



Vodafone Stellungnahme zur Marktanalyse Markt 1 (Festnetzmassenmarkt)

Vodafone bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußert sich wie folgt zu den Eckpunkten zum Verfahren Marktdefinition und Marktanalyse im Festnetzmassenmarkt:

Eckpunkt 1: Einheitlicher sachlicher Markt

Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass Breitbandanschlüsse auf Basis von xDSL, HFC und FttB/H über alle Bandbreiten hinweg weiterhin einen einheitlichen sachlichen Markt bilden.

Vodafone teilt diese Einschätzung ausdrücklich. Das Nachfrageverhalten der Endkunden ist technologieagnostisch und wird maßgeblich durch Preis und Leistungsmerkmale bestimmt. Die Substitutionskette ist über alle Bandbreiten hinweg gegeben.

Vodafone sieht nach den bisher ersichtlichen Erkenntnissen der Marktanalyseergebnisse aus den Eckpunkten nach wie vor Austauschbarkeit und einen einheitlichen Markt über alle festnetzbasierenden Technologien und fordert deshalb die Beibehaltung eines einheitlichen sachlichen Marktes auf Endkunden- und Vorleistungsebene.

Eckpunkt 2: Aufnahme physisch entbundelter Glasfaser-TAL

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, physisch entbundelte Glasfaserzugänge am Faserverzweiger in den Vorleistungsmarkt aufzunehmen.

Vodafone begrüßt diesen Schritt. Die Aufnahme trägt der Marktrealität Rechnung und stärkt effektiven Infrastrukturwettbewerb. Allerdings ist die Beschränkung des Vorleistungsmarktes auf physisch entbundelte Glasfaserzugänge am Faserverzweiger nicht sachgerecht. Ein wirtschaftlich tragfähiges Vorleistungsprodukt muss Entbündelungspunkte aufweisen, die bei der Erschließung und den damit verbundenen Set-Up Kosten eine hinreichende vermarktbare Basis ermöglichen. Dies ist am Faserverzweiger nur im Ausnahmefall gegeben, da regelmäßig nur eine geringe Anzahl an Endkundenanschlüssen (idR. im dreistelligen Bereich) erreicht werden können. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit der (Kupfer) TAL-Entbündelung am Kabelverzweiger.

Daher sind physische Zugänge zur Glasfaser-TAL mindestens auch am ODF-Standort oder einem übergeordneten Konzentrationspunkt – dies dürfen im Netz der Telekom eine Teilmenge der ehemaligen HVt-Standorte sein – in den Vorleistungsmarkt aufzunehmen. Die Bundesnetzagentur hält in den Eckpunkten selbst fest, dass ein physisch entbundelter Zugang bei Teilnehmeranschlüssen auch in PtMP-Bauweise (GPON) möglich ist und damit Konzentrationspunkte (PoPs) in Frage kommen. Dies haben auch Ergebnisse aus der Fachgruppe Glasfaser-TAL im Gigabitforum bestätigt. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob eine Entbündelung auch an den zentralen Gateway Standorten der Telekom, den sog. BNG ebenfalls als Teilmenge der (Kupfer) HVt-



Standorte, in Frage kommt und dem Markt zu zurechnen ist. Mindestes für dedizierte Faserverbindungen für einige Standorte (insb. im Markt 2 Kontext) dürfte dies der Fall sein.

Vodafone fordert eine regulatorisch gleichwertige Behandlung dieser Zugangsform sowie klare und investitionsfreundliche Ausgestaltungsregeln, die diese Zugangsvariante als potenzielle Abhilfemaßnahme wirtschaftlich tragfähig ermöglichen.

Eckpunkt 3: Ausschluss drahtloser Technologien

Satellit, FWA und Mobilfunk sollen weiterhin nicht Teil des sachlich relevanten Marktes sein. Vodafone stimmt dieser Einschätzung zu. Diese Technologien stellen derzeit keine vollwertigen Substitute zu Festnetzanschlüssen dar. Vodafone unterstützt die Beibehaltung der bestehenden Marktabgrenzung ohne Einbeziehung drahtloser Technologien.

Eckpunkt 4: Räumliche Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur gelangt in den Eckpunkten zu der vorläufigen Einschätzung, dass ein bundesweiter räumlicher Markt für den Festnetzmassenmarkt nicht mehr feststellbar sei. Begründet wird dies mit dem regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Ausbau alternativer Infrastrukturen. Die Bundesnetzagentur stellt darauf ab, ob neben dem Netz der Telekom mindestens zwei alternative Anschlussnetze verfügbar sind und ob die Greenfield-Marktanteile gegen eine marktbeherrschende Stellung sprechen.

