

# *Bericht*

---

Abschlussbericht der Monitoring-  
stelle sowie Ergebnisbericht der  
Beschlusskammer 3 zum Doppel-  
ausbau



Bundesnetzagentur

**Abschlussbericht der Monitoringstelle  
sowie Ergebnisbericht der  
Beschlusskammer 3 zum  
Doppelausbau**

Bonn, 30. Juli 2025

## Inhaltsverzeichnis

Teil I: Update der Monitoringstelle.....	7
1 Gang der Untersuchungen der Monitoringstelle.....	8
1.1 Weiterführung des Monitorings .....	8
1.2 Datenstand und statistische Informationen .....	9
1.3 Einholung weitergehender Informationen.....	14
2 Ergebnisse der Analyse der Monitoringstelle .....	17
2.1 Fokus der Analyse .....	17
2.2 Qualität und Verwertbarkeit der Meldungen .....	18
2.3 Datenbasis und Systematik der Ergebnisdarstellung .....	19
2.4 Cluster 1: Fälle mit Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen.....	20
2.4.1 Erkenntnisse bezüglich der vorrangig untersuchten Aspekte des Ausbauwettbewerbs .....	20
2.4.2 Analyse möglichen Zusammenspiels der Aspekte des Ausbauwettbewerbs.....	24
2.5 Cluster 2: Fälle mit einem Telekom-Wettbewerber als dem später hinzukommenden Unternehmen.....	27
2.6 Zusammenfassung und Einordnung der Analyseergebnisse.....	29
Teil II: Bericht der Beschlusskammer 3 .....	32
1 Inhalt der Befassung der Beschlusskammer .....	32
2 Rechtliche Kriterien einer missbräuchlichen Duplizierung von Glasfaserzugangsnetzen.....	34
2.1 Verhältnis zu anderen Rechtsnormen.....	34
2.2 Voraussetzung für eine Verfahrenseinleitung .....	34
2.2.1 Beträchtliche Marktmacht .....	35
2.2.2 Wettbewerbsrelevantes Verhalten.....	35
2.2.3 Missbräuchlichkeit.....	37
2.3 Mögliche Regelungsbefugnisse im Falle eines Missbrauchs .....	42
2.4 Weitere Erwägungen .....	42
3 Fallstudien.....	44
3.1 Aufbereitung der Sachverhalte .....	44
3.2 Ergebnis der Fallstudien .....	45
3.2.1 Fallstudie zum Nachbau .....	45
3.2.2 Fallstudien zum Parallelausbau .....	45
3.2.3 Fallstudien zur Ausbauankündigung .....	46
4 Einordnung der Erkenntnisse aus den Fallstudien in die Gesamtdebatte.....	47
5 Gesamtergebnis.....	48
Teil III: Resümee .....	49

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Verteilung der Fälle nach Bundesländern.....	11
Abbildung 2: Verteilung der Fälle über die Bundesrepublik (bezogen auf 4er-PLZ-Gebiete) .....	12

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kategorie des Meldenden .....	10
Tabelle 2: Am häufigsten als Unternehmen A genannte Unternehmen .....	13
Tabelle 3: Am häufigsten als Unternehmen B genannte Unternehmen .....	13
Tabelle 4: Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen bei Ausbaustadien .....	14
Tabelle 5: Untersuchung des Ausbaus nur lukrativer Kerngebiete im ersten Cluster .....	20
Tabelle 6: Untersuchung der kurzfristigen Reaktion im ersten Cluster .....	21
Tabelle 7: Untersuchung der „leeren“ Ankündigung im ersten Cluster .....	22
Tabelle 8: Untersuchung teilweisen oder vollständigen Rückzuges im ersten Cluster .....	23
Tabelle 9: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ im ersten Cluster .....	24
Tabelle 10: Zusammenhang (Teil-)Rückzug mit einem „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und einer „kurzfristigen Reaktion“ im ersten Cluster .....	25
Tabelle 11: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ bei Fällen mit (Teil-)Rückzug von Unternehmen A im ersten Cluster .....	26
Tabelle 12: Untersuchtes Verhalten eines später hinzukommenden Unternehmens B im zweiten Cluster .....	28
Tabelle 13: Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A im zweiten Cluster .....	28

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGCOM	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Italienische Regulierungsbehörde)
BGH	Bundesgerichtshof
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BREKO	Bundesverband Breitbandkommunikation
DSL	Digital Subscriber Line (Digitale Anschlussleitung)
FTTB	Fiber to the Building
FTTC	Fiber to the Curb
FTTH	Fiber to the Home
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFC	Hybrid Fiber Coax
HHUStO	Haushalte und Unternehmensstandorte
IRNIK	Institut für das Recht der Netzwirtschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie
PLZ	Postleitzahl(en)
TKG	Telekommunikationsgesetz
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line
VHC(N)	Very High Capacity (Networks)
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste

## Teil I: Update der Monitoringstelle

- 1 Die Bundesnetzagentur und das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) haben im Juli 2023 eine Monitoringstelle eingerichtet, um systematisch und kontinuierlich konkurrierende Glasfaserausbauvorhaben zu erfassen. Im April 2024 wurde in Form eines Zwischenberichts eine Bestandsaufnahme mit vorgetragenen Doppelausbaufällen aus der Praxis veröffentlicht.<sup>1</sup> Ziel war es, die aus ökonomischer Sicht gewonnenen Erkenntnisse in ein Gesamtbild zu überführen und erste Muster<sup>2</sup> zu beobachtender Praktiken aufzuzeigen.
- 2 Der Zwischenbericht zeigte, dass parallele Ausbauvorhaben grundsätzlich über den gesamten Markt und in unterschiedlichen wettbewerblichen Konstellationen zu beobachten waren. Die Ergebnisse deuteten auf eine Relevanz der Marktposition des konkurrierend ausbauenden Unternehmens hin. Gemäß den im Zwischenbericht untersuchten Meldungen erfolgte der Ausbau der Deutschen Telekom (nachfolgend: Telekom) – verglichen mit anderen konkurrierend ausbauenden Netzbetreibern – häufiger in zeitlicher Nähe zum Vertriebsstart eines zuerst aktiven Wettbewerbers. Zudem erschloss die Telekom häufiger als andere Unternehmen, die gemäß Schilderung als zweites Unternehmen auftraten, nur lukrative Kerngebiete.
- 3 Die Meldungen gegenüber der Monitoringstelle erlaubten jedoch keine belastbare Bewertung. Hierauf wies bereits der Zwischenbericht hin. Die Meldungen stellten keine geschlossenen oder gesicherten Sachverhalte dar, die unmittelbare Schlussfolgerungen und hierauf aufbauende Maßnahmen zuließen. Zentrales Fazit war folglich, dass es vertiefter Informationen und Untersuchungen bedurfte.
- 4 Die Monitoringstelle wurde nach Veröffentlichung des Zwischenberichts fortgeführt. Alle seitdem eingegangenen Meldungen wurden fortlaufend erfasst und zugeordnet. Partiiell gewonnene neue Erkenntnisse zu Fällen, die bereits dem Zwischenbericht zugrunde lagen, wurden in das Gesamtbild einbezogen. Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse des Monitorings mit Stand 1. Juli 2025 wieder.
- 5 Die Monitoringstelle hat parallel zur Veröffentlichung des Zwischenberichts die Telekom und jene Wettbewerberunternehmen angeschrieben, die häufiger als fünf Mal als doppelt ausbauende Netzbetreiber benannt wurden. Ziel war es, weitere Informationen einzuholen, unter anderem zu den Ausbauentscheidungen der Unternehmen und zu ihrer Bereitschaft, verstärkt miteinander zu kooperieren oder Open-Access-Vereinbarungen zu erzielen. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse sind in die Gesamtbetrachtung des Ausbauwettbewerbs eingeflossen. Eine Zusammenfassung der Antworten – unter Wahrung der darin enthaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – findet sich im vorliegenden Dokument (vgl. Teil I, Abschnitt 1.3).
- 6 Die Monitoringstelle hat im Anschluss an den Zwischenbericht und Prüfung von Handlungsmöglichkeiten die Beschlusskammer 3 der Bundesnetzagentur um Befassung gebeten. Zuständig für die rechtliche Aufarbeitung und Bewertung der Thematik hinsichtlich eines potenziell missbräuchlichen Verhaltens sind

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter nachfolgendem Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Doppelausbau/zwischenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Doppelausbau/zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>2</sup> Im Kontext des Monitorings wird der Begriff „Muster“ rein deskriptiv, d. h. ohne Wertung, verwendet. Insofern besteht keine Deckung mit dem Begriff eines „generellen Musters“ im Kontext des § 50 TKG, vgl. Teil II, Abschnitt 2.3.

gemäß § 211 Abs. 1 TKG die Beschlusskammern 2 und 3 der Bundesnetzagentur. Die Monitoringstelle hat insgesamt sieben Fälle zur rechtlichen Bewertung an die Beschlusskammer übergeben. Übermittelt wurden im Wesentlichen Fälle, die durch für den Zwischenbericht geführte Interviews einen vergleichsweise höheren Aufbereitungsgrad aufwiesen als andere Meldungen, ohne jedoch bereits Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Verhalten zu liefern. Die Beschlusskammer 3 hat in den Fällen von den Beteiligten weitere Informationen angefordert und ein Prüfschema erstellt, um bewerten zu können, ob ein Aufgreifbarbestand bestand. Die Ergebnisse der Prüfungen der Beschlusskammer finden sich in Teil II dieses Dokuments.

