

**Stellungnahmen der Unternehmen  
zum Konsultationsentwurf der  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

**Für Massenprodukte auf der Vorleistungsebene an festen  
Standorten zentral bereitgestellter Zugang**

**(Markt Nr. 3b der Empfehlung  
vom 09. Oktober 2014)**

**Öffentliche Fassung**

Enthält keine Betriebs- und  
Geschäftsgeheimnisse



1&1 Telecom GmbH

Elgendorfer Straße 57  
56410 Montabaur  
Germany  
Fon +49 2602 96-0  
Fax +49 2602 96-1010  
www.1und1-telecom.de  
info@1und1.de

██████████ | ██████████ | ██████████ | ██████████  
  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Dienststellen 120b / 124d  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

██████████  
██████████  
██████████@1██████████  
██████████

Vorab per E-Mail: 120-Marktanalyse@bnetza.de

Montabaur, 24.09.2020

**BK 1-20/004**

### **Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse Markt 3b**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat gemäß § 12 Absatz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) einen Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugangs zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3b der Märkte-Empfehlung) („Konsultationsentwurf“) veröffentlicht und die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

Im Folgenden nimmt die 1&1 Telecom GmbH („1&1“) zum Konsultationsentwurf Stellung. Vorab möchte sich die 1&1 für die über den VATM eingeräumte Fristverlängerung bedanken.

#### **Austauschbarkeit Infrastruktur**

1&1 teilt die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass die unterschiedlichen Infrastrukturen (Kupfer, Glasfaser, Koaxial) aus Nachfragesicht weiterhin austauschbar sind. Auch teilt 1&1 die Analyse der Bundesnetzagentur, dass die Substitutionskette hinsichtlich der Bandbreiten besteht.

Sachlogisch sind damit technologie neutrale Zugangsrechte auf das Netz des marktmächtigen Unternehmens einzuräumen, um das im Rahmen dieser Analyse festgestellte Marktversagen zu korrigieren.

## Fehlende vertiefte Untersuchung des Marktes für Bündelprodukte

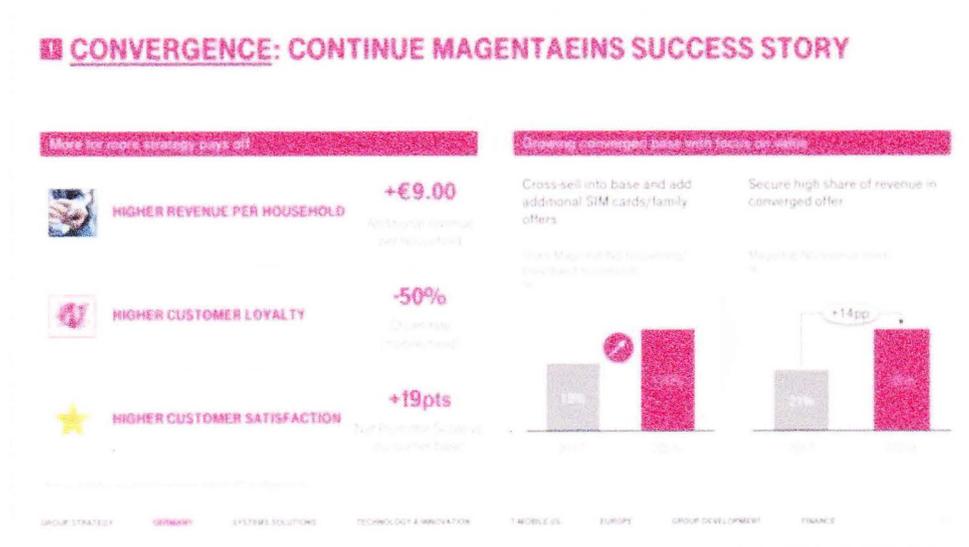
1&T teilt nicht die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass es keinen Markt für Bündelprodukte gibt (bspw. Konsultationsentwurf S. 67).

Das Angebot von Bündelprodukten ist wesentlicher Gegenstand der Geschäftsstrategien der beiden (einzigen) Anbieter mit Fest- sowie Mobilfunkinfrastruktur.

- Zwischenbericht Telekom Q2 2020: „Wir wollen unseren Kunden ein nahtloses und technologieunabhängiges Telekommunikationserlebnis bieten. Deshalb vermarkten wir neben Festnetz- und Mobilfunk-Produkten auch konvergente Produkte. Mit unserem konvergenten Produkt „MagentaEINS“ überzeugen wir weiterhin unsere Kunden. Bis zum Ende des ersten Halbjahres 2020 haben sich über 4,8 Mio. Kunden dafür entschieden.“

Abrufbar unter: <https://www.telekom.com/resource/blob/604670/e0c26b3495ab6e8c870eea202dedd797/dl-2020-q2-zwischenbericht-data.pdf>

Die Telekom hatte u.a. auch bei den sogenannten „Telekom Kapitalmarkttagen“ auf den Erfolg ihrer Bündelprodukte hingewiesen, so z.B. 2018:



Abrufbar unter: <https://www.telekom.com/resource/blob/525768/04afa9b58eb85e038a8149ac9b42065c/dl-2-presentation-dw-data.pdf> (Seite 12)

- Finanzbericht Vodafone Q1 FY1: Germany „[...] We increased our converged consumercustomer base by 22,000 and have over 1.5 million converged accounts.“



Abrufbar unter: [https://investors.vodafone.com/sites/vodafone-ir/files/result\\_document/Q1-fy21/Vodafone\\_Q1\\_FY21\\_Trading\\_Update\\_Report.pdf](https://investors.vodafone.com/sites/vodafone-ir/files/result_document/Q1-fy21/Vodafone_Q1_FY21_Trading_Update_Report.pdf)

Die Entwicklung des Segments konvergente Produkte (bzw. Bündelprodukte) zeigt, dass dieser Bereich zwingend einer vertieften Untersuchung bedarf. Insbesondere die Annahme der Bundesnetzagentur, dass Kunden aus diesen konvergenten Angeboten, bei einer kleinen aber signifikanten Preiserhöhung wechseln, ist dabei zu begründen.

Die konvergenten Bündel werden durch Vodafone als auch Telekom vermarktet, um den Churn zu reduzieren. Hiermit drohen Marktverwerfungen gegenüber Anbietern, welche keine identischen Angebote unterbreiten können. Diese Aspekte müssen in der Marktanalyse geprüft werden. Sollte es sich im Ergebnis zeigen, dass die o.g. Wirkmechanismen bestehen, ist es die Aufgabe der Bundesnetzagentur, hier korrigierend einzugreifen.

Als Werkzeuge stehen hier vorrangig die Instrumente der Missbrauchskontrolle zur Verfügung. Beispielsweise kann das konvergente Produkt im Rahmen der Preis-Kosten-Scheren Prüfung berücksichtigt werden.

#### **Fehlende Plausibilisierung wesentlicher Annahmen auf der Vorleistungsangebotsseite**

Wesentlicher Bestandteil der Marktanalyse, welcher im Ergebnis zur Deregulierung der Gemeinden oberhalb 60.000 Einwohner führt, ist die Annahme, dass Unternehmen, welche auf Markt 3a Layer-2 abnehmen, potentielle Anbieter auf dem Markt 3b sind.

Hierbei ist zwingend zu beachten, dass eine solche Annahme nur trägt, wenn der Vorleistungsnachfrager auf dem Markt 3a tatsächlich in der Lage ist, wettbewerbsfähige Angebote auf dem Markt 3b anzubieten. Dieses setzt voraus, dass das Ankerprodukt wettbewerbsanalog reguliert wird. Dieses ist aktuell nicht der Fall! Derzeit wird auf das wettbewerbsanaloge Entgelt ein Erheblichkeitsaufschlag i.H.v 15% gelegt.

Im Verfahren BK3-19/032 wurde eine Preis-Kosten-Scheren Berechnung zwischen den Produkten L2-BSA und Endkundenpreisen der Telekom durchgeführt. Die erzielbaren Erlöse liegen dabei bei ca. 2,50 EUR. Der Wert ist dabei tendenziell überschätzt, da die Preis-Kosten-Scheren Berechnungslogik dringend einer Überprüfung bedarf, da wesentliche Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Exemplarisch sind die am Gesamtmarkt mittlerweile etablierten und im großen Umfang stattfindenden Kundenbindungsmaßnahmen genannt, welcher aktuell nur im geringen Umfang erlösmindernd angesetzt werden. Für weitere Details verweisen wir auf die Eingaben der 1&1 zu diesem Sachverhalt bei der Beschlusskammer 3. Eine vertiefte Diskussion der Annahmen wird Gegenstand des anstehenden Layer-2-BSA Entgeltverfahren sein.



Eine Indikation der Kosten, welche für eine Veredelung des L2-BSA zu einem IP-BSA entstehen, enthalten die im gleichen Verfahren durchgeführten Kosten-Kosten-Scheren Berechnung. Je nach Produktklasse liegen hierbei die Veredelungskosten bei bis zu 1,83 Euro. Nicht berücksichtigt sind hierbei die zusätzlich anfallenden Kosten für Aufbau der Wholesalefähigkeit und doppelte Übergabe der Verkehre (Telekom an L2-Nachfrager auf Basis von L2-BSA, L2-Nachfrager an IP-BSA-Nachfrager auf Basis von IP-BSA). Zudem sind die Skaleneffekte der L2-BSA Nachfrager anders als die der Telekom.

Festzustellen ist, dass die Spielräume derart gering sind, dass ein Vorleistungsangebot auf Basis von Layer-2 BSA nicht plausibel ist. Eine Deregulierung ohne eine vertiefte Überprüfung dieses Sachverhaltes ist nicht vertretbar bzw. ermessensfehlerhaft.

Die beabsichtigte Deregulierung darf somit nur konditioniert erfolgen. Erst wenn die Bundesnetzagentur im Rahmen der anstehenden Entgeltentscheidung für L2-BSA über eine entsprechende Kontrollrechnung überprüft hat, dass ein L2-BSA Nachfrager auf dem IP-BSA Markt als Wettbewerber auftreten kann, ist eine Deregulierung vertretbar.

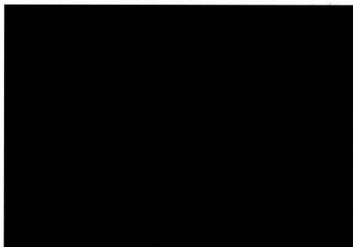
**1&1 beantragt:**

Ziffer 12 der Marktanalyse hat dieses aufzugreifen. Der letzte Satz ist zu ändern in: „Keine beträchtliche Marktmacht besteht im nicht regulierungsbedürftigen räumlichen Markt A bestehend aus den in der Anlage genannten 145 Städten, wenn die Überprüfung der Bundesnetzagentur ergibt, dass Nachfrager auf dem Markt 3a marktfähige Angebote auf dem Markt 3b anbieten können.“

**Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der 1&1.**

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bundesnetzagentur  
Beschlusskammer 1  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Per E-Mail: 120-Marktanalyse@bnetza.de

**Stellungnahme des BUGLAS zum Konsultationsentwurf der  
Marktdefinition und Marktanalyse für den Markt 3b; BK1-20/004**

21.09.2020

Sehr geehrter Herr Homann,  
sehr geehrter Herr Dr. Eschweiler,  
sehr geehrter Herr Franke,  
sehr geehrte Damen und Herren,

am 19.08.2020 hat die Bundesnetzagentur den Konsultationsentwurf für eine Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes 3b veröffentlicht. Der Markt 3b umfasst Massenprodukte auf der Vorleistungsebene für den an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen.

Im Rahmen der geographischen Marktabgrenzung sieht der Entwurf zwei Teilmärkte vor. Der geographische Teilmarkt, der aus Kommunen mit mehr als 60.000 Einwohnern besteht und somit 145 Städte umfasst, soll danach aufgrund der höheren Wettbewerbsintensität künftig nicht mehr der Regulierung unterfallen.

Diesen Aspekt bewerten wir sehr kritisch.

Zur Begründung führt der Entwurf unter anderem die gestiegene Verfügbarkeit von Layer 2-Bitstromzugängen / BNG-VULA an. Dabei handelt es sich jedoch ein Produkt,

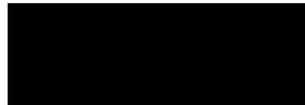
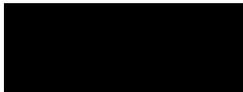
das in der im vergangenen Jahr erfolgten Definition des Marktes 3a aus dem zentralen Zugangsmarkt in den lokalen Zugangsmarkt übernommen wurde, also gerade nicht mehr Teil des Marktes 3b ist. Nach dem Entwurf umfasst der sachlich relevante Markt 3b lediglich den Layer 3-Bitstromzugang für die verschiedenen Anschlusstechnologien. Alle anderen Produkte sind mithin sachlich irrelevant für die Bewertung der Wettbewerbssituation auf dem Markt 3b. Der Layer 2-Bitstromzugang / BNG-VULA ist auch entsprechend der Definition des Marktes 3a gerade kein Substitut für die Produkte des Marktes 3b. Dies stellt auch der Konsultationsentwurf explizit fest. Die Verfügbarkeit von Produkten, die überhaupt nicht Teil des sachlich relevanten Marktes sind, darf nach unserer Überzeugung bei der Bewertung der Wettbewerbssituation nicht als Argument herangezogen werden. Andernfalls würde die Bedeutung der Abgrenzung der unterschiedlichen Märkte im Ergebnis hinfällig.

Auch die im Entwurf getroffene Feststellung, schon die Präsenz der beiden großen Anbieter Vodafone und 1&1 neben der Telekom sei ausreichend, um genügend Wettbewerbsdruck auf den Endkundenmärkten zu verursachen, halten wir für problematisch. Es ist bereits fraglich, ob es sich bei drei großen Anbietern tatsächlich um Wettbewerb oder nicht eher um ein Oligopol handelt. Zudem lässt die Betrachtung außer Acht, dass der Innovationsdruck sowohl in technischer Hinsicht als auch hinsichtlich der konkreten Gestaltung der Endkundenprodukte oftmals von kleinen und mittleren Unternehmen bzw. von Neueinsteigern ausgeht. Gerade Neueinsteiger sind jedoch angesichts der hohen Marktzutrittsschranken auf Vorleistungsprodukte wie den Layer 3-Bitstromzugang angewiesen, um mit angemessenen Investitionen eine ausreichende Anzahl an Endkunden erreichen zu können. Diese Unternehmen künftig von dieser Zugangsoption auszuschließen, dürfte nach unserer Auffassung zu einer Absenkung des Wettbewerbsniveaus in den betroffenen Städten und zu einer Zementierung der gegenwärtigen Wettbewerbsverhältnisse führen.

Wir möchten daher anregen, die regionale Differenzierung in zwei Teilmärkte erneut zu prüfen und stehen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.



**STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN TELEKOM AG ZUM  
ENTWURF MARKTABGRENZUNG UND –DEFINITION DER BNETZA  
VOM 20.08.2020**

**MARKT FÜR DEN AUF DER VORLEISTUNGSEBENE AN FESTEN  
STANDORTEN ZENTRAL BEREITGESTELLTEN ZUGANG**

**(MARKT NR. 3B DER EMPFEHLUNG DER EUROPÄISCHEN  
KOMMISSION VOM 09. OKTOBER 2014)**

## A. Vorwort

Mit dem vorliegenden Entwurf überprüft die Bundesnetzagentur ihre Marktanalyse des Marktes 3b der EU-Märkteempfehlung 2014. Die Deutsche Telekom kommentiert im Folgenden vor allem die aus ihrer Sicht wesentlichen Änderungsbedarfe und verweist für alle anderen Punkte zur Vermeidung von Wiederholungen ausdrücklich auf ihre Stellungnahmen im Rahmen der diesem Entwurf vorangegangenen Marktabfragen.