Aufgrund des regional sehr unterschiedlich verlaufenden Glasfaser- und HFC-Ausbaus beabsichtigt sie, den Markt künftig in mehrere regionale Teilmärkte A bis C zu untergliedern. In einzelnen Gebieten mit hoher Verfügbarkeit alternativer Infrastrukturen (Abdeckungsgrad mindestens 60%) und geringen (vermuteten) Greenfield-Marktanteilen der Telekom soll demnach keine beträchtliche Marktmacht der Telekom mehr festgestellt werden, während in anderen Regionen weiterhin Regulierung erforderlich sein soll.

Vodafone hält die Schlussfolgerung der Bundesnetzagentur, ein bundesweiter Markt sei nicht mehr gegeben, **für regulatorisch verfrüht, methodisch nicht hinreichend fundiert und wettbewerbsökonomisch nicht überzeugend.**

Zunächst stellen sich **Fragen hinsichtlich der Methodik.** Die Bundesnetzagentur ordnet dem Teilmarkt B derzeit nur den Kreis Segeberg zu. Dort gebe es zwar Netze mehrerer Anbieter, ihre Abdeckung sei jedoch jeweils gering und die Netze überschneiden sich kaum. Außerdem gäbe es es einen „relativ geringen“ Greenfield-Marktanteil der Telekom. Trotzdem soll der Teilmarkt weiterhin reguliert werden.

Vodafone stimmt der Bundesnetzagentur zu, dass die auf Postleitzahlenebene erfolgte Datenerhebung für die Bildung räumlicher Teilmärkte keine geeignete Bezugsgröße darstellt, da sie zu kleinteiligen und fragmentierten Märkten führen würde. Es ist jedoch sehr fraglich, ob die von der Bundesnetzagentur vorgeschlagene Bezugsgröße nach Kreisen und kreisfreie Städte hinreichend große und zusammenhängende Gebiete darstellen, die dazu geeignet sind, die Homogenität der



Wettbewerbsbedingungen zu prüfen und räumliche Teilmärkte abzuleiten. Es gibt in Deutschland etwa **400 Kreise und kreisfreie Städte** (Verwaltungseinheiten) mit ganz unterschiedlicher Ausdehnung, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte. Eine fortgesetzte Untersuchung der Marktverhältnisse in dieser großen Anzahl von strukturell sehr heterogenen Gebietskörperschaften kann **potenziell zu einer erheblichen Zersplitterung des Marktes** und jeweils angrenzender Gebiete führen, bei der dann landkreisweise abweichende Regulierung oder Deregulierung eng nebeneinander eintreten könnte. Dies kann weder im Sinne einer sinnvoll anzuwendenden Regulierung sein noch würde dies in für Vorleistungsnachfrager zu sinnvoll gleichartig vermarktbar und handhabbaren Gebieten führen. Aus Sicht von Vodafone sind deshalb mindestens Gebiete / Gebietskörperschaften so zu größeren Einheiten zusammenzufassen, dass sich vergleichbare Einwohnerzahlen ergeben und – ggf. mit einigen Abstufungen – vergleichbare Einwohnerdichten.

In den Eckpunkten wird zudem festgehalten, dass die Abgrenzung räumlicher Teilmärkte sich danach richtet, ob

- mindestens zwei alternative Anschlussnetze neben dem Netz der TDG in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt überwiegend verfügbar sind (dabei werden FttB/H-Netze verschiedener Anbieter einerseits und HFC-Netze verschiedener Anbieter andererseits jeweils zusammengefasst) und
- die Greenfield-Marktanteile gegen eine marktbeherrschende Stellung sprechen.

