

EWE TEL GmbH, Postfach 25 09, 26015 Oldenburg

Per E-Mail: BK2.-Postfach@BNetzA.de

Bundesnetzagentur

Beschlusskammer 2

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Sie erreichen uns:

✉ EWE TEL GmbH
Postfach 25 09, 26015 Oldenburg

☎ Tel. [REDACTED]

@ [REDACTED] | www.ewe.de

Ihr Kontakt: [REDACTED]

Klassifizierung: Öffentlich

BK2-25/004: Überprüfung von Regulierungsverfügungen auf dem Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten gegenüber der Telekom Deutschland GmbH
Hier: Stellungnahme der EWE TEL GmbH zu den Eckpunkten

23. Januar 2026

Sehr geehrte Frau Schmitt-Kanthak,
sehr geehrte Herren,

wir nehmen Bezug auf das von Ihnen veröffentlichte Eckpunktepapier und machen von der eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme gerne Gebrauch. Überdies bedanken wir uns abermals für die dem Markt eingeräumte verlängerte Stellungnahmefrist. Die Stellungnahme gliedert sich wie folgt:

A.	Allgemein	1
B.	Vorgesehene Zugangsverpflichtungen.....	2
I.	Bandbreitenobergrenze	2
II.	Zugang zu unbeschalteten Glasfasern und Kabelkanalanlagen	3
III.	Verpflichtung zu Kabelkanalanlagen rechtswidrig	6
IV.	Hilfsweise: differenzierte Zugangsverpflichtung zu unbeschalteter Glasfaser	7
C.	Nichtdiskriminierung – EoI Verpflichtung	9
D.	Monitoringverpflichtung Mobilfunk unzureichend.....	10
E.	Zugangsverpflichtung Mobilfunkvorleistung zwingend.....	11

A. Allgemein

Einleitend begrüßt die EWE TEL GmbH („EWE TEL“) die klaren Worte der Beschlusskammer zur Einschätzung des Wettbewerbs auf dem Markt 2. Auch EWE TEL sieht die Entwicklungen im Markt 2 mit großer Sorge. Der Umstand, dass die Telekom Deutschland GmbH („Telekom“) seit Jahren in

großem Umfang Marktanteile gewinnen konnte, ist alarmierend. Allerdings ist es bei Lichte betrachtet auch nicht überraschend.

Spätestens mit Einführung der nativen Ethernetprodukte sowie der damit verbundenen (entfernungsunabhängigen) Entgeltsystematik war absehbar, dass dies die Marktanteile der Wettbewerber zu Gunsten der Telekom verschieben würde. Überdies musste die Beschlusskammer mehrfach im Rahmen von Missbrauchsentscheidungen – gerichtlich bestätigt – gegen die Telekom vorgehen. Auch dies zeigt, dass die Telekom in den vergangenen Jahren einiges darangesetzt hat, den Wettbewerb durch alternative Netzbetreiber zurückzudrängen.

In jedem Fall steht jedoch fest, dass der regulatorische Status Quo offensichtlich nicht geeignet ist, wirksamen Wettbewerb zu fördern und die Ausweitung der Marktmacht durch die Telekom zurückzudrängen. Hierfür sind zweifelsohne mutige und gestaltende Regulierungsentscheidungen erforderlich. Gleichwohl ist es bei der anstehenden Entscheidung von ganz erheblicher Bedeutung, dem verbliebenen Wettbewerb nicht durch gut gemeinte, aber im Ergebnis schädliche Regulierungsmaßnahmen weiter zu schaden.

B. Vorgesehene Zugangsverpflichtungen

I. Bandbreitenobergrenze

Wie der Beschlusskammer aus bisherigen Stellungnahmen¹ bekannt sein dürfte, bewertet EWE TEL eine vollständige Aufhebung der Bandbreitenobergrenze kritisch. Dies liegt insbesondere daran, dass die hochpreisigen Geschäftskundenanschlüsse mit Bandbreiten von mehr als 1 Gbit/s häufig den Ausbau eines alternativen Glasfasernetzes rechtfertigen und damit geeignet sind, das Glasfasernetzmonopol der Telekom im Markt 2 und mittelbar in anderen Märkten aufzubrechen. Hilfsweise und vorausschauend über die nächsten fünf Jahre sieht EWE TEL diese Grenze bei 10 Gbit/s.

Die Präsidentenkammer ist in ihrer Festlegung dem Vortrag von EWE TEL bei der sachlichen Markt- abgrenzung bedauerlicherweise nicht gefolgt; auch Bandbreiten von mehr als 1 Gbit/s sind als Teil des sachlich relevanten Marktes festgelegt worden. Wenn schon bei der sachlichen Markt- abgrenzung unberücksichtigt geblieben, so sollte zumindest im Rahmen der Regulierungsverfügung bei den aufzuerlegenden Verpflichtungen ein differenzierter Ansatz in Abhängigkeit von der Bandbreite gewählt werden. Dafür müssten zur Vermeidung von negativen Effekten insbesondere auf den wettbewerblichen Glasfaserausbau die Entgelte für Bandbreiten oberhalb von 1 Gbit/s der Regulierung nach § 37 TKG unterworfen werden. Dies würde dem Markt den erforderlichen Spielraum bei der Ausverhandlung der Entgelte geben und sicherstellen, dass der bestehende Wettbewerb durch alternative Anbieter nicht durch bundesweit einheitlich genehmigte Durchschnittsentgelte weiter beschädigt wird.

