

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

**per E-Mail an: 115-postfach@bnetza.de**  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat 115  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Ansprechpartner

E-Mail

Telefon

Datum

██████████

██████████

██████████

23.03.2026

**Eckpunkte Marktdefinition und Marktanalyse zum Festnetzmassenmarkt (Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang, Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 18. Dezember 2020)**

hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Müller,

sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst begrüßen wir den seitens der Bundesnetzagentur am 16.03.2026 ermöglichten Austausch, der dazu beigetragen hat, in diesem wichtigen Verfahren Transparenz zu schaffen. Der Termin bot eine gute Gelegenheit, bereits im Vorfeld des Konsultationsentwurfs zentrale Aspekte und Kritikpunkte in die Diskussion einzubringen. Bereits eingangs möchten wir betonen, dass wir die im Eckpunktepapier angelegte Aufteilung des Marktes in regionale Teilmärkte beziehungsweise in die Teilbereiche A, B und C nicht für sachgerecht halten. Aus Sicht des VATM spricht vieles dafür, an einer bundesweiten Markt Betrachtung sowie an einer bundesweit einheitlichen asymmetrischen Regulierung der Telekom festzuhalten. Daneben möchten wir in dieser Stellungnahme einige der im Termin erörterten Punkte nochmals ausdrücklich aufgreifen und auf die Besonderheiten und die Wichtigkeit dieser Marktanalyse für den deutschen Telekommunikationsmarkt eingehen.

Die Marktdefinition und Marktanalyse ist für die Telekommunikationsbranche von zentraler Bedeutung, da sie die künftigen regulatorischen Rahmenbedingungen für massenmarktfähige Produkte in Deutschland maßgeblich bestimmt. Vor diesem Hintergrund sieht der VATM die geplante Abkehr von der Feststellung der Telekom als bundesweit marktmächtigem Unternehmen mit besonderer Sorge.

Aus Sicht der Wettbewerber besteht weiterhin kein wirksamer und nachhaltiger Wettbewerb, was vor allem durch die unterschiedliche Ausgangslage und die Finanzkraft der Telekom zu begründen ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass selbst die Telekom keine aktiven Vorleistungsprodukte nachfragt.

Hinzu kommt das Risiko eines regulatorischen Flickenteppichs, der zu inkonsistenten Wettbewerbsbedingungen führen würde. Zudem hätte eine teilweise oder regionale Entlassung der Telekom aus der Regulierung erhebliche Auswirkungen auf die Kupfer-Glas-Migration. In den Fällen, in denen die Telekom in einzelnen Regionen nicht mehr als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft würde, bestünde die Gefahr, dass wesentliche regulatorische Vorgaben für das marktmächtige Unternehmen dort nicht mehr greifen. Damit würden zentrale Schutzmechanismen für einen geordneten und wettbewerbskonformen Migrationsprozess in Teilen leerlaufen. Entscheidend ist zudem, dass die Marktmacht der Telekom bundesweit wirkt und daher nicht auf eine lokale Betrachtung verengt werden darf. Maßgeblich für die wettbewerbliche Bewertung ist schließlich nicht die bloße Netzabdeckung, sondern die tatsächliche Netznutzung. Ferner ist der Endkundenmarkt im Festnetzbereich maßgeblich durch bundesweite Preis- und Vermarktungsstrukturen geprägt. Bundesweit tätige Anbieter konkurrieren mit der Telekom zu bundesweit einheitlichen Preisen. Die Nachfrageentscheidung der Kundinnen und Kunden orientiert sich im Massenmarkt ganz wesentlich an der Preishöhe. Auch deshalb kann der Markt sachgerecht nicht in regionale Teilmärkte aufgespalten werden. Insgesamt zeigt sich damit bereits ein erheblicher regulatorischer Handlungsbedarf, dem die Marktanalyse in angemessener Weise Rechnung tragen muss.

## I. Einordnung

Die von der Bundesnetzagentur vorgelegten Eckpunkte deuten auf einen grundlegenden Richtungswechsel hin. Die in Aussicht gestellte stärkere Regionalisierung der Marktbetrachtung stellt einen Paradigmenwechsel dar, der weit über eine bloße methodische Anpassung hinausgeht. Mit ihm verbindet sich die Frage, ob die Regulierung künftig noch in der Lage sein wird, die fortbestehenden strukturellen Wettbewerbsprobleme wirksam zu adressieren.

