

EWE TEL GmbH, Postfach 25 09, 26015 Oldenburg

**Per E-Mail: 115-postfach@bnetza.de**  
Bundesnetzagentur  
Referat 115  
Im Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Sie erreichen uns:

✉ EWE TEL GmbH  
Cloppenburger Straße 310, 26133 Oldenburg



@

Ihr Kontakt:

Ihre Zeichen/Nachricht: BK1-26/001

Klassifizierung: Öffentlich

## **Eckpunkte zum Verfahren Marktdefinition und Marktanalyse Festnetzmassenmarkt**

23. März 2026

**Hier: Stellungnahme der EWE TEL GmbH**

### Öffentliche Fassung

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 25.02.2026 hat die Beschlusskammer 1 („BK1“) der Bundesnetzagentur („BNetzA“) unter dem o.g. Aktenzeichen Eckpunkte zum Verfahren „Marktdefinition und Marktanalyse Festnetzmassenmarkt“ (Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang (Markt Nr. 1 der Empfehlung (EU) 2020/2245 der Kommission vom 18. Dezember 2020)) veröffentlicht, in einem öffentlichen Anhörungstermin am 16.03.2026 vorgestellt und mit den teilnehmenden Unternehmen und Verbänden diskutiert.

Des Weiteren wurde die Möglichkeit eingeräumt, zu den Eckpunkten bis zum 23.03.2026 schriftlich Stellung zu nehmen.

EWE TEL begrüßt ausdrücklich, dass die BNetzA die von einer zukünftigen Entscheidung betroffenen Kreise frühzeitig informiert und die beabsichtigten Änderungen zur Diskussion stellt.

Aufgrund dieser frühzeitigen Einbindung gehen wir auch davon aus, dass die vorgetragenen Positionen und Argumente ernsthaft in die folgende Abwägung in Vorfeld der Veröffentlichung des nachfolgenden Konsultationsentwurfs eingestellt werden.

EWE TEL bedankt sich für die Teilnahmemöglichkeit an der öffentlichen Anhörung und führt zu den Eckpunkten im Nachgang schriftlich wie folgt aus:

Geschäftsführer: Norbert Westfal (Sprecher), Jens Knobloch  
Aufsichtsratsvorsitzender: Dr. Christian Friege  
Gerichtsstand: Oldenburg HRB 3723, Umsatzsteueridentnummer: DE 184286895  
Sitz der Gesellschaft: EWE TEL GmbH, Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg

Oldenburgische Landesbank AG  
IBAN: DE86 2802 0050 1429 9044 00, BIC: OLBO DE H2 XXX  
Landessparkasse zu Oldenburg  
IBAN: DE28 2805 0100 0000 4364 36, BIC: SLZO DE 22 XXX

## A. Regulatorisches Umfeld und Wettbewerbssituation

Der wesentliche Teil des Ausbaus von echten Glasfasernetzen (FTTH/B) wurde bislang durch eine Vielzahl alternative Netzbetreiber im Wettbewerb in der Erwartung getragen, dass sich ihre Investitionen – sei es durch eigene Endkunden oder durch den Verkauf von Vorleistungen auf höheren Wertschöpfungsstufen wie Bitstream Access („BSA“) – amortisieren.

Gegenwärtig ist jedoch festzustellen, dass sich der Festnetzmassenmarkt, insbesondere der politisch gewünschte und volkswirtschaftlich notwendige Ausbau dieser Glasfasernetze, seit 2025 in einer beginnenden – wohlmöglich tiefgreifenden – Konsolidierungsphase befindet.

Erheblich gestiegenen Kosten für Tiefbau, Personal, Material und Finanzierung stehen – wie die BNetzA in den Eckpunkten zutreffend feststellt – eine weiterhin durch verhaltene Zahlungsbereitschaft der Endkunden begründete, niedrigere Take-Up-Rate als angenommen gegenüber.

Insbesondere die niedrigere Take-Up-Rate führt EWE TEL in wesentlichen Teilen auch auf die bundesweit agierende marktmächtige Deutsche Telekom zurück, welche ihre Marktmacht, Finanzkraft und strukturellen Skalenvorteile gezielt einsetzt, um den Ausbauwettbewerb zusätzlich unter Druck zu setzen:

Die Telekom baut bis heute ihr bereits seit langer Zeit abgeschriebenes Kupfernetz nicht zurück. Einen Migrations- bzw. Abschaltplan scheint es bis heute ebenfalls nicht zu geben. Im Gegenteil: Sie baut partiell weiterhin noch Super-Vectoring aus. Der Einsatz dieser Technologie erlaubt Bandbreiten im Download bis zu 250 Mbit/s, was augenscheinlich aus Sicht der meisten Endkunden noch als ausreichend wahrgenommen wird und die Wechselbereitschaft entsprechend einschränkt. Ebenso wirkt sich der bereits seit mehreren Jahren festzustellende zunehmende strategische Überbau durch die Deutsche Telekom auf den Ausbau alternativer Glasfasernetze negativ aus, weil er gezielt in den wirtschaftlichsten Gebieten Marktanteile abgreift. Darüber hinaus belasten eine Wholebuy-Verweigerung auf höher gelagerten Wertschöpfungsstufen von FTTH-Netzen wie BSA, gepaart mit einer Strategie zur Verfestigung der Marktmacht durch Übertragung in die FTTH-Vorleistungsebene durch das VDSL-Commitment-Modell und den Umbrella den Ausbauwettbewerb zusätzlich massiv<sup>1</sup>.

