



Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

BREKO e.V. | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

Bundesnetzagentur

Beschlusskammer 2

Frau Vorsitzende Schmitt-Kanthak

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.
Menuhinstraße 6
53113 Bonn

Tel.: +49 228 24999-70
harings@brekoverband.de

23. Januar 2026

BK2-25-004 Überprüfung von Regulierungsverfügungen auf dem Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten gegenüber der Telekom Deutschland GmbH

Sehr geehrte Frau Schmitt-Kanthak,

wir danken der Beschlusskammer ausdrücklich für die frühzeitige Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Einschätzung, dass angesichts der deutlich veränderten Marktbedingungen eine Neuausrichtung der regulatorischen Maßnahmen sinnvoll und erforderlich ist, teilen wir. Das gewählte Vorgehen, Marktteilnehmer bereits in einem sehr frühen Stadium einzubinden, halten wir für sachgerecht und zielführend, da es eine fundierte Auseinandersetzung mit den wesentlichen Eckpunkten ermöglicht und zugleich zu einer effizienten und beschleunigten Ausgestaltung des weiteren Regulierungsverfahrens beiträgt.

I. Gegenwärtige Marktsituation

Der BREKO schließt sich der Einschätzung der Beschlusskammer ausdrücklich an. Die Marktsituation belegt klar, dass der Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten weiterhin einer sektorspezifischen Regulierung bedarf und die Telekom Deutschland GmbH (TDG) auf diesem Markt nach wie vor über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 TKG verfügt.

Besonders hervorzuheben ist, dass die TDG ihre Marktanteile im Vorleistungsmarkt seit der derzeit gültigen Regulierungsverfügung deutlich ausbauen und in erheblichem Umfang Marktanteile von alternativen Anbietern zurückgewinnen konnte.

Vor diesem Hintergrund teilen wir ausdrücklich die Schlussfolgerung der Beschlusskammer, dass sich die bislang angewandten Abhilfemaßnahmen als nicht ausreichend erwiesen haben, um einen nachhaltigen Wettbewerb zum Vorteil der Endkunden zu gewährleisten. Vielmehr zeigt sich die TDG in der Lage, ihre dominante Marktstellung weiter zu festigen und auszubauen.

Der BREKO unterstützt daher die Auffassung, dass die bestehenden Vorabverpflichtungen auf dem Geschäftskundenvorleistungsmarkt überprüft und an die in der aktuellen Marktanalyse identifizierten Wettbewerbsprobleme anzupassen sind.

II. Aufhebung der Bandbreitenbegrenzung

Wir begrüßen grundsätzlich die Entscheidung der BNetzA, in den unteren Bandbreiten keine Bandbreitenklassen aufrechtzuerhalten, da dies eine sinnvolle Weiterentwicklung der Regulierung darstellt. Mit der Abänderung der Bandbreitengrenzen wird nun der Dynamik des Marktes Rechnung getragen, wodurch eine flexiblere und zukunftsfähigere Regulierung ermöglicht wird.

Allerdings möchten wir weiterhin darauf hinweisen, dass die Aufhebung der Bandbreitengrenzen im Hinblick auf höhere Bandbreiten (insbesondere oberhalb von 1 Gbit/s) mit Augenmaß und unter Berücksichtigung der bestehenden Marktstrukturen sowie Wettbewerbsbedingungen erfolgen muss, zumal die Nachfrage nach diesen Anschlüssen aufgrund bislang geringer Abnahmezahlen kaum zu quantifizieren ist.

