beeinflusst damit die unmittelbare Wettbewerbsdynamik im Markt.

Kabelnetze wirken damit faktisch als **Nachfragebremse für Glasfaser** und prägen die Wettbewerbsverhältnisse in diesen Gebieten in erheblichem Maße.

C. Auseinandersetzung mit den Eckpunkten und zentrale Kritikpunkte

Die nun vorgelegten Eckpunkte der BNetzA zur Marktdefinition und Marktanalyse zum Festnetzmassenmarkt gehen angesichts dieser Marktdynamik vollkommen zurecht von der Feststellung aus, dass es **keinen bundesweiten Festnetzmassenmarkt** und **keine bundesweite Marktmacht der Telekom** auf diesen Märkten mehr gibt (Eckpunkte 4–6). Mit dieser zentralen Feststellung in den Eckpunkten vollzieht die BNetzA die Marktentwicklungen der vergangenen Dekade im Grundsatz nach und öffnet den Weg zu differenzierten regulatorischen Lösungen, für die durch den Glasfaserausbau vollständig gewandelten Märkte, wie sie von der Europäischen Kommission seit geraumer Zeit gefordert wird.

Die Telekom begrüßt dieses grundsätzliche Umdenken ausdrücklich. Nur eine genaue und kleinteilige geografische Analyse ist in der Lage, die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen auf den Endkundenmärkten in Deutschland und die unterschiedliche Intensität des Infrastrukturwettbewerbs in einzelnen Gebieten bzw. Gebietstypen zu identifizieren. Nur eine solche differenzierte Analyse bildet eine tragfähige Grundlage für eine **regionalisierte Regulierung**, wie sie angesichts der heterogenen wettbewerblichen Bedingungen in Deutschland dringend angezeigt ist.

Trotz der im Ansatz richtigen Erkenntnis, dass die Festnetzmassenmärkte in Deutschland mittlerweile stark ausdifferenziert sind und ein bundesweiter Markt mit vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen nicht mehr feststellbar ist, gelingt es den Eckpunkten jedoch nicht, die Festnetzmassenmärkte in Deutschland zutreffend darzustellen. Die Feststellung, lediglich vier Städte in Deutschland seien wettbewerblich (Eckpunkt 5) und lediglich in einem einzigen weiteren Landkreis in Deutschland sei keine beträchtliche Marktmacht der Telekom gegeben (Eckpunkt 6), **geht am aktuellen Stand des Infrastrukturwettbewerbs vorbei und blendet die nachweisliche Wettbewerbsdynamik in zahlreichen Gebieten aus.**

Ursächlich für diese verzerrte Darstellung der Festnetzmassenmärkte in Deutschland sind die Parameter, die die BNetzA der Marktdefinition und -analyse in den Eckpunkten zugrunde legt. Diese Parameter sind jedenfalls in drei zentralen Aspekten nicht tragfähig:

- Erstens widerspricht die Feststellung, wettbewerbliche Gebiete lägen nur dort vor, wo mindestens zwei alternative Anschlussnetze existieren, dem tatsächlich vorhandenen Wettbewerbsdruck in Ausbaugebieten alternativer FTTH-Betreiber und in Kabelnetzgebieten (dazu unter I.).
- Zweitens ist die statische Erfassung und Festschreibung der Wettbewerbsverhältnisse in Deutschland auf Basis eines bereits jetzt veralteten Datenstands sowie der verengte Fokus Homes Activated angesichts der Dynamik des Glasfasermarktes unangemessen (dazu unter II.).
- Drittens ist die Betrachtung auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten ungeeignet, um die Wettbewerbsbedingungen der Festnetzmassenmärkte in Deutschland zutreffend zu erfassen (dazu unter III.).

I. Eine alternative Infrastruktur genügt für wirksamen Wettbewerb

Die Parameter, die die Eckpunkte für die Feststellung von Wettbewerbsfähigkeit zugrunde legen, gehen an der Realität vorbei. Die Eckpunkte kommen zu dem Ergebnis, dass das Bundesgebiet – lässt man den Kreis Segeberg außer Betracht – mittlerweile in zwei Märkte zerfällt: Zum einen vier hochkompetitive Großstädte, in denen jeweils drei Netzbetreiber mit leistungsfähigen Netzen in Konkurrenz stehen (Teilmarkt A) und das restliche Bundesgebiet (Teilmarkt C). Dieser Aufteilung liegt die Annahme zugrunde, es seien „mindestens zwei alternative Anschlussnetze“ erforderlich, damit ein Gebiet als wettbewerbsfähig eingestuft werden kann (Eckpunkte 4 und 5).

Die Telekom steht in zahlreichen Gebieten, in denen sie seit jüngerer Zeit mit einem alternativen FTTH-Anbieter konkurriert, unter enormem Wettbewerbsdruck, ohne dass Wettbewerb durch einen weiteren Wettbewerber hinzutritt. Dieser Wettbewerbsdruck ist durch massive Kundenverluste [REDACTED] belegt. In Gebieten, in denen die Telekom auf der Grundlage ihres Kupfernetzes wenige Hochgeschwindigkeitsanschlüsse vermarktet hat, erodiert die Kundenbasis der Telekom [REDACTED] nach Inbetriebnahme des alternativen FTTH-Netzes. Selbst in Gebieten, in denen die Telekom vor dem Markteintritt eines alternativen FTTH-Netzbetreibers hohe Anteile im Hochgeschwindigkeitssegment aufwies, kommt es [REDACTED] zu signifikanten Verlusten im Vorleistungs- und Endkundengeschäft. In beiden Konstellationen setzt sich dieser Trend in den Folgejahren fort und führt zu weiteren Kundenverlusten.

Das belegt den erheblichen Wettbewerbsdruck, der schon von einem einzigen alternativen Anschlussnetz ausgeht. Dieser Wettbewerbsdruck ist auch nicht auf Gebiete mit alternativen FTTH-Netzen beschränkt: So zeigt insbesondere die aggressive Niedrigpreisstrategie der Vodafone, dass sie auf der Grundlage ihres Kabelnetzes in der Lage ist, eine beträchtliche Marktmacht der Telekom zu verhindern.

Diesen Befund bestätigen im Übrigen auch die Eckpunkte, die im Hinblick auf den Kreis Segeberg festhalten, dass keine beträchtliche Marktmacht feststellbar sei, obwohl den Endkunden neben der Telekom überwiegend nur ein einziges weiteres Netz zur Verfügung stünde (Eckpunkt 6).