Der nachfolgende Bericht gliedert sich wie folgt:

Teil I stellt den Fortgang der Aktivitäten der Monitoringstelle seit April 2024 sowie die hieraus gewonnenen Erkenntnisse dar. Abschnitt 2 enthält eine Erläuterung zu den Grundlagen des fortgesetzten Monitorings (2.1), eine Aktualisierung des Datenstands bzw. statistischer Informationen (2.2) sowie eine Zusammenfassung der Antworten, die auf die parallel zur Veröffentlichung des Zwischenberichts versandten Schreiben eingegangen sind (2.3). In Abschnitt 3 werden die Ergebnisse der Analyse der Monitoringstelle dargestellt.

Teil II enthält den Ergebnisbericht der Beschlusskammer 3.

Teil III skizziert Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen.

## 1 Gang der Untersuchungen der Monitoringstelle

### 1.1 Weiterführung des Monitorings

Grundlage des systematischen Monitorings war auch nach der Veröffentlichung des Zwischenberichts ein Online-Fragebogen. Der Fragebogen geht davon aus, dass Ausbauvorhaben von zwei Unternehmen betrachtet werden: einem Unternehmen A und einem Unternehmen B. Unternehmen A ist typischerweise dasjenige, das gemäß den Antworten in einer Region zuerst aktiv und damit in der Wahrnehmung der am Monitoring Teilnehmenden von einem zweiten Ausbauvorhaben durch Unternehmen B „betroffen“ ist. Die Ausbauvorhaben der beiden Unternehmen konnten sich in gleichen, aber auch in verschiedenen Stadien befinden (z. B. Planungsphase, aktuell durchgeführter oder bereits abgeschlossener Ausbau). Es waren also grundsätzlich mehrere Kombinationen denkbar: So konnte ein Ausbau beider Unternehmen beispielsweise bereits erfolgt sein. Umgekehrt war es etwa auch möglich, dass sich beide Ausbauvorhaben noch in der Planungsphase befanden. Umfasst war also sowohl ein bereits erfolgter als auch ein (bisher bloß) angekündigter Doppelausbau.

Die Monitoringstelle hat alle seit Veröffentlichung des Zwischenberichts neu eingegangenen Meldungen fortlaufend untersucht. Auch partiell gewonnene neue Erkenntnisse zu Fällen, die bereits dem Zwischenbericht zugrunde lagen, wurden verarbeitet und berücksichtigt. Diesbezüglich konnten im Wesentlichen drei Erkenntnisquellen unterschieden werden<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Die Monitoringstelle hat zu ca. 50 Fällen, die bereits dem Zwischenbericht zugrunde lagen, ergänzende Erkenntnisse gewonnen, überwiegend auf Basis anlassbezogener Recherchen. Diese Erkenntnisse haben aber nicht zwangsläufig dazu geführt, dass sich die Zuordnung eines Falls in Bezug auf die untersuchten Aspekte des Ausbauwettbewerbs (vgl. Teil I, Abschnitt 2.1) geändert hat.

- Nachmeldung durch den ursprünglich Meldenden  
(in der Regel das mit einem Doppelausbau konfrontierte Unternehmen)
  - Ergänzende Meldung zum Fall durch einen anderen Akteur (z. B. die Kommune)
  - Anlassbezogene Recherchen der Monitoringstelle  
(z. B. aufgrund gezielter Anfragen aus dem parlamentarischen Raum oder eigeninitiativer Untersuchungen zu spezifischen Fallkonstellationen)
- 13 Ziel des Monitorings war nicht eine permanente Beobachtung des Projektfortschritts *aller* gemeldeten Einzelfälle. Dies wäre aufgrund der hierfür erforderlichen fortlaufenden, manuellen Einzelfallrecherchen (z. B. auf Basis von Online-Meldungen oder Presseartikeln) bei der Vielzahl der Fälle – 427 zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Zwischenberichts – nicht möglich gewesen.
- 14 Vor diesem Hintergrund ist zu betonen: Die partiell gewonnenen neuen Erkenntnisse zu bereits aus April 2024 bekannten Fällen werfen allenfalls Schlaglichter auf bestimmte Entwicklungen der im Zwischenbericht untersuchten Fälle. Sie sind aber nicht generalisierbar und erlauben keine belastbaren Aussagen, da sie nicht auf einer systematischen Untersuchung aller 427 Fälle des Zwischenberichts beruhen. Eine solche wäre personell auch nicht leistbar gewesen.

## 1.2 Datenstand und statistische Informationen

- 15 Bis einschließlich 1. Juli 2025 gingen 691 Meldungen bei der Bundesnetzagentur ein. Seit 1. März 2024 (Datenstand des Zwischenberichts) sind damit 166 Meldungen hinzugekommen. Die Meldungen lassen sich in Bezug auf die Art der meldenden Person anhand der im Fragebogen vorgegebenen vier Kategorien unterteilen:
1. Vertreter-/in einer kommunalen Gebietskörperschaft,
  2. Vertreter-/in eines Telekommunikationsunternehmens,
  3. Vertreter-/in eines sonstigen Unternehmens oder
  4. anderweitig vom Thema betroffene Person.
- 16 Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die große Mehrheit der Rückmeldungen von TK-Unternehmen stammt. Dahinter folgen in absteigender Reihenfolge die Meldungen von Gebietskörperschaften, anderweitig Betroffenen (meist Privatpersonen) und sonstigen Unternehmen (häufig Tochtergesellschaften von Stadtwerken).

Kategorie des Meldenden	Meldungen	Anteil in Prozent
TK-Unternehmen	498	72
Gebietskörperschaft	116	17
Sonstiges Unternehmen	8	1
Anderweitig betroffen	69	10
<b>Summe</b>	<b>691</b>	<b>100</b>

Tabelle 1: Kategorie des Meldenden

Einige der 691 Meldungen beziehen sich auf den gleichen Sachverhalt, der mitunter aus verschiedenen Perspektiven (z. B. der TK-Unternehmen und der Gebietskörperschaften) beschrieben wird. Entsprechende Meldungen wurden jeweils zu einem Fall zusammengefasst. 17

Von den eingegangenen Meldungen wurden 17 als nicht relevant eingestuft, da sich die in ihnen geschilderten Konstellationen nicht auf den eigentlichen Untersuchungsgegenstand bezogen. Die Gründe für die fehlende Relevanz sind unterschiedlich. Beispielsweise gingen Meldungen ohne die Nennung eines konkreten Unternehmens A ein, da dieses zunächst im Rahmen eines noch laufenden Förderverfahrens zu ermitteln sei. In anderen Meldungen wurde nicht ersichtlich, ob es überhaupt bereits ein Unternehmen B gibt. In wiederum anderen Konstellationen lag keine Überschneidung zwischen den Ausbaugebieten der beiden Unternehmen vor. Außerdem erreichten die Bundesnetzagentur Meldungen über die ausschließliche Verlegung von Leerrohren im Zuge der Erschließung von Neubaugebieten oder den Überbau von Kabelnetzen (HFC). Beide Aspekte sind für die Untersuchungen im Rahmen des Monitorings nicht relevant. 18

Aus diesen beiden Konsolidierungsschritten ergaben sich 539 verwertbare Fälle konkurrierender Ausbauvorhaben (und damit 112 Fälle mehr im Vergleich zum Zwischenbericht). Diese Fälle bildeten die Grundgesamtheit für die nachfolgenden Auswertungen und Analysen. Die Fälle umfassen sowohl bereits erfolgte als auch (bisher bloß) angekündigte Doppelausbauvorhaben. 19

In Bezug auf die Interpretation aller nachfolgenden Statistiken ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Monitoringstelle ausschließlich mehrfache Ausbauvorhaben erfasst, nicht aber alle Glasfaserprojekte in Deutschland. Zweitens ist zu betonen, dass es sich auch im Hinblick auf die erfassten Doppelausbaufälle um keine Vollerhebung handelt. Die erfassten Fälle bilden ausschließlich einen Ausschnitt des Ausbaugeschehens ab, der sich aus den Meldungen gegenüber der Monitoringstelle speist. Es handelt sich zudem nicht um eine repräsentative Stichprobe im statistischen Sinne, da sich die Teilnehmenden aus eigenem Antrieb – also nicht zufällig – an die Monitoringstelle gewandt haben. Hierbei ist davon auszugehen, dass die Motivation zur Eingabe eines Falls aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen auch unterschiedlich (hoch) ist. 20