Die Deutsche Telekom profitiert hingegen ihrerseits bereits langjährig von Überrenditen auf unterschiedlichen Ebenen ihrer Wertschöpfungskette: Vorleistungspreise für den Bezug der Teilnehmeranschlussleitung auf längst abgeschriebener Kupfertechnik werden auch heute noch zu Wiederbeschaffungskosten kalkuliert und genehmigt. BSA-Preise wurden darüber hinaus mit einem aus Sicht von EWE TEL nicht zu rechtfertigenden Erheblichkeitszuschlag i.H.v. 15% auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

---

<sup>1</sup> Vgl. bspw. VATM-Marktstudie 2025, abgerufen am 23.03.2025 unter: <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>; Fiber Products GmbH, „Glasfaser Marktkonsolidierung 2025: Warum nicht alle 250+ Anbieter überleben werden“, abgerufen am 20.03.2026 unter <https://fiber-products.com/de/glasfaser-marktkonsolidierung-2025/>.

genehmigt bzw. sind diese Vorleistungsentgelte heute jedenfalls auf dem Kupfernetz trotz festgestellter Marktmacht praktisch ungeprüft.

EWE TEL erkennt durchaus an, dass der Ausbauwettbewerb regional unterschiedlich stark ausgeprägt ist und perspektivisch eine regionalisierte räumliche Marktabgrenzung in Betracht zu ziehen sein könnte. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen, der bevorstehenden, notwendigen, Kupfer-Glas-Migration („KGM“) sowie gesetzgeberischer Großinitiativen wie dem aktuellen Entwurf des TKÄndG sowie des DNA hält EWE TEL eine regional differenzierte räumliche Marktabgrenzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt für deutlich verfrüht und sogar schädlich für den Infrastrukturwettbewerb und damit letztlich auch den verfahrensgegenständlichen Endkundenmassenmarkt.

Der Fokus der Regulierung lag bisher stets auf dem marktmächtigen Unternehmen (Telekom). Ein Paradigmenwechsel auf einzelne, regional abgegrenzte Teilmärkte verkennt jedoch die überragende, bundesweite Marktstellung der Telekom. Eine regionale (De-) Regulierung nach den Kriterien, welche die BNetzA nun in den Eckpunkten zu erkennen gibt, mag ungeachtet der nachfolgenden inhaltlichen Kritik an der Methodik im Anfangsstadium mit lediglich einigen Landkreisen und kreisfreien Städten in den Teilmärkten noch steuerbar und handhabbar sein. Bereits an dieser Stelle muss jedoch die Frage erlaubt sein, wie eine Regulierung bei entsprechender Fortsetzung und Ausweitung noch praktikabel für den Markt und die BNetzA umzusetzen wäre. Zudem regt EWE TEL konkrete Kontrollüberlegungen dahingehend an, welche Handlungsspielräume die Telekom in welcher Zeit konkret für sich nutzen könnte, um Marktanteile wieder zurückzugewinnen. Eine „Re-Regulierung“, wie von der BNetzA im Rahmen der öffentlichen Anhörung angeführt, ist kein Selbstverständnis und aus Sicht von EWE TEL eher eine theoretische als praktisch umsetzbare Überlegung.

Die BNetzA sollte in der gegenwärtigen herausfordernden Marktsituation auf der Ebene der Marktdefinition und -analyse vielmehr für Kontinuität und damit verlässliche Rahmenbedingungen und auf der nachgelagerten Ebene der Remedies dem oben dargestellte Marktverhalten der Deutschen Telekom ernsthaft entgegenzutreten, anstatt den mengenmäßig wichtigsten Markt 1 nach dem „Trail and Error-Prinzip“ zu regulieren.

## **B. Zur sachlichen Marktabgrenzung (Eckpunkte 1-3)**

### **I. Substituierbarkeit zwischen kupferbasierten Anschlüssen und VHC-Netzen gegeben**

Wie in der öffentlichen Anhörung bereits dargestellt, ist den Eckpunkten insoweit zuzustimmen, als dass Anschlüsse auf Basis von xDSL, HFC und FTTH/B über alle Bandbreiten hinweg weiterhin einen einheitlichen sachlichen Markt bilden. Zwar sind FTTH/B-Netze bereits heute als das performanteste Breitbandfestnetz hinsichtlich Stabilität, Bandbreite und Energieeffizienz zu bewerten. Wie die BNetzA aber zu Recht feststellt, sind für die meisten Endkunden (85%) heute noch andere Faktoren, vor allem der Preis,

entscheidend<sup>2</sup>. Die Endkunden zeigen daher gegenwärtig noch eine geringere Wechselbereitschaft zu FTTH/B, insbesondere da eine Substituierbarkeit bei den unteren Bandbreiten (bis 250 Mbit/s, s.o.) weiterhin gegeben scheint.