Die Feststellung, dass ein einziges alternatives Anschlussnetz für die Herausbildung von Wettbewerb ausreichend sein kann, wird auch von anderen nationalen Regulierungsbehörden geteilt. Im öffentlichen Termin zur Vorstellung und Erörterung der Eckpunkte am 16.03.2026 hatte das Präsidium der BNetzA erklärt, die Eckpunkte seien methodisch maßgeblich an den jüngsten Feststellungen der italienischen Regulierungsbehörde AGCOM zum Markt 1 orientiert, die AGCOM im Januar dieses Jahres bei der Europäischen Kommission notifiziert hatte.⁵ Sämtliche von AGCOM als wettbewerbsfähig in einem Teilmarkt 1A zusammengefasste 239 Gemeinden verfügen aber neben dem etablierten Anbieter Telecom Italia (TIM) nur über ein weiteres Netz. Gebiete wie im Teilmarkt A der Eckpunkte sind demgegenüber in Italien, wo zu keinem Zeitpunkt ein Kabelnetz errichtet wurde, nicht existent. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb die BNetzA nicht für alle solche deutschen Gemeinden, die dem von AGCOM gebildeten Teilmarkt 1A strukturell entsprechen, einen eigenen Markt gebildet hat, in dem die Telekom jedenfalls nicht mehr marktherrschend ist und der allenfalls für eine symmetrische Regulierung in Betracht kommt.

Schließlich lassen die Eckpunkte nicht erkennen, den besonderen Wettbewerbsbedingungen in Fördergebieten Rechnung tragen zu wollen. Geförderte Netzbetreiber sind aber bereits beihilfe- bzw. fördermittelrechtlich verpflichtet, einen Open Access anzubieten, der es anderen Anbietern erlaubt, wirksam in Wettbewerb zu treten. Diese Gebiete weisen daher vollkommen eigenständige Wettbewerbsbedingungen auf. In Gebieten mit einem geförderten Glasfasernetz eines

⁵ Siehe die Kommentare der Kommission vom 19.02.2026 (C(2026) 1284 final), <https://circabc.europa.eu/ui/group/2328c58f-1fed-4402-a6cc-0f0237699dc3/library/f4853510-83b4-4f5b-8369-ade3a590a658>.

Wettbewerbers der Telekom zeigt sich, dass in dem Moment, in dem ein Fördergebiet fertig gebaut ist, Kunden in schneller Zeit zum Glasfasernetz wechseln. In Fördergebieten ist regelmäßig per Definition bereits der Aufbau eines einzigen alternativen Glasfasernetzes nicht wirtschaftlich, sodass der Ausbau eines zweiten Netzes kaum vorstellbar erscheint. Zugleich erweist sich die Durchsetzung des förder- bzw. beihilferechtlichen Open Access als ineffizient. Fördergebiete sollten daher generell dem Teilmarkt B der Eckpunkte (oder einem ähnlichen Markt) zugerechnet werden, der seinerseits für eine symmetrische Regulierung in Betracht kommt. Grundsätzlich ist die Abgrenzung eines Teilmarkts B als Zwischensegment, in dem allenfalls eine symmetrische Regulierung zur Anwendung kommt, angesichts der hohen Dynamik der Marktentwicklung ein sachgerechter Ansatz. In Anbetracht der tatsächlichen Verbreitung entsprechender Wettbewerbsverhältnisse müsste dieser Teilmarkt jedoch deutlich größer gefasst werden. Fördergebiete sind jedenfalls nicht dem Teilmarkt C des Eckpunktepapiers zuzuordnen.

Insgesamt zeigt sich, dass das **restliche Bundesgebiet (Teilmarkt C) hochgradig heterogen** ist, je nachdem, ob und welche Netze dort mit der Telekom in Wettbewerb treten. Nur eine hinreichend differenzierte Marktabgrenzung kann dabei die Grundlage für eine differenzierte Regulierung bilden. Nur insoweit die Marktfestlegung bereits unterschiedliche Märkte festlegt, je nach der Anzahl der dort vorhandenen alternativen Netze und der durch sich entfalteten Wettbewerbsdynamik, kann die darauf aufbauende Regulierungsverfügung zielgenaue und verhältnismäßige Abhilfemaßnahmen anordnen.

II. Dynamische Markt- und Wettbewerbsentwicklung erfordert vorausschauende Betrachtung und kontinuierliche Anpassung

Die BNetzA muss zum einen die absehbare Entwicklung der kommenden Jahre in der Marktanalyse berücksichtigen und darf sich nicht auf bereits heute veraltete Daten (Mitte 2025) beschränken (dazu 1.). Zum anderen darf sie die Gebietsabdeckung alternativer FTTH-Netzbetreiber nicht lediglich auf der Grundlage aktiver Anschlüsse oder angeschlossener Standorte beurteilen, sondern muss deren tatsächliche Reichweite unter Einbezug der bevorstehenden Fertigstellung bestehender Homes-Passed-Anschlüsse berücksichtigen (dazu 2.).

1. Erforderlichkeit einer dynamischen und fortlaufend anzupassenden Marktabgrenzung

Die Beurteilung, ob in einzelnen Gebieten ein wirksamer Wettbewerb vorliegt oder weiterhin Regulierungsbedarf besteht, stellt nach den rechtlichen Vorgaben eine **Prognose** für den kommenden Regulierungszeitraum dar. Wörtlich heißt es daher in § 11 Abs. 2 Nr. 2 TKG, es müsse in den definierten Märkten festgestellt werden, ob diese „*angesichts des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren*“. Kern der Marktanalyse ist es daher, auf der Grundlage der aktuellen Daten die **Wettbewerbsdynamik** innerhalb infrastrukturell im Wesentlichen homogener Gebietstypen zu bewerten. Dem werden die Eckpunkte nicht ansatzweise gerecht. Den Eckpunkten liegt vielmehr eine **statische Betrachtungsweise** zugrunde, die im Wesentlichen auf der Messung der aktuellen Marktanteile beruht. Diese statische Momentaufnahme ist aber keine ausreichende Grundlage für die Prognose der wettbewerblichen Entwicklung in den kommenden Jahren. Im Hinblick auf eine solche dynamische, prognostische Betrachtung fordern die SMP-Leitlinien der Europäischen Kommission insbesondere zu berücksichtigen, ob ein „*Unternehmen mit einer starken Stellung im Markt allmählich Marktanteile verliert*“ und ob im Gegenzug ein „*Markteinsteiger in der Lage ist, seinen Marktanteil rasch zu steigern*“.⁶ Eine diesen Parametern gerecht werdende Betrachtung fehlt in den Eckpunkten vollständig.

⁶ SMP-Leitlinien vom 07.05.2018 (2018/C 159/01), Ziff. 56.

