

Telefónica Germany GmbH & Co. OHG Georg-Brauchle-Ring 50 80992 München

**Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Im Tulpenfeld 4
53113 Bonn**

23. März 2026

Eckpunkte zum Verfahren Marktdefinition und Marktanalyse Festnetzmassenmarkt; Stellungnahme der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Eckpunktepapier verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, den aktuellen Stand der Überlegungen zur Marktdefinition und Marktanalyse des Vorleistungsmarktes für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang (Markt 1) transparent darzustellen und zur Diskussion zu stellen. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden Glasfaserausbaus und der strukturellen Transformation der Telekommunikationsmärkte soll überprüft werden, ob die bislang zugrunde gelegte sachliche und räumliche Marktabgrenzung weiterhin den tatsächlichen Marktgegebenheiten entspricht und ob weiterhin eine Regulierungsbedürftigkeit sowie eine beträchtliche Marktmacht der Telekom bestehen. Das Papier dient dabei ausdrücklich der frühzeitigen Einbindung der Marktteilnehmer, der Validierung der analytischen Annahmen sowie der Schaffung von Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit während der Übergangsphase von kupfer- zu glasfaserbasierten Netzen. Es stellt noch keinen förmlichen Konsultationsentwurf und keine Vorentscheidung über konkrete Regulierungsmaßnahmen dar.

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur die Vorüberlegungen zu ihrer Einschätzung der Wettbewerbsverhältnisse frühzeitig mit den Marktteilnehmern teilt und die von ihr beabsichtigte Marktabgrenzung zur Diskussion stellt. Gleichwohl sehen wir besonders in der konkreten Ausgestaltung der räumlichen Marktabgrenzung und der daran anknüpfenden Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse Korrekturbedarf.

1. Sachliche Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur gelangt zu dem Ergebnis, dass der sachlich relevante Endkundenmarkt für Breitbandanschlüsse im Festnetz weiterhin ein einheitlicher Markt ist, der Anschlüsse auf Basis von xDSL, HFC und FttB/H über alle Bandbreiten hinweg umfasst (Eckpunkt 1). Maßgeblich hierfür ist die fortbestehende Austauschbarkeit dieser Technologien aus Nachfragersicht, da Endkunden ihre Kaufentscheidung primär an Preis und wesentlichen Produkteigenschaften – insbesondere der Datenübertragungsrate – und nicht an der zugrunde liegenden Technologie ausrichten. Die erhobenen Preisdaten belegen zudem eine durchgehende Substitutionskette über alle Bandbreiten hinweg.

Wir teilen die Bewertung der Bundesnetzagentur. Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Nachfrage und die Kriterien für die Kaufentscheidung aus Sicht der Endnutzer in den nächsten fünf Jahren grundlegend ändern werden. Insbesondere wird es keine entscheidende Verlagerung der Nachfrage auf Bandbreiten geben, die nur von FTTB/H oder HFC erreicht werden. Wir erwarten ebenfalls keine Änderung, die bewirken würde, dass für den Endnutzer ausschließlich die Nutzung einer bestimmten Technologie entscheidend ist und eine andere Technologie nicht mehr als geeignete Alternative angesehen wird.

Drahtlose Technologien wie Satellit, Fixed Wireless Access (FWA) und Mobilfunk bleiben hingegen weiterhin außerhalb des sachlich relevanten Marktes (Eckpunkt 3). Nach Auffassung der Bundesnetzagentur weisen diese Angebote aufgrund abweichender Qualitätsmerkmale sowie eines deutlich unterschiedlichen Preis-Leistungs-Verhältnisses keine hinreichende Austauschbarkeit mit Festnetzanschlüssen auf und haben – abgesehen von Nischen in schlecht versorgten Gebieten – keine wettbewerbsrelevante Bedeutung für den Festnetzmassenmarkt. Auch dieser Einschätzung stimmen wir zu.