¹ vgl. lit. B. II. 3. in der Stellungnahme der EWE TEL im Verfahren zur Festlegung im Vorleistungsmarkt für dedizierte Kapazitäten BK1-23/002 vom 19.01.2024 sowie lit. B in der Stellungnahme der EWE TEL vom 18.09.2024

EWE TEL beantragt daher, die Entgelte für die Gewährung der Zugänge,

- CFV Ethernet 2.0,
- Wholesale Ethernet VPN 2.0,
- Wholesale Ethernet Premium 2.0 Classic/ Flex,
- Wholesale Ethernet Premium 2.0 Collect, sowie
- sonstigen substitutiven hochqualitativen (Ethernet- und Bitstrom-) Zugangsprodukten, die mindestens den Spezifikationen des NGA-Forums bzw. des MEF für Produkte der Kategorie 2, die im Geltungszeitraum dieser Entscheidung erstmalig oder erneut auf dem Markt angeboten werden, sowie dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden,

jeweils ab einer Übertragungsgeschwindigkeit von 1 Gbit/s einer Regulierung gemäß § 37 TKG zu unterwerfen.

EWE TEL beantragt hilfsweise, die Entgelte für die Gewährung der Zugänge,

- CFV Ethernet 2.0,
- Wholesale Ethernet VPN 2.0,
- Wholesale Ethernet Premium 2.0 Classic/ Flex,
- Wholesale Ethernet Premium 2.0 Collect, sowie
- sonstigen substitutiven hochqualitativen (Ethernet- und Bitstrom-) Zugangsprodukten, die mindestens den Spezifikationen des NGA-Forums bzw. des MEF für Produkte der Kategorie 2, die im Geltungszeitraum dieser Entscheidung erstmalig oder erneut auf dem Markt angeboten werden, sowie dementsprechenden Produkten, die im Rahmen von Systemlösungsverträgen erbracht werden,

jeweils ab einer Übertragungsgeschwindigkeit von 10 Gbit/s einer Regulierung gemäß § 37 TKG zu unterwerfen.

II. Zugang zu unbeschalteten Glasfasern und Kabelkanalanlagen

Die in den Eckpunkten erwogenen Zugänge zur unbeschalteten Glasfaser und Kabelkanalanlagen bewertet EWE TEL äußerst kritisch. Den wesentlichen Grund dafür hat bereits die Präsidentenkammer in ihrer Marktfestlegung herausgearbeitet:

„Damit unmittelbar zusammenhängend unterliegt die Bepreisung des Produkts [unbeschaltete Glasfaser] auch völlig anderen Mechanismen, weil keine bestimmten (technischen) Features, sondern letztlich Streckenlängen, Auslastung, Bandbreiten, ggf. besondere infrastrukturelle Lagen (z.B. unter Bahnlinien oder Bundesstraßen) bepreist werden. Gerade diese Preisdifferenzierungen und die damit zusammenhängenden ökonomischen Probleme im Hinblick auf die Substituierbarkeiten werden von vielen Anbietern im Auskunftsersuchen

*der Begründung auseinandersetzen, erwähnen häufig die größere Flexibilität des Einsatzes beim Einbezug in die eigenen Netze. Gleichzeitig **geben viele Anbieter auch an, dass es aus ihrer Sicht möglicherweise zwar technisch, aber nicht ökonomisch sinnvoll wäre, unbeschaltete Glasfaser für Geschäftskundenprodukte einzusetzen.***

*Ein alternativer Betreiber, der vertragliche Vereinbarungen über die regionale oder landesweite Nutzung unbeschalteter Glasfasern schließen möchte, ist gezwungen, seine Ausrüstung (Beschaltungstechnik) auch bei einem regulierten Zugangsprodukt in **sämtlichen optischen Hauptverteilern in der entsprechenden Region selbst bereitzustellen und einzubauen.** Dazu dürften **regelmäßig erhebliche Investitionen für den Netzausbau erforderlich sein.** Insoweit ist es **selbst bei einem größeren Netzbetreiber häufig unwahrscheinlich, dass er infolge einer Preiserhöhung bei Vorleistungsprodukten des Marktes auf unbeschaltete Glasfaser ausweichen würde.** Hinzu kommt, dass auch aus dem Auskunftsersuchen hervorgeht, dass viele Unternehmen die Produkte aus Gründen von Effizienzen (monetär wie auch zeitlich) eher aus einer Hand nachfragen, zumal der Ausbau von Glasfasern häufig noch nicht so weit fortgeschritten ist, um überhaupt auf Angebote zurückgreifen zu können. **Der Einsatz eigener Netzsteuerungselemente ist insbesondere für kleinere Anbieter schwieriger bzw. aufwendiger und damit teurer, was dazu führen würde, dass diese eine entsprechende Benachteiligung erfahren würden.***