Nachfolgende Statistik stellt die Verteilung aller bis einschließlich 1. Juli 2025 gemeldeten Fälle auf die Bundesländer dar: 21

## Fälle nach Bundesländern

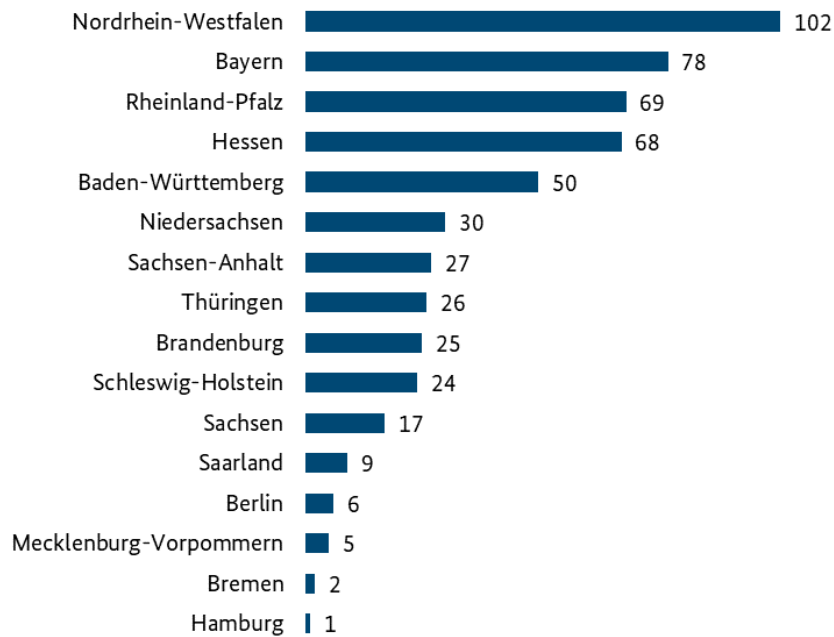


Abbildung 1: Verteilung der Fälle nach Bundesländern

- 22 Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Fälle über die Bundesrepublik verteilen. Blaue Punkte kennzeichnen Gebietsschwerpunkte von 4er-PLZ-Gebieten, für die ein oder mehrere Fälle gemeldet wurden. Pro Fall ist stellvertretend ein 4er-PLZ-Gebiet berücksichtigt.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Die Darstellung der Fälle anhand von 4er-PLZ-Gebieten dient einer übersichtlichen Visualisierung ihrer Verteilung innerhalb der Bundesrepublik. Da sich einige Fälle über mehrere 5er-PLZ-Gebiete erstreckten, wurde die nächsthöhere Aggregationsebene – also 4er-PLZ-Gebiete – gewählt.

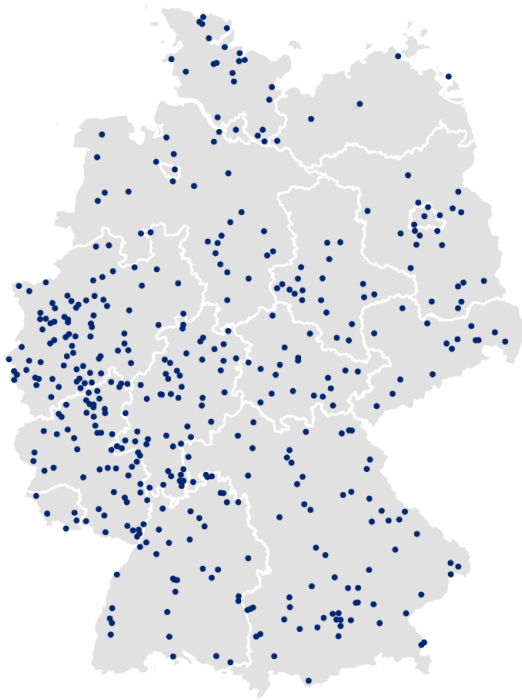


Abbildung 2: Verteilung der Fälle über die Bundesrepublik (bezogen auf 4er-PLZ-Gebiete)

Es zeigt sich, dass konkurrierender Netzausbau fast überall in der Bundesrepublik vorkommt. Eine spezielle Häufung in bestimmten Regionen / Bundesländern konnte nicht beobachtet werden.

23

Der Fragebogen für die Meldungen unterschied zwischen Unternehmen A (zuerst aktives Unternehmen) und Unternehmen B (später hinzukommendes Unternehmen). Dabei stufte die meldende Person die jeweiligen Unternehmen selbst in die Kategorien A und B ein. Dies geschah auf Basis der ihr jeweils vorliegenden Informationen über die chronologischen Abläufe. Diese konnten je nach Perspektive der meldenden Person auseinanderfallen. In insgesamt 28 Fällen traf dies zu und die jeweils beteiligten Unternehmen wurden einmal als Unternehmen A und einmal als Unternehmen B gemeldet. Im Einzelfall lagen keine belegbaren Informationen vor, welches Unternehmen objektiv als Unternehmen A und B einzustufen war. Aufgrund der fehlenden Objektivierbarkeit hat die Bundesnetzagentur von einer Zuordnung zu den Kategorien abgesehen. In den nachfolgenden Tabellen – die Informationen bezüglich der Verteilung der Fälle auf die Kategorie Unternehmen A bzw. Unternehmen B enthalten – wurden diese 28 Fälle daher nicht berücksichtigt.

24

Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen, dass die Telekom (und mit ihr zusammengeschlossenen Unternehmen) und die Deutsche Glasfaser Holding GmbH sowohl als Unternehmen A als auch als Unternehmen B am häufigsten genannt wurden. Die Telekom hat von den 195 Fällen, in denen sie als Unternehmen A eingestuft wird, 175 selbst eingereicht. In 20 Fällen also wurde die Telekom von anderen Meldenden als Ersterschließer benannt.

25

<b>Unternehmen A</b>	<b>Anzahl Fälle</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
Deutsche Telekom AG	195	38
<i>davon GlasfaserPlus GmbH</i>	3	1
<i>davon Glasfaser NordWest GmbH &amp; Co. KG</i>	1	<1
Deutsche Glasfaser Holding GmbH	89	17
Unsere Grüne Glasfaser GmbH & Co. KG	42	8
Deutsche GigaNetz GmbH	26	5
LEONET GmbH	19	4
Übrige TK-Unternehmen	140	27
<b>Summe</b>	<b>511</b>	<b>100</b>

Tabelle 2: Am häufigsten als Unternehmen A genannte Unternehmen

<b>Unternehmen B</b>	<b>Anzahl Fälle</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
Deutsche Telekom AG	278	54
<i>davon GlasfaserPlus GmbH</i>	113	22
<i>davon Glasfaser NordWest GmbH &amp; Co. KG</i>	10	2
Deutsche Glasfaser Holding GmbH	65	13
Westconnect GmbH	23	5
OXG Glasfaser GmbH	20	4
Unsere Grüne Glasfaser GmbH & Co. KG	19	4
Übrige TK-Unternehmen	106	21
<b>Summe</b>	<b>511</b>	<b>100</b>

Tabelle 3: Am häufigsten als Unternehmen B genannte Unternehmen

26 Der Fragebogen der Monitoringstelle unterschied hinsichtlich der Ausbauvorhaben beider Unternehmen zwischen vier Ausbaustadien:

1. „Bau abgeschlossen“,
2. „In Bauphase“,

3. „In Planungs-/Ankündigungsphase“ oder
4. „Vorhaben eingestellt“.

Die nachfolgende Matrix zeigt die Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen. 16 der gemeldeten Fälle beschreiben Konstellationen, in denen der Ausbau beider Unternehmen abgeschlossen war. Insgesamt wurden 229 Fälle gemeldet, in denen der Ausbau von Unternehmen A abgeschlossen war (bzw. 26 Fälle, in denen dies für den Ausbau von Unternehmen B galt). In den meisten Fällen (123) wurde der Bau von Unternehmen A abgeschlossen und Unternehmen B befand sich in der Planungsphase.

27

Ausbaustadium		Unternehmen B				Summe
		Abgeschlossen	Bauphase	Planung	Eingestellt	
Unternehmen A	Abgeschlossen	16	90	123	0	229
	Bauphase	6	68	78	1	153
	Planung	4	27	77	0	108
	Eingestellt	0	13	8	0	21
Summe		26	198	286	1	511

Tabelle 4: Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen bei Ausbaustadien

Die Meldungen der Telekom enthielten überwiegend Fälle, in denen der Ausbau der Telekom (in diesen Fällen Unternehmen A) als abgeschlossen beschrieben wurde.