Auch auf der Vorleistungsebene sieht die Bundesnetzagentur weiterhin einen einheitlichen sachlichen Markt für den lokal bereitgestellten Zugang. Neben den bereits etablierten Vorleistungsprodukten werden nun zusätzlich physisch entbündelte Zugänge zur Glasfaser-TAL am Faserverzweiger in die Marktdefinition einbezogen, da diese demselben wirtschaftlichen Zweck dienen und inzwischen auch angeboten und nachgefragt würden (Eckpunkt 2). Bei diesem Punkt geben wir zu bedenken, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität praktisch kaum angenommen werden kann. Ein Angebot für Vorleistungen des Marktes 1 lässt sich relativ einfach realisieren. Dies erfordert nur die Netzkopplung am BNG über standardisierte technische Schnittstellen. Die Kopplung auf der Ebene Layer 2 Bitstrom wird vielfach praktiziert und ist technisch problemlos möglich. Die Kosten für die Ermöglichung des Zugangs über Layer 2-Bitstrom stellen kein Hindernis dar. Im Gegensatz hierzu bestehen kaum überwindbare praktische Hindernisse für das Angebot eines Zugangs über FVz-Glasfaser-TAL. Es ist davon auszugehen, dass parallele, verfügbare Fasern zwischen FVz und Wohneinheiten vorhanden sein müssen, die von einem Zugangsnachfrager genutzt werden können, da ein Schwenken einer Faser von dem Netzbetreiber zu einem Zugangsnachfrager technisch nicht praktikabel ist. Hierdurch wird die Reichweite eines Zugangsangebotes von vornherein limitiert. Hinzu kommt, dass der Aufwand für die Ermöglichung eines Zugangs über FVz-Glasfaser-TAL um ein Vielfaches höher wäre als bei Einrichtung eines Layer 2 Bitstromzugangs. Hierfür müssen an den FVz-Standorten im PON-Netz parallele Splitter für einen Zugangsnachfrager aufgebaut werden und die verfügbaren freien Fasern zu den Wohneinheiten – soweit solche überhaupt vorhanden sind – auf den zusätzlichen Splitter gespleißt werden. Dies ist sehr aufwendig, weil zusätzlicher Stellplatz gefunden werden muss. Auch der Aufbau ist kostenintensiv, weil auf einem Splitter nur begrenzte Anschlüsse angeschlossen sind. Für ein weitreichendes oder flächendeckendes Vorleistungsangebot müsste also eine sehr große Zahl an parallelen Splitttern aufgebaut werden. Aufgrund der geringen Skalierung je Splitter stünde den hohen Zusatzinvestitionen nur ein stark begrenztes Einnahmepotenzial gegenüber. Das Verhältnis von geringen Skalen zu hohen Zugangsermöglichungskosten lässt große Zweifel aufkommen, dass ein Vorleistungsangebot für FVz-Glasfaser-TAL überhaupt wirtschaftlich ist.

Auch aus Nachfragesicht erscheint eine Substituierbarkeit nicht gegeben. Ein Zugang würde, soweit überhaupt technisch möglich, sehr hohe Zugangsermöglichungskosten erfordern – bei zugleich limitiertem Skalenpotenzial. Dies stellt ein erhebliches Zugangshindernis dar. Ein Nutzer von Layer 2-Bitstromzugang wird diesen aus wirtschaftlichen Gründen nicht oder nur in einem sehr geringen Ausmaß durch FVz-Glasfaser-TAL substituieren können. Zudem ist die (theoretische) Substituierbarkeit dadurch eingeschränkt, dass das Erfordernis von doppelten Fasern zwischen FVz und Wohnung für jeden einzelnen Zugangsnachfrager ein so großes Bottleneck darstellt, dass vermutlich maximal für einen Zugangsnachfrager Kapazitäten vorhanden wären. Zumindest wirtschaftlich würde sich der Zugang bei bereits zwei präsenten Anbietern am FVz nicht für einen Dritten rentieren.

Im Ergebnis bestehen erhebliche Zweifel, dass der Zugang zur FVz-Glasfaser-TAL mit einem Layer 2-Bitstrom substituierbar ist. Nur letzterer ermöglicht eine Angebotsreichweite für praktisch jeden bestehenden Anschluss im PON und kann einer Vielzahl von Nachfragern gleichzeitig angeboten werden kann, wobei die Kosten und der technische Aufwand für die Zugangsermöglichung verhältnismäßig gering sind.

2. Aufgabe der bundesweiten Marktabgrenzung

Die Abkehr von einem einheitlich bundesweiten Markt 1 halten wir für verfehlt. Trotz regional unterschiedlicher Ausbaufortschritte von Glasfasernetzen bestehen weiterhin strukturelle Gemeinsamkeiten, insbesondere durch die flächendeckend vorhandene Infrastruktur der Telekom und deren zentrale Bedeutung für den Vorleistungszugang. Eine vollständige Auflösung der bundesweiten Marktdefinition birgt die Gefahr einer fragmentarischen Regulierung, die dem weiterhin bestehenden nationalen Einfluss der Telekom auf Marktstruktur, Preisbildung und Investitionsanreize nicht hinreichend Rechnung trägt.