Die den Eckpunkten zugrundeliegende Analyse erscheint insbesondere deshalb unzureichend, weil sie keine Marktdynamiken in den Blick nimmt, namentlich die hohen Kundenverluste auf der Kupferplattform der Telekom, die schnellen Kundengewinne alternativer Glasfasernetzbetreiber und somit die Entwicklungsdynamiken auf den Endkundemärkten ausblendet. Eine statische Betrachtung von Marktanteilen zu einem bestimmten Stichtag kann aber nicht abbilden, ob bestimmte Gebiete zu Wettbewerb tendieren oder nicht. Verschärft wird dieses Defizit dadurch, dass die BNetzA ausweislich der Eckpunkte von einer Fixierung der geografischen Marktabgrenzung für die gesamte Regulierungsperiode ausgeht. Nach den aktuell geltenden gesetzlichen Vorgaben sind Marktdefinition und Marktanalyse spätestens alle 5 Jahre zu aktualisieren, wobei diese Frist um ein Jahr verlängert werden kann (§ 14 Abs. 3 TKG). Dieser reguläre Überprüfungszeitraum wird faktisch durch die Dauer der Beschlusskammerverfahren und die Praxis der Marktanalyse erheblich verlängert. Die BNetzA hat den Eckpunkten Daten der Jahre 2023, 2024 und 2025 zugrunde gelegt. Geht man davon aus, dass die neue Marktfestlegung im Jahr 2027 finalisiert werden kann, hat sie einen potentiellen Geltungszeitraum bis ins Jahr 2033. Die Marktdaten, die dieser kommenden Festlegung zugrunde liegen, wären dann bereits bis zu 10 Jahre alt. Wie eingangs geschildert, haben sich die Breitbandmärkte in Deutschland auch seit der letzten Marktanalyse fundamental gewandelt. Retrospektiv steht fest, dass die Marktfeststellung 2019 nicht in der Lage war, die Entwicklung der Märkte, die danach eingesetzt hat, auch nur annähernd zutreffend zu prognostizieren. Die BNetzA muss Vorsorge dafür treffen, dass sich die heutige Situation, in der die Festnetzmassemärkte in Deutschland auf der Grundlage von Erkenntnissen vergangener Dekaden reguliert werden, nicht wiederholt. Dies gilt umso mehr, als bereits bis 2027 über 30 Mio. Haushalte mit Glasfaser erreicht werden sollen und bei anhaltendem Ausbautempo bis 2030 rund 45 Mio. Haushalte erschlossen sein dürften. Der wesentliche Teil des Glasfaserausbaus wird damit innerhalb der kommenden Regulierungsperiode erfolgen.

Aus diesem Grund muss die bereits heute absehbare Dynamik der Marktentwicklung in den kommenden 5 Jahren in die erforderliche Prognose der BNetzA einbezogen werden. Zumindest muss die BNetzA die geografische Abgrenzung der Teilmärkte jährlich aktualisieren, da bis zu 5 Mio. Haushalte pro Jahr zusätzlich den Ausbaustatus Homes Passed erreichen werden, davon die Hälfte durch alternative Glasfasernetzbetreiber. Dies entspräche der Vorgehensweise, die der Marktanalyse der italienischen AGCOM zugrunde liegt, an der sich die BNetzA ausweislich des Termins vom 16.03.2026 orientiert.⁷

2. Glasfaseranschluss von morgen – Homes Passed berücksichtigen

Die dargestellten Anforderungen an eine dynamische und prognoseorientierte Marktanalyse erfordern es, bei der Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse nicht allein auf den aktuell realisierten Anschlussbestand abzustellen. Vielmehr sind auch solche Anschlusskapazitäten einzubeziehen, die bereits angelegt und kurzfristig aktivierbar sind. Dies betrifft insbesondere den Ausbaustatus von Glasfasernetzen im Sinne von Homes Passed.

Die in den Eckpunkten zugrunde gelegte Methodik wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Ausweislich des Abschnitts 3 des Eckpunktepapiers hat die BNetzA hierfür „vermarktete“ und „fertiggestellte“ Anschlüsse ermittelt und zugrunde gelegt, für FTTH-Netze somit *Homes Connected*. Dem wettbewerblichen Potential der alternativen FTTH-Netze und den tatsächlich vorhandenen Ausweichmöglichkeiten der Endkunden wird diese Betrachtungsweise nicht gerecht. Im Rahmen der erforderlichen Prognose der Wettbewerbsdynamik für den kommenden Regulierungszeitraum muss zwingend auf die – auch dem Selbstverständnis der alternativen FTTH-Netzbetreiber entsprechende – **Abdeckung auf der Grundlage von Homes Passed** abge-

⁷ Siehe Kommentare der Kommission vom 19.02.2026 (C(2026) 1284 final), S. 8.

Öffentliche Fassung

stellt werden. Jeder Endkunde ist nämlich in der Lage auf der Grundlage einer solchen Gebietsabdeckung in einer gewissen Zeit auf einen FTTH-Anschluss zu wechseln bzw. diesen zu buchen, da FTTH-Netzbetreiber ihre Anschlüsse entsprechend bereits vermarkten. Die Momentaufnahme der zum heutigen Zeitpunkt bereits erfolgreich vermarkteten Anschlüsse bildet die Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete daher nicht ab. Hinzu kommt, dass die BNetzA bei der Bewertung des Glasfaserausbaus der Telekom auch auf potenziell aktivierbare Anschlusskapazitäten im Sinne von Homes Passed abstellt, während entsprechende Homes-Passed-Potenziale auf Seiten alternativer Netzbetreiber unberücksichtigt bleiben. Diese unterschiedliche Behandlung ist methodisch nicht konsistent und verzerrt die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse.

Unmittelbar nach der letzten Datenerhebung für das hier gegenständliche Marktanalyseverfahren Markt 1 hat die BNetzA im November 2025 eine ergänzende Marktabfrage mit dem Titel „Vertiefende Informationen zu Homes Passed“ durchgeführt. Hierbei wurde der Markt um detaillierte Informationen dazu gebeten, wann Anschlüsse im Status Homes Passed ab dem Zeitpunkt der Buchung für Endkunden nutzbar sind. Damit sollte die BNetzA zu der Erkenntnis gelangt sein, dass sämtliche zu diesem Zeitpunkt in Deutschland errichteten „Home Passed“-Anschlüsse noch innerhalb des Prognose- und Geltungszeitraums der aktuellen Marktanalyseprüfung vollständig fertiggestellt und für Endkunden nutzbar sein werden.

Auch das BMDS hat im Herbst 2025 eine Marktabfrage zum FTTH/B-Ausbau durchgeführt. Es wurde dabei unter anderem die Anzahl der Homes Passed und Homes Connected abgefragt. Bereits dort wurde aber nicht nur auf den realisierten, sondern auch auf den perspektivischen Ausbau abgestellt, in diesem Fall durch Abfrage der in Bau befindlichen Anschlüsse und solcher Anschlüsse, deren Fertigstellung in 12 Monaten geplant ist.