(Festlegung BK1-23/002, Rz. 213 u. 214, Hervorhebungen nur hier)

Damit beschreibt die Präsidentenkammer zutreffend, dass eine nennenswerte Nachfrage nach unbeschalteter Glasfaser zur Substitution von Markt 2-Produkten sehr unwahrscheinlich sein dürfte, aber gleichzeitig die Aufnahme eines solchen Zugangs erhebliche Risiken für die etablierten Marktstrukturen bietet. Folgerichtig sah die Präsidentenkammer von einer Aufnahme unbeschalteter Glasfaser in den Markt 2 ab. Die Aufnahme einer entsprechenden Zugangsverpflichtung wäre in der Folge aus ökonomischer Sicht nicht geeignet, das wettbewerbliche Problem zu lösen. Es liegt auf der Hand, dass die Überlegungen auch auf Kabelkanalanlagen übertragbar sind bzw. nochmals deutlich verstärkt gelten. So müssen die Nachfrager im Falle von Kabelkanalanlagen an den regulierten Zugangspunkten nicht nur die eigene Beschaltungstechnik installieren, sondern auch noch eigene Kabel in die Kabelkanalanlagen einbringen, was die Anfangsinvestitionen und Auslastungsrisiken weiter erhöhen würde.

Soweit die Beschlusskammer in Bezug auf die Zugangsverpflichtungen zu unbeschalteter Glasfaser und Kabelkanalanlagen möglicherweise den Rufen zweier bundesweit tätigen Unternehmen bzw. des von ihnen kontrollierten Verbands folgt, sei auch hierzu auf die Ausführungen der Präsidentenkammer verwiesen:

*„Zu den vorgebrachten Argumenten ist folgendes auszuführen: Bei den Unternehmen, die in den Stellungnahmen zum Konsultationsentwurf eingewendet haben, dass eine Austauschbarkeit zwischen aktiven Produkten und der unbeschalteten Glasfaser sehr wohl gegeben sei, handelt es sich **um große Unternehmen mit entsprechendem technischen Know-How und finanziellen Möglichkeiten.** Das Argument einer reinen Effizienzentscheidung beim*

*nachfragenden Unternehmen trägt hier nicht als Gegenpunkt, da es sich bei jeder Entscheidung für ein Produkt immer um eine Effizienzentscheidung des nachfragenden Unternehmens handelt. **Die Unternehmen 1&1 sowie Vodafone lassen in ihrer Argumentation die Betrachtung des Gesamtmarktes außer Acht.** Dass diese für die hiesige Analyse aber entscheidend ist, wird an der Unterstützung des bisher gefundenen Ergebnisses durch viele Unternehmen im Rahmen der Konsultation deutlich, welche genau die Nichtaustauschbarkeit noch einmal betonen.“*

(Festlegung BK1-23/002, Rz. 220, Hervorhebungen nur hier)

Eine solche bequeme und eindimensionale Marktsicht bestimmter Nachfrager kann sich die Beschlusskammer im Rahmen der Überprüfung der Regulierungsverfügung jedoch nicht erlauben, muss die Beschlusskammer doch das vollständige Prüfprogramm der Regulierungsziele des TKG abarbeiten. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass dieselben Unternehmen entsprechende regulatorische Forderungen auch regelmäßig zu den Netzen der alternativen Glasfaserausbauer erheben, um dann am Ende – vermutlich nach den gleichen Erwägungen, welche auch die Präsidentenkammer in ihrer Marktfestlegung ausführt – doch das aktive Vorleistungsprodukt einzukaufen. Immer wieder werden hierfür Gründe vorgeschoben, die vermeintlich einer zuvor vehement geforderten Nutzungsmöglichkeit der passiven Vorleistungen entgegenstünden. Mal sind es vermeintlich zu hohe Vorleistungsentgelte, mal unpassende Vertragsbedingungen. Es könnte sich der Eindruck aufdrängen, dass die tatsächliche Nutzungsmöglichkeit vielleicht weniger das eigentliche Ziel der Forderungen war und es in Wahrheit vielmehr darum ging, einen möglichst niedrigen Preisanker zu setzen und die Vorleistungsentgelte der aktiven Vorleistungsprodukte mit diesem Vehikel weiter zu drücken.