Die Deutsche Telekom begrüßt ausdrücklich die Ausweitung des Teilmarktes A auf 145 Städte und teilt die ausführliche Analyse bezüglich der räumlichen Marktabgrenzung und des Regulierungsbedarfs für diesen Markt. Auch teilt sie im Grunde die Unterteilung des Bundesgebietes in zwei Märkte aufgrund heterogener Wettbewerbsverhältnisse. Allerdings schätzt sie auf dem Teilmarkt B den Regulierungsbedarf und die Wettbewerbsverhältnisse anders ein. Auch wenn der Wettbewerb im Teilmarkt A deutlich intensiver ist, sieht die Deutsche Telekom auch im Teilmarkt B keinen Regulierungsbedarf mehr. Dies wird im Folgenden u.a. näher erläutert.

## B. Zur sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung und -definition

### Kein Einbezug von Hybrid-Anschlüssen in den Endkundenmarkt: Schwerpunkt der Leistung ist Mobilfunk

- Wie auch schon in der Marktanalyse für den Markt 3a, hat die BNetzA die Breitbandanschlüsse einbezogen, welche den Endkunden gebündelt Bandbreite aus Festnetz- und Mobilfunkquelle am jeweiligen Standort zur Verfügung stellen. Mobilfunkbreitbandverkehr an sich ist dem Endkundenmarkt nicht zugeordnet, da es nach wie vor deutliche Qualitäts- und Leistungsunterschiede, sowie den abweichenden Zweck der mobilen Nutzung gibt.
- Den Einbezug der Hybrid-Anschlüsse wird damit gerechtfertigt, dass die Realisierung vorrangig auf dem Festnetz basiere<sup>1</sup>. Daraus leitet die BNetzA die Zuordnung für den nachgelagerten Endkundenfestnetzmarkt ab. Diese Schlussfolgerung ist jedoch verfehlt. Die Einordnung hybrider Anschlüsse in den hier betrachteten Massenmarkt für Breitbandanschlüsse im Festnetz ist unzulässig.
- Zum 30.06.2020 waren [...] bei der Deutschen Telekom geschaltet. Hybridanschlüsse werden vor allem von den Kunden nachgefragt, die in Versorgungsgebieten wohnen, in denen [...]. Die Nutzung der Mobilfunkkomponente fällt insbesondere hier relativ höher aus als bei Anschlüssen mit hohen Festnetz-Bandbreiten. Diese Kunden fragen die Leistung nur nach, weil sie die Mobilfunkkomponente enthält. Diese wird auch zu einem erheblichen Anteil genutzt. Diese tatsächliche Nutzung gilt unabhängig davon, dass LTE in der technischen Realisierung „nur bedarfsweise“ hinzugeschaltet wird.
- Daher ist bei einem Hybridprodukt die Mobilfunkkomponente von der Leistungsseite bedeutender als der Festnetzteil. Aus diesem Grund kann aus Sicht der Deutschen Telekom gerade keine Einordnung des Hybridproduktes der Deutschen Telekom, zumindest keine Einordnung der Mobilfunkkomponente in den Endkundenmarkt erfolgen.

### Abgrenzung Vorleistungsmärkte Teilmarkt A und Teilmarkt B grundsätzlich richtig. Abgrenzung von Fördergebieten zu überprüfen.

---

<sup>1</sup> S. 78 des Entwurfs



- Im Grundsatz teilt die Deutsche Telekom die Marktabgrenzung und deren Logik. Auch die Deutsche Telekom sieht eine Heterogenität der Wettbewerbsbedingungen, die eine räumliche subnationale Marktabgrenzung rechtfertigt.
- Aus Sicht der Deutschen Telekom sollte bei der Analyse noch eine explizite Untersuchung von Fördergebieten vorgenommen werden, in denen der Zuschlag zum Ausbau von Breitbandnetzen an diskriminierungsfreiem Zugang Dritter über Layer 3-Bitstream-Angebote gekoppelt ist. In diesen Gebieten ist aufgrund eines eigenen Regulierungsrahmens über das Ausschreibungsverfahren ein diskriminierungsfreier Zugang gesichert. Die Betrachtung dieser Gebiete sollte auch im Greenfield Approach ergeben, dass ein Angebot von Layer 3-Bitstream aufgrund der Ausschreibungsbedingungen gesichert ist und daher andere Wettbewerbsbedingungen vorliegen, die letztendlich keinen zusätzlichen Regulierungsbedarf im Rahmen des Marktanalyseverfahrens erforderlich machen. Dies könnte dazu führen, dass Gebiete mit Ausbauschreibungen nicht mehr dem Teilmarkt B zugeordnet werden.

**Sachliche Differenzierung im Endkunden- und Wholesale-Segment erforderlich nach Bandbreiten größer 250 Mbit/s und kleiner/gleich 250 Mbit/s. Die Deutsche Telekom ist bei hohen Bandbreiten unbedeutend, die Wettbewerbssituation dort deutlich heterogen im Vergleich zu niedrigeren Bandbreiten.**

- Hierzu hatte die Deutsche Telekom bereits 2019 zur Konsultation der Marktanalyse Markt 3a Stellung genommen, so dass hierauf verwiesen werden kann. Darüber hinaus sieht die Deutsche Telekom folgende Gründe, warum gerade kein einheitlicher Markt für alle Bandbreiten gegeben ist.
- Nach wie vor ist die Deutsche Telekom im Bereich der Bandbreiten oberhalb von 250 Mbit/s als Anbieter unbedeutend. Die zwischenzeitlich veröffentlichte DIALOG CONSULT / VATM – Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2020 zeigt keine wesentliche Änderung im Vergleich zum Vorjahr bei hochbitratigen Anschlüssen über FTTB/H. Weiterhin liegt der Anteil der Deutschen Telekom bei FTTB/H bei ca. 20%. Ihr Anteil an der Gesamtheit der FTTB/H-Anschlüsse sank sogar von 38,6 auf 37,2%. Demnach wachsen die Wettbewerbsunternehmen in diesem Segment schneller als die Deutsche Telekom.

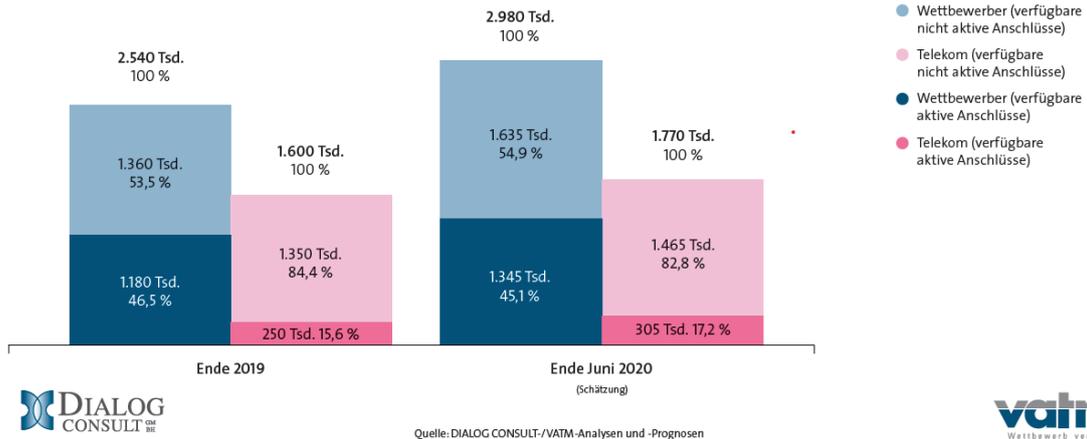
DIALOG CONSULT / VATM – Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2020

Köln, 29. April 2020

7

Im FTTB/H-Teilmarkt buchen über 80 Prozent der Kunden einen Anschluss bei einem Telekom-Wettbewerber – die alternativen Carrier bauen über 62 Prozent der Glasfaseranschlüsse

Abb. 5: Angebot und Nachfrage von FTTB/H-Glasfaseranschlüssen differenziert nach Anbietergruppen



- Die verfügbaren Gigabit-Anschlüsse auf Basis von Kabelnetzen stiegen im Vergleich dazu rasant schon im ersten Halbjahr 2020 um knapp 5 Millionen. Während die Kabelnetzbetreiber weiterhin auch bei den aktiven Anschlüssen zulegen, erweitern sie mit der massiven Ausweitung der verfügbaren Anschlüsse ihr Marktpotenzial beträchtlich im Vergleich zu Infrastrukturen auf FTTB/H-Basis.

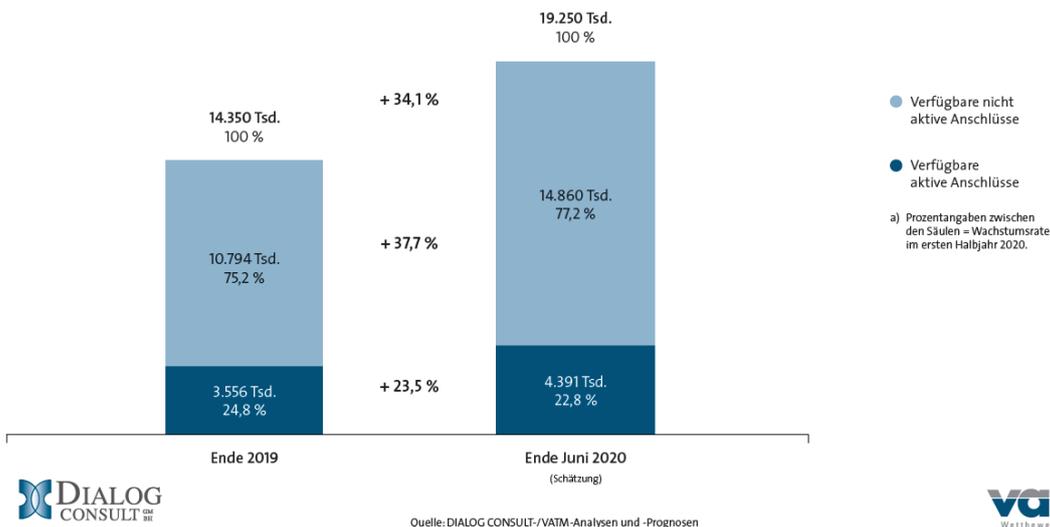
DIALOG CONSULT / VATM – Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2020

Köln, 29. April 2020

5

Die Zahl der verfügbaren Gigabit-Anschlüsse in Breitbandkabelnetzen steigt im ersten Halbjahr 2020 um knapp 5 Millionen bzw. um mehr als 34 Prozent

Abb. 3: Angebot und Nachfrage von Breitbandkabelanschlüssen mit DOCSIS 3.1-Technik<sup>a)</sup>



## Öffentliche Fassung



- Während die Deutsche Telekom durch den Ausbau von Super-Vectoring Bandbreiten bis zu 250 Mbit/s für 80% der Anschlüsse anbieten kann (für die Übrigen nur unterhalb dieser Bandbreiten), können die Kabelnetzbetreiber und die alternativen FTTB/H-Betreiber gut 50% der Haushalte bereits mit Gigabitbandbreiten versorgen. Für Bandbreiten größer als 250 Mbit/s dürfte die Versorgung durch Wettbewerber deutlich höher ausfallen. Die Deutsche Telekom hingegen kann hier maximal 1,7 Mio., d.h. weniger als 5% der Kunden in diesen Bandbreiten versorgen.
- In den Marktanalysen für die Anschlussmärkte wird von der BNetzA stets die Bedeutung des bundesweiten Netzes der Deutschen Telekom für die Wettbewerbsverhältnisse und Regulierungsbedürftigkeit betont. Gleichzeitig wird auf S.111 des Entwurfs ausgeführt, dass die Deutsche Telekom wenig Produkte im Bereich der hohen Bandbreiten anbiete und dies im Sinne der sachlichen Marktabgrenzung irrelevant sei. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die Deutsche Telekom durchaus Produkte in diesem Bandbreitenbereich anbietet. Bis einschließlich 1 Gbit/s gibt es vergleichbare Produkte wie bei anderen FTTH-Anbietern. Allerdings sind sowohl Abdeckung als auch die Kundenzahl der Deutschen Telekom bei diesen Bandbreiten sehr gering. Dass auch dies für die Marktabgrenzung irrelevant sei, stellt sich aus Sicht der Deutschen Telekom anders dar.
- Nicht zuletzt das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht bei der Deutschen Telekom wird auf das traditionelle flächendeckende kupferbasierte Netz bis hin zu VDSL Vectoring zurückgeführt. Die hohen Bandbreiten kommen erst seit einigen Jahren im Markt dazu und werden durch VDSL-Vectoring nicht abgedeckt. Die erforderliche Infrastruktur muss von der Deutschen Telekom ebenso neu errichtet werden wie von den anderen FTTB/H-Anschlussnetzbetreibern auch. Daher kann eine unterstellte Marktmacht auf Basis dieser Infrastruktur nicht auf höhere Bandbreiten übertragen werden. Dies ist ein deutlicher Unterschied in den Wettbewerbsverhältnissen.
- Allenfalls verfügen die Kabelnetzbetreiber, insbesondere die Vodafone aufgrund ihrer großflächigen Breitbandkabelinfrastruktur, über einen Markteintrittsvorteil. Daher sieht die Deutsche Telekom auch weiterhin deutlich heterogene Wettbewerbsbedingungen bei den hohen Bandbreiten. Und diese sind aus ihrer Sicht neben der Austauschbarkeit der Produkte aus Nachfragersicht durchaus ein relevanter Punkt bei der Evaluierung der Marktabgrenzung.
- Mit zunehmender Verfügbarkeit von sehr hohen Bandbreiten ist eine Substitutionskette von Bandbreiten zwischen 1 Mbit/s und bis zu 10 Gbit/s absehbar nicht mehr zu rechtfertigen. Die BNetzA führt in dem vorliegenden Entwurf eine sehr detaillierte Analyse hinsichtlich der Preis- und Angebotsbedingungen im Endkundensektor durch. Sie stellt auch eine deutlich geringere Nachfrage für die sehr hohen Bandbreiten fest, ebenso Preissprünge. Allerdings sieht sie diese nicht als Indiz für Substitutionslücken oder heterogene Wettbewerbsbedingungen.
- Für deren Einordnung bringt sie ein prognostisches Element ein und erwartet, „dass die Bedeutung dieser Tarife in den kommenden Jahren zunimmt“<sup>2</sup> und dass der hochbitratige Bereich hinsichtlich seiner Tarife noch in einer „Einführungsphase“ sei. Da sie davon ausgeht, dass dieser Einführungsphase eine „Normalisierung“ der Angebots- und Preisbedingungen im Laufe der Laufzeit dieser Marktanalyse anschließt, geht sie weiterhin von einem einheitlichen Markt aus. Die Deutsche Telekom teilt diese Auffassung nicht. Vielmehr regt sie erneut an, dass die Betrachtung der hochbitratigen Tarife zumindest für die laufende Marktanalyse herauszunehmen, um die tatsächliche Entwicklung abzuwarten. Zumindest für die noch in den Anfängen steckenden FTTH-Infrastrukturen sollten noch aus der Be-

---

<sup>2</sup> S. 109 des Entwurfs

trachtung herausgenommen werden. Ähnlich wurde es im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahrens 2009 schon einmal für FTTH von der BNetzA in einem Entwurf erwo- gen.<sup>3</sup>

- Es spricht aus Sicht der Deutschen Telekom viel dafür so vorzugehen oder die hohen Bandbreiten einem separaten Markt zuzuordnen. Die lässt sich u.a. auch an der DIALOG CONSULT Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2020 und der politischen Zielsetzung zum Ausbau von Gigabit-Anschlüssen erkennen.
- Wären Gigabit-Anschlüsse vollkommen austauschbar mit den derzeit verfügbaren Bandbreiten, wären die vielfach unternommenen ordnungspolitischen Maßnahmen nicht erforderlich. Auch dass ordnungspolitisch mit Förderung und Ausbauzielen der Ausbau sehr hoher Bandbreiten jenseits von einer freien Marktentwicklung gesteuert werden soll, zeigt aus Sicht der Deutschen Telekom, dass für dieses Marktsegment andere Wettbewerbsverhältnisse vorliegen.