28

### 1.3 Einholung weitergehender Informationen

Wie im Zwischenbericht der Monitoringstelle angekündigt, versandte die Bundesnetzagentur im April 2024 Anschreiben an Telekom und acht Wettbewerberunternehmen, die ihrerseits häufiger als später hinzukommende, konkurrierend ausbauende Netzbetreiber benannt wurden, um vertiefende Informationen einzuholen. Ziel war dabei insbesondere, prinzipielle unternehmensinterne Erwägungen und Entscheidungsprozesse in Bezug auf parallele Ausbauvorhaben weiter zu beleuchten. Daneben wurden die Unternehmen darum gebeten, konstruktive Lösungsvorschläge zu unterbreiten, um durch ein Mehr an Kooperationsbereitschaft und Transparenz bestehende Hemmnisse für einen effizienten Glasfaserausbau zu beseitigen und die Netzausbauziele der Bundesregierung gemeinsam erreichen zu können.

29

Auf die Schreiben gingen Antworten der Telekom, sechs der acht Wettbewerberunternehmen sowie ein Schreiben des VATM ein – mit dem Hinweis, im Namen seiner Mitgliedsunternehmen auf die Fragen einzugehen und Doppelarbeit vermeiden zu wollen.

30

Die Telekom nahm in ihrer Antwort zu ihrer allgemeinen Ausbaustrategie Stellung und ging auf Fallkonstellationen von Doppelausbau ein. Sie führte insbesondere aus, eine langfristige und verlässliche Strategie zu verfolgen, in welcher der zunächst stattgefundenene Vectoring-Ausbau einen frühzeitig geplanten Zwischenschritt darstelle. Sie werde zur Erreichung der flächendeckenden Versorgung aller Haushalte und

31

Unternehmen mit Glasfasernetzen bis 2030 einen signifikanten Teil beitragen. Aber auch Wettbewerber würden einen wesentlichen Beitrag leisten müssen. Kein Unternehmen könne die Erschließung Deutschlands mit Glasfasernetzen allein stemmen.

- 32 Der Glasfaserausbau finde im Wettbewerb statt. Alle Akteure könnten in diesem Wettbewerb frei entscheiden, ob und wie sie auf das Marktverhalten anderer Marktteilnehmer reagierten. Bei den Ausbauentscheidungen der Telekom spielten eine Vielzahl an Faktoren eine Rolle. Unter anderem seien dies die erforderlichen Investitionen je Anschluss, bereits vorhandene (eigene und fremde) TK-Infrastrukturen und erwartete Vermarktungschancen. Im Fokus der Entscheidungen und Kommunikation der Telekom gegenüber Kommunen und Verbraucherinnen und Verbrauchern stünde eine konservative Planung, um realistische Versprechen tätigen zu können. Ein Ausbau würde nur dann vorgesehen, wenn er in der Gesamtschau aller Faktoren wirtschaftlich, logistisch und geschäftspolitisch sinnvoll erscheine.
- 33 Ein Doppelausbau komme für die Telekom in der Regel nicht in Betracht, wenn bereits eine andere, technisch hochwertige FttH-Infrastruktur eines Dritten vorhanden oder im Bau sei. Gewähre der konkurrierende Netzbetreiber aber keinen Zugang zu seiner Infrastruktur, entsprächen die technischen Spezifikationen des Netzzugangs nicht den Anforderungen der Telekom oder seien die kommerziellen Konditionen nicht einigungsfähig, sei ein eigener Glasfaserausbau der Telekom nicht per se ausgeschlossen. Bisher seien Open-Access-Angebote von Wettbewerbern kaum von Bedeutung. Entsprechende Angebote von Wettbewerbern würden es der Telekom bisher oft nicht ermöglichen, ihr Leistungsversprechen gegenüber Endkundinnen und Endkunden zu erfüllen. Faktoren seien hierbei insbesondere Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Qualität und Service der Produkte. Telekom befürworte daher eine Standardisierung von Open-Access-Angeboten und unterstütze diese aktiv in den entsprechenden Arbeitssträngen des Gigabitforums. Eine Absicherung der Produktqualität auf hohem Niveau sei daneben über eine Anmietung ganzer passiver Netze oder einzelner passiver Infrastrukturen möglich. Diese weitergehenden Kooperationsformen seien daher gelebte Praxis der Telekom.
- 34 Neben bewussten Entscheidungen zum Doppelausbau seien ungeplante Überschneidungen von Ausbaugebieten aufgrund der langen Planungshorizonte und des sequentiellen Ausbaus der einzelnen Unternehmen denkbar. Insgesamt ist die Telekom jedoch der Ansicht, dass der Doppelausbau von Glasfasernetzen ein Randphänomen darstelle.
- 35 Telekom ist der Ansicht, dass es bezüglich der Ausbaupläne der verschiedenen Marktteilnehmer keiner größeren Transparenz bedürfe. Eine umfassende Transparenz würde den flächendeckenden Ausbau nicht beschleunigen, sondern ausbremsen. Aus ihrer Sicht würde der Wettbewerb um die Ausbaugebiete zum Erliegen kommen. In Bezug auf eigene Ausbauplanungen bestünde zudem bereits heute ein hohes Maß an Transparenz. So veröffentliche die Telekom insbesondere eine regelmäßig aktualisierte, adressgenaue Übersicht über die bestehende Glasfaserversorgung sowie über Ausbauvorhaben, bei denen der Baustart absehbar sei. Dies gelte auch für Ausbauvorhaben der GlasfaserPlus und Glasfaser Nordwest. Daneben würde über eine Vielzahl weiterer Maßnahmen (bspw. Glasfaser-Ausbaublog, adressgenaue Verfügbarkeitsinformationen für Endkundinnen und Endkunden, Beteiligung an Branchendialogen und anderen kommunalen Kommunikationswegen) eine weitgehende Transparenz über den Glasfaserausbau der Telekom hergestellt.

Die adressierten *Wettbewerberunternehmen* führten in ihren Antwortschreiben aus, dass ihre Benennung als später hinzukommender, doppelt ausbauender Netzbetreiber in vielen der angeführten Fälle nicht den Tatsachen vor Ort entspreche. Vielmehr sei die Konstellation in der Regel umgekehrt: Entgegen der Darstellung sei der jeweilige Wettbewerber zuerst vor Ort präsent gewesen, um die Kommune weitflächig mit Glasfaser zu erschließen. Die Telekom hingegen sei erst im Anschluss auf den Plan getreten. Dies unterfütterten die Wettbewerberunternehmen mit dem Verweis auf zusätzlich bereitgestellte Informationen bezogen auf die konkreten einzelnen Fälle. 36

Grundsätzlich würden die Wettbewerber keine bestehenden, entstehenden oder konkret angekündigten Glasfasernetze von Mitbewerbern überbauen. Die Mehrheit der angeschriebenen Wettbewerber trug vor, bei der Planung von Ausbauprojekten Informationen aus verschiedenen Quellen zusammentragen, um einen Doppelausbau zu vermeiden. Dies beinhalte auch die enge Abstimmung mit den jeweiligen Kommunen. Ein Ausbau fände in vielen Fällen ohne entsprechende Kooperationsvereinbarungen oder ähnliche Instrumente nicht statt.<sup>5</sup> 37

In Einzelfällen sei es laut Aussagen einzelner Wettbewerber möglich, dass Bauprojekte, die bereits vollständig geplant seien, auch dann abgeschlossen würden, wenn im Verlauf des Bauprojekts ein weiterer Netzbetreiber den Bau eines eigenen Glasfasernetzes im entsprechenden Gebiet ankündige. Daneben könnten sich im Einzelfall kleinere Überschneidungen von Ausbaugebieten ergeben, diese seien nicht vollständig zu vermeiden. Dies stelle aber keinen systematischen oder signifikanten Doppelausbau ganzer Gebiete oder Gemeinden dar. Ein Doppelausbau einzelner Adressen oder kleinerer Gebiete könne insbesondere dann stattfinden, wenn die Telekom in der Vergangenheit einzelne Haushalte oder beispielsweise ein Neubaugebiet mit Glasfaser erschlossen hatte und ein Wettbewerber nun etwa den flächendeckenden Ausbau der gesamten Gemeinde vorsehe. 38