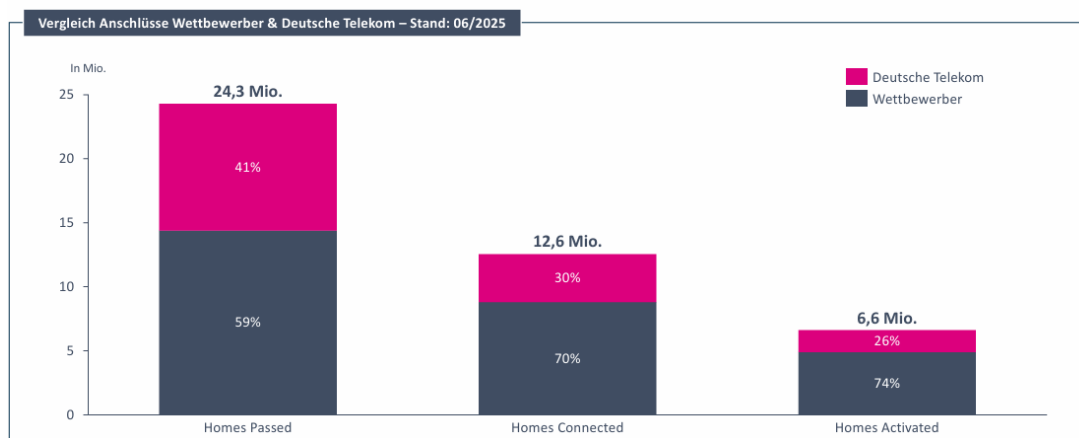
Wie wichtig die Berücksichtigung von Homes Passed für die adäquate Beurteilung der relevanten Markt- und Wettbewerbsverhältnisse ist, belegen eindrucksvoll beispielsweise die vom BREKO veröffentlichten Zahlen im Rahmen der sog. „BREKO Marktanalyse 2025“⁸:

Verteilung der Anschlüsse: Wettbewerber und DTAG



BÖCKER ZIEMEN

Wettbewerber realisieren den überwiegenden Teil der Glasfaseranschlüsse.



Quelle: Befragung Netzbetreiber (n=192); Deutsche Telekom AG, Q2 2025 Results: Homes Passed = 11,1 Mio. (davon ausgehend BREKO-Schätzung: Glasfaser Plus wird der Deutschen Telekom zugerechnet, andere Kooperationen (z.B. Glasfaser Nordwest und diverse Stadtwerke Kooperationen) werden Wettbewerbern zugerechnet); Homes Connected = 3,75 Mio. (BREKO-Schätzung); Deutsche Telekom AG, Q2 2025 Results: Homes Activated = 1,7 Mio.

14.08.2025

BREKO Marktanalyse 2025

12

Laut BREKO gab es Mitte 2025 in Deutschland 24,3 Millionen Glasfaseranschlüsse im Ausbaustatus Homes Passed. Nach Einschätzung des BREKO realisieren die Wettbewerber der Telekom mit 59 % den größten Teil der Glasfaseranschlüsse, dies entspricht 14,3 Millionen Homes Passed.

⁸ Breko Marktanalyse 2025, Breko Böcker Ziemer, S. 12.

Würde im Rahmen der Analyse lediglich auf die laut BREKO vorhandenen 8,8 Millionen Homes Connected der Wettbewerber abgestellt, würden etwa 5,5 Millionen Glasfaseranschlüsse nicht in die Analyse einfließen, obwohl sie ein wesentliches Wettbewerbspotenzial aufweisen.

III. Tragfähige und konsistente Analyse erfordert kleinere geografische Einheiten

Die in den Eckpunkten vorgeschlagene räumliche Marktabgrenzung legt als Bezugsgröße Kreise und kreisfreie Städte zugrunde, um auf dieser Grundlage homogene Wettbewerbsbedingungen zu prüfen und räumliche Teilmärkte abzuleiten (Eckpunkt 4). Zur Begründung dieser Betrachtungsweise halten die Eckpunkte lediglich fest, die Postleitzahlebene sei als Bezugsgröße ungeeignet, weil sich daraus zu kleinteilige und fragmentierte Märkte ergäben.

Diese Herangehensweise ist weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht tragfähig.

1. Landkreise und kreisfreie Städte als Bezugsgröße ungeeignet

Die Betrachtung auf der Grundlage der 400 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland ist **viel zu grobkörnig, um ein adäquates Bild der unterschiedlichen Wettbewerbslagen in Deutschland abzugeben**. Die Annahme, Kreise und kreisfreie Städte seien für die Feststellung von „Homogenität der Wettbewerbsbedingungen“ die richtige Größenordnung, ist bereits faktisch nicht zutreffend.

Die kommunalrechtliche Zusammenfassung unterschiedlicher Gebiete in die Verwaltungseinheit eines Landkreises weist keinen erkennbaren Bezug zu den Wettbewerbsbedingungen auf den Telekommunikationsmärkten oder dem FTTH-Ausbau auf. **Landkreise versammeln schon im Hinblick auf ihre Siedlungsstruktur unterschiedlichste Gebietstypen**. Während die dichtbesiedelten städtischen Gebiete schnell erschlossen werden können (und erschlossen worden sind), ist ein FTTH-Ausbau in den ländlichen Gebieten häufig unwirtschaftlich und erfolgt daher nicht oder nur auf der Grundlage von Breitbandförderung.

Die Ermittlung von Wettbewerbsbedingungen mit einer kreisweiten Betrachtung zu beginnen, erscheint daher beinahe willkürlich, da damit erkennbar Gebiete und Gebietstypen zusammengefasst werden, die vollkommen unterschiedliche Bedingungen aufweisen. Die Eckpunkte bestätigen das sogar selbst, indem sie festhalten, eine granulare Auswertung auf Postleitzahlebene zeige, dass Gebiete mit ganz unterschiedlichem Ausbaustatus geografisch benachbart sein können. Diese Erkenntnis lässt allein den Schluss zu, dass die Betrachtung granularer erfolgen muss, um die Gebietstypen und ihre tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen zu ermitteln. Aus dem Befund, die Auswertung auf Postleitzahlebene zeige einen hohen Grad an Heterogenität benachbarter Gebiete, den Schluss zu ziehen, die Bezugsgröße zu vergrößern, ist schlicht widersprüchlich.