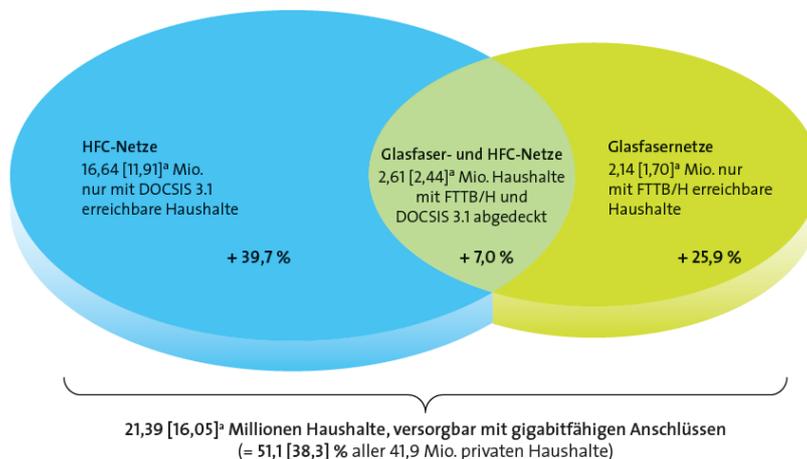
DIALOG CONSULT / VATM – Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2020

Köln, 29. April 2020

8

Da neue Glasfaseranschlüsse inzwischen oft abseits der bereits mit HFC versorgten Gebiete gebaut werden, steigt der Anteil der Privathaushalte, die einen Gigabit-Anschluss beziehen können, bis Mitte 2020 rasch auf über 50 Prozent

Abb. 6: Versorgungslage bei Gigabit-Anschlüssen Mitte 2020



a) Angaben in eckigen Klammern = Werte für Ende 2019.

Prozentangaben in Ellipsen = Wachstumsrate im ersten Halbjahr 2020.

- Dass Bandbreite ein werthaltiges Merkmal für das Produkt Breitbandanschluss ist, hat die BNetzA auch im Rahmen des vorliegenden Entwurfs noch einmal dargelegt.<sup>4</sup> Die Preisdifferenzierung im Markt folgt der Nutzung einer bestimmten Bandbreite bzw. bestimmter Bandbreiten-Intervalle.
- Daher bekräftigt die Deutsche Telekom hier ihre Schlussfolgerung aus der Stellungnahme zur nationalen Konsultation Markt 3a, dass die Deutsche Telekom im Bereich verfügbaren hohen Bandbreiten einer von vielen ist und im Markt aufgrund der Anbieterstruktur und der Bedeutung ordnungspolitischer Ausbaumaßnahmen heterogener Wettbewerbsbedingungen herrschen, die eine Bandbreitensegmentierung notwendig machen.

<sup>3</sup> Hierzu verweist die Deutsche Telekom auch auf die entsprechenden Ausführungen in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Marktanalyse 3a lokaler Zugang.

<sup>4</sup> S. 87/88 des Entwurfs

### Unterschiede Wettbewerbsintensität und -homogenität FTTB/H zu anderen An- schlussstechnologien

- Wie auch im aktuellen Entwurf der Marktanalyse des Marktes 3a aus 2019 stellt die BNetzA auch im vorliegenden Entwurf eine „weitgehende“ Austauschbarkeit von FTTB/H zu anderen Anschlussstechnologien fest.
- Die Deutsche Telekom teilt diese Auffassung nicht, verweist zur Vermeidung von Wiederholungen auf die bislang dazu eingereichten Stellungnahmen.
- Die BNetzA hatte allerdings im Zuge der nationalen Konsultation zur Marktanalyse 3a den bestehenden Regulierungsrahmen für FTTB/H zur Diskussion gestellt. Zwar wurde der einheitliche Markt für alle Anschlussstechnologien nicht in Frage gestellt. Dennoch wurden Merkmale innerhalb des Marktes aufgegriffen, um die Diskussion um eine Deregulierung oder zumindest eine reduzierte Regulierung von FTTB/H-Netzen aufzugreifen. Es wurde auch hinterfragt, ob die seit 2010 bestehende Regulierung von FTTB/H in einer dynamischen Marktperspektive dazu geführt hat, dass ein signifikanter Ausbau nicht stattgefunden hat. Aus Sicht von Deutsche Telekom ist dies der Fall.
- Ein Grund für den geringen Ausbau von Breitbandnetzen mit sehr hohen Bandbreiten liegt aus Sicht von Deutsche Telekom gerade in der pauschalen, bundesweiten Regulierung aller Breitbandanschlussarten. Diese hemmt zum einen die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus. Dies ist der Fall sowohl für regulierte Unternehmen durch fehlende Wirtschaftlichkeitsanreize und mögliches Trittbrettfahrerverhalten der Vorleistungsnachfrager, als auch für nicht regulierte Unternehmen in Form einer Verzerrung der unternehmerischen „Make or buy“ Entscheidung. Durch die recht einfache Verfügbarkeit regulierter Vorleistungen einschließlich regulierter Konditionen und Preise werden Ausbaubehauptungen deutlich seltener getroffen als in einem unregulierten oder deutlich weniger regulierten Umfeld.
- Die vorliegende Marktanalyse greift nach Ansicht der Deutschen Telekom diese Diskussion nicht ausreichend auf. Zwar wird die Regulierungsintensität erst auf Ebene der Regulierungsverfügung festgelegt, jedoch ist die Marktanalyse wegweisend. Daher muss aus Sicht der Deutschen Telekom die Frage nach Unterschieden in der Wettbewerbsintensität bei FTTB/H und die Wirkung des bisherigen Regulierungsrahmens auch im Rahmen der vorliegenden Marktanalyse stärker thematisiert werden. Ein Ansatzpunkt dafür könnten beispielsweise die Ausführungen des Kapitels 8.1.1.1.2 sein. Dort werden die hochbitratigen Angebote als Einführungsangebote eingeordnet und somit wettbewerbliche Unterschiede innerhalb des Marktes beschrieben. Hieraus ist eine zumindest im Ansatz befindliche Heterogenität der Wettbewerbsbedingungen abzuleiten.

[..]

- Für den Markt 3a wurde eine ausführliche Anhörung zur Differenzierung der FTTB/H-Regulierung durchgeführt. Der Präsident der BNetzA hat parallel zur nationalen Konsultation der Marktanalyse 3a die Haltung der Behörde bekräftigt diese Frage bei der Festlegung der Regulierungsverfügung für den Markt 3a näher zu untersuchen. Diese steht noch aus.
- Aus Konsistenzgründen ist bei Markt 3b nicht von der Diskussion um die Reduzierung der Regulierung von FTTB/H im Markt 3a abzuweichen. Hierzu wird die Deutsche Telekom unter anderem im Rahmen des o.g. Schreibens gegenüber der Beschlusskammer 3 bis zum 09.10.2020 Stellung nehmen.



- Für die vorliegende Marktanalyse 3b regt die Deutsche Telekom hilfsweise an, die immer noch laufende Diskussion um die Reduzierung der Regulierung von FTTB/H im vorliegenden Entwurf stärker abzubilden. Dazu sind bestehende Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen, sowie die Ziele und Grundsätze der Regulierung stärker in den Blick zu nehmen.

### **C. Kein Regulierungsbedarf nach § 10, Abs. 2, Satz 1 TKG („Drei Kriterien Test“) für Teilmarkt B**

#### **a. Ergänzung der Analyse zum Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken erforderlich**

- Auch in der vorliegenden Marktanalyse wird die seit 2014 bestehende, weiter ausgebaut symmetrische Regulierung nach dem sogenannten „Digi-Netz-Gesetz“ vernachlässigt.
- Es erfolgt keine explizite Überprüfung, ob diese Regelungen Marktzutrittsschranken durch symmetrische Zugangsaufgaben zu allen Telekommunikationsnetzen senken. Dies ist schon vor der Erstellung der Regulierungsverfügung auf Ebene der Marktanalyse erforderlich. Im EU-Kodex wird dies explizit genannt.<sup>5</sup>
- Ebenso sollte stärker gewürdigt werden, dass die mittlerweile rege öffentliche Ausbauförderung sowie das geplante zukünftige Graue-Flecken-Förderprogramm des Bundes Marktzutrittsschranken zumindest regional, wenn nicht sogar großflächig senkt bzw. weiter senken wird. Laut Zahlen des BREKO-Verbands profitiert der Wettbewerb von Förderung deutlich: „Der Wettbewerb erhält mit 2,6 Mrd. € 60% der vergebenen Gesamtfördermenge. Damit können 51% der vergebenen Zuwendungsbescheide realisiert werden.“<sup>6</sup> Außerdem ist 2019 jeder vierte Anschluss beim Netzausbau durch die BREKO-Netzbetreiber staatlich gefördert gewesen. Staatlich geförderte Anschlüsse wachsen dem BREKO-Verband zufolge um fünf Prozentpunkte.<sup>7</sup>
- Diese Faktoren sollten aus Sicht der Deutschen Telekom in der Analyse beleuchtet werden. Sie sprechen zumindest in Fördergebieten gegen ein Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken.

#### **b. Tendenz zu wirksamem Wettbewerb**

- Im Entwurf der neuen EU-Märkteempfehlung wird in der Begründung ausgeführt, dass die Verfügbarkeit von alternativen Zugangsprodukten auf Basis der Leistungen des Markts 3a und alternativer Infrastruktur auf Unionsebene keine Regulierung des Marktes 3b mehr rechtfertigen kann. Der Drei-Kriterien-Test sei nicht mehr erfüllt.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Art. 67 (Marktanalyseverfahren), (2) c. [...] und berücksichtigt dabei alle der folgenden Elemente:  
[...] c) andere Arten der Regulierung oder von Maßnahmen, die auferlegt wurden und sich auf den relevanten Markt oder zugehörige Endkundenmärkte im betreffenden Zeitraum auswirken, einschließlich der nach den Artikeln 44, 60 und 61 auferlegten Verpflichtungen;

<sup>6</sup> Breko Marktanalyse20, Seite 17, 01. September 2020

<sup>7</sup> Breko Marktanalyse20, Seite 16, 01. September 2020

<sup>8</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXPLANATORY NOTE Accompanying the document COMMISSION RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code S.47-49



- Die BNetzA rechnet diese Faktoren im vorliegenden Entwurf aber ausschließlich dem Teilmarkt A zu und führt aus, dass die Wettbewerbsverhältnisse im Teilmarkt B im Vergleich dazu schlechter seien. Somit sei dort keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb festzustellen.
- Die Deutsche Telekom teilt grundsätzlich das Ergebnis, dass der Wettbewerb im Teilmarkt B in der Tat schwächer ist als im Vergleich zu Markt A. Aber die Möglichkeit des Bezugs der 3a-Vorleistungen muss als ausreichend betrachtet werden. Auch wenn die Erschließung der Zugangspunkte im Teilmarkt B wirtschaftlich weniger rentabel sein sollte, ist sie flächendeckend vorhanden, möglich und schafft so potenziellen Wettbewerb. Die Nachbildbarkeit der Telekom-Leistungen auf dem Markt 3b ist mit den regulierten Konditionen grundsätzlich gegeben.
- Daher ist aus Sicht der Deutschen Telekom der flächendeckende Zugang zu Vorleistungen des Marktes 3a auf dem Teilmarkt B anders zu bewerten. Im Rahmen Ihrer Analyse sieht die BNetzA durchaus eine Verbesserung der wettbewerblichen Situation auch im Teilmarkt A, u.a. aufgrund von Marktanteilsverlusten der Deutschen Telekom. Diese seien aber nicht ausreichend, da die Marktanteile der Deutschen Telekom im Teilmarkt B immer noch so hoch seien, dass Marktmacht zu vermuten sei. Aus Sicht der Deutschen Telekom schließt dies aber nicht eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb aus.
- Mit Blick auf die Zugangsmöglichkeiten der regulierten Produkte des Marktes 3a kann und sollte eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb bereits bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit in diesem Fall festgestellt werden.
- Dass die Wettbewerber im Rahmen der Konsultation die Eignung der Vorleistungen des Marktes 3a anzweifeln, ist zumindest teilweise strategischer Natur. Das Vorhandensein von regulierten Leistungen verschafft den Wholesale-Nachfragern den strategischen Vorteil die Preise der regulierten Produkte im Rahmen der Verfahrensführung sowie politisch zusätzlich beeinflussen zu können.
- Das Kriterium einer fehlenden Tendenz zu wirksamem Wettbewerb ist aus Sicht der Deutschen Telekom daher auch für den Teilmarkt B nicht erfüllt.

### **c. Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichend**

- Die Argumentation der BNetzA, dass auf dem Teilmarkt B ein Missbrauch beträchtlicher Marktmacht möglich ist, überzeugt nicht. Mit der Bereitstellung regulierter Vorleistungen aus dem Markt 3a ist aus Sicht der Deutschen Telekom ausreichend sektorspezifische Intervention vorhanden, um dies zu auszuschließen. So kann die BNetzA eine Kosten-Kosten-Schere beispielsweise jederzeit über die Regulierungsaufgaben des Marktes 3a unterbinden. Daher ist auch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts durch sektorspezifische Maßnahmen ausreichend flankiert.

### **d. Fazit Prüfung Regulierungsbedürftigkeit Teilmarkt B.**

- Aus Sicht der Deutschen Telekom besteht auch kein Regulierungsbedarf mehr für den Teilmarkt B.

## **D. Kein Vorliegen beträchtlicher Marktmacht im Teilmarkt B**

- Selbst wenn der Schlussfolgerung der BNetzA gefolgt wird, dass der im Vergleich zu Teilmarkt A höhere Marktanteil der Deutschen Telekom zumindest eine Marktmachtvermutung rechtfertigt, ist bei der Prüfung des Vorliegens beträchtlicher Marktmacht dennoch festzustellen, dass diese nicht vorhanden ist.