Wenn die BK1 in diesem Zusammenhang weiterhin feststellt, dass sich dieses Substitutionsverhalten auch auf der Vorleistungsebene nicht wesentlich verändert hat, ist dies zwar wohl ebenso zutreffend. Allerdings wäre es dann aus Sicht von EWE TEL ebenso notwendig zu analysieren, worin dies begründet ist. Dabei griffe es deutlich zu kurz, allein vom Nachfrageverhalten der Endkunden auf die Vorleistungsnachfrage zu schließen. Vielmehr müssten bereits auf dieser Ebene auch das Marktverhalten der Telekom, insbesondere hinsichtlich des VDSL-Commitment-Modells und des Umbrellas, in die Bewertung eingestellt werden. [REDACTED]

[REDACTED] Durch die Gestaltung der interessengeleiteten und unregulierten Vorleistungsmodelle sowie in der Folge die Endkundenangebote der Wettbewerber dürfte schlussendlich auch das Nachfrageverhalten der Endkunden nicht effizient gefördert werden.

## II. Zugang zur GF-TAL in PtMP-Netzen am FVz nicht Teil des sachlich relevanten Markts

Wie in der öffentlichen Anhörung ebenfalls bereits vorgetragen, teilt EWE TEL hingegen nicht die Einschätzung der BNetzA, dass auch der physisch entbündelte Zugang am Faserverzweiger („FVz“) als Glasfaser-TAL („GF-TAL“) dem sachlichen Markt zuzuordnen ist.

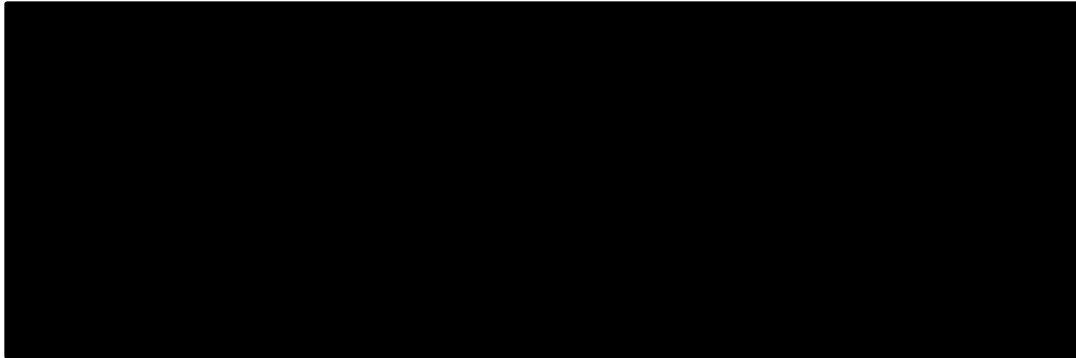
Zwar fehlen auch nach der Anhörung weitere Informationen hinsichtlich der tatsächlichen Höhe der Nachfrage und damit nach der Relevanz dieses Vorleistungsproduktes – gerade auch im Verhältnis zu der Bewertung der BNetzA im Zusammenhang mit dem Zugang zu Mobilfunkvorleistungen als Festnetzersatzprodukt.

EWE TEL geht aber jedenfalls davon aus, dass die mit der Entbündelung verbundenen Aufwände (insbes. Austausch und Betrieb von Komponenten, Schalt- und Montagearbeiten) derart hoch sind, dass sie im Hinblick auf den hier verfahrensgegenständlichen Massenmarkt aus Basis eines PtMP-Netzes nur zu Kosten angeboten werden könnten, welche eine wirtschaftliche Nachfrage faktisch ausschließen.

Anknüpfend an Abbildung 21 sowie die Ausführungen unter Ziffer 8.1.2.1.5.2. im Verfahren BK1-19/001 ist vorläufig auszuführen, [REDACTED]

<sup>2</sup> Winzer/ Ebert-Pappert, N&R, S. 26 (29 ff.).

<sup>3</sup> [REDACTED]



Unabhängig von der technischen Realisierung wären in die Betrachtung aber auch hier die Commitment-Modelle der Telekom einzustellen: Während eine Nachfrage nach GF-TAL im Netz der Telekom aufgrund der mit den Commitment-Modellen verbundenen Wirkmechanismen und rabattierten Preise ein (für den Nachfrager kostspieliger) Bezug nach GF-TAL nach Einschätzung von EWE TEL nahezu vollständig ausgeschlossen sein dürfte, könnte sich dies – wie die Telekom in der mündlichen Anhörung hinsichtlich möglicher regionaler symmetrischer Regulierungsvorgaben bereits erkennen lassen hat – bei alternativen regional ausbauenden Unternehmen anders darstellen – und sei es nur aus strategischen Gründen. Durch die Nachfrage entsprechender Zugänge zur GF-TAL könnten die Telekom, aber auch andere bundesweit oder jedenfalls überregional ausbauende Unternehmen eine strategisch motivierte Nachfrage auf niedriger Wertschöpfungsstufe generieren, welche die berechnete Renditeerwartung des Anbieters nicht erfüllt.

Im Ergebnis ist aufgrund der erwartbaren hohen Kosten eine tatsächlich relevante Nachfrage nach GF-TAL nach Ansicht von EWE TEL nicht zu erwarten. Es sollte unbedingt vermieden werden, ein weiteres Produkt in den Markt einzubeziehen, welches – vergleichbar mit der KVz-AP-Vorleistung („VULA“) der Telekom überwiegend „auf dem Papier“ eine Rolle spielt. Auch als Preisanker ist die angedachte GF-TAL nicht geeignet, da eine flächendeckende Nachfrage an so vielen Zugangspunkten ökonomisch betrachtet sehr unwahrscheinlich wäre. Stattdessen müssen die tatsächlich im Markt relevanten Vorleistungsprodukte, welche auf BSA basieren, insbesondere das VDSL Commitment und der Umbrella, endlich einer effektiven Regulierung unterzogen werden.