Die dafür angewandte 60%-Schwelle des Abdeckungsgrades durch alternative Anbieter ist allerdings nicht hinreichend erläutert. Insbesondere bleibt unklar, worauf sich die Bundesnetzagentur 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 die Methode zur **Ermittlung der Greenfield-Marktanteile** zumindest in den Eckpunkten unklar bleibt. Zu Ermittlung dieser Marktanteile können unterschiedliche Zuschlüsselungsvarianten herangezogen werden. Wir gehen davon aus, dass die Bundesnetzagentur ähnlich wie in der vorangegangenen Marktanalyse bzw. -festlegung 2019 die über Vorleistungen realisierten Anschlüsse anhand des Verhältnisses der über vorhandene Infrastrukturen bereits realisierten Endkundenanschlüsse umverteilt hat (sog. Zuschlüsselungsvariante 1). Dies führt methodisch zu **einem geringen Greenfield-Marktanteil** der Telekom. Eine Zuschlüsselung sämtlicher Vorleistungsprodukte zum SMP-Unternehmen Telekom – für die nach wie vor gerade im Teilmarkt B einiges spricht – würde zu höheren **Greenfield-Marktanteil** der Telekom führen. Dies ist mindestens gleichwertig zu prüfen.

Zudem fehlt es aus Sicht von Vodafone für die Annahme von lokalen bzw. regionalen Märkten an der nach der erforderlichen Heterogenität. Nach Artikel 67 EECC i.V.m. den Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste umfasst der räumlich relevante Markt

„ein Gebiet, in dem die Unternehmen bei den relevanten Produkten oder Diensten an Angebot und Nachfrage beteiligt sind und die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und von



Nachbargebieten unterschieden werden können. Gebiete, in denen die Wettbewerbsbedingungen heterogen sind, können nicht als einheitlicher Markt angesehen werden.“(Leitlinien, Rn. 48).

Die Wettbewerbsbedingungen im Festnetzmassenmarkt sind weiterhin bundesweit als homogen anzusehen.

Erstens: Die Marktmacht der Deutschen Telekom wirkt weiterhin bundesweit und strukturell – nicht lokal begrenzt.

Auch die Bundesnetzagentur selbst stellt im Eckpunktepapier fest, dass die Deutsche Telekom aufgrund ihrer Finanzkraft, ihrer nationalen Vermarktungsstärke sowie ihrer Kontrolle über die Kupfer- und Glasfaserplattformen weiterhin in erheblichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern agieren kann (S.6). Diese strukturelle Marktmacht entfaltet ihre Wirkung bundesweit. Sie lässt sich nicht sinnvoll auf einzelne Landkreise oder Städte herunterbrechen, da damit das entscheidende Gesamtbild verloren geht.

Die folgenden Evidenzen unterstreichen dies:

- Die Deutsche Telekom verfügt über einen Marktanteil von rund **90 % auf ihrer eigenen FTTH-Plattform**.
- Im Geschäftskundensegment hält sie rund **70 % Marktanteil**, mit weiterem Wachstum.
- Rund **70 % der privaten Endkundenwertschöpfung** findet auf Telekom-Infrastruktur statt, davon weiterhin ein erheblicher Teil auf dem Kupfernetz.
- Auch perspektivisch wird DSL nach aktuellen Prognosen bis 2030 die meistgenutzte Anschluss-technologie bleiben.
- Die Telekom selbst geht davon aus, im Jahr 2030 perspektivisch **25–30 Mio. Haushalte mit Glasfaser zu versorgen**, womit sich ihre strukturelle Stellung weiter verfestigt.

Dass der von der Bundesnetzagentur vorgesehene Teilmarkt C rund **95 % aller Haushalte** umfasst, spricht zusätzlich gegen die Annahme, es liege kein bundesweiter Markt mehr vor. Vodafone sieht deshalb nach den bisher ersichtlichen Erkenntnissen der Marktanalyseergebnisse aus den Eckpunkte noch keine hinreichende Evidenz für nachhaltig wettbewerbliche Teilmärkte – da offenbar beschränkt auf die Berücksichtigung von Abdeckungsgraden von Wettbewerbernetzen und (potenziellen) Greenfield-Marktanteilen der Telekom – und fordert weiterhin einen einheitlichen räumlichen Markt

Zweitens: Das Marktverhalten der Deutschen Telekom rechtfertigt keine Abkehr von der bundesweiten Betrachtung.