Alle sich äußernden Wettbewerber bekannten sich zur Öffnung ihrer Glasfasernetze und befürworteten die Bereitstellung von Endkundendiensten Dritter über ihre Infrastruktur im Sinne eines Open Access. Business Cases würden bereits explizit mit dem Angebot von Vorleistungsprodukten bzw. dem Abschluss von Vorleistungsverträgen gerechnet, so einzelne Wettbewerber. Die Mehrheit der Wettbewerber führte aus, dass die bisher ausbleibende Nachfrage der Telekom nach Vorleistungen auf Glasfasernetzen Dritter kein Ausdruck fehlender Bereitschaft zu Open Access oder zur Bereitstellung angemessener Vorleistungsprodukte oder nicht ausreichender Standardisierung der Vorleistungsprodukte sei, sondern in der Strategie der Telekom begründet liege. Telekom zeige kein Interesse an der Nachfrage insbesondere aktiver Vorleistungsprodukte zur Versorgung ihrer bisherigen Endkundinnen und Endkunden in Glasfaserausbaugebieten der Wettbewerber. Einzelne Wettbewerber bejahten zwar, dass in Bezug auf die Standardisierung von Vorleistungsprodukten, Schnittstellen und Prozessen sowie die marktweite Verbreitung von Kooperationen im Allgemeinen noch weitere Arbeiten voranzutreiben seien. Sie sahen darin aber keinen hinreichenden 39

---

<sup>5</sup> Solche Vereinbarungen zielen darauf ab, eine Zusammenarbeit zwischen Kommune und TK-Unternehmen in schriftlicher Form festzuhalten. Sie können verschiedene Ausprägungen haben, von einer Absichtserklärung (Letter of Intent) über eine gemeinsame Erklärung (Memorandum of Understanding) bis hin zu einer Kooperationsvereinbarung. Für weitere Informationen siehe z. B. Gigabitbüro des Bundes, Kommunale Orientierungshilfe zum eigenwirtschaftlichen Ausbau, Mai 2022 ([https://gigabitbuero.de/wp-content/uploads/2022/05/Handreichung\\_Kommunale-Orientierungshilfe-zum-eigenw.-Ausbau\\_Gigabitbuero\\_1.pdf](https://gigabitbuero.de/wp-content/uploads/2022/05/Handreichung_Kommunale-Orientierungshilfe-zum-eigenw.-Ausbau_Gigabitbuero_1.pdf)).

Grund für die bisher ausbleibende Nachfrage der Telekom nach Vorleistungsprodukten auf Glasfasernetzen Dritter.

- 40 Zur Frage zusätzlicher Transparenz in Bezug auf Ausbaupläne ergab sich aus den Antworten der Wettbewerber ein gemischtes Bild. Vielfach wurde die Forderung aufgestellt, der Telekom eine Verpflichtung aufzuerlegen, ihre Ausbaupläne mit einem Vorlauf von einigen Monaten in eine von der Bundesnetzagentur zu führende nicht-öffentliche Liste einzutragen. Auf Basis dieser Liste könnte nach Ansicht der Wettbewerber unmittelbar erkannt werden, ob Telekom strategisch und kurzfristig von Ausbauplanungen abweiche. Über diesen Vorschlag herrschte unter den Wettbewerbern weitgehende Einigkeit.<sup>6</sup> Eine klare Einschätzung zu der Frage, ob es darüber hinaus und grundsätzlich für alle im Markt ersichtlich – z. B. um Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten im Sinne von Mitnutzung und/oder Mitverlegung auszuloten – einer größeren Transparenz über Ausbaupläne der einzelnen Unternehmen bedürfe, war aus den Antworten der Wettbewerber nicht erkennbar.

## 2 Ergebnisse der Analyse der Monitoringstelle

### 2.1 Fokus der Analyse

- 41 Im Fokus der Analyse standen vier Aspekte des lokalen Ausbauwettbewerbs.<sup>7</sup> Drei Aspekte nahmen das Verhalten des *später hinzukommenden Unternehmens B* in den Blick:

1. Ausbau nur lukrativer Kerngebiete
2. Kurzfristige Reaktion auf den Vertriebsstart eines erstausbauenden Wettbewerbers
3. „Leere“ Ankündigung eines Ausbauvorhabens (ohne anschließende Umsetzung)

Diesen drei Aspekten ist gemein, dass sie grundsätzlich das Potenzial aufweisen, bestehende Ausbau- bzw. Investitionspläne von erstausbauenden Konkurrenten zu beeinträchtigen. Daher wurde als vierter Aspekt untersucht, ob sich ein erstes Unternehmen in Reaktion teilweise oder vollständig vom Ausbau zurückgezogen hat.

4. Teilweiser oder vollständiger Rückzug *des erstausbauenden Unternehmens A*

- 42 Um ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erstellen, hat die Monitoringstelle verschiedene wettbewerbliche Konstellationen analysiert. Ausgangspunkt war die im öffentlichen Diskurs aufgeworfene Frage nach der Bedeutung einer herausgehobenen Marktposition eines später hinzukommenden Unternehmens. Einige Branchenvertreter wiesen drauf hin, dass ein wichtiger Faktor eine bereits bundesweit vorhandene Infrastruktur und damit einhergehend eine breite Basis an Bestandskunden sei, die auf ein neues Glasfasernetz migriert werden könnten. Dies dürfte, so die vorgetragene Argumentation, eine wesentliche Voraussetzung insbesondere dafür sein, dass ein zweites Unternehmen unmittelbar – ohne die Notwendigkeit

---

<sup>6</sup> Zur Einschätzung dieses Vorschlags siehe Rn. 132 in Teil II.

<sup>7</sup> Weitere Ausführungen zu den vorrangig untersuchten Aspekten des Wettbewerbsgeschehens finden sich im Zwischenbericht der Monitoringstelle, vgl. Abschnitt 2.5 (Rn. 51ff).

etwa einer Vorvermarktung – in einem Gebiet tätig werden könne, bevor ein erstausbauender alternativer Netzbetreiber die Chance auf eine Umsetzung seiner ursprünglichen Planungen gehabt habe.

Vor dem Hintergrund dieser in der öffentlichen Diskussion vorgetragenen Aspekte wurde zwischen zwei Clustern unterschieden: Das erste Cluster umfasste die Fälle, in denen die Telekom – inklusive der mit ihr verbundenen Unternehmen GlasfaserPlus und Glasfaser Nordwest – das später hinzukommende Unternehmen B darstellt („Telekom-Fälle“). Das zweite Cluster beinhaltet die Fälle, in denen Unternehmen B ein Wettbewerber der Telekom ist („Wettbewerber-Fälle“).<sup>8</sup>

## 2.2 Qualität und Verwertbarkeit der Meldungen

Kern der Untersuchung war, in den Schilderungen zu den vorgetragenen Fällen ggf. Hinweise zu identifizieren, die mit dem Auftreten der genannten Aspekte des Wettbewerbsgeschehens in Verbindung stehen. Allerdings war es auf Basis der Schilderungen zum Teil nicht möglich, eine eindeutige Rekonstruktion des jeweiligen Sachverhalts, insbesondere des zeitlichen Ablaufs der Ausbauplanungen und Ankündigungen, abzuleiten. Zudem ließen sich der vorgetragene Sachverhalt (oder Details daraus) in vielen Fällen nicht gänzlich plausibilisieren. Eine Einordnung bezüglich der zuvor beschriebenen Aspekte war nicht in jedem Fall möglich, in anderen Fällen mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden. So konnten beispielsweise grundlegende Ausbaupläne bzw. -absichten der beteiligten TK-Unternehmen sowie der Zeitpunkt ihrer öffentlichen Kommunikation in vielen Fällen nicht genau rekonstruiert werden. Grund hierfür könnte unter anderem sein, dass die Pläne zwar bereits unternehmensintern projektiert oder auch schon mit einer Kommune vorbesprochen waren, jedoch noch nicht konkret und öffentlich angekündigt wurden. Diese Informationen wären jedoch notwendig gewesen, um Aussagen über die zeitliche Abfolge im Ausbauwettbewerb tätigen zu können, insbesondere im Hinblick auf mögliche Anpassungen der Planungen eines Netzbetreibers in Reaktion auf Ankündigungen von anderen TK-Unternehmen. Hieraus folgte auch, dass bereits die Frage, welcher Netzbetreiber de facto als Unternehmen A und welcher als Unternehmen B auftritt bzw. einzuordnen war, zum Teil nicht eindeutig zu beantworten war.

Bezüglich der folgenden Untersuchungsergebnisse der Monitoringstelle ist festzuhalten, dass keine Analyse der jeweiligen unternehmensstrategischen Motivlagen vorgenommen wurde. Eine solche Analyse war auf Basis der Schilderungen der TK-Unternehmen und Gebietskörperschaften nicht möglich. Ob die mitgeteilten Beobachtungen im Einzelfall mit einer Strategie verbunden waren, ließ sich auf der der Monitoringstelle vorliegenden Informationsbasis nicht beurteilen.

Allerdings war die Monitoringstelle in der Lage, aus der Betrachtung der eingegangenen Fälle ein Gesamtbild zu erstellen, und sich darin ggf. zeigende wettbewerbliche Muster aufzuzeigen. Grundlage war die Untersuchung jedes vorgebrachten Falls. Die Prüfung fokussierte sich auf die Identifikation entsprechender Hinweise zu den vier Aspekten des lokalen Ausbauwettbewerbs, kann aufgrund der beschriebenen Unsicherheiten bereits auf Tatsachenebene aber keinen Anspruch auf abschließende Bewertung des Einzelfalls erheben. Vielmehr wurde das Vorgehen von dem Gedanken geleitet, dass die Fälle in der Summe

---

<sup>8</sup> Weitere Ausführungen zu den untersuchten wettbewerblichen Konstellationen finden sich im Zwischenbericht der Monitoringstelle, vgl. Abschnitt 2.6 (Rn. 64ff.).