### **C. Zur räumlichen Marktabgrenzung (Eckpunkte 4-7)**

#### **I. Leitlinien erfordern umfassende Prüfung der Wettbewerbsbedingungen und Evidenz**

Hinsichtlich der räumlichen Marktabgrenzung teilt EWE TEL bereits nicht die Einschätzung der BNetzA, dass ein bundesweiter räumlicher Markt nicht mehr feststellbar sei.

Die BNetzA führt dazu im Eckpunktepapier unter Eckpunkt 4 an, dass sich die Abgrenzung räumlicher Teilmärkte danach richte, ob

- mindestens zwei alternative Anschlussnetze neben dem Netz der TDG in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt überwiegend verfügbar seien (dabei werden FttB/H-Netze verschiedener Anbieter einerseits und HFC-Netze verschiedener Anbieter andererseits jeweils zusammengefasst) und

- die Greenfield-Marktanteile gegen eine marktbeherrschende Stellung sprächen.

### **1. Zu Teilmarkt A: „2 x 60%“ Formel weder dem Grunde noch der Höhe nach geeignet für räumliche Marktabgrenzung**

Nach Ansicht von EWE TEL ist schon die Betrachtung der Verfügbarkeit alternativer Infrastrukturen in einem bestimmten Gebiet als maßgeblicher Prüfmaßstab – wie die BNetzA es im Rahmen der Abgrenzung des Teilmarktes A umsetzen möchte – nach den einschlägigen europäischen Vorgaben für sich bereits kein eigenständiges Bewertungskriterium für die räumliche Marktabgrenzung, sondern lediglich eines von mehreren Merkmalen, welche in die Gesamtbetrachtung zur Abgrenzung eines räumlich relevanten Marktes einzustellen sind<sup>4</sup>.

Es ist daher auch bei weitem nicht ausreichend, zur Abgrenzung lediglich auf Basis einer geographischen Größenordnung – hier kreisfreie Städte bzw. Landkreise – nach einer „2 x 60%“ Formel darauf abzustellen, dass neben dem Netz der Telekom mindestens zwei weitere Anschlussnetze verfügbar seien, welche einen Abdeckungsgrad von jeweils mind. 60% aufweisen:

Ein Abdeckungsgrad von 60 % bedeutet nicht automatisch, dass die betreffenden Netze in denselben Stadtteilen kongruent ausgebaut und somit parallel verfügbar sind. Aufgrund unterschiedlicher Ausbauprioritäten – etwa einem möglichen Fokus alternativer Netzbetreiber auf Bereiche ohne bestehende HFC-Infrastruktur – entstehen zwar Überlappungen zwischen HFC- und FTTH/B-Netzen, diese bleiben jedoch begrenzt. In vielen Stadtteilen stehen daher real nicht überall drei parallele Anschlussnetze tatsächlich zur Verfügung. Es bleibt unklar, ob die BNetzA diesen Umstand berücksichtigt und die tatsächliche Parallelverfügbarkeit auf Ebene einzelner Stadtteile überprüft hat. Ebenso bleibt offen, welche konkreten Rückschlüsse sie aus den Erfahrungen mit der Kooperation zwischen Telekom und Mnet in München für den Infrastrukturwettbewerb gezogen hat.

Zudem sagt die Netzabdeckungsquote nichts über die tatsächliche Netzauslastung aus. Während etablierte Betreiber – allen voran die Telekom – ihre Kapazitäten über Jahre aufgebaut haben bzw. wie ebenfalls die Telekom wesentliche Teile der Nachfrage über Commitments langfristig an sich gebunden haben, müssen neue Glasfasernetzbetreiber die Auslastung ihrer Netze erst schrittweise durch die Gewinnung von Endkunden und Wholesale-Nachfragern erreichen. Insoweit sei bspw. auf den Vortrag der NetCologne in der öffentlichen Anhörung hingewiesen, wonach die Telekom auch heute keine BSA-Vorleistungen bei ihr nachfrage.

Hinzu kommt, dass im Vorleistungsmarkt die Kabelnetzbetreiber – etwa Vodafone – ihre Netze in der Regel nicht für Vorleistungsnachfrager öffnen. Eine Bewertung, die allein auf die theoretische Abdeckung abstellt, ohne die tatsächliche Nutzung der

---

<sup>4</sup> Explanatory Note SWD (2018) 124, S. 20; Explanatory Note, SWD (2014) 298, Ziff. 2.5

Netze und hemmende Faktoren im Vorleistungsbereich einzubeziehen, greift daher zu kurz und führt nicht zu belastbaren wettbewerblichen Aussagen, sondern geht an den tatsächlichen Wettbewerbsverhältnissen vorbei und entließe ein marktmächtiges Unternehmen in diesen Gebieten aus der Regulierung, welches ohnehin schon durch hochgradig strategisches Verhalten auffällig geworden ist.