2.1. Herangehensweise bei der regionalen Marktabgrenzung

Wir möchten voranstellen, dass der gewählte räumliche Zuschnitt nach Landkreisen und kreisfreien Städten grundsätzlich sachgerecht ist. Diese Gebietseinheiten stellen praktikable und datenmäßig belastbare Abgrenzungen dar, die eine differenzierte wettbewerbliche Analyse ermöglichen. Kritisch zu bewerten ist jedoch nicht der Zuschnitt als solcher, sondern die daran anknüpfende Kategorisierung der Gebiete in unterschiedliche räumliche Märkte. Insbesondere erscheint zweifelhaft, ob das bloße Vorhandensein von zwei parallelen Infrastrukturen mit jeweils mindestens 60 % Abdeckung ein hinreichendes Kriterium für die Annahme wettbewerblicher Verhältnisse darstellt. Wenn zwei alternative Infrastrukturen neben der flächendeckend verfügbaren Infrastruktur der Telekom bestehen, diese aber jeweils nur einen Abdeckungsgrad von 60% aufweisen, bedeutet dies dass für mindestens 40% der in dem Gebiet befindlichen Haushalte nur die Wahl zwischen maximal zwei Netzen besteht. Je niedriger der Überschneidungsgrad der beiden alternativen Netze ist, desto geringer ist der Anteil an Haushalten, an denen tatsächlich drei Infrastrukturen zur Verfügung stehen. Dies zeigt folgende Überlegung: Haben zwei alternative Netze eine Abdeckung von je 60%, wobei beide Netze eine vollkommen parallele Abdeckung haben, wären von 100 Haushalten 60 Haushalte über drei Netze versorgbar (Telekom plus 2 alternative Netze), und bei 40 Haushalten wären nur zwei Netze verfügbar. Hätten die beiden alternativen Netze einen Überschneidungsgrad von 30%, wären von den 100 Haushalten nur 30 über drei Infrastrukturen versorgbar; bei 60 Haushalten wären nur zwei und bei 10 Haushalten nur eine Infrastruktur verfügbar. Das Beispiel zeigt, dass das Kriterium von zwei vorhandenen Infrastrukturen mit jeweils 60% Abdeckungsgrad nicht geeignet ist, um das Bestehen eines weiträumigen, rein infrastrukturenbasierten Wettbewerbs annehmen zu können. Die Schwelle sollte erheblich höher gesetzt werden.

2.2. Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse in den definierten Teilmärkten

Die Einschätzung, dass in den Städten München, Köln, Wolfsburg und Ingolstadt die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Regulierung bereits vorliegen oder in absehbarer Zeit vorliegen werden, teilen wir nicht. Auch in diesen Gebieten bestehen nach wie vor strukturelle und anhaltende Marktzutrittsschranken, insbesondere aufgrund der historischen Infrastrukturvorteile der Telekom, ihrer hohen Finanz- und Vermarktungskraft sowie der weiterhin bestehenden Abhängigkeit alternativer Anbieter von Vorleistungszugängen. Die Annahme, dass sich diese strukturellen Zutrittsschranken in absehbarer Zeit auflösen, erscheint nicht hinreichend belastbar. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Telekom auch in diesen Städten ihre beherrschende Marktposition auf absehbare Zeit beibehalten wird. Vor diesem Hintergrund halten wir eine voreilige Deregulierung für nicht sachgerecht und potenziell wettbewerbsschädlich.

Die grundsätzliche Einschätzung der Bundesnetzagentur zur Situation im Kreis Bad Segeberg erscheint nur in Teilen korrekt. Zutreffend ist die Feststellung, dass die Glasfasernetze dort stark fragmentiert sind und jeweils nur begrenzte Teilgebiete versorgen. Gerade diese Fragmentierung spricht jedoch gegen die Annahme, dass von den vorhandenen Glasfaserinfrastrukturen ein hinreichend intensiver Wettbewerbsdruck auf die Telekom ausgeht. Die Abdeckungsbereiche der einzelnen Glasfasernetze sind vergleichsweise klein und stellen für Nachfrager keinen ausreichenden Ersatz für den Zugang zur flächendeckend vorhandenen Infrastruktur der Telekom dar. Auch ein vergleichsweise niedriger Endkundenmarktanteil der Telekom im Kreisgebiet ist kein hinreichendes Indiz dafür, dass keine marktbeherrschende Stellung mehr vorliegt. Selbst bei Marktanteilen unterhalb einer Schwelle von 40–50 % wäre zusätzlich zu prüfen, wie groß der Abstand zu den nächstgrößten Wettbewerbern ist. Die Tatsache, dass mehrere kleine, fragmentierte Netzbetreiber im Landkreis tätig sind, deutet darauf hin, dass diese jeweils nur über geringe Marktanteile verfügen. In der wettbewerblichen Gesamtbewertung sind daher insbesondere der Abstand zwischen dem größten Unternehmen und den übrigen Marktteilnehmern sowie die Relation der jeweiligen Marktanteile zueinander zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesnetzagentur prüfen, ob die Schwelle des Marktanteils der Telekom, anhand derer das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer marktbeherrschenden Stellung beurteilt wird, in solchen Konstellationen abgesenkt werden muss.

Freundliche Grüße