- Die Vorleistungen des Marktes 3a würden nach der Analyse der BNetzA im Teilmarkt B nicht zu einer Nachbildung von Layer 3-Angeboten genutzt, sind aber auch dort zu regulierten Konditionen verfügbar. Demnach wird die **Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur** wirksam vermieden und kann daher nicht für eine marktmächtige Stellung der Deutschen Telekom sprechen.
- **Die vertikale Integration** der Deutschen Telekom kann ebenso wenig als Kriterium erhalten. Schließlich ist sie zumindest bei allen Teilnehmernetzbetreibern völlig gängig und ebenfalls durch die Verfügbarkeit regulierter Vorleistungen kein Indiz für beträchtliche Marktmacht. Hieraus kann sich daher kein besonderes Merkmal für eine mächtige Stellung auf dem Markt 3b, Teilmarkt B ergeben.
- **Der Zugang zu Kapitalmärkten und finanziellen Ressourcen** ist nicht für die Deutsche Telekom und die Vodafone in irgendeiner Weise besonders: Auf dem deutschen Markt sind weitere, ähnlich große Unternehmen tätig, die über ihre Muttergesellschaften einen ähnlichen Zugang zu Kapitalmärkten und finanziellen Ressourcen haben. Dazu gehören u.a.
  - **Orange/France Telecom**
  - **BT**
  - **Verizon**
  - **Telefónica**

Außerdem unterliegen von diesen Unternehmen mehrere einer sektorspezifischen Regulierung in ihren nationalen Heimatmärkten. Würde man unterstellen, dass diese Unternehmen in diesen Märkten über einen besonderen Zugang zu Kapitalmärkten und finanziellen Ressourcen verfügen, so sind sie bei international frei fließendem Kapitalverkehr der Deutschen Telekom mindestens ebenbürtig. Daher kann auch dieses Kriteriums nicht für eine besondere Marktmacht der Deutschen Telekom sprechen.

### e. Fazit Prüfung beträchtlicher Marktmacht Teilmarkt B

- Aus Sicht der Deutschen Telekom spricht kein Kriterium jenseits der Marktmachtvermutung über die Marktanteile für eine beträchtliche Marktmacht der Deutschen Telekom.

## E. Fazit

Aus Sicht der Deutschen Telekom ist die Analyse des Teilmarkts B korrekturbedürftig:

- Bandbreiten bis zu 250 Mbit/s zum einen und Bandbreiten von mehr als 250 Mbit/s zum anderen stellen jeweils einen eigenen sachlichen Teilmarkt dar.
- Die Differenzierung bzgl. FTTH gegenüber anderen Anschlusstechnologien ist in dieser Marktanalyse zu schärfen.
- Auch für den Teilmarkt B besteht kein Regulierungsbedarf und keine Marktmacht der Deutschen Telekom.

## F. Anträge

Gemäß der Entscheidung des VG Köln vom 02.09.2020 in dem Verfahren Az.: 21 K 6862/15 sind zur Sicherung der vorstehend dargestellten Rechte der Deutschen Telekom bereits im Verfahren der Marktdefinition und Marktanalyse Anträge zu stellen. Vor diesem Hintergrund stellt die Deutsche Telekom daher die folgenden Anträge:

- I. Wir beantragen in der Marktanalyse und -definition für den Markt Nr. 3b der Empfehlung der EU-Kommission vom 09.10.2014 festzulegen, dass der Zugang zu hybriden Teilnehmeranschlüssen, welche den Endkunden gebündelte Bandbreite aus Festnetz-

## Öffentliche Fassung



und Mobilfunkquelle am jeweiligen Standort zur Verfügung stellen, nicht Teil des für Markt Nr. 3b relevanten Endkundenmarktes ist.

- II. Wir beantragen, in der Marktanalyse und -definition für den Markt Nr. 3b der Empfehlung der EU-Kommission vom 09.10.2014 festzulegen, dass der gesamte Markt, auch der räumliche Teilmarkt B, nicht mehr regulierungsbedürftig ist.
- III. Hilfsweise zum Antrag zu II. beantragen wir, in der Marktanalyse und -definition für den Markt Nr. 3b der Empfehlung der EU-Kommission vom 09.10.2014 festzulegen, dass der Zugang zu Teilnehmeranschlüssen mit einer Bandbreite von mehr als 250 Mbit/s einen eigenen sachlichen Teilmarkt des Markts Nr. 3b darstellt und dieser Teilmarkt nicht regulierungsbedürftig ist.
- IV. Hilfsweise zum Antrag zu II. beantragen wir, in der Marktanalyse und -definition für den Markt Nr. 3b der Empfehlung der EU-Kommission vom 09.10.2014 festzulegen, dass der Zugang zu Teilnehmeranschlüssen auf der Basis von FTTH/B einen eigenen sachlichen Teilmarkt des Markts Nr. 3b darstellt und dieser Teilmarkt nicht regulierungsbedürftig ist.
- V. Hilfsweise zum Antrag zu II. beantragen wir, in der Marktanalyse und -definition für den Markt Nr. 3b der Empfehlung der EU-Kommission vom 09.10.2014 festzulegen, dass der Zugang zu Teilnehmeranschlüssen in Gebieten, die mittels Breitbandbeihilfen ausgebaut worden ist, einen eigenen räumlichen Teilmarkt des Markts Nr. 3b darstellt und dieser Teilmarkt nicht regulierungsbedürftig ist.



INITIATIVE  
EUROPÄISCHER  
NETZBETREIBER

IEN · Marienstr. 30 · 10117 Berlin

**Per Email an: 120-Marktanalyse@bnetza.de**

Bundesnetzagentur  
Dienststellen 120b / 124d  
Postfach 8001  
53105 Bonn

**Konsultationsentwurf Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen AZ BK 1-20/004**

Berlin, den

21.09.2020

**Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die BNetzA hat am 20.08.2020 einen Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3b der Märkte-Empfehlung) veröffentlicht.

Interessierten Parteien wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 21.09.2020 eingeräumt.

**I. Allgemeine Anmerkungen**

Mit Mitteilungen vom 29.07.2019 und 04.03.2020 stellte die Beschlusskammer 3 auf die Information der TDG fest, dass in den HVT-Regionen der 20 Städte für alle breitbandig nutzbaren Teilnehmeranschlussleitungen der TDG ein reguliertes Layer 2-Bitstromzugangsprodukt im Markt gemäß den Bedingungen des regulierten Standardangebots verfügbar sei. Entsprechend sei die TDG in diesen Städten bzgl. Layer 3-BSA nicht mehr als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht anzusehen und aus der Regulierung zu entlassen.

**MITGLIEDER**

Colt  
Orange Business  
Verizon  
Vodafone Enterprises

**SITZ UND BÜRO**

Marienstr. 30  
10117 Berlin

**GESCHÄFTSFÜHRUNG**

RAin Malini Nanda

**VORSTAND**

Dr. Jutta Merkt  
Dr. Andreas Peya  
Christian Weber

**KONTAKTE**

Telefon +49 30 3253 8066  
Telefax +49 30 3253 8067  
info@ien-berlin.com  
www.ien-berlin.com

Im aktuellen Entwurf gelangt die BNetzA zu nun dem Ergebnis, dass die Deregulierung um 125 weitere, auf insgesamt 145 Städte mit 13,7 Millionen Breitbandanschlüssen auszuweiten sei. Der Marktanteil der TDG liege dort unter 40 Prozent und sie biete ihren Mitbewerbern ein entsprechendes Vorprodukt ("Layer 2") an.

Die IEN bewertet diese Einschätzung kritisch. Auch IEN-Mitgliedsunternehmen sind auf das Vorleistungsprodukt der TDG angewiesen und eine Regionalisierung der Wettbewerbsbedingungen führt aus Sicht der IEN zu Nachteilen für die alternativen Anbieter.

Die IEN-Mitgliedsunternehmen erbringen überwiegend nationale oder grenzüberschreitende Dienstleistungen für große Geschäftskunden und Behörden, so dass eine regionale Wettbewerbssituation für diese Dienste wenig ausschlaggebend ist. Sie müssen infolge der Deregulierung nun mit höheren Kosten rechnen, die wiederum an die Geschäftskunden weitergegeben werden. Soweit Layer 3-Produkte in den nun nicht mehr regulierten Städten verpflichtend angeboten werden müssen, steht zu erwarten, dass sich das Vorleistungsangebot verringert und die Kosten entsprechend steigen.

## II. Im Einzelnen:

### 1. Bewertungsmaßstäbe der BNetzA zur sachlichen Markabgrenzung

Die BNetzA führt aus, dass der Markt Nr. 3b auf der Wertschöpfungskette dem Markt Nr. 3a nachgelagert sei. Daher seien die im Markt Nr. 3a abgegrenzten Vorleistungen Wholesale-Input für Angebote auf dem zum Markt Nr. 3b korrespondierenden Endkundenmarkt. Zugleich könnten diese Vorleistungen - zumindest potenziell - auch Wholesale-Input für alternative Bitstromzugangs-Angebote auf dem Markt Nr. 3b selbst sein. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der – parallel zur vorliegenden Überprüfung des Marktes Nr. 3b – angestoßenen Überprüfung des Marktes Nr. 3a sowie dessen Festlegung seien daher vollständig zu berücksichtigen (vgl. S. 57 des Entwurfs).

Weiter legt die BNetzA die Erwägungen zugrunde, dass Breitbandanschlüsse für Dienste von hoher Qualität i.d.R. von gewerblichen Kunden mit sehr hohen Anschlusskapazitäten und individueller Netztopologie oder von Kunden mit spezifischen Anforderungen, die über die Eigenschaften standardisierter Massenprodukte hinausgehen, als Einzelaufträge nachgefragt würden. Diese Dienste würden zudem zumeist zusammen mit weiteren Leistungen – wie Helpdesk-Support, Rechenzentren, Datensicherung und der Einrichtung von virtuellen privaten Netzen – eingekauft. Derart hochwertige Endkundendienste dürften jedoch überwiegend über Vorleistungen des Marktes Nr. 4 der Märkte-Empfehlung 2014 (Markt für an festen

Standorten bereitgestellten Zugang von hoher Qualität) realisiert werden. Die üblichen Bitstromzugangsleistungen für den Massenmarkt seien indes gänzlich ungeeignet, um Dienste anbieten zu können, die als besonders hochwertige Endkundenprodukte anzusehen wären. Die Austauschbarkeit von Breitbandanschlüssen für Dienste mit hoher Qualität mit Anschlüssen für den Massenmarkt sei aus Endkundensicht daher zu verneinen. Zwar würden teilweise auch Produkte des Massenmarktes an Geschäftskunden, insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen, vermarktet. Diese Produkte unterschieden sich jedoch dadurch, dass keine besonderen Verfügbarkeitsgarantien oder unüberbuchte Kapazitäten vorgesehen seien. Es handle sich hierbei gerade nicht um Dienste hoher Qualität, sondern ebenfalls um standardisierte Massenprodukte. Solche Massenprodukte böten im Falle von z.B. ADSL und VDSL bereits lediglich asymmetrische Übertragungskapazitäten. SDSL-Produkte auf Basis der CuDa-TAL die mittels standardisierter Layer 3-Bitstromvarianten von Zugangsnachfragern realisiert und Endkunden angeboten werden könnten, böten zwar symmetrische Bandbreiten. Die Bandbreiten bewegten sich mit bis zu 20 Mbit/s jedoch am unteren Ende des für Geschäftskunden relevanten Spektrums. Im Einklang mit bisherigen Marktanalysen ließe sich aus der bisherigen Abgrenzung von SDSL-Produkten auf dem Endkundenmarkt für Massenprodukte und auf dem Vorleistungsmarkt für zentral bereit gestellte Massenprodukte keine Vermutung ableiten, dass der Endkundenmarkt für Produkte mit hoher Qualität Relevanz für die hier betrachteten Massenmärkte haben könnte. Es ließe sich festhalten, dass Nachfrager von Anschlüssen für Dienste mit hoher Qualität Leistungen erwarten, die sich deutlich von denen der Massenprodukte unterscheiden. Entsprechend läge deren Preisniveau i.d.R. um ein Vielfaches über dem Niveau der Preise massenmarktfähiger Endkundenanschlüsse und eine Austauschbarkeit mit Breitbandanschlüssen des Massenmarktes sei aus Nachfragesicht zu verneinen. Auch die Angebotsumstellungsflexibilität dürfte nur vereinzelt gegeben sein; häufig handle es sich um individuelle Einzelleistungen, d.h. vielfach erfolge ein Anschluss des Kunden mit einer die endkundenseitigen Anforderungen erfüllenden Leistungsfähigkeit erst auf Anfrage. Vorleistungen des Marktes Nr. 3b dürften im Allgemeinen ungeeignet sein, entsprechende Produkte abzubilden. Der Endkundenmarkt für Breitbandanschlüsse für Dienste von hoher Qualität habe folglich keine Bedeutung für Vorleistungsmarkt Nr. 3b für den zentral bereitgestellten Zugang. Er werde daher in der folgenden Analyse nicht weiter als zugrunde zu legender Endkundenmarkt berücksichtigt (Vgl. S 64 des Entwurfs).

Ogleich die IEN diesen Ausführungen zur Erbringung von TK-Dienstleistungen für große Geschäftskunden und Behörden zunächst im Wesentlichen zustimmt, ist dennoch zu berücksichtigen, dass vorliegend gerade keine vollständig isolierte Betrachtung erfolgen darf. Nach Auffassung der IEN entwickelt sich die Wettbewerbssituation insgesamt immer weiter zugunsten der TDG. Für alternative Geschäftskundenanbieter wird

die Versorgung ihrer Kunden, insbesondere der Wirtschaft mit spezifischen und hochqualitativen Diensten zu günstigen Preisen stetig schwieriger.

Dies wird etwa auch an den zuletzt getroffenen Entgeltentscheidungen zu den Mietleitungen. Diesbezüglich hat die BNetzA entschieden, die Preise für Mietleitungen zu erhöhen.

Gerade infolge steigender Preise in anderen Vorleistungssektoren weichen auch Anbieter von Geschäftskundenprodukten in Teilen auf Massenmarktprodukte aus. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass Zugangsprodukte des Marktes Nr. 3b eine Best-Effort-Dienstequalität, keine Verfügbarkeitsgarantien, eine höhere Überbuchungsrate, keine symmetrischen Datenübertragungsraten und geringere Ausfallsicherheit aufweisen und damit grundsätzlich eher das Angebot standardisierter Endkundenprodukte oder von Diensten mit begrenzten Eigenschaften ermöglichen. Jedoch können auch diese Zugangsprodukte genutzt werden, um auf dem Endkundenmarkt Best-Effort Dienste auch an Geschäftskunden anzubieten.

Die Regionalisierung und partielle Deregulierung der Bitstrom-Märkte hat erhebliche Auswirkungen auf andere Märkte, insbesondere auf die Märkte für den TAL-Zugang, Mietleitungen, sowie die nachgelagerten Endkundenmärkte.

Bei einer Deregulierung regionaler Bitstrom-Märkte in Ballungszentren ist zu erwarten, dass die TDG das Angebot von Layer 3 Bitstromprodukten senken wird, entweder aus strategischen Gründen oder um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Dies würde dazu führen, dass zum Teil alternative Telekommunikationsunternehmen, nicht mehr wettbewerbsfähig sind, da sie auf teurere Vorleistungsprodukte umsteigen müssten.

### **Zu den Ergebnissen der räumlichen Marktabgrenzung**

Auch wenn die die EU-Kommission grundsätzlich anerkennt, dass es spezifische nationale oder subnationale wettbewerbliche Szenarien geben kann, welche das Absehen von Regulierung oder eine Deregulierung rechtfertigen können, darf hier nicht unberücksichtigt bleiben, dass eine regionalisierte Marktbetrachtung bezüglich überregional zu erbringender Dienstleistungen problematisch ist.

Die BNetzA führt in der Marktanalyse eine sorgfältige Prüfung der regionalen Gegebenheiten anhand von Gemeinden, Einwohnerzahlen, Marktanteilen und Produkten nach dem Greenfieldansatz durch.

