

Plusnet GmbH – Rudi-Conin-Straße 5a – 50829 Köln

per Mail: Bk2-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 2
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Plusnet GmbH
Rudi-Conin-Straße 5a
50829 Köln

Carina Panek
T +4922177197243
Carina.Panek@plusnet.de

15.12.2025

Eckpunkte- und Diskussionspapier für eine zukünftige Regulierung des Marktes für dedizierte Kapazitäten (Markt Nr. 2 der Märkteempfehlung) auf Basis der aktuellen Ergebnisse der Marktanalyse vom 11.07.2024 und der Ergebnisse der Nacherhebung nach dem Prüfvermerk vom 06.06.2025; Stellungnahme der Plusnet GmbH (enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Frau Schmitt-Kanthak,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der Marktanalyse- und definition Nk1-23-002 hat die Bundesnetzagentur wichtige Feststellungen für den Geschäftskundenmarkt getroffen, wie z.B. die lang überfällige Aufhebung der Bandbreitenbegrenzung auf 155 Mbit/s. Dass die Nacherhebung die getroffenen Feststellungen nicht nur bestätigt, sondern sogar eine Zementierung der Marktmacht der Betroffenen konstatiert hat, beweist die zwingende und dringende Notwendigkeit, nun sehr zeitnah eine angepasste Regulierungsverfügung zu verabschieden. Nur so kann dafür Sorge getragen werden, dass der Wettbewerb wieder eine faire Chance bekommt.

Mit dem vorliegenden Eckpunktepapier hat die Beschlusskammer schon mal die richtigen Weichenstellungen getroffen. Bis auf wenige Punkte können wir die getroffenen Feststellungen vollständig mittragen und begrüßen den enthaltenen Entwurf eines zukünftigen Tenors.

Wir beantragen daher, den Tenor, wie von der Beschlusskammer im Eckpunktepapier vorgeschlagen, als Mindestmaß so in der Regulierungsverfügung anzuordnen.

Im Übrigen bedarf es weiterer Ergänzungen, die wir nachfolgend beantragen.

Plusnet | Ein Unternehmen der EnBW

Zentrale: Plusnet GmbH
Rudi-Conin-Straße 5a – 50829 Köln
T +49 221 77197-0 – F +49 221 77197-900
info@plusnet.de – www.plusnet.de

Geschäftsführer: Ulrich Hoffmann,
Robert Jelinek-Nacke
HRB-Nummer: 92510, Amtsgericht Köln
USt.ID-Nummer: DE 316371688

Commerzbank AG Düsseldorf:
IBAN: DE 62 3004 0000 0180 7783 00
BIC: COBADEFFXXX

A. Zugangsverpflichtung

1. Bandbreiten

Wir begrüßen, dass in der zugrundeliegenden Marktfeststellung nun auch die Marktmacht der Betroffenen im Hinblick auf sämtliche Bandbreiten festgestellt wurde. Die Begrenzung auf 155 Mbit/s war weder technisch noch inhaltlich gerechtfertigt. Die zunehmende Nachfrage nach immer höheren Bandbreiten, gerade im Geschäftskundenmarkt, kann nur dadurch abgesichert werden, dass Vorleistungsprodukte sämtlicher Bandbreiten der Regulierung zugeführt werden.

Daher unterstützen wir den Ansatz in dem Eckpunktepapier, dass die in die Regulierungsverfügung aufzunehmende Zugangsverpflichtung nicht nur technologieunabhängig alle Vorleistungsprodukte, sondern auch sämtliche Bandbreiten einbeziehen soll. Eine Differenzierung oder Begrenzung gleich welcher Art nach unten oder oben ist nicht sachgerecht.

2. 100G Übergabeanschluss

Die Zugangsverpflichtung sollte aber nicht nur die Vorleistungsprodukte an sich umfassen, sondern auch die für die Inanspruchnahme dieser erforderlichen Netzkopplung bzw. Übergabeanschlüsse.

Die Betroffene bietet den Nachfragern aktuell für die bei VPN 2.0 notwendigen NNI nur maximal 10G an, obwohl deren Kapazität durch die Bestellung von immer mehr UNI mit Bandbreiten im Gigabitbereich schnell ausgereizt ist. Hierdurch werden die Nachfrager gezwungen, zu hohen Kosten immer mehr 10G NNI zu bestellen, obwohl dies technisch nicht notwendig wäre, würde die Betroffene 100G NNI anbieten. Diese hohen Bandbreiten sind unstrittig technisch realisierbar und werden z.B. im Bereich von L2 und L3 BSA längst im Standard bei Übergabeanschlüssen eingesetzt. Da es keine signifikanten Unterschiede gibt, die eine Differenzierung zwischen BSA- und VPN-Produkten rechtfertigen, muss gerade bei den bandbreitenintensiven Geschäftskundenprodukten die Bereitstellung von 100G NNI zwingend angeboten werden. Da die Betroffene diese bisher verweigert, sehen wir es als wichtig und richtig an, eine entsprechende Zugangsverpflichtung direkt in die Regulierungsverfügung aufzunehmen.