Aus diesem Grund haben wir in unserer Stellungnahme zur Marktanalyse des Markt 2 empfohlen, eine Obergrenze für Bandbreiten ab 1 Gbit/s einzuführen. Da eine solche Obergrenze nicht eingeführt wurde, halten wir eine ex-post-Regulierung der Entgelte im Bereich über 1 Gbit/s erforderlich, um den Wettbewerb in diesem Bereich nicht zu gefährden und die Entstehung von Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Es muss verhindert werden, dass der Markt für Bandbreiten oberhalb von 1 Gbit/s durch eine vorab festgelegte ex-ante-Regulierung der Entgelte einseitig zugunsten

eines einzelnen Anbieters verzerrt wird. Der wesentliche Punkt für eine ex-post-Regulierung liegt in der Tatsache, dass unterschiedliche Entgeltmaßstäbe (ex-ante vs. ex-post) zu unterschiedlichen Entgeltstrukturen führen können. Während ex-ante-Regulierung häufig auf die effiziente Kostendeckung abzielt (Kostenorientierung), geht ex-post-Regulierung gezielt auf potenziellen Missbrauch und Wettbewerbsverzerrungen ein. Eine Ex-ante-Regulierung kann der Preisentwicklung in einem bereits bestehenden wettbewerblichen Marktgeschehen nur eingeschränkt Rechnung tragen und ist insbesondere dort erforderlich, wo ein solcher Wettbewerb nicht besteht, wie dies vor allem in den unteren Bandbreitenbereichen der Fall ist.

Die Marktentwicklung zeigt jedoch, dass der Wettbewerb in Bereichen oberhalb von 1 Gbit/s durchaus gut funktioniert. Hier bestehen ausreichende Anreize für alle Marktakteure, die Infrastruktur selbst zu erweitern und anzubieten. Anders als von der BNetzA in der Marktanalyse festgestellt, besteht daher in den höheren Bandbreitenbereichen ein funktionierender Wettbewerb, welcher keine immens in das Wettbewerbsgeschehen eingreifende ex-ante-Regulierungen benötigt. Gerade in den höheren Bandbreitenbereichen über 1 Gbit/s wäre es daher von Bedeutung, den Markt im Auge zu behalten und Missbrauchsfälle im Nachgang zu regulieren, ohne jedoch den Wettbewerb im Vorfeld durch übermäßige Regulierungen zu behindern. Aus diesen Gründen halten wir es für angebracht eine ex-post-Regulierung für Bandbreiten über 1 Gbit/s zu ermöglichen, oder hilfsweise eine Übergangsregelung zumindest bei 10 Gbit/s einzuführen. In jedem Fall bitten wir darum, die Regulierungsansätze genau zu prüfen und sicherzustellen, dass keine Marktverzerrungen auftreten, die den Wettbewerb auf den höheren Bandbreiten behindern.

III. Regulierung baulicher Anlagen und Dark Fiber

Die Überlegungen zur Regulierung baulicher Anlagen sowie von Dark Fiber sehen wir kritisch.

Die Erfahrungen und Diskussionen aus dem Entgeltverfahren BK3-25-013 zeigen deutlich, dass passive Vorleistungsprodukte bislang kaum nachgefragt werden. Die Nachfrage konzentriert sich weiterhin überwiegend auf aktive Leistungen. Ein signifikanter Investitionsschub durch passive Zugangsprodukte ist bislang nicht erkennbar. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass eine Regulierung baulicher Anlagen und von Dark Fiber erhebliche Abstrahlwirkungen entfalten wird – insbesondere vor dem Hintergrund, dass für bauliche Anlagen eine ex-ante-Entgeltregulierung und für Dark

Fiber eine ex-post-Entgeltregulierung vorgesehen sind. Diese Kombination öffnet aus unserer Sicht Tür und Tor für Preisdrückungsmechanismen, wie sie bereits im Verfahren BK3-25-013 zu beobachten waren.

Unsere Einschätzung deckt sich in wesentlichen Punkten mit den Feststellungen der Bundesnetzagentur in der Marktanalyse (S. 65 ff., insbesondere Rn. 213 ff.). Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ist es – auch auf Grundlage der ausgewerteten Unternehmensangaben – in vielen Fällen wirtschaftlicher, ein vollwertiges aktives Geschäftskundenprodukt von einem Telekommunikationsanbieter zu beziehen, als eine „nackte“ Faser selbst mit den notwendigen technischen Applikationen auszustatten, gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer Dritter.