In ihren Ermittlungen stellt die BNetzA jedoch auch fest, dass der ganz überwiegende Teil der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen in seinem Tätigkeitsgebiet derzeit einheitliche Preise anwendet und gerade

nicht differenziert (vgl. S 184 des Entwurfs). Soweit in Einzelfällen doch eine Differenzierung erfolgt, so wird diese nie durch ein preiswettbewerbs-induziertes Verhalten begründet, sondern durch den Bezug unterschiedlicher, regulierter Vorleistungsprodukte oder durch besondere Investitionsausgaben, also durch Unterschiede in der Kostenstruktur. Gerade dieses Merkmal sollte aus Sicht der IEN zu dem Ergebnis führen, dass die Unternehmen einheitlich national ihre Preise kalkulieren und nicht regional.

Es ist vorliegend notwendig, dass die BNetzA den Gesamtblick auf die Praxis im Blick behält, wenn es darum geht, deutschlandweit konkurrenzfähige Produkte anzubieten. In diesen Fällen kann es einem Kunden mit Standorten in unterschiedlichen Regionen nur schwer vermittelt werden, warum sich die Realisierung des jeweiligen Projekts und die Anbindung seiner Standorte zeitlich (und preislich) teilweise nicht vorhersagen lässt, weil die entsprechenden Vorleistungen, die alternative Anbieter erst zukaufen müssen, teils reguliert und teils unreguliert sind und letztere erst im Detail verhandelt werden müssen. Marktmacht zeigt sich somit nicht nur geographisch, sondern in der Gesamtbetrachtung.

Gerade die Reichweite der angebotenen Produkte ist hinreichend zu würdigen. Insbesondere bei Geschäftskunden mit unterschiedlichen Standorten, welche mit Telekommunikationsdienstleistungen miteinander verbunden werden müssen – und zwar unabhängig von Gemeinde und Einwohnerzahl – müssen entsprechend einheitlich kalkuliert werden. Wenn nunmehr jedoch der Fokus auf regionalen Wettbewerb gelegt wird und überregionale zu erbringende Dienstleistungen außer Acht bleiben, verschiebt sich das Marktgefüge weiter einseitig zur TDG, da Wettbewerber nicht in der Lage sind, ihre Produkte zu konkurrenzfähigen Preisen anzubieten. Solange es für ein komplexes Großkundenprojekt für diesen Kunden einfacher und effizienter ist, ein Angebot von der TDG als Infrastruktureigentümerin zu erhalten und schnellere Zusagen zu Anschluss und Preisen zu bekommen, solange herrscht nach Auffassung der IEN kein gerade effektiver Wettbewerb.

Die IEN ist zudem der Auffassung, dass es sich bei der abgeleiteten Nachfrage nach Bitstromzugang um eine sich überwiegend auf das bundesweite Gebiet Deutschlands beziehende Nachfrage handelt. Im Sinne einer geographischen Marktabgrenzung heißt dies nicht, dass für die Nutzer der Telekommunikation die Leistung in verschiedenen Teilen der Deutschlands substituierbar ist. Kunden werden keinen Umzug in Kauf nehmen, um von günstigeren Telekommunikationsdienstleistungen zu profitieren. Die Bedienung der Wünsche der Nachfrager in ihrer Gesamtheit macht es notwendig, flächendeckend auf entsprechende Bitstromzugangsprodukte zuzugreifen zu können, denn insbesondere die Nachfrage von Geschäftskunden ist nicht regional fokussiert.



INITIATIVE  
EUROPÄISCHER  
NETZBETREIBER

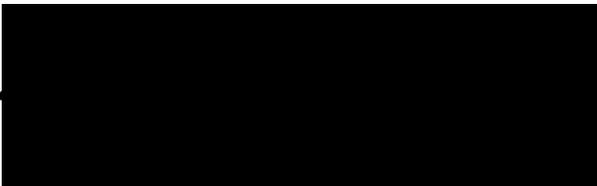
\*\*\*\*

---

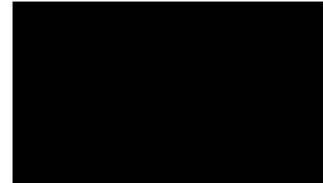
Seite 6 | 6  
21.09.2020

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen



Telefónica Germany GmbH & Co. OHG Georg-Brauchle-Ring 50 80992 München  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,  
Post und Eisenbahn  
Dienststellen 120b / 124d  
Postfach 8001  
53105 Bonn



per Mail 120-Marktanalyse@bnetza.de

18.09.2020

**Stellungnahme: Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3b der Märkte-Empfehlung) – BK 1-20/004**

**Öffentliche Fassung - ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf den oben genannten Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den *Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen* und nutzen im Folgenden gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**Vorbemerkung:**

Telefónica Germany teilt die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass der Markt Nr. 3b im Ergebnis grundsätzlich weiterhin regulierungsbedürftig ist.

Allerdings muss eine tatsachenbasierte Marktanalyse zu dem Ergebnis kommen, dass es einen bundesweit einheitlichen Markt Nr. 3b gibt, auf dem die Telekom Deutschland über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

Der im Konsultationsentwurf vorgenommenen Trennung eines Marktes A für Städte über 60.000 Einwohner sowie eines Marktes B mit Gemeinden unter 60.000 Einwohnern liegen vollkommen falsche Annahmen beziehungsweise eine unzutreffende Interpretation der Marktgegebenheiten zu Grunde.

Bereits mit Stellungnahme vom Dezember 2014 im Rahmen der damaligen Marktanalyse zu Markt Nr. 3b hat Telefónica Germany aufgezeigt, dass die Entlassung der Telekom Deutschland in seinerzeit 20 Städten aus der Regulierung nicht sachgerecht war. Die in der damaligen Stellungnahme vorgetragene Argumente haben im Wesentlichen weiterhin Gültigkeit. Darüber hinaus haben aktuelle Marktentwicklungen zwischenzeitlich dazu geführt, dass die Marktmacht der Telekom Deutschland sogar noch weiter gestiegen ist.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Drei-Kriterien-Test sowohl auf dem Teilmarkt A mit Städten über 60.000 Einwohnern sowie auf dem Teilmarkt B mit Gemeinden unter 60.000 Einwohnern erfüllt ist. Die im Konsultationsentwurf vorgenommene Unterteilung des bundesweiten Marktes in zwei regionale Teilmärkte erscheint daher obsolet. Die Telekom Deutschland muss somit weiterhin als bundesweit marktbeherrschend betrachtet werden.

Im Einzelnen:

## 1. Keine Anzeichen sinkender Marktmacht seitens der Telekom Deutschland

Der Konsultationsentwurf verkennt die Bedeutung der Marktpreisentwicklung als zentralen Indikator für die Wettbewerbsintensität. Tatsächlich lassen sich weder auf Vorleistungs- noch auf Endkundenebene Anzeichen gestiegenen Preiswettbewerbs erkennen:

### Keine Preissenkungen auf Vorleistungsebene beobachtbar

Gegen eine Tendenz zu – zumindest regional – wirksamem Wettbewerb, der eine Deregulierung in zunächst 15, (später 20) Städten im Jahr 2015 und nun in 145 Städten rechtfertigen würde, spricht allein schon die Tatsache, dass die Vorleistungspreise der Telekom Deutschland in den vergangenen Jahren nicht gesenkt wurden. Wenn sich jedoch, wie der Konsultationsentwurf annimmt, tatsächlich ein Wettbewerb zwischen Anbietern von Vorleistungsprodukten entwickeln würde, wären jedoch sinkende Preise zu erwarten.

Dies ist bislang nicht der Fall: So hat die Telekom Deutschland ihre bundesweiten Vorleistungspreise für Bitstream Layer 3-Produkte in den vergangenen Jahren stabil gehalten. Tatsächlich haben die im Jahr 2011 festgelegten Entgelte im Zuge der Kontingentmodelle für Produkte bis zu 50 Mbit/s weiterhin unverändert Bestand. Bei den Produkten bis zu 100 sowie 175/250 Mbit/s wurden lediglich im Jahr 2020 leichte Absenkungen vorgenommen.

 Bereits dies ist ein starkes Signal dafür, dass die Marktmacht von Telekom Deutschland im Zeitverlauf nicht gesunken, sondern im Gegenteil sogar noch gestiegen ist.

Auch eine gegebenenfalls zu erwartende räumliche Differenzierung der Vorleistungspreise ist bislang nicht zu beobachten. Die Telekom Deutschland sah sich bislang keineswegs zu regionalen Preissenkungen in Gebieten, in denen vermeintlich die Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht, genötigt. Kapitel 8.2.2 des Konsultationsentwurfs stellt zutreffender Weise fest, dass auch regionale Rabattaktionen allenfalls temporär und nur über kurze Zeit auftraten.

Sofern man nun argumentieren würde, für die Telekom Deutschland als bundesweiten Vorleistungsanbieter sei es – wie möglicherweise auch für bundesweite Nachfrager – nicht praktikabel, räumlich differenzierte Vorleistungspreise anzubieten, wäre dies dennoch keine hinreichende Begründung für das vollständige Fehlen von Preiswettbewerb. Um als bundesweiter Anbieter von Vorleistungsprodukten wettbewerbsfähig zu bleiben, wäre im Falle von Preiswettbewerb vielmehr zu erwarten, dass sich dieser dann in den bundesweiten Vorleistungspreisen der Telekom Deutschland – im Sinne einer Mischkalkulation – niederschlagen würde. Schließlich decken die 145 Städte, in denen vermeintlich eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb erkennbar ist, 37% der Gesamtbevölkerung (S. 191) ab und sollten insofern einen spürbaren Einfluss auf die Preiskalkulation bundesweiter Anbieter und Nachfrager haben. Wie eingangs erwähnt, ist bislang jedoch keinerlei Tendenz zur Preissenkung zu erkennen.

Selbst dann, wenn man die Auffassung verträte, dass der Druck für regionale Preisunterschiede von Wettbewerbern oder Kunden ausgehen müsse (S. 190 des Konsultationsentwurfs), ist das Ausbleiben solcher Preisvorstöße durch die Wettbewerber ebenfalls ein klares Indiz für mangelnden Wettbewerb. Unabhängig von der Frage, ob die Deutsche Telekom oder die Wettbewerber für den fehlenden Preiswettbewerb verantwortlich sind, gibt die tatsächlich beobachtbare Preisentwicklung am Vorleistungsmarkt jedenfalls keine Rechtfertigung für eine etwaige Deregulierung.

### Keine Preisdifferenzierung auf Endkundenebene

Der Konsultationsentwurf stellt mit Blick auf Endkundenpreise zwar fest, dass „überwiegend keine räumliche Preisdifferenzierung auf Endkundenebene“ zu beobachten sei (Kap. 8.2.2). Insbesondere die Telekom Deutschland differenziere ihre Endkundenpreise derzeit nicht. Er kommt jedoch zu dem Schluss, dies spräche nicht gegen die Feststellung, dass sich das Gebiet, das durch wettbewerbliche Bedingungen gekennzeichnet sei, im Vergleich zur letzten Festlegung ausgewertet habe (S. 212). Wie die Bundesnetzagentur zu dieser Einschätzung gelangt, bleibt vollkommen offen. Denn tatsächlich wäre ein beobachtbarer Preiswettbewerb ein zentrales Kriterium für die Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs.

Somit weist die fehlende Preisdifferenzierung auf Endkundenebene darauf hin, dass in den vermeintlich durch Wettbewerb geprägten Gebieten entweder keine Substitutionsprodukte angeboten werden oder dies nicht zu Preisen erfolgt, welche die Marktposition der Telekom Deutschland gefährden könnten. Damit ist auch auf Endkundenebene keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb in Städten mit über 60.000 Einwohnern erkennbar.

## 2. Höhere Marktmacht der Telekom Deutschland infolge von veränderter Nachfrageentwicklung

Seit der letzten Festlegung vor 5 Jahren hat sich die Nachfragesituation am Endkunden- und damit auch am Vorleistungsmarkt gewandelt. So wurden 2014 noch überwiegend ADSL-Vorleistungsprodukte nachgefragt, wenngleich zum damaligen Zeitpunkt bereits absehbar war, dass es sich aufgrund steigender Bandbreitennachfrage um „Auslaufprodukte“ handelte. [REDACTED]

Mittlerweile hat sich im Gesamtmarkt die Nachfrage deutlich in Richtung VDSL- bzw. Vectoring-Vorleistungsprodukte verlagert:

- So ist der Anteil der Breitbandanschlüsse von bis zu 16 Mbit/s von 60,8% im Jahr 2014 auf 24,5% im Jahr 2019 gesunken.<sup>1</sup>
- Im gleichen Zeitraum ist bei DSL der Anteil der (VDSL-)Kunden, die auf Basis von Telekom-Infrastruktur angebunden werden, von 71,8% auf 84,6% gestiegen.<sup>2</sup>

Die aktuellen Erhebungen der Bundesnetzagentur bestätigen ebenfalls diese Entwicklung:

- Demnach ist allein in den Jahren 2017 bis 2019 die Anzahl an Breitbandanschlüssen mit Geschwindigkeiten unter 30 Mbit/s von 18,2 Mio. auf 13,9 Mio. gesunken. Dagegen ist die Anzahl an Breitbandanschlüssen mit mindestens 30 Mbit/s im gleichen Zeitraum von 15 Mio. auf 20,7 Mio. gestiegen.<sup>3</sup>
- Diese wachsende Nachfrage nach höheren Bandbreiten hatte erhebliche Auswirkungen auf den DSL-Markt. Während 2011 noch 9,2 Mio. DSL-Anschlüsse von Wettbewerbern über die TAL oder durch Eigenleistung erschlossen waren, lag dieser Wert 2019 nur noch bei 4,5 Mio. Entsprechend gewachsen ist der Markt für Bitstream-Vorleistungen der Telekom: So ist die Anzahl der auf Bitstream-Vorleistungen basierenden Anschlüsse von 0,7 Mio. in 2011 auf 5,5 Mio. in 2019 angestiegen.<sup>4</sup>

Damit sind Nachfrager aufgrund der höheren Bandbreitenanforderungen zunehmend und mit weiterhin steigender Tendenz auf Vorleistungsangebote der Telekom Deutschland angewiesen. Denn auch solche Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit die TAL mit eigener Infrastruktur erschlossen haben, müssen nunmehr verstärkt auf Bitstream-Vorleistungsprodukte der Telekom Deutschland zurückgreifen, da allein mit ADSL-Angeboten die Bandbreitennachfrage der Endkunden nicht mehr bedient werden kann. Unternehmen, die selbst die TAL erschlossen haben, kommen damit nicht mehr als Anbieter geeigneter Vorleistungsprodukte in Frage.

Dies ist auch an den stark sinkenden Absatzzahlen von Layer-3-Vorleistungsanschlüssen alternativer Anbieter zu erkennen. Die schwindende Stückzahl wird auch nicht durch alternative Layer-3-Vorleistungsangebote auf Basis von Layer-2-BSA aufgefangen, weil es derzeit – soweit uns bekannt ist – keine diesbezüglichen Angebote von Layer-2 Nutzern gibt. Dementsprechend wurde durch diese Entwicklung die Marktposition der Telekom Deutschland sogar (deutlich) gefestigt. Der Umstand, dass derzeit keine Layer-2 basierten, alternativen Vorleistungsprodukte verfügbar sind, spricht deutlich gegen die Annahme der Bundesnetzagentur, dass in dem separierten Markt A Wettbewerbsdruck durch alternative Layer-3 Vorleistungsangebote entstehen wird.

Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass seit der letzten Marktanalyse sowohl die technische als auch die Nachfrageentwicklung die Marktposition der Telekom Deutschland gestärkt haben.



<sup>1</sup> Quelle: Dialog Consult / VATM-Marktstudie 2019, S. 19

<sup>2</sup> Quelle: Dialog Consult / VATM-Marktstudie 2019, S. 12

<sup>3</sup> Quelle: Bundesnetzagentur – Tätigkeitsbericht 2018/2019, S. 27

<sup>4</sup> Quelle: Bundesnetzagentur – Jahresbericht 2019, S. 50

### 3. Sinkender Wettbewerbsdruck bei Vorleistungsangeboten

Eine Betrachtung der Marktanteile zeigt, dass der Marktanteil der alternativen Festnetzanbieter (ohne Kabelnetze) in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken ist, während sich der Marktanteil der Telekom seitdem stabilisiert hat.<sup>5</sup> Dies mag zum einen der steigenden Nachfrage nach Kabelnetz-basierten Breitbandanschlüssen geschuldet sein (s. dazu Abschnitt 4.). Zudem hat auch die mengenmäßige Bedeutung der alternativen L3-BSA-Angebote deutlich nachgelassen (s. dazu auch bereits unsere Stellungnahme vom November 2014). Insgesamt ist jedoch zu erkennen, dass vor allem die Erschließung der TAL durch Wettbewerber zurückgegangen ist (s. Abschnitt 2).

Der TAL-Rückbau seitens Telefónica Germany war hierbei lediglich ein Element. Alternative Festnetzbetreiber, welche in der Vergangenheit die TAL erschlossen haben, setzen ihre Ausbauaktivitäten mittlerweile einerseits verstärkt in FTTH-Netze. Bei Vodafone ist andererseits seit der Übernahme von Kabel Deutschland und Unitymedia eine Verlagerung der Investitionen hin zu den Kabelnetzen zu sehen. Das Angebot an alternativen L3-BSA-Vorleistungsangeboten ist damit marginal (wie auch der Konsultationsentwurf zutreffend feststellt).

Weiterhin ist das Angebot an geeigneten Vorleistungen seitens alternativer Festnetzbetreiber zudem auch mangels eingeschränkter Entbündelungsmöglichkeit und fehlender Regulierung sehr begrenzt. Denn anders als in anderen EU-Ländern gibt es auch keinen regulierten Zugang zu passiver Infrastruktur (wie z.B. zu Leerrohren bis zu Gebäuden in Spanien), auf das sich ein alternatives BSA-Angebot stützen könnte.

Die Telekom als alleiniger bundesweiter Anbieter von Bitstreamzugang ist daher mit im Zeitverlauf stetig sinkenden Wettbewerbsdruck konfrontiert. Auch dies spricht gegen den Befund des Konsultationsentwurfs, es bestehe eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb. Dass die Kabelnetze diese Wettbewerbslücke nicht ausfüllen, wird im nachfolgenden Abschnitt aufgezeigt. [REDACTED]

### 4. Kein Wettbewerbsdruck auf Vorleistungsebene durch Kabelnetze

Die exklusive Vereinbarung zwischen Vodafone und Telefónica Germany kann nicht als Beleg für Wettbewerbstendenzen herangezogen werden, insbesondere, da andere Nachfrager absehbar nicht von dieser Vereinbarung profitieren werden (vgl. Entwurf der Marktanalyse, S. 172). Auch die Annahme, Telekom Deutschland habe einen Anreiz, ihr Vorleistungsangebot in den Regionen, die durch die Vereinbarungen von Telefónica Germany und Vodafone beziehungsweise Tele Columbus abgedeckt sind, aufrecht zu erhalten (S. 213), ist so nicht richtig. Ein solcher Anreiz würde maximal in Bezug auf das bilaterale Verhältnis mit Telefónica bestehen, jedoch nicht bezüglich anderer Nachfrager, da diese eben keine gesteigerte Nachfragemacht aufgrund eines Zugangs zum Kabelnetz entfalten können. Die Vereinbarungen von Telefónica Germany haben insofern keinen direkten Einfluss auf das regulierte Vorleistungsangebot der Telekom Deutschland.

Weiterhin erwartet der Konsultationsentwurf in Übereinstimmung mit der ökonomischen Theorie, dass der Erfolg der HFC-Netze Wettbewerbsdruck auf Telekom Deutschland ausüben müsste. In der Tat ist die Zahl der HFC-basierten Breitbandanschlüsse von 3,5 Mio. im Jahr 2011 auf 8,1 Mio. im Jahr 2019 gestiegen<sup>6</sup>. Mit der Fusion Vodafone-Unitymedia ist zudem ein Kabelnetzbetreiber mit einem großen Footprint entstanden. Zu erwarten wäre daher, dass dieser neue starke Wettbewerber Preisdruck auf die Vorleistungsangebote von Telekom Deutschland ausübt. Aber gerade dies ist nicht zu beobachten. [REDACTED]

Würden die COAX-basierten Vorleistungsprodukte tatsächlich in irgendeiner Form Wettbewerbsdruck auf die Telekom Deutschland ausüben, wäre mit einer Senkung, [REDACTED] von deren Wholesale-Preisen zu rechnen.



<sup>5</sup> Vergleiche hierzu Dialog Consult / VATM-Marktstudie 2019, S. 7.

<sup>6</sup> Bundesnetzagentur – Tätigkeitsbericht 2018/2019, S. 29

[REDACTED]

Im Ergebnis keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb durch COAX-basierte Vorleistungsprodukte

Die Untersuchung des Bestehens einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb im Teilmarkt A (Städten über 60.000 Einwohnern) in Kapitel 10.2.2.2 basiert damit auf offenkundig unzutreffenden Einschätzungen. Insbesondere führen, wie oben aufgezeigt, die Kabel-basierten Breitbandangebote bislang auch zu keinem erkennbaren Preiswettbewerb.

Tatsächlich unterliegt der Konsultationsentwurf hier dem Trugschluss, allein die Möglichkeit, dass alternative Anbieter Wettbewerb ausüben könnten, sei hinreichend mit Blick auf das Kriterium des wirksamen Wettbewerbs. Erwägungsgrund 11 der Märkteempfehlung betont jedoch, dass hierbei „der Stand des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs“ zu prüfen sei<sup>8</sup>. Das Vorliegen von theoretisch möglichem Wettbewerb allein ist somit nicht ausreichend. Selbst dann, wenn man einem prognostischen Ansatz folgen würde, gäbe es derzeit keine Anzeichen dafür, dass die (potentiellen) Wettbewerber ihr Angebotsverhalten absehbar ändern würden.

Allein die Existenz eines alternativen Anbieters ist somit kein hinreichender Indikator für die Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes – dies könnte ebenso Anzeichen einer Duopolstruktur sein. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Der vorliegende Entwurf der Marktanalyse sollte daher dahingehend überarbeitet werden, dass untersucht wird, inwiefern die aktuelle Wettbewerbssituation die Merkmale eines Duopols im Sinne gemeinsamer Marktbeherrschung erfüllt.

Auf Basis der aktuellen Faktenlage zeigt sich jedenfalls, dass das Kriterium der Tendenz zu wirksamem Wettbewerb im Teilmarkt A nicht erfüllt ist.

**5. Layer-2-Bitstream kein geeignetes Substitut zum Angebot von Layer-3-Vorleistungsprodukten**

Der Konsultationsentwurf erkennt zwar grundsätzlich an, dass die Erschließung von Layer-2-Zugangspunkten mit Markteintrittsbarrieren verbunden ist, er unterschätzt diese jedoch systematisch. So wird in Kapitel 10.2.2.1.2 argumentiert, dass Wettbewerber grundsätzlich in der Lage seien, die 387 BNG (im räumlichen Markt A) der Telekom Deutschland zu erschließen, um Bitstream Layer-2-Produkte zu beziehen und auf dieser Basis Bitstream Layer-3-Vorleistungsprodukte anzubieten. Die zahlenmäßigen Ergebnisse der Ermittlung, wie viele BNGs durch Wettbewerber erschlossen sind, wurden im Konsultationsdokument geschwärzt. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass nach Kenntnis von Telefonica selbst große Layer-2-Nachfrager wie Vodafone oder 1 & 1 nicht alle diese Layer-2-Übergangspunkte erschlossen haben. Dementsprechend ist auch der Untersuchung im Kapitel 10.2.2.1.2 zu entnehmen, dass nur ein Teil der 387 BNG von zwei Wettbewerbern oder mehr erschlossen ist. Wie die Bundesnetz-



[REDACTED]

<sup>8</sup> Empfehlung der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, Erwägungsgrund 11.

agentur selbst feststellt, ist dies vor allem davon abhängig, ob ein Wettbewerber auf eigene Infrastruktur zur Anbindung der BNG zurückgreifen kann. Das heißt, dass in Teilregionen des Marktes A nur *ein* potentieller Vorleistungsanbieter neben der Telekom existiert, was zum einen gegen homogene Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Marktes A spricht, und zum anderen kein ausreichendes Wettbewerbspotenzial erwarten lässt.

Daraus folgt, dass die Wettbewerber, die Vorleistungen des Marktes 3b nachfragen, selbst innerhalb des abgegrenzten Gebiets des Marktes A kaum in der Lage sein werden, auf Layer-2-Basis flächendeckend Layer-3-Angebote zu vermarkten. Denn ein Anbieter von Layer-2 basierten Vorleistungen allein könnte kein flächendeckendes Angebot an allen 387 BNG leisten. Hierfür wäre zusätzlich ein Angebot von einem oder mehreren Anbietern nötig. Diese Möglichkeit besteht jedoch gerade nicht, weil Stand heute überhaupt keine Layer-3-Vorleistungsangebote von Wettbewerbern der Ebene Layer 2 angeboten werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass bei der Frage, inwiefern Layer-2-Bitstream als Substitut für den Zugang zu Layer-3-Angeboten der Telekom Deutschland geeignet sind, neben technischen vor allem auch ökonomische Hürden in Betracht zu ziehen sind.

Angesichts der anfallenden erheblichen Investitionen ist es daher in der Praxis für einen bundesweiten Layer-3-Nachfrager nicht möglich, flexibel auf Layer-2-Vorleistungsprodukte auszuweichen. Vergleichbare ökonomische Zwänge mögen im Übrigen auch große alternative Festnetzbetreiber wie Vodafone gehindert haben, sämtliche BNG zu erschließen. Davon abgesehen dürfte es für regionale Netzbetreiber schlicht unmöglich sein, sämtliche bundesweiten Layer-2-Zugangspunkte zu erschließen, um ihre Endkundenangebot auf das gesamte Bundesgebiet auszuweiten.

Dass ein alternativer Anbieter in der Lage sein wird, für bundesweite Nachfrager geeignete Angebote zu vermarkten, erscheint bereits aus diesen technisch-ökonomischen Erwägungen unwahrscheinlich, wenn nicht unmöglich. Doch auch dann, wenn unterstellt würde, dass Layer-2-Nutzer regional geeignete Layer-3-Vorleistungsprodukte anbieten wollten, wäre es unrealistisch zu erwarten, dass von diesen faktischer Wettbewerbsdruck ausgehen könnte.

Ein gleitender Wechsel von Layer 3 zu Layer 2 würde zudem die Verfügbarkeit eines gemischten Kontingents erfordern. Es sollte daher geprüft werden, inwiefern innerhalb des Betrachtungszeitraums der Marktanalyse solche gemischten Kontingente verfügbar sind.

Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass es methodisch zudem äußerst fragwürdig erscheint, wenn Layer-2- und Layer-3-Vorleistungsprodukte einerseits verschiedenen Teilmärkten zugeordnet werden, andererseits dann aber davon ausgegangen wird, dass die Nachfrager von Layer-3-Produkten diese bei Bedarf flexibel durch Layer-2-Erschließung ersetzen könnten.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Layer-2-basierte Layer-3-Vorleistungsprodukte absehbar nicht als Substitut für das regulierte Layer-3-Vorleistungsprodukt der Telekom Deutschland in Betracht kommen.

## **6. Ergebnis: Drei-Kriterien-Test für den regionalen Teilmarkt A weiterhin erfüllt**

Die obigen Erwägungen verdeutlichen, dass für den Teilmarkt A (Städte mit über 60.000 Einwohnern) der Drei-Kriterien-Test ebenso wie im Teilmarkt B (Gemeinden mit weniger als 60.000 Einwohnern) erfüllt ist

### **1. Erhebliche Marktzutrittschranken**

Wie in Abschnitt 5 aufgezeigt, bestehen erhebliche Marktzutrittschranken für potenzielle Layer-3-Vorleistungsanbieter auf Basis der Erschließung von BNG der Telekom Deutschland (s. Abschnitt 5). Gleiches gilt erst recht für potentielle Anbieter von Layer-3-Vorleistungsprodukten auf HFC-Basis. Der Aufbau entsprechender Kabelnetze wäre ebenfalls mit erheblichen Investitionen verbunden. Damit bestehen auch in Teilmarkt A beträchtliche und anhaltende Marktzutrittschranken.

### **2. Keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb**

In Abschnitt 4 wurde aufgezeigt, dass von den Kabelnetzbetreibern kein Wettbewerbsdruck auf die Vorleistungsprodukte der Telekom Deutschland ausgeht und auch perspektivisch nicht erkennbar ist, dass sich hier wirksamer Wettbewerb entwickeln wird. Mit Blick auf andere Technologien, insbesondere Layer-

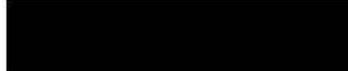
2-basierte Layer-3-Vorleistungsangebote ist festzuhalten, dass aufgrund der Marktzutrittschranken überhaupt keine Angebote vorhanden sind, welche (theoretisch) Wettbewerbsdruck auf die Layer-3-Vorleistungsangebote der Telekom Deutschland ausüben könnten. Insofern ist auf dem Teilmarkt A keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu verzeichnen.

3. Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend

Angesichts des Befunds, dass sich die Wettbewerbssituation in den regionalen Teilmärkten A und B nicht strukturell unterschiedlich darstellt, gelten bezüglich der Frage, inwiefern die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichend ist, für Teilmarkt A die gleichen Überlegungen wie die in Kapitel 10.3.2.3 dargestellten Erwägungen zu Teilmarkt B. Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbs ist somit auch für Teilmarkt A nicht ausreichend.