Auch ist hinsichtlich des von der BNetzA gewählten Abgrenzungskriteriums der Landkreise und kreisfreien Städte kritisch anzumerken, dass insbesondere regionale Anbieter ihren Ausbau nicht deckungsgleich innerhalb geographischer kommunaler Hoheitsgebiete durchführen. Sollte die BNetzA an diesem Konzept festhalten wollen, würde eine unterstellte zukünftige wettbewerbliche Entwicklung von entsprechenden Gebieten aus Teilmarkt C hin zu Teilmarkt A oder B somit zu einem immer weiter anwachsenden regulatorischen Flickenteppich führen, in welchen sich ein Unternehmen entweder dem bisherigen „status quo“, einem gänzlichen Absehen von Regulierung oder symmetrischen Vorgaben gegenüber sieht. Alles jeweils auf der Anbieter- und ggf. Nachfragerseite und mit eigenständigen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit entsprechender Vorgaben an unterschiedlichste Netzbetreiber mit nachgelagerten Rechtsschutzmöglichkeiten. Daneben tretende Vorgaben wie bspw. aus dem geförderten Ausbau oder aus dem GIA würden diese Komplexität abermals steigern.

Soweit in einem unterstellten regional beherrschten Teilmarkt bspw. bereits eine Open Access Verpflichtung aufgrund des Umstandes einer Förderung besteht, ist nicht ersichtlich, weshalb daneben eine marktmachtabhängige Regulierungsverpflichtung in Bezug auf Zugang und Entgelt doppelt – und möglicherweise sogar abweichend – statuiert werden muss: Beabsichtigt ein Nachfrager einen Zugang zu Endkunden aus einem Fördergebiet, hat er bereits aufgrund der NGA-Rahmenregelung und den entsprechenden Nachfolgeregelungen einen Zugangsanspruch auf allen Wertschöpfungsketten. Das Entgelt bzw. den Entgeltkorridor gibt bereits die Preisfestlegung des BMDV und der BNetzA vor. Parallel bestehen Ansprüche aus dem GIA, so dass eine darüber hinausgehende Regulierung deren Notwendigkeit nicht erkennen lässt.

Die Aussage der BNetzA im Rahmen der öffentlichen Anhörung, dass solche Fragestellungen an anderer Stelle zu beantworten seien, überzeugt nicht.

Es fehlt offensichtlich an einem ganzheitlichen Regulierungskonzept, welches gesetzlich statuierte Vorhersehbarkeit und Wirksamkeit von Regulierung unter Berücksichtigung der Regulierungsziele i.S.d. § 2 TKG, insbes. hinsichtlich der Regulierungsziele der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte (Abs. 2 Nr. 2) und der Wahrung der Vorhersehbarkeit der Regulierung (Abs. 3 Nr. 2), berücksichtigt und im Einklang mit dem zukünftigen DNA, GIA und Förderregime steht, um Regulierungswidersprüche zu vermeiden.

## **2. Zu Teilmärkten A und B: Infrastrukturverfügbarkeit (Teilmarkt A) und Greenfield-Marktanteile (Teilmärkte A und B) allein nicht ausreichend**

Den Leitlinien 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>5</sup>.

Ausweislich Nr. 48 ff. der Leitlinien umfasst ein räumlich relevanter Markt ein Gebiet, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend ähnlich oder homogen sind und das sich klar von Nachbargebieten unterscheidet<sup>6</sup>.

Bei der Beurteilung, ob die Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines geographischen Gebiets ähnlich oder hinreichend homogen sind, sind neben den von der BNetzA angeführten Kriterien auch zusätzliche strukturelle und verhaltensbezogene Anhaltspunkte erforderlich<sup>7</sup>.

Abdeckung (= Infrastrukturverfügbarkeit, Teilmarkt A) und Greenfield-Marktanteile (= hypothetische Marktanteile ohne Vorleistungsregulierung, Teilmärkte A und B) reichen zur Beantwortung dieser Frage allein hingegen nicht aus und würden den durch die Leitlinien vorgegebenen Prüfraumen in rechtswidriger Weise verengen.

Sie sind im Sinne der Leitlinien nicht dazu geeignet, um zu belegen, dass Preise, Tarifstrukturen, Nachfragebedingungen, Angebotsdynamik, Wechselkosten, Vorleistungsbedingungen und die Wettbewerbsintensität in diesem Gebiet wirklich homogen sind und sich dauerhaft von anderen Gebieten unterscheiden. Die Eckpunkte bleiben belastbare Ausführungen dazu schuldig. Auch die öffentliche Anhörung hat dazu keine weiteren Erkenntnisse geliefert.

Inbesondere in die Bewertung der Teilmärkte einzustellen ist auch die Größe des Netzes des potenziellen Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht (Telekom) und ob dieser Betreiber in seinem gesamten Netzgebiet (bundesweit) einheitlich agiert oder ob er mit so deutlich unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen konfrontiert ist, dass seine Aktivitäten in einigen Gebieten (also den von der BNetzA identifizierten Teilmärkten A und B) eingeschränkt sind, in anderen jedoch nicht<sup>8</sup>.