Wir beantragen daher, in den Tenor folgende Verpflichtung aufzunehmen:

Die TDG wird verpflichtet, anderen Unternehmen zur Inanspruchnahme der Vorleistungen gemäß Ziffer 1. die benötigten Netzkopplungen und Übergabeanschlüsse von bis zu mindestens 100G anzubieten. Sollte sie sich intern höhere Bandbreiten zur Verfügung stellen, so muss sie diese auch den Nachfragern anbieten.

3. Unbeschaltete Glasfaser

Darüber hinaus sehen wir es als richtig und begrüßenswert an, dass eine Zugangsverpflichtung für die unbeschaltete Glasfaser angestrebt wird.

Dass die unbeschaltete Glasfaser nicht Teil des zu regulierenden Marktes sein soll, schließt eine entsprechende Zugangsverpflichtung nichts aus. So hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil 6 C 8/17

ausgeführt, dass für die Zugangsverpflichtung nicht erforderlich ist, dass eine hierauf bezogene Marktdefinition und – analyse vorliegt, sondern es genüge eine ausreichende Begründung dafür, dass die betreffende Verpflichtung im Hinblick auf das Marktversagen angemessen und sinnvoll ist. Erforderlich, aber auch ausreichend sei damit ein enger funktionaler Zusammenhang zwischen der Einrichtung, zu der Zugang gewährt werden soll, und dem Markt, für den ein Regulierungsbedarf festgestellt werden soll. Dass dieser Zusammenhang besteht, hat die Präsidentenkammer sogar in der Marktfestlegung angedeutet, indem sie in diversen Fußnoten klargestellt hat, dass die Festlegung, dass die unbeschaltete Glasfaser nicht zum Markt gehöre, einer Auferlegung als Abhilfemaßnahme, um die Wettbewerbsprobleme zu beseitigen, nicht entgegenstehe.

Unseres Erachtens ist die Auferlegung der Verpflichtung zum Zugang zur unbeschalteten Glasfaser unabdingbar. Zwar ist es auch wichtig und richtig, dass die Nachfrager die aktiven Vorleistungsprodukte CFV, VPN und Wholesale Premium in Anspruch nehmen können. Die unbeschaltete Glasfaser als passives Vorleistungsprodukt stellt aber ein wichtiges, nicht zu vernachlässigendes Komplementärprodukt auf einer anderen Wertschöpfungsstufe dar, das den Nachfragern ermöglicht, ihre Produkte in einem höheren Maße zu differenzieren und Innovationen einzuführen. Damit besteht eine höhere Chance, der Betroffenen im Wettbewerb auf Augenhöhe zu begegnen und damit die Wettbewerbsverzerrungen zumindest zu verringern.

Auch die jüngsten Erhebungen im Markt bestätigen dies. So wird bei Open Access auf Glasfasernetzen neben L2/L3-Bitstrom auch die unbeschaltete Glasfaser gerade für Geschäftskunden als unabdingbarer Bestandteil eingestuft. Dies hat auch die Monopolkommission in ihrem 13. Sektorgutachten bestätigt, indem sie ausführt, dass neben virtuellen Bitstromvarianten auch der physische Zugang zur Glasfaser notwendig ist.

Daher sehen wir es als zwingend notwendig und erforderlich an, die Zugangsverpflichtungen um den Zugang zur unbeschalteten Glasfaser zu erweitern, um den bestehenden Wettbewerbsproblemen auf Markt 2 effektiv zu begegnen.

4. Mobilfunk

Leider sieht die Beschlusskammer in ihrem Eckpunktepapier davon ab, auch einen Zugang zu Mobilfunkvorleistungen als Komplementärprodukte zu gewähren.

Ebenso wie der Zugang zur unbeschalteten Glasfaser ist es nicht nur möglich, sondern auch zwingend erforderlich, den Zugang zu Mobilfunkvorleistungsprodukten anzuordnen.

Der Zugang zu Mobilfunkvorleistungsprodukten ist für Geschäftskundenanbieter unerlässlich, um im Wettbewerb mit der Betroffenen bestehen zu können. Die Verknüpfung von Festverbindungen mit mobilfunkbasierten Leistungen ist heutzutage schon Standard.

So bietet auch die Betroffene ihren Geschäftskunden Produkte an, die Festnetz und Mobilfunk integrieren ([IntraSelect | Telekom Geschäftskunden](#)). Vergleichbare Produkte werden auch von den anderen beiden großen Mobilfunkanbietern Telefonica und Vodafone angeboten, die im Wettbewerb um die Geschäftskunden stehen.