III. Verpflichtung zu Kabelkanalanlagen rechtswidrig

Zwar fällt eine risikobezogene Differenzierung zwischen unbeschalteter Glasfaser und Kabelkanalanlagen schwer. Im Ergebnis lässt sich jedoch festhalten, dass die beabsichtigte Auferlegung einer Zugangsverpflichtung zu Kabelkanalanlagen nochmals deutlich riskanter für das Geschäftsmodell der verbliebenen Wettbewerber ist als eine – ebenfalls schädliche – Zugangsverpflichtung zu unbeschalteter Glasfaser. Bereits das Ausbleiben einer nennenswerten Nutzung der bestehenden Zugangsverpflichtung im Markt 1 deutet darauf hin³, dass die Forderung durch bestimmte Nachfrager nach einer entsprechenden Vorleistung eine tatsächliche Nutzung gar nicht im Sinn hatte (siehe oben). Dies ist im Markt 1 bereits kritisch gewesen, stellt sich jedoch im Markt 2 aufgrund der unmittelbaren Auswirkungen einer Zugangsverpflichtung zu Kabelkanalanlagen auf die Geschäftsmodelle der verbleibenden und stark unter Druck stehenden alternativen Glasfaseranbieter als ein noch viel größeres Problem dar.

Die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen zu Kabelkanalanlagen führt zudem zu einem dauerhaften Abhängigkeitsverhältnis von der Infrastruktur der Telekom. Dies folgt daraus, dass Wettbewer-

³ Vgl. entsprechende Hinweise der Vorsitzenden Schölzel im Rahmen der ömV zur Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu baulichen Anlagen BK3-25/013

ber, welche die Kabelkanalanlagen tatsächlich zur Einbringung von Glasfasern nutzen würden, erhebliche Investitionen in eine fremde Infrastruktur tätigen würden, auf dessen Nutzung sie auf Dauer angewiesen wären. Dies führt zu einer „Regulierungsabhängigkeit für die Ewigkeit“.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Zugang zu Leerrohren ohnehin bereits über § 138 TKG ausreichend reguliert ist. Das Erfordernis einer weitergehenden Regulierung ist im Markt 2 nicht erkennbar.

Jedenfalls aber, hilfsweise, steht die beabsichtigte Zugangsverpflichtung im Widerspruch zu den Ausführungen des Eckpunktepapiers zur unbeschalteten Glasfaser. Das Eckpunktepapier formuliert:

„Ausgenommen von dieser Zugangspflicht sollen Glasfaserleitungen sein, die von den drei alternativen Wettbewerbern speziell für die Anbindung von Mobilfunkbasisstationen verwendet werden. Da es sich hierbei zugleich um einen von der Anzahl der potentiellen unmittelbaren Nachfrager her begrenzten Sonderbereich handelt, erkennt die Beschlusskammer dementsprechend aktuell keine Notwendigkeit, in diesem Segment eine Zugangspflicht zur unbeschalteten Glasfaser vorzusehen.“

(Eckpunktepapier, S. 4)

Wenn für die Anbindung von Mobilfunkbasisstationen über unbeschaltete Glasfaser keine Notwendigkeit einer Regulierung besteht – eine Ansicht, die EWE TEL ausdrücklich unterstützt –, dann kann für die Zugangsverpflichtung zu Kabelkanalanlagen nichts anderes gelten. Entsprechend müsste jedenfalls die Nutzung der Kabelkanalanlagen zur Anbindung von Mobilfunkbasisstationen analog zur Regelung für unbeschaltete Glasfaser ausgenommen werden. Jede andere Entscheidung wäre widersprüchlich.

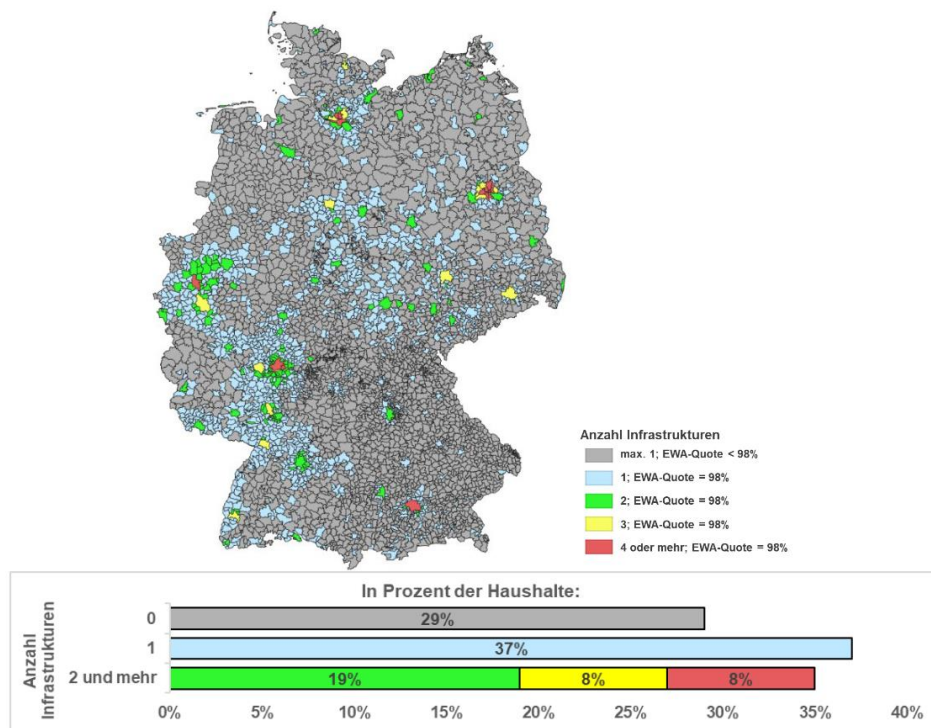
IV. Hilfsweise: differenzierte Zugangsverpflichtung zu unbeschalteter Glasfaser