Wie in der öffentlichen Anhörung von verschiedenen Teilnehmern aufgezeigt, agiert die Telekom als marktmächtiges Unternehmen nach Auffassung von EWE TEL weder auf Vorleistungs- noch auf Endkundenebene regional. Vier kreisfreien Städten und einem Landkreis (Teilmärkte A und B) stehen 102 weitere kreisfreie Städte und 293 Landkreise (Teilmarkt C) gegenüber. Bzgl. Teilmarkt C hat die BNetzA im Rahmen der öffentlichen Anhörung selbst nicht nur erklärt, dass bereits in keinem dieser weiteren

---

<sup>5</sup> Explanatory Note, SWD (2018) 124, S. 20 Abs. 2.

<sup>6</sup> Explanatory Note, SWD (2018) 124, S. 19, Abs. 4.

<sup>7</sup> Explanatory Note SWD (2018) 124, S. 20.

<sup>8</sup> Explanatory Note, SWD (2014) 298, Ziff. 2.5, S. 13, Abs. 3; Explanatory Note, SWD (2018) 124, S. 19, Abs. 6.

Gebiete eine ähnliche Netzabdeckung alternativer Infrastrukturen existiere. Vielmehr geht die BNetzA in Eckpunkt 7 in zutreffender Weise davon aus, dass darüber hinaus die hohen Greenfield-Marktanteile in allen weiteren Gebieten die Annahme einer marktmächtigen Stellung der Telekom nahelegen und aufgrund des erheblichen Zubaus der Telekom sogar davon auszugehen sei, dass sie ihre starke Marktposition halten und in gewissem Maße auf das Glasfasersegment ausdehnen kann.

Dem entnimmt EWE TEL im Umkehrschluss, dass nach Einschätzung der BNetzA auch eine zukünftig höhere Netzabdeckung alternativer Infrastrukturen in Teilmarkt C eine (überwiegende) Übertragung der Marktmacht voraussichtlich nicht verhindern können würde. Die BNetzA nimmt dabei richtigerweise auch die hohe Finanzkraft und Vermarktungsstärke der Telekom in den Blick.

Umso widersprüchlicher erscheint es nach Ansicht von EWE TEL, dass diese Erkenntnisse der BNetzA unter Berücksichtigung der vorgenannten Anforderungen der Leitlinien in der Betrachtung der Teilmärkte A und B scheinbar keine Berücksichtigung finden sollen.

## **II. (Auch) modifizierter Greenfield-Ansatz erfordert Einbeziehung des Wholesale-Anteils bereits auf der Ebene der Marktdefinition**

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung hat die BK1 erläutert, im Zuge des modifizierten Greenfield-Ansatzes auch zu modellieren, wie sich die Wholesale-Marktanteile auf dem Netz der Telekom bei Wegfall von Regulierungsverpflichtungen verhalten könnten. Sie (BK1) habe dabei zwei Szenarien entwickelt, in welchen die Wholesale-Marktanteile entweder in die Marktanteile der Telekom überführt oder entsprechend der jeweiligen Marktanteile auf die nachfragenden Wettbewerber übertragen würden.

Speziell im Hinblick auf den von der BNetzA zu bewertenden modifizierten Greenfield-Ansatz gehen die Leitlinien allerdings von einer funktionalen Betrachtung der Verbindungen zwischen den relevanten Vorleistungsmärkten und den zugrunde liegenden Endkundenmärkten sowie anderen relevanten Märkten aus, sofern dies für zweckmäßig gehalten wird<sup>9</sup>. Insoweit hält EWE TEL auch eine Betrachtung der tatsächlichen wirtschaftlichen und technischen Zusammenhänge zwischen Vorleistungs- und Endkundenmarkt bereits auf der Ebene der Marktabgrenzung für dringend geboten. Eine Übertragung der Wholesale-Marktanteile der Telekom auf die nachfragenden Wettbewerber würde dem nicht ausreichend Rechnung tragen und die Marktrealitäten erheblich verzerren.

Auch und bereits an dieser Stelle (und nicht etwa erst auf der Ebene der Marktanalyse oder gar Remedies, wie es die BK1 im Anhörungstermin erklärt hat) ist nach Ansicht von EWE TEL daher ein besonderer Fokus auf das VDSL-Commitment-Modell und den Umbrella

---

<sup>9</sup> Leitlinien, 2018/C 159/01, Nrn. 15, 21.

der Telekom zu legen. Diese beeinflussen die Wettbewerbsintensität auf dem Endkundenmarkt indirekt erheblich.

Aktuelle Zahlen der Telekom Deutschland GmbH aus 09/2025 belegen, dass der Wholesale-Anteil am Gesamtbestand glasfaserbasierter („FTTx“) Breitbandanschlüsse erheblich und ansteigend ist, was die dort ebenfalls dargestellte geringe Churn-Rate übertreffen dürfte<sup>10</sup>. Gleichzeitig baut die Telekom ihren Endkundenmarktanteil im Breitbandanschluss-Segment seit einigen Jahren weiter zu Lasten der Wettbewerber aus<sup>11</sup>:

#### Wholesale

Zum 30. September 2025 lag der Anteil der glasfaserbasierten Breitband-Anschlüsse 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. Darüber hinaus spielt die anhaltende Nachfrage der Endkunden nach Anschlüssen mit höherer Bandbreite eine Rolle. Die Zahl unserer Teilnehmeranschlussleitungen reduzierte sich um 272 Tsd. gegenüber dem Vorjahresende, während die glasfaserbasierten Breitband-Anschlüsse Wholesale um 22 Tsd. anstiegen. Diese Entwicklungen reflektieren zum einen die Verlagerung zu höherwertigen glasfaserbasierten Anschlüssen, zum anderen, dass Endkunden zu anderen Anbietern wechseln. Hinzu kommt, dass unsere Wholesale-Partner Endkunden auf eigene Infrastrukturen migrieren. Insgesamt lag der Bestand im Bereich Wholesale zum 30. September 2025 bei 10,2 Mio. Anschlüssen.