Aus Sicht des VATM darf dieser Ansatz nicht dazu führen, dass einzelne regionale Beobachtungen zum Ausgangspunkt eines schrittweisen regulatorischen Rückbaus werden, obwohl die Marktverhältnisse in ihrer Gesamtheit weiterhin durch erhebliche Asymmetrien geprägt sind.

Denn trotz einzelner Veränderungen im Ausbau und in der Vermarktung ist der deutsche Telekommunikationsmarkt nach wie vor nicht durch stabilen, flächendeckend wirksamen Wettbewerb gekennzeichnet. Vielmehr bestehen weiterhin erhebliche strukturelle Marktzutrittschranken, die den Wettbewerb beschränken und den Handlungsspielraum alternativer Anbieter begrenzen. Gerade im Bereich der für Endkundinnen und Endkunden relevanten Massenmarktprodukte zeigt sich, dass chancengleicher Wettbewerb keineswegs gesichert ist. Die Annahme, wirksamer Wettbewerb werde sich ohne einen belastbaren regulatorischen Rahmen gleichsam von selbst hinreichend entwickeln, wäre deshalb verfrüht und mit erheblichen Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher, Unternehmen sowie den Investitionsstandort Deutschland verbunden.

Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang, dass eine kleinteilige regionale Differenzierung der Marktanalyse zu einer Fragmentierung des Regulierungsrahmens führen würde. Ein solcher Flickenteppich unterschiedlicher Bewertungen und Rechtsfolgen wäre weder für Marktteilnehmer noch für die Regulierungsbehörde selbst praktikabel. Er würde Rechts- und Planungsunsicherheit verstärken, die regulatorische Komplexität erheblich erhöhen und die Gefahr von Fehlsteuerungen vergrößern. Gerade in einem Markt, der auf langfristige Investitionsentscheidungen und verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen ist, braucht es jedoch Klarheit, Konsistenz und Vorhersehbarkeit.

Hinzu kommt, dass sich der Markt weiterhin in einer Übergangsphase befindet. Der Migrationsprozess von Kupfer- zu Glasfasernetzen hat bislang noch nicht einmal begonnen; ein stabiles, neues Marktgleichgewicht ist also noch nicht erkennbar. Solange kein klarer, belastbarer und wettbewerbskonformer Migrationspfad erkennbar ist, verbietet sich ein voreiliger regulatorischer Rückbau. Regionale Bewertungen wären unter diesen Bedingungen besonders volatil und könnten die tatsächlichen Marktverhältnisse nur unzureichend abbilden. Die Bundesnetzagentur scheint den entscheidenden Prozess der Kupfer-Glas-Migration vielmehr in ihrer Analyse nicht zu beachten.

Aus Sicht des VATM kommt es entscheidend darauf an, dass die Marktdefinition und -analyse an den realen Wettbewerbsverhältnissen ausgerichtet bleibt und nicht von der Vorannahme eines gewünschten Regulierungsabbaus geleitet wird. Solange die wettbewerblichen Defizite fortbestehen und die marktmächtige Stellung der Telekom nicht nachhaltig überwunden ist, bedarf es eines bundesweit einheitlichen, verlässlichen und investitionssicheren Regulierungsrahmens. Dies gilt umso mehr, als die Telekom nach den Ergebnissen der aktuellen VATM-Marktanalyse weiterhin Marktanteile hinzugewinnt.

Gerade diese Entwicklung zeigt, dass eine Deregulierung zum jetzigen Zeitpunkt der falsche Weg wäre. Vielmehr deuten die aktuellen Zahlen auch im Rahmen einer Prognoseentscheidung darauf hin, dass sich kein stabil funktionierender Wettbewerb verfestigt hat, sondern im Gegenteil die Gefahr besteht, dass sich bestehende Wettbewerbsdefizite weiter verstärken und die Entwicklung hin zu wirksamem Wettbewerb zusätzlich gefährdet wird.