Damit ist der Drei-Kriterien Test für Teilmarkt A – ebenso wie für Teilmarkt B – kumulativ erfüllt, so dass Regulierungsbedürftigkeit nachgewiesen ist. Insofern sollte der Konsultationsentwurf dahingehend modifiziert werden, dass festgestellt wird, dass die Telekom Deutschland auch in Städten über 60.000 Einwohnern und damit deutschlandweit über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

Mit freundlichen Grüßen



VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

**Bundesnetzagentur**  
Dienststellen 120b / 124d  
Postfach 8001  
53105 Bonn

Ansprechpartner

██████████

E-Mail

██████████

Fax

██████████

Telefon

██████████

Datum

24.09.2020

**BK 1-20/004**

**Veröffentlichung eines Konsultationsentwurfes zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend Markt Nr. 3b**

hier: Stellungnahme des VATM (ohne BuG)

Sehr geehrte Frau Marquier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat einen Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3b der Märkte-Empfehlung) veröffentlicht und zur Konsultation gestellt.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten („VATM“) bedankt sich für die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Kommentierung und nimmt für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt Stellung:

## 1. Allgemein

Mit Sorge beobachten wir, dass die anstehenden Regulierungsschritte der BNetzA scheinbar stark von dem Anliegen geprägt sind, der Telekom als Betroffener möglichst viel Flexibilität durch Lockerung der Regulierungsvorgaben im Kupferbereich zu ermöglichen. Wir hoffen sehr, dass diese Entwicklung nicht durch die anhaltende Forderung der Telekom nach Regulierungserleichterungen bei Kupfernetzen verstärkt wird, die als Bedingung für die anstehenden Investitionen in die FTTH-Glasfasernetze des Unternehmens erhoben worden ist. Trotzdem stellen wir eine Entkopplung der Behördenpraxis und der tatsächlichen Marktentwicklung fest, die zu Verwerfungen im Markt führen kann und wird. Aktuell und kommend sehen wir strategische Preiserhöhungen der Telekom für die kupferbasierten Vorleistungen TAL und Bitstrom, die sich nur durchsetzen lassen, wenn weiterhin nicht ausreichend Wettbewerbsdruck vorhanden ist.

## 2. Verknüpfung Bitstrom Layer 2 mit Bitstrom Layer 3 fehlerhaft

Voraussetzung für die Deregulierung des Bitstrom Layer 3 ist das Angebot eines Bitstrom Layer 2 durch die Telekom. Hintergrund ist die Annahme, dass Nachfrager eines Bitstrom Layer 2 gleichzeitig potentielle Anbieter auf dem Markt 3b sind und sich dort das Wettbewerbsfeld vergrößert.

Dieser für die Rechtfertigung der Deregulierung mitunter maßgeblichen Annahme möchten wir mit Blick auf die Entgeltdiskussionen zum Bitstrom Layer 2 entgegentreten. Der Nachfrager eines Bitstrom Layer 2 ist tatsächlich kaum in der Lage, wettbewerbsfähige Angebote auf einen Bitstrom Layer 3 anzubieten, da das genehmigte Entgeltregime die notwendigen Spielräume nicht gewährt. Die von der Beschlusskammer durchgeführten Kosten-Kosten-Scheren Berechnungen zeigen, dass die Verarbeitungskosten zur Realisierung eines IP-Bitstrom Produkts (Layer 3) nicht mit der zur Verfügung Marge – resultierend aus dem Bitstrom Layer 2 Entgelt und dem korrespondierenden Marktpreis der Telekom-Retail-Produkte – abzudecken sind. Wir regen daher eine detaillierte Prüfung aller preissetzenden Parameter im Kontext Layer 2/Layer 3 an, um eine Deregulierung hier auch rechtfertigen zu können.

Vor dem Hintergrund des oben Ausgeführten ist dies nach unserer Einschätzung bei der vorliegenden Analyse eben nicht erfolgt. Wichtige Erkenntnisse wird hier auch das anstehende Entgeltgenehmigungsverfahren der Beschlusskammer 3 zu den monatlichen Überlassungsentgelten für den Bitstrom Layer 2 Anschluss bieten.

### 3. Betrachtung regionaler Unterschiede – Methodik

Die BNetzA hält bei ihrer Beurteilung der Greenfield-Marktanteile fest, dass alle Städte mit weniger als 60.000 Einwohnern im Durchschnitt einen Marktanteil der Telekom von über 40%, und alle Städte über 60.000 Einwohnern durchschnittliche Marktanteile der Telekom unterhalb von 40% aufweisen.

Wir kritisieren, dass auf eine pauschale Durchschnittsbetrachtung der Marktanteile abgestellt wird, die das Risiko beinhaltet, dass die tatsächlich vorherrschenden Marktverhältnisse verzerrt werden. Insbesondere im Hinblick auf den Markt mit Städten von über 60.000 Einwohnern wonach 10% der Städte ab 60.000 Einwohnern mit geschätzt 3 Mio. Einwohnern bzw. 1,6 Mio. Haushalten (Greenfield-) Marktanteile der Telekom von über 50% aufweisen. Wir halten es für bedenklich, dass mehrere Millionen Anschlüsse pauschal und ohne genaue Betrachtung einem nicht regulierungsbedürftigen Markt zugeordnet werden. Der Konsultationsentwurf verkürzt bzw. verzerrt die wettbewerblichen Untersuchungen der Gebiete durch Durchschnittsbildungen, indem er gerade keine nähere Analyse solcher Städte durchführt, die für sich betrachtet einen Telekom-Marktanteil (nach Umverteilung) von über 40% aufweisen, obwohl für diese eine Marktbeherrschungsvermutung begründet ist.

Das gilt erst recht für die 10% der Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen die Telekom (nach Umverteilung) über 50% der Marktanteile hält. Notwendig ist es daher, jedenfalls alle Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen der Telekom-Marktanteil (nach Umverteilung) die 40%-Grenze überschreitet, anhand weiterer Kriterien zu untersuchen, um die Marktbeherrschungsvermutung konkret zu bestätigen oder konkret zu widerlegen. Städte mit einem Marktanteil der Telekom (nach Umverteilung) von mehr als 50% sind aus dem Markt A herauszunehmen und dem regulierungsbedürftigen Markt B zuzuordnen, soweit nicht die BNetzA konkrete Gegenbeweise für eine fehlende Marktbeherrschung anführen kann.

Neben der Marktanteilsbetrachtung mit Durchschnittswerten ist der Konsultationsentwurf auch hinsichtlich der angesetzten Anzahl der Anbieter in Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern zu hinterfragen. Der Entwurf setzt voraus, dass drei Anbieter (Telekom plus zwei weitere) in einem Gebiet tätig sein müssen, um von hinreichend homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgehen zu können. Bei den Städten ab 60.000 Einwohnern sei dieses Kriterium laut Konsultationsentwurf aber immer erfüllt. Der Entwurf hält es insoweit für ausreichend, wenn in diesen Gebieten zumindest ein Bitstrom Layer-2 Produkt der Telekom verfügbar ist, auf dessen Grundlage dann gerade die großen (Layer-2-bitstrombasierten) Anbieter wie 1&1 und Vodafone Endkundenprodukte anbieten und damit Wettbewerbsdruck (potenziell) ausüben könnten.

Diese Betrachtung stellt auf das bloße Vorhandensein der von der Telekom festgelegten 899 BNG abstellt, nicht hingegen auf die konkrete Erschließung dieser BNG durch die Zugangsnachfrager. Dabei wird ausgeblendet, dass kein Wettbewerber alle 899 BNG-Standorte erschlossen hat und dies auch aus ökonomischen Gründen im Prognosezeitraum voraussichtlich nicht geschehen wird. Richtig wäre ein Abstellen auf die Zahl derjenigen BNG, welche tatsächlich von Wettbewerbern erschlossen worden sind. So kann kein Wettbewerber alle der zirka 16,6 Mio. Haushalte der 145 Städte über einen Bitstrom Layer 2 versorgen.

Zum anderen beruht die Anbietereigenschaft auch bei konkret von einem Wettbewerber erschlossenen BNG nicht auf nachhaltigem, infrastrukturbasiertem Wettbewerb. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass der Bitstrom Layer 2 ein aktives Vorleistungsprodukt der Telekom ist, das kaum eigene Wertschöpfung beim Nachfrager zulässt. Die Entwicklung ist im Wesentlichen Ergebnis der Vectoring-Entscheidung der BNetzA, daher regulierungsinduziert, nicht die Folge eines Wettbewerbsprozesses und der Grad der Abhängigkeit von der Telekom-Infrastruktur ist bereits so groß, dass die darüber von Wettbewerbern angebotenen Endkundenanschlüsse der Telekom selbst zuzuordnen sind, siehe auch die jährliche VATM-Marktanalyse. Stattdessen sollte von einem nachhaltigen Wettbewerb nur ausgegangen werden, wenn der Wettbewerbsdruck auf der Basis eines Layer-2 Bitstromprodukts durch die Verfügbarkeit alternativer Infrastruktur in nennenswertem Umfang entsteht und entsprechend belegt werden kann. Diesen Aspekt berücksichtigt der Analyseentwurf allerdings nicht.

#### **4. Auswirkungen fortschreitender Deregulierung auf das Geschäftskundensegment**

Die besonderen Umstände des Geschäftskundensegments und deren Bedarf nach flächendeckenden Vorleistungsprodukten der Telekom werden im Analyseentwurf der BNetzA nicht ausreichend berücksichtigt.

Geschäftskunden fragen ein breites Spektrum an elektronischen Kommunikationsdiensten mit hohen Qualitäts- und Sicherheitsansprüchen nach. Diese Dienste sollen aus Sicht des Geschäftskunden möglichst aus einer Hand erbracht werden. Bei Unternehmen, die über mehrere Standorte verteilt tätig sind, werden elektronische Kommunikationsdienste außerdem häufig im geographischen Bündel nachgefragt. Von zentraler Bedeutung sind im Geschäftskundenmarkt daher Lösungen zur Standortvernetzung. Ohne sie sind die zunehmende Vernetzung schlicht nicht darstellbar. Diese sind insbesondere, aber nicht ausschließlich, für Unternehmen mit einer hohen Zahl an Filialbetrieben relevant, die flächendeckend auch außerhalb der Ballungsräume ansässig sind.

Für Geschäftskundenangebote alternativer Wettbewerber spielt es in der Folge eine wichtige Rolle, auf welche bundesweit verfügbaren Vorleistungen sie zurückgreifen können. Neben Zuführungsleistungen aus öffentlichen Festnetzen, sind weitere regulierte Vorleistungen wie z.B. die entbündelte TAL, Bitstrom und Mietleitungen wichtige Voraussetzungen für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten.

Die aktuellen Bitstromvorleistungsdienste auf Layer 3-Basis sind zwar allenfalls für Geschäftskunden ohne besondere Ansprüche an die Qualität geeignet, weil sie qualitativ nicht ausreichend sind, um z.B. die besonderen Anforderungen von Geschäftskunden an Sprachtelefondienste abzudecken. Trotzdem stellt eine Vorleistung auf Basis Bitstrom Layer 3 im für den Geschäftskundenanbieter zur Verfügung stehenden (Vorleistungs-) Produktmix eine wesentliche Säule dar, die sich heute als nicht verzichtbar erweist.

So trägt der Verweis auf ein mittlerweile flächendeckend zur Verfügung stehendes Vorleistungsprodukt der Telekom auf Basis des Bitstrom Layer 2 für die Anbieter von Geschäftskundenlösungen nicht. Die Nutzung der entbündelten TAL und auch von Bitstrom ist seit jeher mit hohen fixen Erschließungskosten verbunden. Es ist daher schwierig, auf der Basis von TAL oder Bitstrom wettbewerbsfähige Geschäftskundendienste anzubieten, es sei denn, es ist möglich, durch einen entsprechend großen Kundenstamm Größenvorteile auszunutzen. Für Wettbewerber mit alleinigem Fokus auf Geschäftskundenangeboten ist die Realisation solcher Skaleneffekte nur sehr begrenzt bis kaum möglich. Selbst Unternehmen, die auch im Privatkundensegment Dienste anbieten und hierbei eine große geographische Abdeckung haben, ist es in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte nicht möglich, ein Angebot auf Basis der TAL oder Bitstrom-Vorleistungsdiensten wirtschaftlich zu erbringen, da dort häufig die Privatkundennachfrage nicht ausreicht. Dies trifft im besonderen Maße auf Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 2-Basis zu, denn diese werden auf einer niedrigeren Aggregationsstufe als Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 3 Basis übergeben. Dem entsprechend sind mehr Übergabepunkte auf Layer 2 Basis notwendig, was für einen (reinen) Geschäftskundenanbieter keine wirtschaftliche Option darstellt.

Hinzu kommt, dass spezialisierte Geschäftskundenanbieter beim Einkauf von Bitstrom Layer 2 gegenüber vollintegrierten Anbietern aufgrund des Kontingentmodells der Telekom über relative Nachteile bei den Einkaufskonditionen verfügen. Das Kontingentmodell, welches sich aus einer absatzunabhängigen Upfront-Zahlung sowie einem vergleichsweise niedrigen monatlichen Überlassungspreis zusammensetzt, hat zur Folge, dass Nachfrager durch einen schnelleren Hochlauf (schnellere und höhere Penetration) ihre Durchschnittskosten pro Anschluss entsprechend absenken konnten. Da Geschäftskundenanbieter jedoch üblicherweise nur geringe Stückzahlen an Leitungen je Kontingentregion abnehmen, kommt dieses Modell für sie nicht in Betracht, weswegen sie zu deutlich schlechteren Konditionen Einzelleitungen abnehmen müssen.

Geschäftskundenangebote, die geographische und/oder Dienstebündel umfassen oder die in ländlichen Gebieten erbracht werden müssen, sind für Wettbewerber nicht darstellbar, wenn sie nicht auf die derzeit verfügbaren regulierten Vorleistungen zurückgreifen können. Zu dem oben angesprochen (Vorleistungs-) Produktmix zählen aktuell sowohl bestehende regulierte Zugangsmöglichkeiten (Zugang zur entbündelten TAL, Layer 2 und 3 Bitstrom-Produkte, „herkömmliche“ Mietleitungen mit SDH- und Ethernet-over-SDH-basierten Schnittstellen, native Ethernet-Mietleitungen, VPN-Verbindungen sowie ein High Level-, geschäftskundenfähiger Ethernet-Bitstrom. Ebenso relevant für Geschäftskundenangebote ist ein Zugang zu passiver Infrastruktur der Telekom im Rahmen der SMP-Regulierung, also zu deren bereits seit geraumer Zeit abbeschriebenen Leerrohr-Infrastruktur. Der VATM vertritt diesbezüglich eine differenzierte Sichtweise, je nachdem ob es sich um (passive) Bestandsnetze oder neu errichtete Infrastrukturen für den Glasfaserausbau handelt. Ein bloßer Annex-Zugang im Zusammenhang mit der Erschließung eines Telekom-Kabelverzweigers ist für die Bedarfe des Marktes, speziell der Geschäftskundenanbieter, jedenfalls unzureichend. Für bestimmte, sehr anspruchsvolle Geschäftskunden- und Carriervorleistungen können auch entbündelte Glasfaservorleistungen (dark fibre) geboten sein; in diesem Fall ist eine kapazitätsorientierte Bepreisung zu prüfen. Aber auch Vorleistungen auf freiwilliger Basis sind für Geschäftskundenanbieter unverzichtbar und ergänzen das (regulierte) Vorleistungsportfolio.

Die Marktsituation in Deutschland zeigt seit Jahren, dass der Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten schwächer ist als bei Privatkunden. Unabhängig von der Unternehmensgröße und –branche liegen die Marktanteile der Telekom – soweit messbar und bezifferbar - durchweg deutlich über 50%. In der Konsequenz wäre es für den Wettbewerb umso gravierender, wenn Vorleistungen wie der Bitstrom Layer 3, die notwendig sind, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten abzusichern, in der zukünftigen Regulierung in so großem Umfang wegfallen. Dadurch, dass bei fehlenden Vorleistungen die Bündelleistungen nicht mehr bereitgestellt werden können, wird ein Teil des Marktpotenzials für Anbieter von Geschäftskundendiensten wegbrechen und sich damit negativ auf den Wettbewerb auf Endkundenebene auswirken.