Der Marktanteil der Telekom auf dem Endkundenmarkt erscheint bei Zuordnung der Wholesale-Anteile auf die Vorleistungsnachfrager damit geringer, als er es faktisch ist. Der strukturelle Einfluss der Telekom am Gesamtmarktgeschehen ist somit deutlich größer.

Im Rahmen des modifizierten Greenfield-Ansatzes sind die hypothetischen Marktbedingungen ohne regulatorische Eingriffe zu betrachten. Das Commitment-Modell der Telekom ist keine solche regulatorische Vorgabe, sondern ein strukturell selektives Instrument der Telekom, welches über sehr wenige Carrier einen großen Teil der Nachfrage auf das Netz der Telekom konzentriert.

Wenn nur einige große Anbieter von günstigeren oder stabileren Vorleistungsbedingungen profitieren, können sie im Endkundenmarkt andere Preise anbieten, bessere oder überhaupt Bundles schnüren und höhere Margen erzielen. Kleinere, insbesondere regionale, Anbieter können das nicht in gleichem Maße – nicht aufgrund mangelnder Effizienz, sondern aufgrund verzerrter Wholesale-Konditionen. Das führt dazu, dass der Endkundenmarkt weniger ausgeglichen und potenziell weniger wettbewerbsfähig ist, als er es ohne Commitment-Modell wäre.

Die Commitment-Modelle der Telekom enden nach aktuellem Stand einheitlich (sowohl für VDSL als auch FB) und über alle Nachfrager hinweg zum 31.03.2031 (im Anschluss drei Jahre Nachlaufzeit), so dass deren wettbewerbliche Wirkungen jedenfalls für den in diesem Verfahren einzustellenden Prognosezeitraum über die nächsten fünf Jahre weiterhin anhält und auch bei der Abgrenzung aller Teilmärkte einzustellen ist.

<sup>10</sup> Zwischenbericht Telekom Deutschland GmbH, 09/2026, abgerufen am 23.03.2025 unter: <https://bericht.telekom.com/zwischenbericht-q3-2025/lagebericht/geschaeftsentwicklung-der-operativen-segmente/deutschland.html>.

<sup>11</sup> VATM-Marktstudie 2025, S. 14, abgerufen am 23.03.2025 unter: <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.

### III. SMP-Analyse nicht optional und für jeden Teilmarkt durchzuführen

Auch wenn die BNetzA vorläufig auf der Ebene der Marktdefinition gem. § 10 TKG erwägt, keinen bundeseinheitlichen, sondern drei Teilmärkte zu bilden, ist auch in den Teilmärkten weiterhin jeweils eine Marktanalyse entlang des Drei-Kriterien-Tests vorzunehmen. § 11 Abs. 1 TKG setzt insoweit lediglich voraus, dass ein Markt nach § 10 Abs. 1 TKG festgelegt wurde. § 10 Abs. 1 TKG gibt seinerseits das Ziel vor, dass die Marktdefinition die Abgrenzung von Märkten zum Gegenstand hat, welche für eine Regulierung in Betracht kommen können. Dies dient der Klarstellung, dass erst durch die auf die Marktdefinition folgende Marktanalyse mit der Prüfung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit ein Markt grundsätzlich für eine Regulierung in Betracht kommen kann; insoweit begründet nicht schon die reine Marktdefinition eine potenzielle Regulierungsbedürftigkeit. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass § 10 Abs. 1 TKG neben der eigentlichen Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte als zweiten Prüfungsschritt das Erfordernis, die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der jeweils derart abgegrenzten Märkte festzustellen, regelt<sup>12</sup>.

Richtigerweise führt die BNetzA im Rahmen der Eckpunkte für alle Teilmärkte weiterhin den Drei-Kriterien-Test als Teil der SMP-Analyse durch.

Allerdings ist für EWE TEL nicht erkennbar, dass die BNetzA auf dieser Ebene die Marktgegebenheiten ausreichend berücksichtigt hat.

Spätestens im Rahmen der Marktanalyse wären jedoch strukturelle Marktinstrumente wie das VDSL-Commitment-Modell, der Umbrella und weitere Marktverhaltensweisen wie die Wholebuy-Verweigerung in die Betrachtung mit einzustellen. Diese beeinflussen die Wettbewerbsintensität auf dem Endkundenmarkt indirekt erheblich.

Dass diese Aspekte – wie es die BNetzA im Rahmen der öffentlichen Handlung erklärt hat – erst auf der Ebene der Abhilfemaßnahmen, also im Rahmen einer nachfolgenden Regulierungsverfügung zu berücksichtigen seien, ist nach Ansicht von EWE TEL hingegen nicht mit dem geltenden Rechtsrahmen vereinbar.