Problematisch ist dabei, dass die Bundesnetzagentur im Termin der öffentlich mündlichen Anhörung vom 16.03.2026 darauf hingewiesen hat, dass eine etwaige Deregulierung notfalls zu einem späteren Zeitpunkt auch wieder zurückgenommen werden könne. Diese Erwägung greift aus Sicht des VATM zu kurz. Nach dem gescheiterten Ansatz der „Regulierung light“ darf nicht noch einmal ein Experiment auf dem Rücken des Wettbewerbs in Deutschland unternommen werden. Bereits damals wurde der gelockerte Regulierungsansatz mit der Möglichkeit einer späteren regulatorischen Nachsteuerung begründet. Die Entwicklung der vergangenen vier Jahre zeigt jedoch, dass eine solche Korrektur trotz erheblicher Marktanteilsverluste auf Nachfragerseite bislang ausgeblieben ist.

Ein einmal eingetretener Verlust von Wettbewerbschancen, Investitionsanreizen, Kundenbeziehungen und Vorleistungszugängen lässt sich nicht ohne Weiteres rückgängig machen. Dort, wo sich Marktstrukturen infolge einer verfrühten Deregulierung zulasten alternativer Anbieter verfestigen, sind die Folgen häufig irreversibel. Dies ist allein schon aus den noch immer sehr hohen Marktanteilen der Telekom über 25 Jahre nach der Marktliberalisierung der Telekommunikationsmärkte ersichtlich. Gerade deshalb darf die Marktanalyse nicht auf eine bloß hypothetische spätere Korrekturmöglichkeit gestützt werden.

Nur stabile Rahmenbedingungen können gewährleisten, dass chancengleicher Wettbewerb erhalten und gestärkt, Verbraucherinteressen geschützt und der weitere Ausbau moderner Telekommunikationsinfrastrukturen unter fairen Bedingungen vorangebracht wird.

## II. Sachliche Marktabgrenzung

Eine sachgerechte Marktabgrenzung ist eine zentrale Voraussetzung jeder Marktdefinition und -analyse. Nur wenn der relevante Markt anhand objektiver, ökonomisch fundierter und an den tatsächlichen Wettbewerbsverhältnissen orientierter Kriterien bestimmt wird, kann die Regulierungsentscheidung die realen Marktgegebenheiten zutreffend abbilden. Fehler oder Verkürzungen bei der sachlichen Marktabgrenzung wirken sich unmittelbar auf die nachfolgende Bewertung von Marktmacht, Wettbewerbsintensität und Regulierungsbedürftigkeit aus und können deshalb zu erheblichen Fehlsteuerungen führen. Wir begrüßen grundsätzlich, dass im Verhältnis zur marktmächtigen Telekom neue Zugangsformen im Glasfaserbereich in der Marktdefinition berücksichtigt werden sollen. Regulatorisch relevant ist nicht allein, ob bestimmte Produkte formal in die Marktdefinition einbezogen werden. Ebenso entscheidend ist, ob die bestehenden Vorleistungsprodukte in ihrer Ausgestaltung geeignet sind Wettbewerb zu ermöglichen. Es darf dazu nicht allein auf die bloße Produktverfügbarkeit abgestellt werden. Vielmehr ist auch die tatsächliche Marktgängigkeit der relevanten Produkte zu berücksichtigen. Daraus folgt, dass von Seiten der Behörde sorgfältig untersucht werden muss, welche wettbewerblichen Implikationen der jeweiligen Verortung eines Übergabepunktes sich ergeben. Eine solche detaillierte Betrachtung und Folgenabschätzung fehlt in den Eckpunkten und muss aber Bestandteil des kommenden Entscheidungsentwurfs sein. Die Wahl des Faserverteilers als Übergabepunkt wird in den Eckpunkten weder technisch noch ökonomisch begründet.

Die Marktanalyse sollte deshalb ausdrücklich einbeziehen, welche Glasfaser-Vorleistungsprodukte bereits am Markt aktiv nachgefragt werden und in welchem Umfang diese genutzt werden. Grundsätzlich müssen mit dem Zugang zur unbeschalteten Glasfaser alle aktiven Produkte der Telekom von einem Nachfrager ohne zu große wirtschaftliche Hürden nachgebildet werden können. Die Bewertung sollte daher technologieneutral erfolgen und keine pauschalen Annahmen über bestimmte Ausbaueisen, Netzmodelle oder die konkrete Ausgestaltung einzelner Netzpunkte treffen. Sonst besteht die Gefahr, dass eine nur scheinbare Produktverfügbarkeit mit wirksamem Wettbewerb verwechselt wird.