Sollte die Beschlusskammer dennoch an der riskanten Aufnahme von unbeschalteter Glasfaser – und damit der Operation am offenen Herzen des Glasfaserausbau – festhalten, wird eine falsche und holzschnittartige Umsetzung mit deutschlandweiten Zugangsverpflichtungen zum Einheitspreis erhebliche Auswirkungen auf den wettbewerblichen Ausbau bzw. die Investitionen haben.

Aus Sicht von EWE TEL machen die passiven Zugangsverpflichtungen eine regionale Betrachtung der Verpflichtungen zwangsläufig. Dies wird erforderlich, weil nur so die schwerwiegendsten Risiken für den wettbewerblichen Glasfaserausbau eingedämmt werden können.

Dabei muss eine ökonomische Unterteilung des Bundesgebietes vorgenommen werden, wie sie das WIK bereits bei der Untersuchung der Folgen des Doppelausbau berechnet hat. Dabei müsste zunächst durch die Beschlusskammer festgestellt werden, ob in einem Gebiet kein, nur ein oder mehrere Glasfasernetze eigenwirtschaftlich errichtet und betrieben werden können:

Abbildung 2-3: PA-Modell, Anzahl Infrastrukturen abgeleitet aus den Berechnungen bezogen auf Verwaltungsgemeinschaften



Quelle: WIK, BMDV Workshop vom 22. Mai 2023; Kartenmaterial © GeoBasis-DE / BKG (2020)
Lizenz: dl-de/by-2-0.

(Quelle: WIK „Doppelausbau von Glasfasernetzen“⁴, S. 23)

Die Beschlusskammer könnte dazu sicherlich auf die vorhandenen Berechnungen des WIK-Modells zurückgreifen, so dass der zusätzliche Aufwand überschaubar sein dürfte.

Nur in Abhängigkeit von der Wirtschaftlichkeit der Gebiete sollte dann der Telekom der Zugang zur unbeschalteten Glasfaser auferlegt werden. Nur in Gebieten, in denen kein oder nur ein Glasfasernetz wirtschaftlich ist und Telekom dies bereits ausgebaut hat, sollte eine unbeschaltete Glasfaser durch die Telekom angeboten werden müssen. Die Zugangsverpflichtung muss aber auch in solchen Gebieten eine Ausnahme vorsehen, sollte bereits ein alternatives Glasfasernetz ausgebaut sein und zu diesem ein freiwilliger Zugang zur unbeschalteten Glasfaser unter fairen und angemessenen Konditionen angeboten werden. In diesem Falle wäre die Regulierung der Telekom schlicht nicht erforderlich. Eine solche Ausgestaltung könnte die Kollateralschäden für die Wettbewerbernetze verringern, wenn auch nicht vollends vermeiden.

⁴ abrufbar unter https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2023/WIK-C-Studie_Doppelausbau-von-Glasfasernetzen.pdf.

Für Gebiete, in denen nach ökonomischer Analyse mehrere Glasfasernetze wirtschaftlich sind, könnte Telekom die Zugangsverpflichtung zu unbeschalteten Glasfaser ohne Vorbehalt eines alternativen freiwilligen Angebots auferlegt werden, da hier geringere Verwerfungen zu erwarten sind.

Praktisch könnte diese Verpflichtung so umgesetzt werden, dass entweder Telekom Anfragen in Gebieten mit alternativen Angeboten entsprechend begründet und unter Verweis auf diese Angebote ablehnt. Zudem wäre denkbar, dass sich die alternativen Glasfasernetzbetreiber für die definierten Gebiete proaktiv bei der Beschlusskammer melden und somit im Markt transparent ist, in welchen Gebieten Telekom oder alternative Netzbetreiber entsprechende Vorleistungsprodukte anbieten.

Soweit Vorbehalte bezüglich eines Missbrauchs im Rahmen eines Verweigerungsrechts der Telekom bestehen, könnte auch hier das bewährte Nachweisverfahren aus den Standardangeboten Kollokation und Zugang zur TAL zum Einsatz kommen.

Auch bezüglich der Entgelte für unbeschaltete Glasfaser muss mindestens eine Differenzierung in diese Gebiete vorgenommen werden. Eine im Markt übliche längenabhängige Abrechnung der unbeschalteten Glasfasern muss dabei sichergestellt werden. Wobei die Beschlusskammer auch mit dieser differenzierten Regelung bewusst in Kauf nehmen würde, dass die heute im Markt etablierte und wirtschaftlich tragfähige projektbasierte Preisfindung⁵ im Rahmen der Entgeltregulierung nicht umgesetzt werden könnte. Dies birgt weiterhin große Risiken für den wettbewerblichen Ausbau. Damit kann auch durch die von EWE TEL vorgeschlagene differenzierte Zugangsverpflichtung zur unbeschalteten Glasfaser ein Kollateralschaden des Wettbewerbs nicht vollends verhindert werden. Er wäre der Auferlegung passiver Zugangsverpflichtungen immanent.