Auch im Hinblick auf die Regulierungsziele ist die beabsichtigte Zugangsverpflichtung nach den Feststellungen der Marktanalyse kritisch zu bewerten. Vor dem Hintergrund, dass unbeschaltete Glasfaser bislang nicht Teil des sachlich relevanten Vorleistungsmarktes war und die TDG weder verpflichtet war, ein reguliertes Angebot unbeschalteter Glasfaser vorzuhalten, noch ein solches freiwillig angeboten hat, hat sich ein vielfältiges und wettbewerbliches Angebot unbeschalteter Glasfaser entwickelt. Die Erhebung der Bundesnetzagentur zeigt, dass in diesem Markt insgesamt zahlreiche Neueintritte zu verzeichnen waren.

Ferner stellt die Bundesnetzagentur zutreffend fest, dass die Einbeziehung unbeschalteter Glasfaser in den regulierten Markt und die damit verbundene Verpflichtung zu einem regulierten Angebot durch ein verpflichtetes Unternehmen, die Geschäftsmodelle alternativer Anbieter empfindlich beeinträchtigen würde. Viele Unternehmen haben im Rahmen des Auskunftersuchens ausgeführt, dass es sich aus ihrer Sicht um einen wettbewerblichen Markt handelt und dass für die kommenden Jahre weiterhin Anreize für den Glasfaserausbau gesetzt werden sollten. Demzufolge steht die Einbeziehung unbeschalteter Glasfaser im Widerspruch zum Regulierungsziel der Förderung des Zugangs zu VHC-Netzen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG und wird den weiteren Ausbau eher hemmen als fördern.

Vorsorglich tragen wir vor, dass die Ausnahme der Zugangspflicht für die Anbindung von Mobilfunkstationen nicht nur bei Dark Fiber, sondern auch für die vorgeschlagene Zugangsverpflichtung für bauliche Anlagen Anwendung finden muss. Zum einen ist dieser Ausschlussbestand bereits bei

der Zugangsverpflichtung im Markt 1 vorgesehen und zum anderen gelten die in den Eckpunkten genannten Ausschlussgründe, insbesondere der begrenzte Sonderbereich, auch für den Leerrohrzugang. Eine Zugangspflicht zu baulichen Anlagen zur Anbindung von Mobilfunkantennen betrifft kein Marktversagen auf dem hier gegenständlichen Vorleistungsmarkt und dient somit auch nicht der Erreichung der Regulierungsziele. Eine solche Verpflichtung wäre auch unverhältnismäßig.

1. Preisabstrahlung und Investitionsanreize

Insbesondere bei baulichen Anlagen ist fraglich, ob und in welchem Umfang Entgelte aus Markt 1 auch auf Markt 2 Anwendung finden sollen. Niedrige, regulierte Preisniveaus bieten keine ausreichenden Investitionsanreize. Es stellt sich vielmehr die grundsätzliche Frage, wie unter diesen Bedingungen eine Kostendeckung zuzüglich einer angemessenen Marge erreicht werden soll. Während niedrige Entgelte für bauliche Anlagen bei der Telekom möglicherweise aufgrund ihrer umfangreichen Bestandsinfrastruktur noch darstellbar sein mögen, würden entsprechende Abstrahlwirkungen auf alternative Netzbetreiber zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn regulierte Entgelte faktisch als Referenzpreise herangezogen und im Streitfall auch gegenüber alternativen Anbietern durchgesetzt werden sollen. Hinzu kommt, dass Entgelte im Rahmen einer Regulierung regelmäßig auf Basis einer Durchschnittspreisbepreisung gebildet werden. Aufgrund der historisch gewachsenen Infrastruktur der Telekom besteht hier die erhebliche Gefahr, dass diese Entgelte unterhalb der nachhaltig darstellbaren Kosten alternativer Anbieter liegen. Die daraus resultierenden negativen Abstrahlwirkungen würden die Wirtschaftlichkeit alternativer Netzinvestitionen massiv beeinträchtigen.