Die Ergebnisse der räumlichen Abgrenzung in den Eckpunkten auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten weisen daher auch entsprechende **Inkonsistenzen** auf. Unmittelbar greifbar werden diese Inkonsistenzen bei der Betrachtung des sog. Teilmarkts B, der allein den Kreis Segeberg umfassen soll (Eckpunkt 6). Die Eckpunkte stellen hier zunächst fest, dass in dem Gebiet eine Vielzahl von Netzbetreibern aktiv ist, namentlich die Telekom, die Vodafone mit ihrem Kabelnetz und mehrere alternative FTTH-Betreiber. Zugleich stellen die Eckpunkte fest, dass sich die Netze dieser Wettbewerber der Telekom nur teilweise überschneiden („überwiegend nicht parallel“). Keiner dieser Wettbewerber erreiche daher in dem Landkreis einen Abdeckungsgrad von 60 %. Diese Beobachtungen zeigen, dass im Kreis Segeberg unterschiedlichste Gebietstypen vorhanden sind: In manchen Teilen des Kreises sind mindestens zwei alternative Netze vorhanden

Öffentliche Fassung

(sodass diese Gebiete wohl eigentlich zum Teilmarkt A gehören)⁹. Andere Gebiete weisen nur einen alternativen FTTH- oder Kabelnetzbetreiber auf. Die Gebietsabdeckung und die Marktanteile dieser alternativen Netzbetreiber müssen in diesen Teilgebieten daher sehr viel höher ausfallen als im sonstigen Kreisgebiet. In anderen Worten: Die Identifizierung des Sonderfalls im Kreis Segeberg ist ein Zufallsprodukt des Grobrasters einer kreisweiten Betrachtung, die keinen Bezug zu Siedlungsstrukturen, Ausbaustrategien und Wettbewerbsbedingungen aufweist. Der Landkreis Segeberg erweist sich schon auf der Grundlage der Darstellung in den Eckpunkten als heterogen, also als Zusammenfassung höchst unterschiedlicher Gebiete.

2. Gewählte Bezugsgröße mit rechtlichen Vorgaben unvereinbar

Die Europäische Kommission verlangt von den nationalen Regulierungsbehörden seit jeher, für die Marktanalyse von geografischen Einheiten auszugehen, die drei Kriterien erfüllen:¹⁰

- Erstens sollen die geografischen Einheiten klein genug sein, damit es innerhalb einer Einheit **keine erheblichen Schwankungen** der Wettbewerbsbedingungen gibt. Zugleich sollen die geografischen Einheiten groß genug sein, um eine aufwendige und umständliche Mikroanalyse zu vermeiden.
- Zweitens sollen die geografischen Einheiten die **Netzstruktur der relevanten Betreiber** widerspiegeln.
- Drittens sollen über längere Zeit stabile geografischen Einheiten gewählt werden.

Die den Eckpunkten zugrunde liegende geografische Einheit eines Kreises (bzw. kreisfreier Städte) wird den beiden ersten Kriterien nicht gerecht. Wie eben gezeigt wurde, ist diese Verwaltungseinheit viel zu groß gewählt, um die Gewähr für homogene Wettbewerbsbedingungen zu bieten. Innerhalb von Landkreisen finden sich vielmehr unterschiedlichste Siedlungs- und Netzstrukturen. Auch spiegeln Kreise (bzw. kreisfreie Städte) die Netzstrukturen und die Ausbaustrategien der jeweils relevanten Netzbetreiber nicht wider: Namentlich der FTTH-Ausbau wird in den seltensten Fällen kreisweit geplant und durchgeführt, sondern folgt den unterschiedlichen wirtschaftlichen und topologischen Gegebenheiten der unterschiedlichen Gebietstypen.

Die den Eckpunkten zugrundeliegende, offenbar rein pragmatisch motivierte Wahl der Kreise und der kreisfreien Städte ist daher auch rechtlich nicht haltbar. Für die richtige Bestimmung geografischer Einheiten, von denen bei der Analyse auszugehen ist, muss der zentrale Zweck der Regulierung in den Blick genommen werden. Jede Vorabregulierung dient letztlich dazu, wie der EKEK ausdrücklich festhält, **nachhaltigen und wirksamen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten** sicherzustellen.¹¹ Im Grundsatz muss sich die räumliche Marktabgrenzung daher – wie es der BGH auch im allgemeinen Wettbewerbsrecht fordert – an den tatsächlichen Ausweichmöglichkeiten der Marktgegenseite, hier also der Endkunden, orientieren.¹² Streng genommen bildet damit jeder einzelne Endkundenstandort einen eigenen Markt, weil Endkunden ausschließlich auf diejenigen Anbieter wechseln können, die an ihrem Standort vorhanden sind. In einer Greenfield-Betrachtung sind das im Grundsatz diejenigen Netzbetreiber, die den jeweiligen Standort mit ihrem Netz erschlossen haben. Da eine so kleinteilige Marktanalyse praktisch nicht durchführbar ist,

⁹ Konkret sind das die folgenden Gemeinden des Kreises Segeberg: Norderstedt, Henstedt-Ulzburg, Bad Bramstedt, Wahlstedt, Ellerau, Boostedt, Kisdorf, Nahe, Itzstedt, Fahrenkrug, Oering und Hitzhusen.

¹⁰ Märkte-Empfehlung vom 18.12.2020 (C(2020) 8750), Ziff. 37; ebenso: SMP-Leitlinien vom 07.05.2018 (2018/C 159/01), Ziff. 49.

¹¹ Erwägungsgrund Nr. 168 EKEK.

¹² BGH WuW/E 2483, 2487 f. – Sonderungsverfahren; BGH, Beschl. v. 19.12.1995 – KVR 6/95, WuW/E 3037, 3042 – Raiffeisen.

müssen notwendigerweise größere Einheiten gewählt werden. Um den Zwecken der Vorabregulierung zu entsprechen, müssen diese Einheiten aber so gewählt werden, dass sie die **tatsächlichen Ausweichmöglichkeiten der Endkunden** möglichst präzise abbilden.

Die den Eckpunkten zugrunde liegende Erwägung, die geografischen Einheiten seien möglichst groß zu wählen, um eine „Marktzersplitterung“ zu verhindern, verkennt diese Vorgaben grundlegend. Die Europäische Kommission empfiehlt vielmehr das umgekehrte Vorgehen: Die nationalen Regulierungsbehörden sollen „bottom-up“ zunächst möglichst kleine Einheiten analysieren, die dann – im zweiten Schritt – zu ggf. regulierungsbedürftigen Märkten aggregiert werden.¹³ Der von der Europäischen Union ebenfalls angesprochenen Gefahr einer zu großen Zersplitterung unter diversen Märkten darf also nicht dadurch begegnet werden, dass die Analyse mit der Betrachtung viel zu großer Gebietseinheiten ansetzt, sondern umgekehrt dadurch, dass die Vielzahl der analysierten kleinen geografischen Einheiten im zweiten Schritt je nach dem unterschiedlichen Grad des Infrastrukturwettbewerbs zu größeren Teilmärkten zusammengefasst werden. Dass dabei benachbarte Gebiete unterschiedlichen Teilmärkten zufallen können, ist kein Defizit, sondern ist regionalen Teilmärkten immanent. Ein solches Ergebnis, das auch die in den Eckpunkten skizzierten Teilmärkte kennzeichnet, bildet die empirisch vorhandenen Unterschiede im Infrastrukturausbau in unterschiedlichen Gebieten ab.