Tendenzaussagen ermöglichen. Entsprechend sind nachfolgend ausschließlich aggregierte Ergebnisse und keine fallspezifischen Informationen dargestellt.<sup>9</sup>

- 47 Die Ergebnisse des Monitorings mit Stand 1. Juli 2025 sind analog zum Zwischenbericht vom April 2024 dargestellt. Auf die Beschreibung der Datenbasis und Darstellungssystematik (Abschnitt 2.3) folgen die Ergebnisse für das erste (Abschnitt 2.4) und das zweite Cluster (Abschnitt 2.5).

### **2.3 Datenbasis und Systematik der Ergebnisdarstellung**

#### *Datenbasis*

- 48 Bis einschließlich 1. Juli 2025 wurden der Bundesnetzagentur 539 Fälle doppelter Glasfaserausbauvorhaben vorgetragen (vgl. Teil I, Abschnitt 1.2 für eine ausführliche Zusammenfassung des Status quo des Datenstands). Darin enthalten waren 28 Fälle, in denen ein Doppelausbau aus zwei gegensätzlichen Perspektiven geschildert wurde. Diese 28 Fälle wurden aufgrund der widerstreitenden Schilderungen aus der nachfolgenden Analyse ausgeklammert.<sup>10</sup> Die verbleibenden 511 Fälle verteilten sich wie folgt auf die Cluster 1 und 2:

- Cluster 1: In 278 Fällen wurde die Telekom (oder ein mit ihr verbundenes Unternehmen) als später hinzukommendes Unternehmen B benannt.
- Cluster 2: In 233 Fällen wurde ein Wettbewerber der Telekom als später hinzukommendes Unternehmen gemeldet. Hiervon betreffen 195 Fälle Konstellationen, in denen die Telekom als das vor Ort erste Unternehmen A angegeben wurde (175 dieser Fälle hat die Telekom selbst eingereicht). 38 Fälle beschreiben Konstellationen, in denen beide beteiligten Unternehmen Wettbewerber der Telekom sind.

- 49 Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den von der Monitoringstelle erfassten Fällen weder um eine Vollerhebung noch um eine repräsentative Stichprobe im statistischen Sinne handelt.<sup>11</sup> Allein aus der Anzahl der geschilderten Fälle, insbesondere ihrer Verteilung auf die beiden Cluster, lassen sich daher keine inhaltlichen Rückschlüsse in Bezug auf wettbewerbliche Fragestellungen ziehen.

#### *Ergebnisse*

- 50 Die wesentlichen Ergebnisse zu den vier vorrangig untersuchten Aspekten sind nachfolgend quantitativ und tabellarisch dargestellt. Angegeben ist, in wie vielen Fällen aufgrund relativ klaren Vortrags in den Schilderungen eine Zuordnung zu den beschriebenen Aspekten möglich war. Die Zuordnung erfolgte zu den Richtungen:
- „Indikation liegt vor“: In einem Fall finden sich Hinweise, die für das Vorliegen eines Aspektes sprechen (z. B. für eine kurzfristige Reaktion des später hinzukommenden Unternehmens B).

---

<sup>9</sup> Darüber hinaus wäre eine fallspezifische Darstellung nur sehr eingeschränkt möglich, da die Bundesnetzagentur selbstverständlich den Schutz vertraulicher Informationen zugesichert hat.

<sup>10</sup> Siehe Randnummer 24 für weitere Erläuterungen.

<sup>11</sup> Siehe Randnummer 20 für weitere Erläuterungen.

- „Keine Indikation“: Die in einem Fall enthaltenen Hinweise sprechen *gegen* das Vorliegen eines Aspektes.

Dargestellt ist auch, in wie vielen Fällen keine Zuordnung zu den beschriebenen wettbewerblichen Aspekten möglich war. Dies war dann der Fall, wenn die Schilderungen unklare bzw. ambivalente Indikationen enthielten, die weder ausreichend in die eine noch in die andere Richtung deuteten. Oder die Schilderungen wiesen nur äußerst lückenhafte Informationen auf, die für eine Einordnung unzureichend waren.

51

## 2.4 Cluster 1: Fälle mit Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen

### 2.4.1 Erkenntnisse bezüglich der vorrangig untersuchten Aspekte des Ausbauwettbewerbs

*Untersuchtes Verhalten eines später hinzukommenden Unternehmens B:*

#### 2.4.1.1 Ausbau nur lukrativer Kerngebiete

Wie schon beim Zwischenbericht vom April 2024 zeigte sich in Bezug auf den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete (prima vista) bei der Untersuchung des ersten Clusters insgesamt ein gemischtes Bild. Von den 278 Fällen, in denen die Telekom als Unternehmen B genannt wurde, war in 216 Fällen eine Zuordnung möglich. Betrachtet man diese 216 Fälle, enthalten etwas mehr als der Hälfte von ihnen (111 Fälle bzw. 51 %) Hinweise auf einen Ausbau lukrativer Kerngebiete durch die Telekom.

52

Zuordnung möglich: 216		Keine Zuordnung möglich: 62	
Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
111	105	22	40

Tabelle 5: Untersuchung des Ausbaus nur lukrativer Kerngebiete im ersten Cluster

Die Analyse zeigt gleichzeitig aber auch, dass es ebenso eine Vielzahl an Fällen gab, in denen die Telekom ein nahezu identisches oder größeres Gebiet ausbaute. Fokussierte sie sich auf ein lukratives Kerngebiet, zeigte sich zudem kein klares Muster im Hinblick auf dessen Größe.<sup>12</sup>

53

#### 2.4.1.2 Kurzfristige Reaktion auf den Vertriebsstart eines erstausbauenden Wettbewerbers

Auch bei möglicher kurzfristiger Reaktion der Telekom auf Ausbauvorhaben Dritter bestätigte sich der heterogene Eindruck aus dem Zwischenbericht. Für die 199 Fälle, die eine Zuordnung ermöglichten, galt wiederum: Etwas mehr als die Hälfte von ihnen (102 Fälle bzw. 51 %) enthielten Hinweise darauf, dass die Telekom kurzfristig auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erstausbauenden Wettbewerbers reagiert haben könnte. Eine kurzfristige Reaktion meint hierbei insbesondere eine eigene

54

---

<sup>12</sup> Mal war das Ausbaugbiet in diesen Fällen deutlich kleiner als das des ersten Unternehmens, mal fast genauso groß. Genauere Analysen zur Überschneidung der Gebiete sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Grund ist, dass die in den vorgetragenen Fällen enthaltenen Angaben zu den geplanten Ausbaugebieten bzw. zur Anzahl geplanter Endkundenanschlüsse häufig unvollständig oder schwer zu plausibilisieren waren. So war beispielsweise in vielen Fällen unklar, ob tatsächlich auf Endkundenanschlüsse oder auf andere Bezugsgrößen (z. B. Adresspunkte) abgestellt wurde.

Ausbauankündigung der Telekom – innerhalb von ca. zehn Monaten ab Vertriebsstart des Wettbewerbers – und in diesem Kontext den Start eigener Vertriebs- bzw. Marketingaktivitäten vor Ort, sodass diese Aktivitäten der Telekom (größtenteils) parallel zu der (Vor-)Vermarktung eines Wettbewerbers verlaufen sein könnten. In diesem Kontext ist zu unterstreichen: Die Untersuchung der Monitoringstelle erfolgte ausschließlich auf Basis bzw. im Rahmen der Schilderungen, die in den vorgebrachten Fällen enthalten waren. Die Monitoringstelle hat keine Kenntnisse über die unternehmensinternen Planungen zu den zeitlichen Abläufen der jeweiligen Ausbauprojekte. Die Prüfungen der Beschlusskammer 3 zu den ihr übermittelten sieben Einzelfällen gehen hier tiefer, denn sie beziehen auch weiteren Vortrag der betroffenen Unternehmen und Gemeinden sowie weitere öffentlich zugängliche Informationen ein (siehe Teil II dieses Berichts).