C. Nichtdiskriminierung – EoI Verpflichtung

EWE TEL begrüßt ausdrücklich die erwogene EoI-Verpflichtung der Telekom für die Produkte CFV Ethernet 2.0, Wholesale Ethernet VPN 2.0, Wholesale Ethernet Premium 2.0 Classic/ Flex, Wholesale Ethernet Premium 2.0 Collect, sowie die sonstigen substitutiven hochqualitativen (Ethernet- und Bitstrom-) Zugangsprodukte. Für andere passive Zugangsprodukte, die EWE TEL ohne kritisch bewertet, wäre eine solche Verpflichtung nicht zweckmäßig, da es diesbezüglich keine vergleichbaren Endkundenprodukte gibt und daher keine Referenzprozesse.

Wichtig ist dabei aus Sicht von EWE TEL, dass zur Vermeidung weiterer Marktmachtmissbräuche durch die Telekom, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit den Bereitstellungsdauern, tatsächlich eine vollständige Umsetzung des EoI auch in Bezug auf alle IT-Systeme erfolgt. Leider hat die Beschlusskammer 3 der Telekom im Markt 1 keine vollständige Umsetzung der EoI-Verpflichtung vorgegeben, so dass weiterhin ein erhebliches Missbrauchspotenzial in den unterschiedlichen Bestellstrecken zwischen Wholesale (WITA) und den internen Retailprozessen der Telekom besteht.

⁵ Vgl. Festlegung BK1-23/002, Rz. 228

Dieses Zugeständnis darf in Ansehung der wachsenden Marktanteile der Telekom im Markt 2 nicht erfolgen. Die Regulierungsverfügung muss der Telekom daher vorgeben werden, dass die beiden Prozesswege für Bestellung sowie Entstörung aus Retail und Wholesale – natürlich mit einer angemessenen Umsetzungsfrist – vereinheitlicht werden müssen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Telekom die Verbesserungen für den eigenen Retailvertrieb immer auch chancengleich den Wettbewerbern zur Verfügung stellt, da Telekom diese nur einmal für eine IT-Plattform entwickeln muss. Hierin liegt mittelfristig ein erheblicher Effizienzgewinn, den die Telekom bisher aus allein strategischen Gründen nicht hebt. Allein der WITA-Adapter führt im Markt 1 dazu, dass es für Wholesale einen zusätzlichen IT-Prozessschritt gibt, den Telekom-Retail nicht hat. Durch die Vorgabe eines vollständig einheitlichen Systems, am Beispiel der Bestellung über WITA auch für Retail, hätte Telekom erstmals eine intrinsische Motivation, sämtliche Prozesse optimal auszugestalten, für Retail- und Wholesale.

D. Monitoringverpflichtung Mobilfunk unzureichend

EWE TEL begrüßt es ausdrücklich, dass die Beschlusskammer die Wichtigkeit von Mobilfunkleistungen auch im Markt 2 erkannt hat. Wie bereits in der Vergangenheit ausgeführt, handelt es sich bei Fixed-Mobile-Convergence-Leistungen um solche, die bereits jetzt eine erhebliche Bedeutung für den Markt haben und deren Bedeutung in den nächsten Jahren massiv weiter wachsen wird. Dies hat EWE TEL in der Vergangenheit bereits durch eine Vielzahl von Nachweisen belegt. Auch das Eckpunktepapier verweist deshalb konsequent darauf, dass die Annahme der beträchtlichen Marktmacht der Telekom

„auch auf ihrer vorteilhaften Positionierung bei der Fähigkeit zur Bündelung von hochqualitativen Produkten mit Mobilfunkanwendungen gründet, wenn sich die Anforderungen im gegenständlichen Markt dahingehend entwickeln, vgl. Rz. 610 der Marktanalyse.“

(Eckpunktepapier, S. 7)

Aus der bereits heute gegebenen Relevanz von FMC-Produkten folgt jedoch auch, dass die beabsichtigte Monitoringverpflichtung weit hinter dem tatsächlich Erforderlichen zurückbleibt. Diese Monitoringverpflichtung wirkt nur in die Zukunft. Sie dient dazu, Informationen zu sammeln, um auf dieser Grundlage ggf. später weiter regulatorisch tätig werden zu können. Dieses weitere Tätigwerden ist jedoch rechtstechnisch nur im Rahmen einer Regulierungsverfügung möglich. Um also der Telekom zukünftig die erforderliche Zugangsverpflichtung für Mobilfunkvorleistungen im Markt 2 aufzuerlegen, müsste die Beschlusskammer entweder die nächste Regulierungsperiode, d.h. einen Zeitraum von mindestens 4 Jahren abwarten, erfahrungsgemäß jedoch deutlich länger. Oder aber sie müsste die nun zu erlassende Regulierungsverfügung zeitnah ändern. Auch dieses Vorgehen würde erfahrungsgemäß ca. 2 Jahre dauern. All dies wäre angesichts der bereits jetzt bestehenden Wettbewerbsprobleme deutlich zu spät. Die Wettbewerbssituation würde sich weiter zu Gunsten der Telekom und zu Lasten der Wettbewerber verschieben.

