

MARKTREGULIERUNG
TELEKOMMUNIKATION

Eckpunkte

zum Verfahren Marktdefinition und
Marktanalyse Festnetzmassenmarkt



Bundesnetzagentur

Eckpunkte Marktdefinition und Marktanalyse zum Festnetzmassenmarkt

Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang

(Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 18. Dezember 2020)

Stand: Februar 2026

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 115

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-1140

Fax: +49 228 5482-2609

E-Mail: 115-Postfach@bnetza.de

1 Einleitung

Die Bundesnetzagentur überprüft derzeit turnusgemäß die Marktdefinition und -analyse nach §§ 10, 11, 15 TKG für Breitbandzugänge an festen Standorten und dem korrespondierenden Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang (Markt 1 der EU-Märkte-Empfehlung 2020).

Ziel ist es festzustellen, ob

- a) die derzeitige Definition der Märkte in sachlicher und/oder räumlicher Hinsicht weiterhin den Marktgegebenheiten entspricht,
- b) nach wie vor Regulierungsbedürftigkeit vorliegt und
- c) die beträchtliche Marktmacht der TDG fortbesteht.

Dabei ist der sich beschleunigenden Transformation der Telekommunikationslandschaft in Deutschland Rechnung zu tragen. Auch wenn Endkundenanschlüsse noch immer überwiegend auf Basis des ertüchtigten Kupfernetzes der TDG realisiert werden, werden die Märkte verstärkt durch den Ausbauwettbewerb der Glasfasernetze, sowohl durch alternative Netzbetreiber, als auch zunehmend durch die TDG, geprägt. Gleichzeitig schreiten die Aufrüstungen von HFC-Netzen voran.

Die Marktanalyse soll die Vorhersehbarkeit der Regulierung auch während dieser Transformationsphase gewährleisten und Planungssicherheit bei den beteiligten Akteuren schaffen. Es gilt dabei Nutzerinteressen und chancengleichen Wettbewerb zu wahren und gleichzeitig den Glasfasernetzausbau sowie die Nutzung von gigabitfähigen Netzen zu fördern.

Die nachfolgenden Eckpunkte der Präsidentenkammer legen den aktuellen Stand der Marktdefinition und -analyse von Markt 1 dar und stellen ihn zur Diskussion. Etwaige durch die zuständige Beschlusskammer 3 ggf. zu erlassende Abhilfemaßnahmen sind nicht Gegenstand der Eckpunkte.

2 Ausgangslage

Als Ausgangspunkt der derzeitigen Überprüfung des Marktes 1 dienen die Ergebnisse der aktuellen Festlegung (BK1/19-001), die als einheitlicher Verwaltungsakt mit der Regulierungsverfügung BK3i/19-20 vom 21.07.2022 ergangen ist.

Der sachlich relevante Endkundenmarkt für Breitbandanschlüsse im Festnetz umfasst demnach sämtliche Massenmarktprodukte über alle Bandbreiten auf Basis von

- xDSL (CuDA),
- Coax (HFC) und
- FttB/H.

Der korrespondierende sachliche Vorleistungsmarkt für lokal bereitgestellte Zugangsprodukte umfasst dabei insbesondere

- VULA-Produkte am Switch/BNG sowohl für xDSL-Netze, als auch für FttB/H-Netze,
- Kupfer-TAL und
- Glasfaser-TAL am ODF.

Aufgrund des indirekten Wettbewerbsdrucks von Kabelnetzen auf den Vorleistungsmarkt ist Markt 1 um HFC-Netze erweitert.

In räumlicher Hinsicht besteht bislang ein bundesweiter Markt auf Endkunden- und Vorleistungsebene.

Für den Markt 1 besteht aktuell eine Regulierungsbedürftigkeit und die TDG verfügt über beträchtliche Marktmacht.

3 Datenbasis der laufenden Analyse

Die laufende Marktanalyse basiert auf Auswertungen der über das TK-Meldeportal der Bundesnetzagentur jeweils jährlich zum Stichtag 30.06. erhobenen Marktdaten. Berücksichtigt wurden die Daten der Jahre 2023, 2024 und 2025.