<b>Zuordnung möglich: 199</b>		<b>Keine Zuordnung möglich: 79</b>	
<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
102	97*	41	38

Tabelle 6: Untersuchung der kurzfristigen Reaktion im ersten Cluster<sup>13</sup>

- 55 Im Vergleich zum ersten Aspekt – dem Ausbau nur lukrativer Kerngebiete – ist auffällig, dass deutlich mehr Fälle keiner Zuordnung zugänglich waren. Das liegt insbesondere daran, dass die grundlegenden Ausbaupläne bzw. -absichten der beteiligten Unternehmen sowie der Zeitpunkt ihrer öffentlichen Kommunikation häufig nicht rekonstruiert werden konnten (siehe auch Ausführungen in Randnummer 44). Insgesamt ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Ausbauankündigung als Reaktion auf den Vertriebsstart eines Wettbewerbers grundsätzlich auch als Wettbewerbsreaktion legitim sein kann. Bedeutsam ist, ob diese Reaktion relevant für einen potenziellen Marktmachtmissbrauch ist (siehe Teil II dieses Berichts).

#### **2.4.1.3 “Leere” Ausbauankündigung**

- 56 Weiterhin eindeutiger präsentierte sich auf Basis der aktuellen Datenlage das Bild bei Vortrag zu möglichen Ausbauankündigungen der Telekom ohne ggf. faktische Ausbaubabsicht. In den bei der Monitoringstelle eingegangenen Fällen waren bis zum 1. Juli 2025 kaum Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass Telekom einen Ausbau angekündigt hätte, der anschließend nicht weiterverfolgt bzw. umgesetzt wurde (weniger als 10 % der Fälle, für die eine Zuordnung möglich war).

---

<sup>13</sup>Unter den 97 Fällen ohne Indikation (vgl. Wert mit Sternchen-Kennzeichnung), in denen die Hinweise gegen eine kurzfristige Reaktion sprechen, waren zehn Konstellationen, in denen die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG als später hinzukommendes Unternehmen B benannt wurde. Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG hat kartellrechtliche Verpflichtungszusagen abgegeben. Unter anderem hinterlegt das Unternehmen seine geplanten Ausbauprojekte zunächst bei einem unabhängigen Trustee. Wird ein Ausbauprojekt auf diese nicht-öffentliche Ausbauliste gesetzt, beginnt eine neunmonatige Kommunikationsperre. Erst nach Ablauf dieser Sperrfrist darf die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG ihre Ausbauprojekte öffentlich kommunizieren. Das schränkt die Möglichkeit des Unternehmens ein, kurzfristig auf Ausbauprojekte Dritter zu reagieren.

Zuordnung möglich: 233		Keine Zuordnung möglich: 45	
Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
13	220	25	20

Tabelle 7: Untersuchung der „leeren“ Ankündigung im ersten Cluster

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich eine mögliche „leere“ Ausbauankündigung erst im Zeitverlauf manifestiert. Um Ausbauankündigungen mit ihrer tatsächlichen Umsetzung abzugleichen, wäre ein fortlaufendes Monitoring jedes Einzelfalls nötig. Ein pauschaler, einzelfallübergreifender Maßstab für das Vorliegen einer „leeren“ Ankündigung lässt sich schwer festlegen. zu beachten ist: Grundsätzlich kann es bei Glasfaserausbauvorhaben aus objektiv nachvollziehbaren Gründen<sup>14</sup> zu (auch deutlichen) Verzögerungen gegenüber der ursprünglichen Ankündigung bzw. Planung kommen. Der Monitoringstelle war es nicht möglich, auf Basis der ihr vorliegenden Informationen solche nachvollziehbaren Verzögerungen von Konstellationen zu unterscheiden, in denen der Ausbau bzw. dessen zeitlicher Ablauf ggf. von vornherein wissentlich falsch kommuniziert wurde. Im Übrigen kann im Einzelfall auch eine relativ geringe Verzögerung gegenüber dem ursprünglich angekündigten Ausbaubeginn ausreichend für die Annahme einer „leeren“ Ankündigung sein, wenn in der spezifischen Konstellation keine ernsthaften Bestrebungen in Richtung eines zügigen Ausbaus erkennbar sind.

57

Die Monitoringstelle hat bis 1. Juli 2025 partiell neue Erkenntnisse auch zu Fällen gewonnen, die bereits dem Zwischenbericht vom April 2024 zugrunde lagen (vgl. Randnummer 12). Die punktuell neuen Erkenntnisse warfen aber allenfalls Schlaglichter auf bestimmte Entwicklungen zu im Zwischenbericht bereits untersuchten Fällen. Sie waren wegen des Einzelfallcharakters nicht generalisierbar und erlaubten damit keine belastbaren systematischen Aussagen zu leeren Ausbauankündigungen am Markt. Auch unter Berücksichtigung der um gut ein Jahr erweiterten zeitlichen Perspektive ließ sich hierzu in Ansätzen feststellen, dass Fälle, in denen Telekom nach initialer Ankündigung Ausbauvorhaben nicht umsetzte, ein sehr selten zu beobachtendes Phänomen waren.<sup>15</sup>

58

<sup>14</sup> Das liegt beispielsweise an möglichen Unwägbarkeiten, die im Laufe des Genehmigungsprozesses für einen Ausbau auftreten können. Ein anderer Grund betrifft die für die Glasfaserverlegung häufig benötigten Kapazitäten im Tiefbau. Die in Anbetracht der Ausbaudynamik mitunter flexibel benötigten Arbeitskräfte stellen eine knappe Ressource dar, wodurch auch bestehende Planungen restringiert werden können. Auch dieser Aspekt kann Anpassungen von Baubeginn und -ablauf erforderlich machen.

<sup>15</sup> In der Sitzung des Beirats der Bundesnetzagentur am 24. März 2025 wurde die Frage gestellt, ob der Bundesnetzagentur Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass es infolge angekündigten Mehrfachausbaus dazu gekommen sei, dass schlussendlich keines der beteiligten Unternehmen ausbaue. Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte die Monitoringstelle ihren Datensatz – Ausgangspunkt waren beide Cluster (vgl. Rn. 42f.) – unter folgenden Gesichtspunkten: Zunächst wurde auf die ca. 50 Fälle fokussiert, für die zum damaligen Daten- und Erkenntnisstand Hinweise für einen (teilweisen oder vollständigen) Rückzug des ersten Unternehmens A vorlagen. In etwa der Hälfte dieser 50 Fälle hatte das zweite Unternehmen B zum Zeitpunkt der Meldung bereits mit dem Ausbau begonnen. Die Konstellation „am Ende baut keines

Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A:

#### 2.4.1.4 Teilweiser oder vollständiger Rückzug vom Ausbau

- 59 Der vierte untersuchte Aspekt betraf einen vorstellbaren vollständigen oder teilweisen Rückzug des zuerst ausbauenden Unternehmens A als Reaktion auf ein Ausbauprojekt der Telekom.<sup>16</sup> Auf aktualisierter Datengrundlage (1. Juli 2025) stellte sich das Bild im Vergleich zum Zwischenbericht vom April 2024 nahezu identisch dar. Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug von Unternehmen A waren in begrenztem Umfang (ca. 16 %) in den 259 Fällen erkennbar, für die eine Zuordnung möglich war.
- 60 In den 217 Fällen, in denen keine Hinweise auf einen Rückzug von Unternehmen A vorlagen, waren 48 Konstellationen enthalten, in denen der Ausbau von Unternehmen A bereits abgeschlossen war. In diesen Konstellationen war ein vollständiger Rückzug von vornherein auszuschließen, weil ein abgeschlossener Ausbau gemeldet wurde. Auch von einem teilweisen Rückzug als *Reaktion* auf ein Ausbauprojekt der Telekom war in diesen Konstellationen nicht auszugehen, da der Ausbaubeginn von Unternehmen A vergleichsweise lang zurücklag und der zeitliche Abstand zwischen den Ausbauaktivitäten beider Unternehmen damit relativ groß war. Zieht man diese 48 Konstellationen daher von der Grundgesamtheit der 259 Fälle ab, für die eine Zuordnung möglich war, steigt entsprechend der prozentuale Anteil der Fälle, in denen sich Hinweise für einen (teilweisen oder vollständigen) Rückzug finden ließen, auf ca. 20 %.

<b>Zuordnung möglich: 259</b> Davon Ausbau Unternehmen A abgeschlossen: 48		<b>Keine Zuordnung möglich: 19</b>	
<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
42	217 Davon Ausbau Unternehmen A abgeschlossen: 48	12	7

Tabelle 8: Untersuchung teilweisen oder vollständigen Rückzuges im ersten Cluster

- 61 Bei den 42 Fällen mit Hinweisen auf einen möglichen reaktiven Rückzug überwogen – wie im Zwischenbericht – etwas häufiger Schilderungen, die darauf hindeuteten, dass sich das ursprünglich ausbauende Unternehmen vollständig von seinen Ausbauplänen zurückgezogen hat bzw. zurückziehen wollte. Mit etwas geringerer Häufigkeit gab es Schilderungen, in denen ein Teilrückzug vorgetragen wurde – also die Aufgabe der Ausbauabsicht für einen Teil des initial vorgesehenen Ausbaubereichs. Rückschlüsse auf

---

der Unternehmen“ konnte für diese Fälle also ausgeschlossen werden. In der anderen Hälfte der 50 Fälle befand sich Unternehmen B zum Zeitpunkt der Meldung noch in der Planungsphase. Für diese Untergruppe – die ausschließlich Fälle mit der Telekom als Unternehmen B umfasste – wurde recherchiert, wie sich das Ausbauprojekt der Telekom im Nachgang zur Meldung weiterentwickelte. Nur in einem dieser Fälle trat die Telekom im weiteren Zeitverlauf wieder von ihrem Ausbau zurück.