Ausführlich werden die Anforderungen von wettbewerblichen Geschäftskundenanbietern in der vom VATM beauftragten Studie des WIK mit dem Titel „Gesamtwirtschaftlichen Relevanz und Anforderungen des Geschäftskundensegments“ beleuchtet, auf deren Ergebnisse wir weiterhin verweisen.<sup>1</sup>

Wir fordern die BNetzA erneut auf, sich nach dem Vorbild anderer Regulierungsbehörden wie der französischen ARCEP ein transparenteres Bild über die Marktverhältnisse im Geschäftskundensegment und die maßgeblichen Parameter, die die dortigen Wettbewerbsverhältnisse beeinflussen, zu verschaffen.



Dem VATM gehören die größten deutschen Wettbewerbsunternehmen im Telekommunikationsmarkt an, aber auch regional anbietende Netzbetreiber, TK-Diensteanbieter sowie zahlreiche innovative Technologie- und Serviceanbieter. Als führender deutscher Telekommunikationsverband steht er für die mit Abstand meisten Kundenbeziehungen im Markt. Seine Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von mehr als 74 Mrd. Euro vorgenommen. Sie investieren auch mit großem Abstand am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser.

<sup>1</sup> Öffentlich online abrufbar unter: <https://www.wik.org/veroeffentlichungen/studien/weitere-seiten/2018-vatm-geschaeftskundensegment>



## **Stellungnahme von Vodafone zum Konsultationsentwurf der BNetzA vom 20.08.2020 für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (BK1-20/004)**

Der Konsultationsentwurf gelangt zu dem Ergebnis, der Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang bestehe in räumlicher Hinsicht aus zwei getrennten Märkten. Der Markt A umfasse alle Städte mit mehr als 60.000 Einwohnern, wohingegen der Markt B aus allen Städten mit weniger als 60.000 Einwohnern, einschließlich der dünn besiedelten Gebiete, bestehe. Da der Markt A jedenfalls die längerfristige Tendenz zu wirksamem Wettbewerb aufweise, sei er anders als der Markt B nicht regulierungsbedürftig. Demnach unterlägen Layer-3 Bitstromprodukte der Telekom in 145 Städten mit insgesamt 31 Mio. Einwohnern<sup>1</sup> mit Inkrafttreten einer auf dieser Marktfestlegung beruhenden Regulierungsverfügung keiner Regulierung mehr.

Das Ergebnis dieser räumlichen Marktabgrenzung basiert auf einer Greenfield-Betrachtung, wonach Städte mit mehr als 60.000 Einwohnern in sich homogene Wettbewerbsbedingungen aufwiesen, die sich von den Wettbewerbsbedingungen der Städte unterhalb dieser Einwohnerzahl unterschieden. Die Bewertung der (unterschiedlichen) Wettbewerbsbedingungen fußt auf der Analyse von vier Kriterien, und zwar:

- i) den (Greenfield-) Marktanteilen,
- ii) der Anzahl der Anbieter,
- iii) der Größe der BNG-Standorte
- iv) sowie einer ggf. regional unterschiedlichen Preissetzung auf dem Endkunden- und Vorleistungsmarkt.

Laut Konsultationsentwurf sind für den ganz überwiegenden Teil der Anbieter die Preise insbesondere im Endkundenmarkt einheitlich in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen und auch im Vergleich der Anbieter. Deshalb können auf Grund des letztgenannten Kriteriums jedoch keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen unterstellt werden.

---

<sup>1</sup> Nach unseren Erkenntnissen entspricht das ca. 16,6 Mio. Haushalten.



Im Ausgangspunkt zutreffend geht der Konsultationsentwurf davon aus, dass Gebiete einen räumlich relevanten Markt darstellen, wenn und soweit die Wettbewerbsbedingungen für Angebot und Nachfrage der zum sachlichen Markt gehörenden Produkte dort hinreichend homogen sind und sich von Nachbargebieten erheblich unterscheiden.

Der im Konsultationsentwurf dargestellten regionalen Analyse der Wettbewerbsbedingungen liegen die Daten der mittel- und dichtbesiedelten Gemeinden in Deutschland zugrunde („Untersuchungscluster“). Damit werden rund 47% aller 11.092 Gemeinden erfasst, die wiederum rund 90% der Haushalte in Deutschland abdecken. Innerhalb des Untersuchungsclusters wird dann – verkürzt ausgedrückt – in einem ersten Schritt analysiert, welche Endkundenanschlüsse bei einem Hinwegdenken der Regulierung nicht mehr bedient werden könnten und daher auf Anbieter des Vorleistungsmarktes 3a (insb. Layer-2 Bitstrom) umverteilt werden müssten. In einem zweiten Schritt werden diese Endkundenanschlüsse dann nach bestimmten Kriterien anderen Unternehmen zugeschlüsselt, wobei zusätzlich in einem Extremszenario alle Anschlüsse der TDG zugeordnet werden. Das Untersuchungscluster ist aus unserer Sicht hinreichend genug und nicht zu beanstanden.

In Übereinstimmung mit den Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (2018/C 159/01 – „Leitlinien 2018“), wonach eine Marktbeherrschung unwahrscheinlich ist, wenn ein Unternehmen weniger als 40 % des relevanten Marktes einnimmt, legt die Analyse gemäß Konsultationsentwurf diese Grenze als Maßstab an. Sie kommt für die Greenfield-Marktanteile nach Umverteilung zu dem Ergebnis, dass alle Städte unterhalb von 60.000 Einwohnern im Durchschnitt einen Marktanteil der TDG von über 40%, und alle Städte über 60.000 Einwohnern „durchschnittliche Marktanteile der TDG unterhalb von 40% [aufweisen].“

Die 40%-Grenze anzusetzen, erscheint uns zwar im Grundsatz nachvollziehbar und rechtlich sachgerecht, zumal auch das GWB ab 40% Marktanteil eine marktbeherrschende Stellung (widerlegbar) vermutet. Allerdings ist es verfehlt, auf eine schlichte Durchschnittsbetrachtung der Marktanteile abzustellen, weil so die real wirkenden Marktkräfte nicht richtig und nur verzerrt abgebildet werden. Dies gilt vor allem für den so bezeichneten Markt A von Städten über 60.000 Einwohnern. Gemäß Konsultationsentwurf liegt der 90%-Perzentilwert in den Einwohnergrößenklassen ab 60.000 Einwohnern stets „unterhalb der 50%-(Marktanteils)Schwelle“. Demnach weisen 10% der Städte ab 60.000 Einwohnern mit geschätzt 3 Mio. Einwohnern bzw. 1,6 Mio. Haushalten (Greenfield-)



Marktanteile der TDG von über 50% auf. Ferner liegt eine nicht näher bezifferte Anzahl von Städten ab dieser Größenordnung – die Zahl an Einwohnern bzw. Haushalten dürfte mindestens noch einmal so hoch sein – bei einem TDG-Marktanteil<sup>2</sup> von zwischen 40-50%.

Es ist deshalb offenkundig nicht sachgerecht, geschätzt mindestens 3,5 Mio. Anschlüsse pauschal und ohne genaue Betrachtung weiterer Wettbewerbsparameter – insbesondere bei Marktanteilen zwischen 40% und 50% – einem nicht regulierungsbedürftigen Markt zuzuordnen.

Zum einen ist der Marktanteil eines Unternehmens ein (wenn auch wichtiger) Anhaltspunkt für die Bestimmung einer marktbeherrschenden Stellung.<sup>3</sup> Wenn die 40%-Marktanteilschwelle in einem räumlichen abgegrenzten Gebiet (hier: Städte ab 60.000 Einwohnern) überschritten wird und demnach eine Vermutung für eine marktbeherrschende Stellung streitet, dann muss das Gebiet jedenfalls näher untersucht und anhand der weiteren Kriterien erhärtet bzw. hinreichend festgestellt werden, ob die Marktbeherrschungsvermutung bestätigt wird oder widerlegt ist. Wenn die Kommission in den Leitlinien 2018 festhält, dass nach ihrer Erfahrung eine Marktbeherrschung unwahrscheinlich sei, wenn ein Unternehmen weniger als 40 % des relevanten Marktes einnehme, dann spricht das im Umkehrschluss recht eindeutig für die Wahrscheinlichkeit einer Marktbeherrschung bei Marktanteilen von über 40%. Der Konsultationsentwurf verkürzt bzw. verzerrt jedoch die wettbewerblichen Untersuchungen der Gebiete durch Durchschnittsbildungen, indem er gerade keine nähere Analyse solcher Städte durchführt, die für sich betrachtet einen TDG Marktanteil (nach Umverteilung) von über 40% aufweisen, obwohl für diese die Marktbeherrschungsvermutung zweifellos begründet ist. Eine solche Vorgehensweise ist wegen unzureichender Sachverhaltsaufklärung rechtsfehlerhaft<sup>4</sup>.

Das gilt erst recht für die 10% der Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen die TDG (nach Umverteilung) über 50% der Marktanteile hält. Dort ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit von Marktbeherrschung auszugehen. Insoweit besteht, wie der Konsultationsentwurf auch völlig richtig anführt, nach der EuGH Rechtsprechung sogar ein Beweis für eine marktbeherrschende Stellung, so dass sogar – weitergehend – ein konkreter Gegenbeweis für das Fehlen einer Marktbeherrschung erforderlich und von der BNetzA zu führen wäre. Dies ist jedoch im Konsultationsentwurf weder untersucht noch für einzelnen Städte dargelegt worden.

---

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich auch nicht um das Extremszenario, sondern um das von der BNetzA für sachgerecht erachtete Szenario, umzuverteilende Anschlüsse auch Wettbewerbsunternehmen der TDG nach bestimmten Kriterien zuzuteilen.

<sup>3</sup> Siehe nur den nicht abschließenden Kriterienkatalog in § 18 Abs. 3 GWB.

<sup>4</sup> Das gilt entsprechend auch für Städte unter 60.000 Einwohnern, denn es „kann jedoch besondere Fälle auch unterhalb dieser Schwelle geben, in denen Wettbewerber nicht in der Lage sind, dem Verhalten eines marktbeherrschenden Unternehmens wirksame Schranken zu setzen.“ (Leitlinien 2018, FN 55).



Notwendig ist es daher, jedenfalls alle Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen der TDG-Marktanteil (nach Umverteilung) die 40%-Grenze überschreitet, anhand weiterer Kriterien zu untersuchen, um die Marktbeherrschungsvermutung konkret zu bestätigen oder konkret zu widerlegen. Städte mit einem Marktanteil der TDG (nach Umverteilung) von mehr als 50% sind aus dem Markt A herauszunehmen und dem regulierungsbedürftigen Markt B zuzuordnen, soweit nicht die BNetzA konkrete Gegenbeweise für eine fehlende Marktbeherrschung anführen kann.

Neben der durchschnittlichen Marktanteilsbetrachtung überzeugt der Konsultationsentwurf auch hinsichtlich der Anzahl der Anbieter in Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern nicht. Der Entwurf gelangt zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich drei Anbieter (TDG plus zwei weitere) in einem Gebiet tätig sein müssten, um von hinreichend homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgehen zu können, die sich von anderen Gebieten erheblich unterscheiden. Bei den Städten ab 60.000 Einwohnern sei dieses Kriterium laut Konsultationsentwurf aber immer erfüllt. Der Entwurf hält es insoweit für hinreichend, wenn in diesen Gebieten zumindest ein Layer-2 Bitstromprodukt der TDG grundsätzlich verfügbar ist, auf dessen Grundlage dann gerade die großen (Layer-2-bitstrombasierten) Anbieter wie 1&1 und Vodafone Endkundenprodukte anbieten und hinreichenden Wettbewerbsdruck (potenziell) ausüben könnten. Hinreichender Wettbewerbsdruck insbesondere auf den Endkundenmarkt kann jedoch nicht allein von regulierungsbedingtem (Layer-2) Wettbewerb ausgehen – schon gar nicht wenn dieser nur potenzieller und kein tatsächlicher Wettbewerb ist – und erfordert aus unserer Sicht in jedem Fall das Vorhandensein von mindestens einem unabhängigen, infrastrukturbasierendem Wettbewerber im Endkundenmarkt zusätzlich zu tatsächlichem (nicht nur potenziellem) Wettbewerb auf Basis des Layer-2 Vorleistungsangebotes der TDG.

Die im Konsultationsentwurf vorgenommene Betrachtung ist deshalb zu abstrakt, weil sie auf die von der TDG erschlossenen 899 BNG abstellt (wo grundsätzlich ein Layer-2 Bitstrom durch einen Zugangsnachfrager abgenommen werden könnte), nicht hingegen auf die konkrete Erschließung dieser BNG durch die Zugangsnachfrager und bezeichneten Wettbewerber. Sie übergeht die Tatsache, dass kein Wettbewerber alle BNG erschlossen hat und dies auch aus ökonomischen Gründen im Prognosezeitraum voraussichtlich nicht geschehen wird. Hier müsste die Anbieteranalyse darauf abstellen, welche BNG konkret von Wettbewerbern erschlossen sind. So kann Vodafone beispielsweise von den rund 16,6 Mio. Haushalten der 145 Städte **[BuGG]** Haushalte nur über das Layer-3 Bitstromprodukt versorgen, nicht aber über Layer-2 Bitstrom und schon gar nicht über das eigene Kabelnetz.



Zum anderen beruht die Anbietereigenschaft auch bei konkret von einem Wettbewerber erschlossenen BNG nicht auf nachhaltigem, infrastrukturbasierendem Wettbewerb. Das Layer-2 Bitstromprodukt ist ein aktives Vorleistungsprodukt der TDG, das im Vergleich zum ebenfalls regulierungsbedingtem TAL-basierten Wettbewerb einen um mehr als 50% höheren Wertschöpfungsanteil bei ihr belässt. Der Layer-2 basierte Wettbewerb ist rein regulierungsinduziert und deshalb von der Telekom sehr viel leichter steuerbar und kontrollierbar. Er ist demnach nicht Ergebnis eines echten Wettbewerbsprozesses. Der Grad der Abhängigkeit von der TDG-Infrastruktur ist bereits so groß, dass die darüber von Wettbewerbern angebotenen Endkundenanschlüsse wertungsmäßig der TDG zuzuordnen sind. Richtigerweise kann von einem nachhaltigen Wettbewerb nur dort ausgegangen werden, wo der Wettbewerbsdruck auf der Basis eines Layer-2 Bitstromprodukts durch die Verfügbarkeit alternativer Infrastruktur in nennenswertem Umfang abgestützt wird. Eine derartige Untersuchung ist der Marktanalyse jedoch nicht zu entnehmen.

#### Wir beantragen

1. alle Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen der TDG-Marktanteil (Greenfield-Marktanteile nach Umverteilung) die 40%-Grenze überschreitet, anhand weiterer Kriterien konkret zu untersuchen, um die Marktbeherrschungsvermutung zu bestätigen oder zu widerlegen,
2. alle Städte ab 60.000 Einwohnern, in denen der TDG-Marktanteil (Greenfield-Marktanteile nach Umverteilung) die 50%-Grenze überschreitet aus dem Markt A herauszunehmen, es sei denn, die BNetzA führt den Gegenbeweis für eine fehlende Marktbeherrschung,
3. Unternehmen, soweit sie Anschlüsse auf dem Endkundenmarkt auf Basis von Layer-2 Bitstrom der TDG realisieren, nicht als relevante Anbieter zu werten.

**Die Stellungnahme enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und ist nur für die BNetzA bestimmt!**

Vodafone GmbH  
September 2020