Ausgewertet wurden Anschlussdaten differenziert nach Technologie, Bandbreite und Vorleistungsbezug sowie Preisinformationen. Zum Zweck der regionalen Betrachtung wurden zudem Endkundenanschlüsse differenziert nach Technologie und Vorleistungsbezug auf Postleitzahlenebene analysiert. Neben vermarkteten Anschlüssen wurde hierzu auch das Potenzial vollständig fertiggestellter Anschlüsse für alle relevanten Technologien verwendet.

Ergänzend wurde der im Frühjahr 2025 erhobene Textfragebogen zum gegenständlichen Endkunden- und Vorleistungsmarkt ausgewertet. Dieser adressiert wesentliche Fragen der Austauschbarkeit zwischen Produkten jeweils auf Endkunden- und Vorleistungsebene, sowie der Regulierungsbedürftigkeit.

Daneben wurden weitere öffentlich verfügbare Quellen über das Marktgeschehen sowie die gemäß § 10 Abs. 2 S. 6 TKG nutzbaren Erkenntnisse aus der zentralen Informationsstelle des Bundes herangezogen.

4 Eckpunkte der geplanten Festlegung

Im Folgenden werden die Eckpunkte der in Vorbereitung befindlichen Festlegung überblicksartig dargestellt. Dabei wird zwischen der sachlichen und der räumlichen Marktabgrenzung unterschieden. Die Erkenntnisse zu einer Regulierungsbedürftigkeit und dem etwaigen Vorliegen beträchtlicher Marktmacht werden im Abschnitt zu den jeweiligen räumlichen Teilmärkten dargestellt.

4.1 Sachliche Marktabgrenzung

Eckpunkt 1 - Anschlüsse auf Basis von xDSL, HFC und FttB/H bilden über alle Bandbreiten hinweg weiterhin einen einheitlichen sachlichen Markt.

Das Nachfrageverhalten belegt, dass Endkundenprodukte auf Basis von xDSL, HFC und FttB/H nach wie vor austauschbar sind. Endkunden richten ihre Kaufentscheidung primär nach dem Preis und wesentlichen Produkteigenschaften - wie insbesondere der Datenübertragungsrate -, nicht jedoch nach der zugrundeliegenden Technologie. Auch die Auswertung der erhobenen Preise bestätigt, dass alle drei Technologien demselben sachlichen Markt zuzuordnen sind.

Zwar setzt sich der Trend zu höheren Bandbreiten langsam fort. Allerdings bucht ein Großteil der Endkunden nach wie vor Produkte mit Datenübertragungsraten, die über alle drei Technologien realisiert werden können.

Zudem belegen die erhobenen Preise eine durchgehende Substitutionskette über alle Bandbreiten hinweg.

Auch auf der Vorleistungsebene ist keine grundlegende Änderung der Nachfrage festzustellen.

Massenmarktfähige Vorleistungsprodukte auf Basis von xDSL- und FttB/H-Infrastrukturen (VULA-Produkte am Switch/BNG für xDSL- und FttB/H-Netze, Kupfer-TAL und die Glasfaser-TAL am ODF in PtP-Bauweise) werden zum gleichen Zweck bezogen, d.h. zur Erstellung von Produkten für den nachgelagerten Endkundenmassenmarkt. Marktfähige, lokal bereitgestellte HFC-Vorleistungsprodukte sind auf dem Markt 1 nach wie vor nicht feststellbar. Gleichwohl bleibt die Marktdefinition für den lokal bereitgestellten Zugang wegen des hinreichend starken indirekten Wettbewerbsdrucks auf die Vorleistungsebene um HFC-Netze erweitert.

Aufgrund der durchgehenden Substitutionskette über alle Bandbreiten auf dem Endkundenmarkt ist derzeit noch von einem bandbreiteneinheitlichen Vorleistungsmarkt auszugehen.

Eckpunkt 2 - Physisch entbündelte Zugänge zur TAL am Faserverzweiger sind zusätzlich im Vorleistungsmarkt.