Will man den Wettbewerb auf dem Geschäftskundenmarkt tatsächlich wirksam und chancengleich gestalten, so müssen alle Nachfrager der Betroffenen die Möglichkeit haben, die von ihr angebotenen Geschäftskundenprodukte mit jeder Facette nachzubilden. Ansonsten entsteht durch die vertikale Integration als Mobilfunk- und Festnetzanbieter immer ein Wettbewerbsvorteil, den alle anderen Nachfrager- sofern sie nicht ebenfalls MVO/MVNO- sind, niemals aufholen können.

Auch hier besteht der notwendige funktionale Zusammenhang zwischen dem Zugang zu den Mobilfunkvorleistungen und dem gegenständlichen Markt, da hochqualitative Geschäftskundenprodukte sich nicht nur auf Festnetzverbindungen beschränken. Ganz im Gegenteil zeigen bereits aktuelle Entwicklungen die Bedeutung insbesondere von 5G für die Anbindung und das Angebot von Geschäftskundenprodukten.

Daher ist es wichtig, hier frühzeitig die richtigen Weichen zu stellen und der Betroffenen eine Zugangsverpflichtung hinsichtlich mobilfunkbasierter, für Geschäftskunden geeigneter Vorleistungsprodukte aufzuerlegen.

Wir beantragen daher, in den Tenor folgende Verpflichtung aufzunehmen:

Die TDG wird verpflichtet, anderen Unternehmen auf Nachfrage Mobilfunkvorleistungen anzubieten, die ihnen ein dem Endkundenangebot der TDG gleichwertiges Endkundenangebot ermöglicht. Dies schließt Sprach- und Datendienste aller der TDG zur Verfügung stehenden Frequenzen ein.

B. EOI

Wir begrüßen die geplante Einführung von Equivalence- of- Input und damit den Zugriff auf dieselben Systeme für den Retailbereich der Telekom und die Nachfrager im Hinblick auf die regulierten Vorleistungen. Nur durch den Eoi-Ansatz kann sichergestellt werden, dass die Nachfrager hinsichtlich der Bereitstellungs- und Entstörprozesse für diese essentiellen Anschlüsse für den Geschäftskundenmarkt nicht diskriminiert und die Erfahrungen aus den Missbrauchsverfahren der Vergangenheit nicht wiederholt werden.

Ein diskriminierungsfreier Zugang ist nicht nur im Sinne der Nachfrager nach diesen Vorleistungen, sondern auch im Sinne der Endkunden, denen chancengleicher Wettbewerb hinsichtlich Qualität und Preisen zum Vorteil gereicht.

C. Entgeltgenehmigung

1. VPN 2.0

Bereits im Rahmen der Konsultation der vorherigen Regulierungsverfügung haben wir eine ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht gefordert. Bedauerlicherweise hatte sich die Beschlusskammer damals dazu entschieden, dass CFV-Produkt als Ankerprodukt zu betrachten und hierfür eine ex-ante-

Entgeltgenehmigung festzusetzen, während für die VPN-Produkte nur eine nachträgliche Missbrauchsprüfung vorgesehen wurde.

Wie die vergangenen Jahre und die Praxis bestätigt hat, war unsere in unserer damaligen Stellungnahme vorgetragene Befürchtung, dass dies eine falsche Entscheidung sei, richtig. Entgegen der vorherigen Einschätzung der Beschlusskammer nehmen die Nachfrager in der Hauptsache VPN-Produkte in Anspruch, während die CFV-Produkte ein Nischendasein fristen.

Die Unzulänglichkeiten der nachträglichen Missbrauchskontrolle haben sich nicht nur in dem fast jahrelang geführten Missbrauchsverfahren gezeigt, sondern auch in der fehlenden ex tunc-Wirkung der zu Recht erfolgten Missbrauchsentscheidung.

Aufgrund dieser Erfahrungen ist es nun wichtig, hier schnell und effizient einen anderen Weg einzuschlagen und die Entgelte für VPN einer ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht zuzuführen. Daher unterstützen wir den Ansatz der Beschlusskammer, hier nun endlich eine andere Mechanik einzuführen. Sinn der Entgeltregulierung ist es, eine missbräuchliche Behinderung, Ausnutzung oder Diskriminierung von Endnutzern und Wettbewerbern durch preispolitische Maßnahmen von marktbeherrschenden Unternehmen zu verhindern. Daneben sollen die Nutzer- und Verbraucherinteressen gewahrt und ein chancengleicher Wettbewerb sichergestellt werden.