2. Gefahr indirekter Preisregulierung aktiver Leistungen

Zusammenfassend besteht aus Sicht des BREKO die erhebliche Befürchtung, dass über die Regulierung passiver Produkte mittelbar eine Absenkung der Entgelte im aktiven Bereich auf Basis von Kosten-Kosten-Scheren erreicht werden soll, während die Nachfrage faktisch weiterhin nahezu ausschließlich auf aktive Vorleistungen gerichtet bleibt. Ein nennenswerter Investitionsimpuls durch passive Zugangsmodelle ist bislang nicht erkennbar. Vor diesem Hintergrund halten wir eine Ausweitung der Regulierung auf bauliche Anlagen und Dark Fiber für ordnungspolitisch hoch problematisch und wettbewerblich riskant.

IV. Bündelprodukte im Markt 2

In Ziffer 3.4 der Eckpunkte adressiert die Beschlusskammer zutreffend die besondere wettbewerbliche Problematik von Bündelprodukten. Problematisch ist, dass die beträchtliche Marktmacht der Deutschen Telekom maßgeblich u.a. auf ihrer Fähigkeit beruht, hochqualitative Festnetzprodukte mit Mobilfunkanwendungen zu bündeln. Tatsächlich gründet sich diese Marktmacht jedoch nicht nur auf eigene Bündelkompetenzen, sondern in erheblichem Maße auch darauf, dass die Telekom – ebenso wie die Mobilfunknetzbetreiber Vodafone und Telefónica – alternativen Glasfaserausbauern den Zugang zu einer vergleichbaren Bündelung aus leistungsfähigem Festnetz und 5G-Mobilfunkkomponente faktisch verwehrt, indem sie Dritten bislang keinen (gleichwertigen) Zugang zu ihren Mobilfunknetzen gewähren.

Vor diesem Hintergrund stellen die von der Beschlusskammer angekündigten Monitoring- und Preistransparenzmaßnahmen zwar einen notwendigen Schritt dar, sie können jedoch allenfalls als zweiter Schritt zur Behebung der zu Recht identifizierten Wettbewerbsstörung verstanden werden. Ohne eine verbindliche Zugangsverpflichtung zum Mobilfunknetz auf Diensteebene werden Monitoring- und Transparenzinstrumente die strukturelle Wettbewerbsverzerrung nicht auflösen können.

Das hiesige Verfahren steht daher in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem neu aufzusetzenden 5G-Frequenzvergabeverfahren (BK 1-25/001). Nach dem inzwischen rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts Köln sind die Teilentscheidungen III und IV – und in der Konsequenz sämtliche hierauf aufbauenden weiteren Verfahrensschritte, insbesondere die Frequenzversteigerung und der Zuschlag – aufzuheben und neu zu bescheiden.

Die fortdauernde Verweigerung eines wettbewerbsfähigen 5G-Zugangs durch die Mobilfunknetzbetreiber, insbesondere durch die Betroffene, sowie das bislang fehlende Auferlegen belastbarer Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtungen wirken sich dabei unmittelbar auch auf den hier gegenständlichen Markt Nr. 2 aus. Im Geschäftskundensegment sehen Ausschreibungen zunehmend Bündelangebote aus hochleistungsfähigem Festnetz und 5G-Mobilfunkkomponenten vor. Auf solche Ausschreibungen können sich alternative Glasfaserbetreiber regelmäßig nicht bewerben, da sie infolge der anhaltenden Zugangsverweigerung und der regulatorischen Defizite im Bereich der

Frequenzregulierung keine entsprechende Mobilfunkkomponente anbieten können. Fehlende Mobilfunkvorleistungen stellen für die alternativen Glasfaserbetreiber deshalb eine unüberwindbare Marktbarriere dar. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu verstehen, dass die bloße Anzahl der im Markt 2 vertriebenen Mobilfunkvorleistungen kein tauglicher Indikator für die Relevanz der Produkte ist. Sofern der Endkunde das Angebot von Festnetz- und Mobilfunkleistungen aus nachvollziehbaren technischen Gründen aus einer Hand fordert, sind alternative Glasfaserbetreiber ohne Zugriff auf wettbewerbsfähige Mobilfunkvorleistungen von vorneherein aus dem Wettbewerb ausgeschlossen. Unabhängig davon, wie attraktiv das Glasfaserangebot ist, welches man dem Endkunden unterbreiten könnte. Daraus folgt mithin, dass bereits ein kleiner Anteil erforderlicher Mobilfunkleistungen dazu führt, dass die alternativen Glasfaserbetreiber chancenlos sind. Dies ist ein Zustand, den die Beschlusskammer angesichts stark rückläufiger Marktanteile der Wettbewerber nicht länger dulden darf.