EWE TEL geht aufgrund der von der BNetzA bisher jedenfalls nicht erkennbar berücksichtigten weiteren Anforderungen an die Beurteilung räumlich abgrenzbarer Märkte und nachfolgender Marktanalyse davon aus, dass bei entsprechender Untersuchung weder für Teilmarkt A noch für Teilmarkt B ein abweichendes Ergebnis zum heutigen status quo rechtfertigen. Geografisch variierende Wettbewerbsfaktoren – etwa unterschiedliche Ausprägungen des Infrastrukturwettbewerbs – sind allein nicht ausreichend, um eigenständige regionale Märkte anzunehmen. Solche regional unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen sollten nicht auf der Ebene der Marktdefinition, sondern allenfalls im Rahmen

---

<sup>12</sup> Heinen-Hosseini/Woesler, in: Säcker/Körber, TKG, § 10, Rn. 69.

der Abhilfemaßnahmen berücksichtigt werden – etwa durch geografisch differenzierte Regulierungsverpflichtungen<sup>13</sup>.

Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird im Übrigen auf die Ausführungen im Rahmen der Marktdefinition unter C.2 dieser Stellungnahme verwiesen. Die dortigen Ausführungen gelten für die Marktanalyse sinngemäß.

#### **D. Wechselwirkungen, insbes. mit § 34 TKG, zwingend einzubeziehen**

Im Zusammenhang mit der von der BNetzA erwogenen regionalen Deregulierung einzelner Teilmärkte ist schließlich darauf hinzuweisen, dass sowohl die Marktabgrenzung als auch die Marktanalyse (einschließlich SMP-Bewertung) zwingend die Wechselwirkungen mit anderen relevanten wettbewerbsrechtlichen und regulierungsrechtlichen Tatbeständen zu berücksichtigen haben.

Auch dies folgt aus den verbindlichen Vorgaben der Leitlinien und gilt gegenwärtig neben dem bereits mehrfach angeführten Commitment-Modell auch für das TKÄndG und den § 34 TKG.

Durch eine regionale Deregulierung würde die Anwendbarkeit von § 34 TKG unterlaufen, da dieser gem. Abs. (1) an beträchtliche Marktmacht anknüpft. Würde auf dem Teilmarkt A aufgrund der – wie gezeigt – unzureichenden Feststellungen der BNetzA keine beträchtliche Marktmacht mehr festgestellt, entfielen auch die von § 34 TKG ausgehenden Schutzwirkungen zugunsten alternativer Netzbetreiber und Endkunden. Die Telekom müsste eine von ihr gewünschte Abschaltung eines Teils ihres Kupfernetzes nicht mehr nach § 34 Abs. 1 und 2 TKG mit zeitlichem Vorlauf anzeigen, und die Befugnis der BNetzA in § 34 Abs. 4 TKG, den Zeitplan und die Bedingungen der Migration festzulegen, hätte insoweit keinen Gegenstand mehr. Das alles erscheint hochgradig inkonsistent, weil gerade der Teilmarkt A aufgrund des vermeintlich hohen Anteils alternativer Infrastrukturen für eine geordnete, den Wettbewerb schützende Kupfer-Glas-Migration eine große Bedeutung hat. Eine regionale Deregulierung würde dazu führen, dass in den betroffenen Gebieten der Telekom nicht nur die Entscheidung überlassen würde, ob oder wie lange sie ihr Kupfernetz weiterbetreibt, sondern auch (falls sie diese Entscheidung irgendwann doch treffen sollte), zu welchen Bedingungen. Kurz gesagt: Ein durch die Deregulierung von Teilmärkten des Marktes 1/2020 bewirkter Wegfall der flächendeckenden Geltung der Pflichten aus § 34 TKG würde die Idee einer geordneten Kupfer-Glas-Migration ad absurdum führen.

Die Leitlinien verlangen im Übrigen ausdrücklich, dass die Marktanalyse nicht isoliert, sondern in einer umfassenden wirtschaftlichen Funktionsbetrachtung durchzuführen ist. Die Kommission stellt klar, dass die Analyse auf einer funktionalen Betrachtung der Verbindungen zwischen den relevanten Vorleistungsmärkten und den zugrunde liegenden Endkundenmärkten sowie anderen relevanten Märkten beruhen soll<sup>14</sup>. Damit sind auch solche Regelungen wie § 34 TKG zu berücksichtigen, die jedenfalls mittelbar auch das Verhalten marktmächtiger Unternehmen bei Infrastrukturstrategien (z. B. Überbau,

---

<sup>13</sup> Explanatory Note SWD (2018) 124, S. 21, Abs. 5.

<sup>14</sup> Leitlinien, 2018/C 159/01, Nr. 21.

Investitionsverdrängung, missbräuchliche Nutzung bestehender Netze, Migration) betreffen. Solche Verhaltensanreize sind integraler Bestandteil der funktionalen Marktverbindungen, die nach der Leitlinie zwingend einzubeziehen sind.

Die Leitlinien betonen ferner die Pflicht der nationalen Regulierungsbehörden, dynamische und prospektive Effekte zu prüfen<sup>15</sup>. Der Anwendungsbereich von § 34 betrifft genau diese prospektiven Marktentwicklungen. Eine regionale Deregulierung kann solche strategischen Effekte verstärken, weshalb sie vorab in der Marktanalyse zu prüfen sind.

EWE TEL behält sich weiteren Sach- und Rechtsvortrag ausdrücklich vor.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

i.V.   


i.V.   


---

<sup>15</sup> a.a.O., Nr. 17.