Anders als in der vorherigen Marktanalyse ist die physisch entbündelte Glasfaser-TAL am Faserverzweiger aufzunehmen. Derartige Vorleistungsprodukte dienen demselben Zweck wie die bisher bereits von der Marktdefinition umfassten Vorleistungsprodukte und werden mittlerweile im Markt angeboten und nachgefragt. Mit dem Produkt ist auch ein physisch entbundelter Zugang bei Teilnehmeranschlüssen in PtMP-Bauweise (GPON) möglich.

Eckpunkt 3 - Satellit, FWA und Mobilfunk sind weiterhin nicht Teil des sachlich relevanten Marktes.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Marktdefinition um drahtlose Technologien zu erweitern wäre. Angebote auf Basis von LEO-Satelliten haben die Bereitstellung von Breitbanddiensten mittels Satelliten zwar verändert. Wegen der grundlegend verschiedenen Qualitätseigenschaften sowie des in weiten Teilen stark differierenden Preis-Leistungs-Verhältnisses im Vergleich zu Festnetzprodukten kommt dieser Technologie aber bislang nur in besonders schlecht versorgten Gebieten Bedeutung zu. Ebenso spielen verschiedene verfügbare Lösungen für FWA lediglich als Nischenlösung eine Rolle. Auch Mobilfunkanschlüsse werden weiterhin ganz überwiegend nicht als Substitut nachgefragt, sondern komplementär zu Festnetzanschlüssen. Standortbezogene Mobilfunkanschlüsse orientieren sich im Hinblick auf die Produktgestaltung ebenfalls eher an klassischen Mobilfunkangeboten als an Festnetzprodukten.

4.2 Räumliche Marktabgrenzung, Regulierungsbedürftigkeit und SMP-Feststellung

Eckpunkt 4 - Ein bundesweiter räumlicher Markt ist nicht mehr feststellbar.

Der noch in der derzeit in Kraft befindlichen Marktfestlegung feststellbare bundesweite räumliche Markt ist nicht mehr gegeben. Der beschleunigte Glasfaserausbau hat zu einer höheren Verfügbarkeit alternativer Infrastrukturen geführt, die sich jedoch regional sehr stark unterscheidet. Die granulare Auswertung auf Postleitzahlenebene zeigt auch, dass Gebiete mit einer bereits höheren Verfügbarkeit alternativer Infrastrukturen (FttB/H- und/oder HFC-Netze) geografisch zusammenhängen können, aber nicht müssen.

Die Postleitzahlenebene stellt für die Bildung räumlicher Teilmärkte keine geeignete Bezugsgröße dar, da sie zu kleinteiligen und fragmentierten Märkten führen würde. Es zeigt sich jedoch, dass Kreise und kreisfreie Städte hinreichend große und zusammenhängende Gebiete darstellen, die dazu geeignet sind, die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen zu prüfen und räumliche Teilmärkte abzuleiten.

Die Abgrenzung räumlicher Teilmärkte richtet sich danach, ob

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

Eckpunkt 5 - Teilmarkt A umfasst wettbewerbliche Gebiete:

Ingolstadt, Köln, München und Wolfsburg

Der räumliche Teilmarkt A umfasst die kreisfreien Städte Ingolstadt, Köln, München und Wolfsburg. Diese haben gemein, dass neben dem Netz der TDG mindestens zwei weitere Anschlussnetze verfügbar sind, die einen Abdeckungsgrad von jeweils mindesten 60 % aufweisen. Dies ist in allen genannten Städten das HFC-Netz, insbesondere der Vodafone, sowie mindestens ein Glasfasernetz (Betreiber insbesondere COM-IN, NetCologne, M-net und WOBKOM). Die Greenfield-Marktanteile der TDG liegen in diesen Städten zugleich in einem eher niedrigen Bereich. Diese Gegebenheiten legen eine wettbewerbliche Struktur des Teilmarktes nahe. Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen der TDG und der M-net führt nicht zu anderen Schlussfolgerungen für die Wettbewerbssituation in München, da im Rahmen des vereinbarten Mehr-Betreiber-Modells zwei parallele Anschlussnetze entstehen.