Ein solches Zuwarten ist in der Sache jedoch auch nicht erforderlich. Der Beschlusskammer liegt bereits eine Vielzahl von Nachweisen für die Relevanz der FMC-Produkte im Markt 2 vor. Sollten diese Nachweise der Beschlusskammer wider Erwarten noch nicht für die Ergreifung konkreter Regulierungsmaßnahmen ausreichen, so hat die Beschlusskammer bereits jetzt gemäß §§ 203 ff. TKG die Möglichkeit, umfassende Informationen sowohl von der Telekom als auch von anderen Marktteilnehmern einzuholen.

Von hervorgehobener Bedeutung ist es, dass die reine (absolute) Anzahl von Mobilfunkanbindungen im Markt 2 nicht relevant ist. Bei der Abfrage und der Interpretation der Daten und auch bei der Monitoringverpflichtung muss berücksichtigt werden, dass dem Zugang zu wettbewerbsfähigen Mobilfunkvorleistungen eine Art Gatekeeper-Funktion zukommt. Auch wenn in einer Ausschreibung von 100 Standorten nur ein Standort per Mobilfunkleistung angeschlossen werden soll, sind alle solche Anbieter in der Ausschreibung chancenlos, die den einen Standort nicht in entsprechender Qualität per Mobilfunk anbinden können. Mag die angebotene Festnetzleistung noch so gut und preiswert sein. Auf den Punkt gebracht: Wer wettbewerbsfähigen Mobilfunk nicht liefern kann, wird Festnetz auch dann nicht verkaufen können, wenn der Mobilfunkanteil nur 1% der Gesamtleistung beträgt.

E. Zugangsverpflichtung Mobilfunkvorleistung zwingend

Deshalb bitten wir die Beschlusskammer, sofern überhaupt erforderlich, für eine weitere Sachverhaltsaufklärung ihre Befugnisse aus §§ 203 ff. TKG vor der Entscheidung über die Regulierungsverfügung zu nutzen und folglich die beantragten Zugangsverpflichtungen aufzuerlegen.

Einer solchen Zugangsverpflichtung steht insbesondere nicht entgegen, dass die Mobilfunkvorleistungen nicht Teil des sachlich relevanten Marktes 2 sind. Wir haben hierzu bereits rechtlich umfassend vorgetragen und werden zeitnah weiteren Vortrag einbringen. Gleichwohl sieht das Eckpunktetpapier bisher auch eine Zugangsverpflichtung für unbeschaltete Glasfaser vor. Auch unbeschaltete Glasfaser ist jedoch kein Teil des sachlich relevanten Marktes (Rz. 208 ff. der Marktanalyse). Wenn die Beschlusskammer mithin die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen für unbeschaltete Glasfaser für rechtlich zulässig hält, muss auch die Auferlegung von Mobilfunkzugangsverpflichtungen rechtlich zulässig sein.

Die Bundesnetzagentur hat dabei verschiedene Optionen zur Behebung der Wettbewerbsprobleme. Zum einen könnte sie den kompletten Vorleistungsmarkt für Mobilfunkvorleistungen regulieren. Auch wenn dies aus Sicht von EWE TEL erforderlich wäre, ist die Bundesnetzagentur bisher – auch aufgrund methodisch grob falscher Gutachten, wie an anderer Stelle geklärt wird – nicht von einer ex ante-Regulierungsbedürftigkeit des Vorleistungsmarktes für Mobilfunkvorleistungen ausgegangen.

Zum anderen hat die Bundesnetzagentur auch im Rahmen der Frequenzvergabeentscheidungen bisher keine entsprechenden Zugangsverpflichtungen auferlegt. Insbesondere hat sie im Rahmen

der Frequenzverlängerungsentscheidung den Festnetzmarkt auch in Bezug auf Bündelprodukte nicht mitbetrachtet (PKE 2025, S. 114). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das WIK/EY-Gutachten aus 2023 den Geschäftskundenmarkt nicht näher begutachtet. Auch das WIK-Gutachten 2025, welches sich nur in den Akten der Bundesnetzagentur zur Frequenzverlängerung befindet und nicht veröffentlicht worden ist, führt aus:

„45. *Fixed-Mobile-Convergence-Produkte können als besondere Form von Bündelprodukten angesehen werden. **Marktteilnehmer tragen vor, dass Geschäftskunden so genannte FMC-Produkte nachfragen, die ausschließlich von Mobilfunknetzbetreibern angeboten werden können. Die Mobilfunknetzbetreiber bieten keine Vorleistungsprodukte an, mit denen sie Angebote der etablierten Mobilfunknetzbetreiber nachbilden können.***