Auch das von der Präsidentenkammer auferlegte Verhandlungsgebot hat sich insoweit als unwirksames Instrument erwiesen. Für die Einzelheiten zu diesem Aspekt verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 16.01.2026 zum weiteren Vorgehen im Frequenzvergabeverfahren (BK 1-25/001), die dieser Stellungnahme beigefügt ist. In diesem Zusammenhang nur so viel: es liegt auf der Hand, dass die Telekom kein Interesse daran hat, ihren massiven und in der Realität auch ausgenutzten Wettbewerbsvorteil durch die Gewährung wettbewerbsfähiger Mobilfunkvorleistungen an ihre Wettbewerber zu schwächen. Entsprechend sind dem BREKO auch keine Vorleistungsverträge bekannt, in denen Telekom einem Wettbewerber überhaupt entsprechende Vorleistungen zugesagt hätte.

Fixed-Mobile-Marktlösung

Die rechtlich gebotene Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV sowie der hierauf beruhenden Verfahrensschritte und die Einleitung eines neuen Vergabeverfahrens – das seinerseits mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen wäre – könnten möglicherweise durch eine einvernehmliche Lösung der Beteiligten vermieden werden. Denkbar wäre insoweit insbesondere eine verbindliche Vereinbarung zwischen den Nachfragern und den Betroffenen über die Gewährung eines angemessenen Zugangs auf Diensteebene.

Alternativ käme auch der Abschluss einseitiger öffentlich-rechtlicher Verträge der Beteiligten gegenüber der Bundesnetzagentur in Betracht. Um jedoch Klagen weiterer Marktteilnehmer zu vermeiden, die gebotene Gleichbehandlung sicherzustellen und die Fragestellung insgesamt nachhaltig zu lösen, erscheint es sinnvoll und wünschenswert, eine umfassende Fixed-Mobile-Marktlösung zu entwickeln. In deren Rahmen würden sich Glasfaser- und Mobilfunknetzbetreiber wechselseitig zu einer dauerhaften und diskriminierungsfreien Zugangsgewährung auf Diensteebene nach klar definierten Strukturprinzipien verpflichten.

Der BREKO und seine Mitgliedsunternehmen stehen einer solchen Marktlösung offen gegenüber und sind bereit, hierzu konstruktive Vorschläge einzubringen. Voraussetzung für das Gelingen einer derartigen Lösung ist jedoch eine aktive, moderierende und gestaltende Rolle der Bundesnetzagentur.

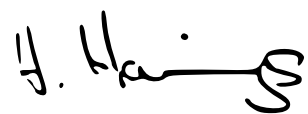
V. Transparenzverpflichtungen

Der BREKO begrüßt die von der Beschlusskammer in der Ziffer 4.1 erwogenen Transparenzverpflichtungen.

Die Ausweitung der Transparenzverpflichtung auf alle aktiven Produkte ist aus Sicht des BREKO sachgerecht und erforderlich. Die Verpflichtung zur Vorlage gültiger Verträge schafft die notwendige Nachvollziehbarkeit der Zugangsbedingungen, ermöglicht einen effektiven Diskriminierungs- und Missbrauchscheck und trägt wesentlich zur Rechtssicherheit für Zugangsnachfrager bei. Transparenz ist eine zentrale Voraussetzung für chancengleichen Wettbewerb und eine effektive Regulierung.

Wir danken Ihnen für die kontinuierlich gute Zusammenarbeit und stehen für einen weiteren Austausch jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Harings'. The signature is written in a cursive style with a prominent dot over the 'i' and a long, sweeping tail that ends in a small loop.

Henrik Harings
Leiter Regulierungsverfahren & Justizariat
BREKO e.V.