Zwar ergibt die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests, dass beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken wegen der hohen Ausbaukosten und des beträchtlichen Zeitbedarfs beim Netzausbau sowie der damit verbundenen Risiken weiterhin vorhanden sind. Dennoch konnten diese im Zeitablauf in einem Ausmaß überwunden werden, das ausreicht, um auch in der Vorausschau einen tragfähigen, infrastrukturbasierten Wettbewerb in diesem Teilmarkt sicherzustellen. Grund hierfür ist, dass die hohe Präsenz alternativer Netzbetreiber es als unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass die TDG – auch bei voranschreitendem eigenen Glasfaserausbau – wieder eine Marktposition erreichen kann, die es ihr erlaubt sich in erheblichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern verhalten zu können. Der Teilmarkt tendiert somit innerhalb des relevanten Zeitraums zu wirksamem Wettbewerb und ist also nicht mehr regulierungsbedürftig. Für diesen Teilmarkt erübrigt sich damit eine Überprüfung auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.

Eckpunkt 6 - Teilmarkt B umfasst regulierungsbedürftige Gebiete ohne SMP-Feststellung:

Kreis Segeberg

Der räumliche Teilmarkt B umfasst derzeit ausschließlich den Kreis Segeberg. In diesem Kreis sind alternative Anschlussnetze mehrerer Netzbetreiber vorhanden (insbesondere Vodafone, wilhelm.tel, SWN, Deutsche Glasfaser), deren Abdeckungsgrade für sich genommen nicht besonders hoch sind. Da diese Netze zudem überwiegend nicht parallel zueinander liegen, kann nicht von einer grundsätzlich wettbewerblichen Anbieterstruktur ausgegangen werden. Im Ergebnis erreichen weder das alternative FttB/H- noch das HFC-Netz einen Abdeckungsgrad von 60%. Nichtsdestotrotz ist die Präsenz alternativer Netzbetreiber so hoch, dass

sie zu relativ niedrigen Greenfield-Marktanteile der TDG führt. Die Vermarktungserfolge der alternativen Netzbetreiber sind auch so erheblich, dass es unwahrscheinlich ist, dass die TDG im Zeitablauf in einem erheblichen Maße Marktanteile zurückgewinnen kann.

Der Drei-Kriterien-Test ist in Teilmarkt B allerdings weiterhin erfüllt. Die hohen Ausbaurkosten und der beträchtliche Zeitbedarf beim Netzausbau sowie die damit verbundenen Risiken sprechen dafür, dass beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken weiterhin vorhanden sind. Das Ausmaß an Infrastrukturwettbewerb reicht zudem nicht aus, um festzustellen, dass der Markt im Betrachtungszeitraum zu Wettbewerb tendiert. Grund hierfür ist, dass Endkunden überwiegend nur Angebote auf Basis der Infrastruktur der TDG und – anders als bei Teilmarkt A – zusätzlich lediglich eines einzigen alternativen Netzes zur Verfügung stehen. Zugleich ist nicht auszuschließen, dass die TDG längerfristig in solchen Gebieten teilweise selbst zum Vorleistungsnachfrager wird oder sich aus dem Markt zurückzieht, sofern sie ihr Kupfernetz abschaltet. Dies würde die Präsenz paralleler Infrastrukturen nochmal zusätzlich erheblich einschränken. Die Existenz von Marktzutrittsschranken und mangelnder Tendenz zum Wettbewerb, sprechen dafür, dass die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts weder ausreichend noch angemessen ist, sodass die Möglichkeit einer wirksamen Vorabregulierung fortbestehen muss. Folglich besteht im räumlichen Teilmarkt B weiterhin Regulierungsbedarf.

Die Greenfield-Marktanteile sprechen hier nicht mehr für eine beträchtliche Marktmacht der TDG. Zudem verfügt auch keiner der alternativen Netzbetreiber über eine derartige Marktstellung. Der Teilmarkt kommt aber im besonderen Maße für symmetrische Instrumente, z.B. einer Untersuchung nach § 22 TKG, in Betracht, sofern wirksame, diskriminierungsfreie Open Access Angebote nicht ausreichend sein sollten, die Wahlfreiheit für Endkunden dauerhaft sicherzustellen. Dies bedeutet indes nicht, dass nicht auch Anwendungsfälle für eine symmetrische Regulierung nach § 22 TKG in anderen Teilmärkten – soweit erforderlich – in Betracht kommen könnten.