Die wettbewerbliche Realität wird maßgeblich durch bundesweit koordinierte Strategien der Deutschen Telekom geprägt – insbesondere durch:



- eine aggressive und nicht replizierbare **Bestpreis- und Promotionsstrategie** im Neukunden- und Rückgewinnungsgeschäft (z. B. befristete Aktionspreise, Gutschriften, Bündelangebote, Hardware-Subventionen),
- systematischen **Überbau alternativer Glasfasernetze**,
- die weitgehende **Wholebuy-Verweigerung** mit Blick auf übliche und von ihr selbst ausschließlich angebotene Vorleistungsprodukte (Bitstromvarianten),
- stattdessen zunehmend sog. „Kooperationsmodelle“ (derzeit schon mehr als 30) mit **Zugang zum passiven Glasfasernetz** besonders von Stadtwerken (z.B. Münster) und regionalen Infrastrukturwettbewerbern (z.B. M-Net, R-KOM), die den von der Bundesnetzagentur unterstellten unabhängigen Infrastrukturwettbewerb mehrerer Netze faktisch aushebeln, sowie
- den **gezielten Erwerb** kleinerer Glasfasernetze und umfangreiche Kooperations- und **Joint-Venture-Strukturen** besonders in eher ländlichen Regionen (Glasfaser Nordwest, Glasfaser Plus).

Diese Verhaltensweisen wirken **bundesweit wettbewerbsverdrängend** und können nicht sachgerecht durch eine kleinteilige regionale Marktanalyse erfasst werden. Eine rein regionale Betrachtung blendet zentrale wettbewerbliche Parameter aus und unterschätzt die strategische Reichweite eines national integrierten Marktführers.

Dies zeigt sich auch an fehlender regionaler Bepreisung. Im Festnetzmarkt bietet die Telekom die Tarife – abgesehen von einzelnen Preisaktionen – bundesweit an, auch in den Teilmärkten A und B. Andere bundesweit tätige Anbieter tun dies auch. Daher kommt es nicht zu dem von der Bundesnetzagentur scheinbar unterstellten separaten Preiswettbewerb in den Teilmärkten. Vielmehr gestaltet sich die Preisgestaltung insgesamt im Wesentlichen einheitlich wie im bundesweiten Teilmarkt C.

Drittens: Die geplante Regionalisierung stellt die regulatorischen Zielsetzungen der Bundesnetzagentur selbst in Frage.

Eine Abkehr vom bundesweiten Markt würde zu einem **regulatorischen Flickenteppich** führen, der die Vorhersehbarkeit und Kohärenz der Regulierung erheblich beeinträchtigt. Eine Marktsegmentierung auf Ebene von Landkreisen oder kreisfreien Städten ist deutlich zu kleinteilig und führt zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Fragmentierung trotz fortbestehender bundesweiter Marktmacht.

Besonders gravierend sind die Auswirkungen auf zentrale Regulierungsinstrumente:

- In deregulierten Teilmärkten ginge der Bundesnetzagentur der Zugriff auf die **SMP-Regulierung** verloren, noch bevor die Migration von Kupfer zu Glasfaser abgeschlossen ist.



- Damit entfällt zugleich die regulatorische Steuerung der **DSL-Abschaltung** nach § 34 TKG gerade in jenen Gebieten, in denen die Deutsche Telekom weiterhin strukturell überlegen ist.
- Die Hoffnung, dass künftig der Digital Networks Act diese Lücke schließt, ist rechtlich unsicher und kann die nationale Regulierung nicht ersetzen.

Hinzu kommt, dass die Kombination aus regionaler Marktaufteilung und gleichzeitiger Einführung symmetrischer Regulierung nach § 22a TKG-E die Wettbewerber zusätzlich belastet: Sie verlieren regulierten Zugang zur Telekom-Infrastruktur, während zugleich ihre eigenen Netze stärker geöffnet werden müssen. Dies stellt insbesondere für alternative Glasfaserausbauprojekte ein erhebliches Investitionsrisiko dar.

Vodafone fordert daher:

- **Die Beibehaltung eines bundesweiten räumlichen Marktes** als regulatorischen Ausgangspunkt der Marktanalyse.
- Abweichungen von der bundesweiten Betrachtung **nur in eng begrenzten Ausnahmefällen**, in denen **dauerhaft wirksamer, stabiler Infrastrukturwettbewerb** nachgewiesen ist und marktbeherrschendes Verhalten nachweislich eingestellt wurde.
- Eine konsequente Berücksichtigung der **bundesweiten Marktstellung und des tatsächlichen Marktverhaltens** der Deutschen Telekom in der Marktanalyse.
- Die **Stärkung von Open-Access- und Kooperationsmodellen** als Ergänzung, nicht als Ersatz asymmetrischer Regulierung.

Solange die Marktmacht der Deutschen Telekom bundesweit wirkt, **muss auch die Regulierung bundesweit ansetzen**. Nur so lassen sich chancengleicher Wettbewerb, Investitionssicherheit und eine geordnete Migration von Kupfer zu Glasfaser gewährleisten.