### III. Abkehr vom bundesweit einheitlichen räumlichen Markt

Das Eckpunktepapier sieht vor, die Bewertung eines bislang bundesweit einheitlichen Marktes aufzugeben und stattdessen regionale Teilmärkte auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zu bilden. Begründet wird dies mit dem regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Ausbau alternativer Infrastrukturen. Dafür wird darauf abgestellt, ob neben dem Netz der Telekom mindestens zwei alternative Anschlussnetze verfügbar sind und ob die Greenfield-Marktanteile gegen eine marktbeherrschende Stellung sprechen. Der VATM sieht die Regionalisierung des Marktes zum jetzigen Zeitpunkt äußerst kritisch und verfrüht. Eine neue „Regulierung light“ wird den Herausforderungen auf dem deutschen Festnetzmarkt nicht gerecht.

Aus Sicht des VATM spricht vieles dafür, an einer bundesweiten räumlichen Marktabgrenzung festzuhalten. Ein wesentlicher Grund ist, dass bundesweit tätige Nachfrager mit der Telekom auf Grundlage bundesweit einheitlicher oder zumindest bundesweit geprägter Preisstrukturen konkurrieren. Insbesondere im Massenmarkt wird der Endkundenmarkt maßgeblich bundesweit bestimmt. Regional unterschiedliche Preisniveaus für vergleichbare Produkte sind insoweit nicht ausschlaggebend. Auch eine von der Bundesnetzagentur vorgesehene Regionalisierung vermag daran nichts zu ändern. Denn der Wettbewerb um Endkundinnen und Endkunden findet nach wie vor in erster Linie über bundesweite Preise und Vermarktungsbedingungen statt. Wird der Preiswettbewerb bundesweit geführt, sollte auch die räumliche Marktabgrenzung bundesweit vorgenommen werden.

Auch sehen wir eine Regulierung auf Ebene von Postleitzahlen, Kreisen oder kreisfreien Städten kritisch. Eine solche kleinteilige Betrachtung wird den tatsächlichen Marktverhältnissen nicht gerecht und droht, den bundesweiten Festnetzmarkt regulatorisch künstlich zu zerschneiden. Im Ergebnis lässt sich der Markt in seiner derzeitigen Struktur nicht sachgerecht in Regionen aufspalten.

Die Bundesnetzagentur stützt ihre räumliche Abgrenzung in hohem Maße auf Ausbau- und Verfügbarkeitsdaten. Dabei werden laut Eckpunktepapier auch bereits gebaute, aber noch nicht vermarktete Anschlüsse berücksichtigt. Der VATM sieht dies kritisch, da Infrastrukturverfügbarkeit nicht automatisch Wettbewerb bedeutet. Entscheidend sind vielmehr die tatsächlich aktiven Anschlüsse und damit die realen Marktanteile. Ein gebauter, aber nicht genutzter Anschluss erzeugt deutlich weniger Wettbewerbsdruck als ein genutzter. Hinzu kommt, dass die Telekom ihre Marktstellung bereits gezielt einsetzt, um ihre Interessen durchzusetzen.

Das Beispiel München belegt, dass die Telekom ihre starke Marktposition genutzt hat, um Zugang zur unbeschalteten Glasfaser der M-Net zu erhalten. Würde ein solches Vorgehen nun ausgerechnet zu einer Deregulierung der Telekom auf dem Vorleistungsmarkt führen, wäre dies nicht nachvollziehbar. Gerade dieser Fall zeigt vielmehr, dass die Telekom auch regional weiterhin über starke SMP-Marktmacht verfügt und damit Marktresultate maßgeblich beeinflussen kann. Das Vorgehen in München darf nicht zu einer strategischen Blaupause für die Telekom in anderen Regionen werden.

Ein weiteres Argument gegen die geplante Regionalisierung liegt in der ungleichmäßigen Netzverfügbarkeit. Wenn kleinere Teilgebiete innerhalb eines deregulierten Kreises künftig nur noch von einem Anbieter oder sehr wenigen Anbietern versorgt werden und die Telekom dort keiner asymmetrischen Regulierung mehr unterliegt, könnte dies dazu führen, dass bestehende Zugangsverpflichtungen entfallen oder erheblich abgeschwächt werden. Die aktuelle Einteilung birgt das Risiko, dass an bestimmten Adressen innerhalb der deregulierten Bereiche künftig faktisch nur noch das Netz der Telekom verfügbar ist. Dies würde die Wahlfreiheit der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer gegenüber dem heutigen Zustand spürbar einschränken.