46. *Die FMC-Produkte richten sich vor allem an die Kunden, die die systemische Verfügbarkeit der nachgefragten Telekommunikationsdienste erhöhen wollen. Die Verfügbarkeit der Telekommunikationsdienste (Ausfallsicherheit) wird dadurch gesteigert, indem drahtgebundene und drahtlose Telekommunikationsnetze und -angebote miteinander kombiniert werden. So können redundante und resiliente TK-Dienste genutzt werden.*

47. *Aus den Stellungnahmen einzelner Marktteilnehmer geht hervor, dass hier eine Verengung des Angebots durch die Endkunden erfolgt. **Sofern Endkunden bei der Erbringung der Dienste auf die Funktionsherrschaft bei der Erbringung der TK-Dienste abstellen, so reduziert sich der Kreis der Anbieter im Extremfall auf die Deutsche Telekom.** Es wird hierbei angenommen, dass aus Sicht der Geschäftskunden, die garantierte und resiliente Übertragungsbandbreiten einkaufen, HFC-Netze, die ein Shared-Medium darstellen, als nicht ausreichend leistungsfähig eingestuft werden.*

48. ***Ausweislich einzelner Stellungnahmen kommt die Nachfrage nach FMC-Produkten originär aus dem Festnetz.** Die konkrete Nachfrage ist die Ursache für die Verringerung der Anbietervielfalt. Sofern Geschäftskunden ihre Leistungsbeschreibungen in den Ausschreibungen entsprechend formulieren, ist anzunehmen, dass sie sich über die Verengung auf wenige Anbieter im Klaren sind. Dieses Verhalten der Endkunden führt zu einer bewusst in Kauf genommenen Einschränkung des Wettbewerbs in diesem spezifischen Kundensegment.*

49. ***Sofern alternative Glasfaseranbieter durch fehlende Vorleistungsprodukte im Mobilfunk keine wettbewerblichen Angebote für FMC-Produkte anbieten können, wird der Wettbewerb im Mobilfunk angesichts des begrenzten Kundenkreises und der fehlenden Substituierbarkeit der relevanten Produkte davon kaum berührt werden. Ob und inwieweit andere Märkte betroffen sein können, ist nicht Gegenstand der Untersuchung, sondern der Überprüfung durch die Bundesnetzagentur vorbehalten.***

Fazit

50. *Die aus Sicht von Glasfaseranbietern angenommene Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition im Festnetzmarkt hängt von folgenden Faktoren ab:*

Die von Endkunden (im Wesentlichen Geschäftskunden) selbst formulierte und strukturierte Nachfrage nach konvergenten Produkten, die ursächlich für eine aus Sicht der Endkunden potenzielle Verengung des Angebots ist. Dabei ist zu vermuten, dass den Endkunden die Verengung des Angebots mit ihren potenziellen Folgen bewusst ist.

Keine Bereitstellung von wettbewerblichen Vorleistungsprodukten im Mobilfunk in allen Kundensegmenten, mit denen insbesondere Glasfaseranbieter spezifische Nachfragen von Geschäftskunden bedienen könnten.“

(WIK Consult, Wettbewerbliche Auswirkungen von Bündelprodukten, Geschäftskundenprodukten und FMC-Produkten, S. 11 ff., Hervorhebungen nur hier)

Auch WIK 2025 sieht mithin fehlende Mobilfunkvorleistungsprodukte und damit fehlende wettbewerbliche Angebote für FMC-Produkte durch alternative Glasfaseranbieter. Wenngleich WIK 2025 – zu Unrecht – keine relevanten Auswirkungen dessen auf den Wettbewerb **im Mobilfunk** erkennen möchte, lässt WIK 2025 ausdrücklich offen, ob möglicherweise andere Märkte, wie hier der Markt 2 betroffen sein könnten. WIK 2025 verweist dabei ausdrücklich auf eine Überprüfung der Bundesnetzagentur.

Ein Verzicht auf eine Zugangsverpflichtung für Mobilfunkvorleistungen im Markt 2 würde der Verschlechterung der Wettbewerbssituationen weiteren Vorschub leisten. Hierfür gibt es jedoch, wie die Beschlusskammer am Anfang des Eckpunktepapiers zu Recht feststellt, aufgrund der bereits prekären Situation keinen Raum. Statt hochriskante Zugangsverpflichtungen auf passiver Ebene aufzuerlegen, sollte die Beschlusskammer die Wettbewerber in die Lage versetzen, Geschäftskunden ebenfalls moderne und nachfragegerechte FMC-Produkte anbieten zu können. Dies würde nicht nur den Wettbewerb beleben, sondern auch der deutschen Wirtschaft nutzen.

Wir bitten die Beschlusskammer, die von EWE TEL vorgetragene Aspekte sowie die gestellten Anträge zu berücksichtigen.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gern bereit.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