Deshalb ist auch bei einer Zugangsverpflichtung grundsätzlich von einer Ex-Ante-Entgeltgenehmigungspflicht auszugehen, außer diese ist ausnahmsweise nicht nötig oder angemessen. Wie die Bundesnetzagentur in ihrer Regulierungsverfügung zu IP-BSA (BK BK 3d-09-009) festgestellt hat, bietet die vollständige Kontrolle über eine Leistung für das Unternehmen den Anreiz, seine Wettbewerbsposition zu Lasten der Wettbewerber auszunutzen, indem es von ihnen hierfür Entgelte verlangt, die nicht dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungserbringung entsprechen. Darüber hinaus kann dieses Unternehmen seine Machtstellung zum Anlass nehmen, seine Position oder die seiner konzernverbundenen Unternehmen durch preispolitische Maßnahmen zu seinen Gunsten zu beeinflussen.

Aber auch die Endkunden können unter dieser Situation leiden, indem durch überhöhte Zugangsentgelte die Nachfrager ihre Endkundenleistungen nicht mehr zu angemessenen, im Wettbewerb haltbaren Preisen anbieten können. Somit würden die Endkunden in der Wahlmöglichkeit der ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen beschränkt. Der durch die Zugangsverpflichtung intendierte Zweck, Wettbewerb auch zugunsten der Endkunden zu schaffen, würde durch fehlende bzw. fehlerhafte Entgeltregulierung konterkariert.

Diesem Vorgehen kann nur dann begegnet werden, wenn die Entgelte genau auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden. Angemessen sind sie nur dann, wenn sie dem Maßstab der KeL entsprechen. Nur Entgelte, die diesem Maßstab entsprechen, sind geeignet, die in § 2 Absatz 2 genannten Regulierungsziele zu verwirklichen.

Wie die Praxis gezeigt hat, hat die Betroffene genau dies getan, was durch eine ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht vermieden werden soll: Sie hat zu Lasten der Wettbewerber und damit im Endeffekt auch der Endkunden missbräuchlich überhöhte Preise verlangt und den Wettbewerb damit noch weiter geschwächt.

Deswegen ist jetzt zwingend die ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht für die VPN-Produkte aufzuerlegen.

2. Unbeschaltete Glasfaser

Anders als bei den aktiven Vorleistungsprodukten sieht die Beschlusskammer in ihren Eckpunkten keine ex-ante-Entgeltgenehmigung für die unbeschaltete Glasfaser vor.

Dies ist für uns nicht nachvollziehbar. Wie die Beschlusskammer in der vorgenannten Entscheidung dargelegt hat, ist es gerade bei einem neu eingeführten Produkt bzw. einem Produkt, das erstmalig der Regulierung unterliegt, wichtig, dass das marktmächtige Unternehmen seine Position nicht ausnutzen und durch missbräuchliche Entgelte manifestieren kann.

Auch wenn die Marktmacht der Betroffenen hinsichtlich der unbeschalteten Glasfaser nicht festgestellt wurde, so ist diese doch als Komplementärprodukt von essentieller Bedeutung und wird in Zukunft auch noch an dieser gewinnen.

Daher ist es wichtig, von vornherein jeglichen Missbrauch zu unterbinden. Wie die Erfahrungen aus der vorherigen VPN 2.0-Entgeltregulierung gezeigt haben, ist eine ex-post-Missbrauchskontrolle hierfür nicht geeignet. Bis solche Verfahren abgeschlossen sind, kann das verpflichtete Unternehmen den Markt mit missbräuchlichen Entgelten bereits abschöpfen und die Endkunden zu sich ziehen. Eine nachträgliche Missbrauchskontrolle, die dann auch nur ex nunc wirkt, ist hier kein bewährtes Mittel.

Daher ist es wichtig, auch die unbeschaltete Glasfaser der ex-ante-Entgeltgenehmigung zu unterwerfen.

3. Mobilfunkvorleistungen

Die Ausführungen unter 2. gelten entsprechend, sollte es zu einer Verpflichtung kommen, den Zugang zu Mobilfunkvorleistungen für Geschäftskunden zu gewähren.

D. Fazit

Um den Erkenntnissen der Marktanalyse effizient Rechnung zu tragen und der Marktmacht der Telekom durch entsprechende Maßnahmen zu begegnen, ist es erforderlich, dass so schnell wie möglich eine Regulierungsverfügung erlassen wird.


Das Eckpunktepapier der Beschlusskammer zeigt hier bereits die richtigen Weichenstellungen. Werden die oben genannten Aspekte auch noch zusätzlich berücksichtigt, wäre dies ein wichtiger und richtiger Schritt hin zu fairem Wettbewerb.

Wir hoffen, dass auf Basis des Eckpunktepapiers zeitnah ein Entwurf einer Regulierungsverfügung veröffentlicht und das entsprechende Verfahren im Jahre 2026 zügig abgeschlossen werden wird.

Mit freundlichen Grüßen

Plusnet GmbH


i.V. Carina Panek
Leiterin Recht & Regulierung


i.V. Sven Schuberth
Syndikusanwalt