3. KGS22 als geeignete geografische Einheit

Bei der Festlegung räumlich relevanter Märkte und der Ermittlung der jeweiligen Intensität des Infrastrukturwettbewerbs (§ 10 Satz 2 TKG) sind somit viel kleinere geografische Einheiten zugrunde zu legen als die in den Eckpunkten als Bezugsgröße gewählten Kreise und kreisfreien Städte.

Aus Sicht der Telekom ist die geeignetste geografische Einheit die der einzelnen (ca. 88.000) **Wohnquartiere** in Deutschland, die in der amtlichen Gebietsstruktur (Kreis-Gemeinde-Schlüssel) auch als **KGS22** referenziert werden. Dabei handelt es sich um die amtlichen Stimmbezirke mit durchschnittlich rund 500 Haushalten. Diese Gebietsgröße ist klein genug um eine genaue, endkundennahe Analyse und größtmögliche Homogenität zu gewährleisten. Gleichzeitig sind Wohnquartiere groß genug, um die von der Europäischen Kommission geforderte statistische Stabilität zu bieten. Eine Zuordnung der Ausbaudaten, die der BNetzA aufgrund der Marktabfrage und im Infrastrukturatlas vorliegen, zu diesen KGS22, ist ohne besonderen Aufwand technisch möglich.

Alternativ kommt vor allem eine Betrachtung nach dem KGS8-Schlüssel (Gemeindeebene) in Betracht. Bei einer Grundgesamtheit von ca. 11.000 Gemeinden nach diesem Schlüssel bietet er immer noch eine deutlich höhere Granularität als die (viel zu grobkörnige) Landkreisebene, auf der heterogene Wettbewerbsverhältnisse (z. B. urbane vs. ländliche Teilräume) zusammengefasst und damit nivelliert werden und bietet gleichzeitig eine stabile, amtlich definierte Datenbasis.

Allerdings wäre beim Blick auf ganze Gemeinden zu beachten, dass diese in ihrer Größe stark variieren (Großstadt vs. Dorf) und reale Wettbewerbs- und Netzstrukturen nicht zwingend entlang administrativer Grenzen verlaufen. Insgesamt würde eine KGS8-basierte Marktbetrachtung die tatsächliche Marktsituation damit nur näherungsweise und deutlich weniger verlässlich abbilden können als die KGS22.

Für eine Betrachtung auf Ebene der Gemeinden spricht, dass sie (anders als die viel größere Kreisebene) anerkannter regulatorischer Praxis entspricht. Auch die BNetzA hatte im Rahmen der letzten Marktfeststellung 2019 die unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse auf der Ebene von

¹³ Explanatory Note zu den SMP-Leitlinien, S. 22.

Öffentliche Fassung

Gemeinden analysiert, nicht auf der Grundlage der 25-mal größeren Landkreisebene. Eine Analyse der Wettbewerbsverhältnisse auf Gemeindeebene liegt auch den jüngsten Feststellungen der italienischen Regulierungsbehörde AGCOM zum Markt 1 zugrunde, die das Präsidium der BNetzA im öffentlichen Termin am 16.03.2026 als Vorbild für die Herangehensweise in den Eckpunkten benannt hatte. AGCOM hält insoweit fest, dass diese Gemeindeebene die richtige Bezugsgröße darstelle, weil sie der Investitionsplanung und damit den Versorgungszielen der verschiedenen Betreiber entspreche.¹⁴

Im Ergebnis identifiziert AGCOM dabei 239 Gemeinden mit homogenen stabilen wettbewerblichen Verhältnissen, die im Teilmarkt 1A zusammengefasst werden, sowie 91 weitere Gemeinden mit hohem Infrastrukturwettbewerb, die im Teilmarkt 1B zusammengefasst werden. Beiden Teilmärkten ist gemein, dass sie Gemeinden unterschiedlichster Größe umfassen und keine größeren zusammenhängenden Gebiete abbilden. So gehört zum Teilmarkt 1A bspw. die Millionenstadt Mailand, mittelgroße Städte wie Catania oder Brindisi aber ebenso winzige Dörfer in den Abruzzen wie Carapelle Calvisio mit etwa 70 Einwohnern.¹⁵ Die Europäische Kommission hat keinerlei Bedenken gegen eine Analyse auf der Grundlage solcher geografischer Einheiten erhoben. Überträgt man die im italienischen Fall von AGCOM zugrunde gelegte Methodik auf die deutschen Verhältnisse, ergibt sich ein vergleichbares Bild: In Deutschland lassen sich insgesamt **1.112 Gemeinden** identifizieren, in denen mindestens eine alternative Infrastruktur (Kabelnetze und/oder FTTH/B) mit einer Abdeckung von mindestens 60 % vorhanden ist und der Retail-Marktanteil der Telekom zugleich höchstens [REDACTED] beträgt. Die **vollständige Liste dieser Gemeinden**, die jedenfalls dem Teilmarkt B des Eckpunktepapiers zuzuordnen wären, da dieser Gebietstyp gerade die im Landkreis Segeberg anzutreffenden Wettbewerbsverhältnisse widerspiegelt, fügen wir dieser Stellungnahme als **Anlage 1** bei. Selbst bei Zugrundelegung der strengeren Kriterien des Teilmarkts A des Eckpunktepapiers ergibt sich kein anderes Bild: Über die bereits im Eckpunktepapier zugeordneten Städte hinaus sind in **weiteren 173 Gemeinden** zwei alternative Infrastrukturen (Kabelnetze und FTTH/B) mit mindestens 60 % Coverage vorhanden, bei einem Retail-Marktanteil der Telekom von höchstens [REDACTED]. Die **vollständige Liste dieser Gemeinden** fügen wir als **Anlage 2** bei.