***Eckpunkt 7 - Teilmarkt C umfasst regulierungsbedürftige Gebiete mit SMP-Feststellung der TDG:
Restliches Bundesgebiet***

Der räumliche Teilmarkt C umfasst das übrige Bundesgebiet. Die Präsenz von zwei alternativen Anschlussnetzen neben dem Netz der TDG mit entsprechendem Abdeckungsgrad von mindestens 60% ist dort auf Kreisebene nicht gegeben. Zwar hat der Abdeckungsgrad auch in Teilen dieser Gebiete zugenommen. Sie ist aber noch immer stark begrenzt und räumlich noch zu wenig zusammenhängend. Im Zusammenspiel mit den zu beobachtenden Greenfield-Marktanteilen spricht dies nicht für eine wettbewerbliche Marktsituation.

Der Drei-Kriterien-Test ist in Teilmarkt C weiterhin erfüllt. Beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken sind weiterhin vorhanden, was sich in dem nur schleppenden Ausbau alternativer Anschlussnetze äußert. Auch das bisher erzielte Ausmaß des Infrastrukturwettbewerbs reicht nicht aus, um im Betrachtungszeitraum eine Tendenz zum Wettbewerb erkennen zu können. In diesem Teilmarkt weist die TDG auch perspektivisch noch anhaltend hohe Marktanteile auf. Auch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist nicht ausreichend, um dem damit verbundenen strukturellen Wettbewerbsproblem angemessen zu begegnen, sodass Teilmarkt C regulierungsbedürftig ist.

Die hohen Greenfield-Marktanteile der TDG im Teilmarkt C legen die Annahme des Vorliegens einer marktmächtigen Stellung nahe. Da der Zubau neuer Glasfasernetze der TDG den Ausbau aller Wettbewerber

gemeinsam zahlenmäßig übersteigt, ist davon auszugehen, dass sie ihre starke Marktposition halten und in gewissem Maße auf das Glasfasersegment ausdehnen kann. Verbunden mit der hohen Finanzkraft und Vermarktungsstärke ist festzustellen, dass die TDG sich in diesem Teilmarkt weiterhin in erheblichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endkunden verhalten kann und damit über beträchtliche Marktmacht verfügt.

5 Weiteres Vorgehen

Die vorliegenden Eckpunkte werden in einem **öffentlichen Termin am 16.03.2026** vorgestellt und zur Diskussion gestellt.

Im Anschluss haben die Marktteilnehmer ergänzend die Möglichkeit bis zum **23.03.2026** ihre vorgebrachten Punkte schriftlich in den Diskussionsprozess einzubringen.

Ziel ist es, ein erstes Feedback des Marktes zu den vorgestellten Eckpunkten einzuholen. Es handelt sich **nicht** um einen vorgezogenen Konsultationsprozess.

In der Folge soll auf Basis der hier dargestellten Eckpunkte unter Berücksichtigung der Diskussionsbeiträge der förmliche Entwurf der Marktanalyse und Marktfestlegung fertiggestellt und konsultiert werden.

Abkürzungsverzeichnis

BNG	Broadband Network Gateway
COM-IN	COM-IN Telekommunikations GmbH
CuDA	Kupfer-Doppelader
Deutsche Glasfaser	Deutsche Glasfaser Holding GmbH
DSL	Digital Subscriber Line
EU	Europäische Union
FttB/H	Fiber to the Building/Home
FWA	Fixed Wireless Access
GPON	Gigabit Passive Optical Network
HFC	Hybrid Fiber Coax
LEO	Low Earth Orbit
M-net	M-net Telekommunikations GmbH
NetCologne	NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH
ODF	Optical Distribution Frame
PtMP	Point to Multi-Point
SMP	Significant Market Power
SWN	SWN Stadtwerke Neumünster Beteiligungen GmbH
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TDG	Telekom Deutschland GmbH
TKG	Telekommunikationsgesetz
Vodafone	Vodafone GmbH
VULA	Virtual Unbundled Local Access
wilhelm.tel	wilhelm.tel GmbH
WOBCOM	WOBCOM GmbH



bundesnetzagentur.de

-  x.com/BNetzA
-  social.bund.de/@bnetza
-  youtube.com/BNetzA