#### **IV. Offene Fragen zur Regulierungslogik (Teilmarkt B)**

Die Bundesnetzagentur ordnet dem Teilmarkt B derzeit nur den Kreis Segeberg zu. Dort gibt es zwar Netze mehrerer Anbieter, ihre Abdeckung sei jedoch jeweils gering und die Netze überschneiden sich kaum. Trotzdem soll der Teilmarkt weiterhin reguliert werden. Dabei sollen vor allem symmetrische Instrumente eingesetzt werden, falls diskriminierungsfreie Open-Access-Angebote nicht ausreichen, um den Endkundinnen und Endkunden eine Wahlmöglichkeit zu sichern.

Die Vermarktungserfolge alternativer Netzbetreiber rechtfertigen nicht ohne Weiteres die Annahme, dass die Telekom über die Zeit keine erheblichen Marktanteile mehr zurückgewinnen kann. Auch die Bundesnetzagentur spricht von „beträchtlichen und anhaltend strukturellen Marktzutrittsschranken“. Das Ausmaß an Infrastrukturwettbewerb reiche zudem nicht aus, um festzustellen, dass der Markt im Betrachtungszeitraum zu Wettbewerb tendiere. Ein Experiment auf Kosten der alternativen glasfaserausbauenden Unternehmen zu starten, ist aber gefährlich und riskiert erhebliche Planungsunsicherheit und gefährdet Investitionen.

Des Weiteren ist die für Teilmarkt B genannte 60-%-Schwelle bislang nicht hinreichend erläutert. Insbesondere bleibt unklar, worauf sie sich genau bezieht, etwa auf erreichbare Haushalte, vermarktbar Anschlüsse oder tatsächliche Kundenzahlen. Ohne eine klare Definition besteht die Gefahr, dass aus bloß vorhandener Infrastruktur vorschnell auf wirksamen Wettbewerb geschlossen wird.

Hinzu kommt, dass gerade in solchen Gebieten das Risiko besteht, dass die Telekom ihre erhebliche Investitions- und Vermarktungsmacht nutzt, um aufkommenden Wettbewerb nachträglich zurückzudrängen. Eine verfrühte Deregulierung könnte der Telekom gerade in den Städten und Regionen, in denen sie künftig nicht mehr als marktmächtig behandelt würde, zusätzliche Spielräume verschaffen, ihre Stellung im Glasfasermarkt auszubauen und strukturell zu verfestigen. Das wäre mit dem Ziel eines chancengleichen Infrastrukturwettbewerbs nicht vereinbar.

## V. Fazit

Wir möchten zusammenfassend klarstellen, dass aus unserer Sicht eine Regionalisierung verfrüht ist und nicht den Marktgegebenheiten Rechnung trägt. Der VATM lehnt daher die derzeitige geplante Aufteilung in Teilmärkte bzw. Teilbereiche A, B und C ab und spricht sich nachdrücklich für die Beibehaltung eines bundesweit räumlichen Marktes aus. Zudem ist ein solcher Schritt genaustens auch im Hinblick auf die möglichen Folgen einer Kupfer-Glas-Migration nach § 34 TKG und weiteren Vorschriften des TKG für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu bewerten. In jedem Fall darf kein Automatismus eingeführt werden, der einzelne Kreise und kreisfreie Städte aus der Regulierung entlässt. Dies würde zu einem Flickenteppich an Regularien führen und den deutschen Markt insgesamt fragmentieren.

Wenn regulatorische Verpflichtungen für marktmächtige Unternehmen in einzelnen Regionen nicht mehr gelten, besteht die Gefahr, dass wichtige gesetzliche Schutz- und Verfahrensmechanismen dort ihre Wirkung verlieren. Gleichzeitig könnte ein solcher Ansatz in der Marktdefinition dazu führen, dass der tatsächliche Wettbewerb in einzelnen Gebieten abnimmt, weil Zugangsoptionen wegfallen und sich bestehende Marktmacht weiter verfestigt. Im Ergebnis bedarf es weiterhin eines bundesweiten, einheitlichen Marktes, der den tatsächlichen Wettbewerbsverhältnissen Rechnung trägt und Investitionssicherheit gewährleistet.

Mit freundlichen Grüßen



*#Wettbewerbverbindet*