Sachliche Gründe dafür, als Bezugsgröße für die Analyse homogener Wettbewerbsbedingungen anstatt der Gemeindeebene (KGS8) die Kreisebene zugrunde zu legen, sind demgegenüber nicht ersichtlich. Bereits die Gemeindeebene stellt im Hinblick auf die insoweit maßgebliche tatsächliche Ausweichmöglichkeit der Endkunden und die realen Ausbaustrategien der Netzbetreiber eine erhebliche Abstraktion und Ungenauigkeit dar, die insbesondere in größeren Gemeinden dazu führt, dass einzelne Gemeindegebiete mit ihren spezifischen wettbewerblichen Bedingungen nicht mehr ausreichend präzise abgebildet werden, weil sie in den Durchschnittswerten des weiteren Gemeindegebiets aufgehen. Dies geht zu Lasten der Endkundeninteressen und des Wettbewerbs. Während eine solche Vergrößerung auf der KGS8-Ebene gegenüber einer präzisen Betrachtung auf Ebene der KGS22 noch vertretbar erscheint, weil sie vergleichsweise kleinteilig bleibt und an gewachsenen Siedlungsstrukturen orientiert ist, fehlt eine Rechtfertigung für die Zugrundelegung der Kreisebene vollständig und ist daher beurteilungsfehlerhaft: Durch die zusätzliche Vergrößerung auf die Ebene eines Kreises werden sehenden Auges disparate Siedlungsstrukturen und Infrastrukturbedingungen zusammengefasst, die die Abbildung homogener Wettbewerbsbedingungen unmöglich machen.

¹⁴ Siehe die geografische Marktabgrenzung von AGCOM, S. 9, a.a.O.; Vgl. auch Kommentare der Kommission vom 19.02.2026 (C(2026) 1284 final), S. 8: „The assessment is conducted at municipal level, which represents the relevant unit for infrastructure deployment and competitive dynamics.“

¹⁵ Die jeweiligen Gemeinden der von AGCOM gebildeten Teilmärkten sind in den Anhängen der geografischen Marktdefinition (nach Größe geordnet) aufgelistet.

4. Weiterentwickelten Breitbandatlas als zusätzliche Datenquelle heranziehen

Die laufende Marktanalyse der BNetzA stützt sich bereits heute auf eine breite und belastbare Datenbasis, wie z.B. regelmäßig erhobene Marktdaten sowie ergänzende Informationsquellen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und wettbewerblichen Dynamik des Telekommunikationsmarktes erscheint es jedoch sachgerecht und erforderlich, diese Datenbasis gezielt zu erweitern. Ein zentraler Baustein hierfür kann der sich in der Weiterentwicklung befindliche Breitbandatlas sein, der künftig als zusätzliche und vertiefende Datenquelle systematisch in die Marktanalyse einbezogen werden sollte.

Der Breitbandatlas beruht auf einer seit Jahren etablierten, umfassenden Datenerhebung der BNetzA, in deren Rahmen sämtliche Telekommunikationsunternehmen regelmäßig zu ihrer Breitbandversorgung befragt werden. Dabei verarbeitet die BNetzA eine außerordentlich große Datenmenge: Mehrfach jährlich werden jeweils Hunderte von Millionen Datenpunkte von allen im Markt aktiven Unternehmen übermittelt und ausgewertet. Diese Datentiefe und -breite stellt bereits heute eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Gesamtversorgungssituation vor Ort dar.

Bislang liegt der Fokus des Breitbandatlas allerdings primär darauf, neben den originären Verfügbarkeitsinformationen der Telekommunikationsunternehmen transparent zu machen, welche Unternehmen in welchen geografischen Gebieten grundsätzlich Breitbandanschlüsse anbieten. Damit liefert auch der Breitbandatlas Erkenntnisse über die Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen sowie über die Wettbewerbssituation.

Der deutsche Telekommunikationsmarkt ist durch eine hohe Wettbewerbsintensität und -dynamik geprägt. Neben einer Vielzahl eigenständig agierender Unternehmen existieren zahlreiche Kooperationsmodelle, etwa im Rahmen von Open-Access-Vereinbarungen, Joint Ventures oder Mitnutzungsmodellen. Für Endkunden und Geschäftskunden ergibt sich daraus eine große Vielfalt an verfügbaren Angeboten, die sich nicht ohne Weiteres einzelnen Wertschöpfungsstufen oder klar abgegrenzten Verantwortlichkeiten zuordnen lassen.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es bislang nur eingeschränkt möglich, auf Basis der bestehenden Datenlage im Breitbandatlas belastbare Aussagen darüber zu treffen, welches Telekommunikationsunternehmen im konkreten Einzelfall welche Teile der Wertschöpfungskette erbringt. So bleibt häufig unklar, ob ein Anbieter lediglich als Wiederverkäufer auftritt, Vorleistungsprodukte bezieht oder tatsächlich eigene Infrastruktur betreibt. Diese Differenzierung ist jedoch für eine sachgerechte wettbewerbliche Bewertung von zentraler Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Analyse von Marktmacht, Investitionsanreizen und infrastrukturbasiertem Wettbewerb.

Die geplante Weiterentwicklung des Breitbandatlas setzt an diesem Punkt an. Zukünftig sollen zusätzliche Informationen verpflichtend zu Eigentums- und Besitzverhältnissen der Netzinfrastruktur erhoben werden. Um diese erweiterte Datenerhebung zu ermöglichen, wurden u.a. die bislang bestehenden öffentlich-rechtlichen Verträge zwischen der BNetzA und den Telekommunikationsunternehmen, die über Jahre hinweg die Datenlieferung regelten, gekündigt. An ihre Stelle soll die Verpflichtung aller Marktteilnehmer treten, ab dem Stichtag 30.06. Daten entsprechend der neuen Datenlieferungsbestimmung zu liefern.

Entgegen den erklärten politischen Zielen des Bürokratieabbaus und der Reduktion von Berichtspflichten führt dies für Telekommunikationsunternehmen zu zusätzlichem Aufwand sowie erweiterten Datenlieferpflichten. Dies kann nur gerechtfertigt sein, wenn dies konsequent zur Rückführung von Regulierung genutzt wird. Denn künftig wird es der BNetzA nicht nur möglich sein festzustellen, ob und welche Breitbandversorgung verfügbar ist, sondern auch, auf welcher Infrastruktur sie basiert, welche Unternehmen an ihrer Bereitstellung beteiligt sind und wie die zugrunde liegende Wertschöpfung konkret organisiert ist.

Öffentliche Fassung

Diese zusätzlichen Erkenntnisse sind für die Marktanalyse von erheblicher Bedeutung. Sie ermöglichen eine deutlich präzisere Bewertung der tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse, insbesondere im Hinblick auf die Frage, in welchem Umfang infrastrukturbasierter Wettbewerb vorliegt und wie tragfähig bestehende Wettbewerbsstrukturen sind. Auch die Abgrenzung räumlicher Teilmärkte, wie sie im Rahmen der aktuellen Analyse in Aussicht gestellt wird, kann durch eine verbesserte Datengrundlage weiter geschärft werden. So lassen sich beispielsweise parallele Netzinfrastrukturen, Kooperationsbeziehungen und tatsächliche Angebotsalternativen wesentlich genauer identifizieren und bewerten.

Insbesondere in einem Markt, der sich im Übergang zu glasfaserbasierten Infrastrukturen befindet und in dem unterschiedliche Ausbau- und Kooperationsstrategien verfolgt werden, ist eine differenzierte Betrachtung der zugrunde liegenden Wertschöpfungsketten unerlässlich. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht einer fundierten und zukunftsgerichteten Marktanalyse geboten, den weiterentwickelten Breitbandatlas systematisch als zusätzliche Datenquelle heranzuziehen.

Nicht zuletzt entspricht die stärkere Einbindung des Breitbandatlas auch den konzeptionellen Überlegungen im Rahmen des geplanten Digital Networks Act (DNA), der vorsieht, dass derartige detaillierte Versorgungs- und Strukturdaten in Marktanalysen berücksichtigt werden sollen.

5. Ergänzende Transparenz im Breitbandatlas ohne Substitution originärer Anbieterinformationen

Schließlich ist jedoch hervorzuheben, dass auch eine deutlich erweiterte und verfeinerte Datenbasis – etwa durch den Breitbandatlas – die originären Informationen der Telekommunikationsunternehmen nicht ersetzen kann. Vielmehr bleiben die von den Unternehmen selbst bereitgestellten Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher die maßgebliche und verlässlichste Quelle, wenn es um die konkrete Ausgestaltung und Qualität von Angeboten geht.

Die einzelnen Telekommunikationsunternehmen verfügen naturgemäß über die detailliertesten Kenntnisse hinsichtlich ihrer Produkte, Leistungsmerkmale, Preise, Vertragsbedingungen sowie der tatsächlich verfügbaren Bandbreiten und Servicequalitäten vor Ort. Diese Informationen sind nicht nur aktueller, sondern auch unmittelbarer an den konkreten Endkundenbedarf gekoppelt als aggregierte oder regulatorisch erhobene Datenbestände. Für Verbraucherinnen und Verbraucher, die eine informierte Entscheidung über einen Breitbandanschluss treffen möchten, sind daher insbesondere die individuellen Produktinformationen, Verfügbarkeitsabfragen und Beratungsangebote der Anbieter selbst von zentraler Bedeutung.

Der Breitbandatlas kann hier sinnvoll ergänzen, indem er eine übergreifende Transparenz für die BNetzA über die strukturelle Versorgungssituation schafft und der Unterstützung regulatorischer Analysen dient. Eine Substitution der unternehmensseitigen Informationen darf damit jedoch nicht beabsichtigt werden und wäre nicht sachgerecht.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Nutzung des weiterentwickelten Breitbandatlas stets eine klare funktionale Abgrenzung zu wahren: Während der Breitbandatlas eine zusätzliche Grundlage für die evidenzbasierte Marktanalyse und die Beurteilung von Wettbewerbsstrukturen darstellt, muss die primäre Informationsverantwortung gegenüber den Verbrauchern bei den Telekommunikationsunternehmen selbst bleiben.

D. Zusammenfassung

Der Festnetzmassenmarkt (Markt Nr. 1 der Märkteempfehlung) in Deutschland hat sich seit der letzten Marktanalyse dem Jahr 2019 grundlegend verändert. Der fortschreitende Glasfaserausbau, der zunehmende Infrastrukturwettbewerb durch alternative FTTH-Netzbetreiber sowie der eigenständige Wettbewerbsdruck durch Kabelnetze haben zu hochgradig differenzierten Wett-

Öffentliche Fassung

bewerbsverhältnissen geführt, die mit einer bundesweiten Marktabgrenzung nicht mehr sachgerecht erfasst werden können. Die im Eckpunktepapier angelegte Abkehr von einem einheitlichen bundesweiten Markt ist deshalb im Ausgangspunkt richtig. Die konkrete Ausgestaltung der Marktdefinition und -analyse bleibt jedoch hinter den tatsächlichen Marktgegebenheiten deutlich zurück.

Aus Sicht der Telekom ergeben sich daraus folgende zentrale Anforderungen an die weitere Marktanalyse und Marktabgrenzung:

- 1.) Wirksamer Wettbewerb darf nicht erst dann angenommen werden, wenn neben der Telekom mindestens zwei weitere Anschlussnetze vorhanden sind. Bereits ein einziges alternatives FTTH-Netz oder ein leistungsfähiges Kabelnetz kann erheblichen Wettbewerbsdruck erzeugen und beträchtliche Marktmacht der Telekom ausschließen.
- 2.) Die Marktanalyse muss die absehbare Dynamik der Wettbewerbsentwicklung während des gesamten Regulierungszeitraums prognostisch berücksichtigen. Eine statische Festbeschreibung auf der Grundlage von Daten aus den Jahren 2023 bis 2025 wird den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht.
- 3.) Die Gebietsabdeckung alternativer FTTH-Netzbetreiber darf nicht allein anhand von Homes Connected beurteilt werden. Maßgeblich ist vielmehr die tatsächliche Reichweite der bereits errichteten und kurzfristig aktivierbaren Glasfaserinfrastruktur im Sinne von Homes Passed.
- 4.) Die in den Eckpunkten gewählte räumliche Bezugsgröße der Landkreise und kreisfreien Städte ist ungeeignet, um homogene Wettbewerbsbedingungen abzubilden. Erforderlich ist eine deutlich granularere Analyse auf der Grundlage kleinerer geografischer Einheiten, die den tatsächlichen Ausweichmöglichkeiten der Endkunden sowie den realen Ausbau- und Netzstrukturen der Betreiber entsprechen. Hierfür ist insbesondere die Ebene der Wohnquartiere (KGS22), jedenfalls aber die Gemeindeebene (KGS8), sachgerecht.
- 5.) Die Marktanalyse ist auf der Grundlage einer verbreiterten und präziseren Datengrundlage fortzuentwickeln. Der weiterentwickelte Breitbandatlas sollte systematisch als zusätzliche Datenquelle herangezogen werden, um Eigentums-, Besitz- und Kooperationsstrukturen sowie den tatsächlichen infrastrukturbasierten Wettbewerb besser erfassen zu können.

Im Ergebnis bedarf es einer deutlich realitätsnäheren, kleinteiligeren und dynamischeren Marktanalyse. Nur auf dieser Grundlage lassen sich die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse zutreffend erfassen, verhältnismäßige regulatorische Maßnahmen ableiten und wirksame Investitionsanreize für den weiteren Glasfaserausbau in Deutschland setzen.