<sup>16</sup>Die umgekehrte Konstellation – ein möglicher (Teil-)Rückzug der Telekom in Reaktion auf einen konkurrierenden Ausbau eines Wettbewerbers – wird in Abschnitt 2.5 untersucht.

Kausalzusammenhänge oder Verifizierungen allein auf Grundlage des vorliegenden Vortrags waren nicht möglich.

Auch bei dem Aspekt möglichen Rückzugs ist auf die eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der zeitlichen Perspektive hinzuweisen. In der Regel dürfte davon auszugehen sein, dass ein zuerst aktives Unternehmen seine Ausbauplanungen nicht innerhalb kürzester Zeit nach einer Ankündigung der Telekom anpasst oder vollständig verwirft, sondern zunächst die Entwicklung beobachtet und erst auf dieser Basis und zeitlich verzögert eine Neubewertung seines Ausbauvorhabens vornimmt.

Auch bezüglich des Aspekts eines (Teil-)Rückzugs hatte die Monitoringstelle punktuell zu Fällen, die bereits dem Zwischenbericht zugrunde lagen, neue Erkenntnisse gewonnen. Auch für diese Erkenntnisse gilt, dass sie nicht generalisierbar sind. Sie zeigten ein heterogenes Bild: Einerseits hatte sich in Einzelfällen der gemäß Schilderung erstausbauende Wettbewerber der Telekom im Zeitverlauf – im Nachgang zur ursprünglichen Meldung – vollständig oder teilweise vom Ausbau zurückgezogen. Andererseits gab es Einzelfälle, in denen Unternehmen A sein Ausbauvorhaben entgegen dem ursprünglichen Vortrag, der für einen (Teil-)Rückzug sprach, doch ohne Anpassungen umsetzte.

#### 2.4.2 Analyse möglichen Zusammenspiels der Aspekte des Ausbauwettbewerbs

In einem zusätzlichen Analyseschritt wurde untersucht, inwiefern die beleuchteten Aspekte ggf. miteinander in Verbindung stehen könnten. Der Aspekt einer etwaigen „leeren“ Ankündigung wurde angesichts der geringen Fallzahl mit entsprechenden Hinweisen (13 Fälle, vgl. Tabelle 7) im Rahmen dieses Analyseschritts nicht betrachtet.

In der nachfolgenden Matrix wird das Zusammenspiel der Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ dargestellt.

Zusammenspiel		Kurzfristige Reaktion			Summe
		Indikation liegt vor	Keine Indikation	Keine Zuordnung möglich	
Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Indikation liegt vor	46	40	25	111
	Keine Indikation	38	45	22	105
	Keine Zuordnung möglich	18	12	32	62
Summe		102	97	79	278

Tabelle 9: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ im ersten Cluster

- 66 In 46 Fällen (des untersuchten ersten Clusters mit Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen B) ließen sich sowohl Hinweise für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete als auch für eine vermutete kurzfristige Reaktion der Telekom finden. Diese Konstellationen lassen vermuten, dass es aufgrund der Kombination beider Aspekte zu stärkeren Effekten auf die Ausbau- bzw. Investitionspläne des ersten Unternehmens kommen könnte als beim isolierten Auftreten. Allerdings ist nicht festzustellen, dass beide Aspekte regelmäßig bzw. systematisch gemeinsam auftraten. In der weit überwiegenden Anzahl an Fällen (155) ließen sich *entweder* Hinweise für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete *oder* nur für eine kurzfristige Reaktion finden.
- 67 Vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen eines „Ausbaus nur lukrativer Kerngebiete“ und einer „kurzfristigen Reaktion“ auf die Ausbau- bzw. Investitionspläne eines zuerst aktiven Unternehmens A war von besonderem Interesse, inwiefern ein teilweiser oder vollständiger Rückzug als mögliche Reaktion des ersten Unternehmens mit einem oder mehreren dieser Aspekte verbunden war. Der Fokus lag also auf den 42 Fällen, für die ein (Teil-)Rückzug von Unternehmen A im Zusammenhang mit einem Ausbauprojekt der Telekom als Unternehmen B vorgetragen wurde. Die nachfolgenden Tabellen stellen die Hinweislage bei diesen 42 Fällen in Bezug auf die Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ dar.

	Teilweiser oder vollständiger Rückzug			Teilweiser oder vollständiger Rückzug	
		Indikation liegt vor			Indikation liegt vor
Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Indikation liegt vor	20	Kurzfristige Reaktion	Indikation liegt vor	20
	Keine Indikation	14		Keine Indikation	7
	Keine Einordnung möglich	8		Keine Einordnung möglich	15
	Summe	42		Summe	42

Tabelle 10: Zusammenhang (Teil-)Rückzug mit einem „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und einer „kurzfristigen Reaktion“ im ersten Cluster

- 68 20 der 42 Fälle, die einen (Teil-)Rückzug von Unternehmen A zum Gegenstand hatten, enthielten Hinweise auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete durch Telekom (siehe Tabelle 10 auf der linken Seite). Ebenfalls 20 dieser 42 Fälle enthielten Hinweise auf eine kurzfristige Reaktion der Telekom (siehe Tabelle 10 auf der rechten Seite).

11 der 42 Fälle, das zeigt die nachfolgende Matrix, enthielten Hinweise auf beide Aspekte. Umgekehrt kam es in 13 der 42 Fälle<sup>17</sup> vor, dass ein (Teil-)Rückzug weder im Zusammenhang mit Hinweisen auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete noch im Kontext kurzfristiger Reaktion der Telekom stand.

69

Zusammenspiel		Kurzfristige Reaktion			Summe
		Indikation liegt vor	Keine Indikation	Keine Einordnung möglich	
Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Indikation liegt vor	11	4	5	20
	Keine Indikation	9	1	4	14
	Keine Einordnung möglich	0	2	6	8
Summe		20	7	15	42

Tabelle 11: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ bei Fällen mit (Teil-)Rückzug von Unternehmen A im ersten Cluster

Die vorstehenden Erkenntnisse deuten insgesamt also darauf hin, dass ein teilweiser oder vollständiger Rückzug eines zuerst aktiven Unternehmens A in der Regel mit Hinweisen auf mindestens einen der Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ oder „kurzfristige Reaktion“ in Verbindung stand. Das bedeutet im Umkehrschluss natürlich nicht, dass diese geschilderten Fallkonstellationen stets zu einem (Teil-)Rückzug von Unternehmen A führen. Während ca. 70 % der 278 Fälle, in denen die Telekom als Unternehmen B genannt wurde, Hinweise auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete und/oder für eine kurzfristige Reaktion enthalten, enthalten nur ca. 20 % dieser Fälle Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug von Unternehmen A. Ein klarer Befund, wonach das Risiko für (Teil-)Rückzüge signifikant steigt, wenn ein Ausbau nur lukrativer Kerngebiete und/oder eine kurzfristige Reaktion vorliegt, kann auf Basis der vorliegenden Daten zumindest nicht abgeleitet werden.

70

Darüber hinaus wurde von Wettbewerberseite auf ein Risiko potenzieller Ausstrahlungseffekte hingewiesen, durch die es zu „indirekten“ Rückzügen auch in Gebieten kommen könne, die nicht von einem doppelten

71

<sup>17</sup> Siehe Matrix: In sechs der 42 Fälle war für beide Aspekte keine Einordnung möglich. Vier Fälle erlaubten keine Einordnung unter dem Gesichtspunkt kurzfristiger Reaktion und beinhalteten Hinweise, die gegen einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete sprachen. In zwei Fällen war die Konstellation umgekehrt (keine Zuordnung zum Ausbau nur lukrativer Kerngebiete möglich und Hinweise, die gegen eine kurzfristige Reaktion sprachen). In einem Fall wurde ein (Teil-)Rückzug vorgetragen, obwohl die Schilderungen zu dem Fall gegen ein Auftreten beider Aspekte (= keine Indikation) sprachen.

Ausbau betroffen seien. Dies sei beispielsweise dann zu befürchten, wenn ein erstausbauender Wettbewerber in mehreren Fällen mit einem konkurrierenden Ausbauvorhaben der Telekom konfrontiert sei, dadurch die Investitionspläne in mehreren Gebieten negativ beeinflusst würden. Dies könne in der Summe zu einer Beeinträchtigung eines großen Teils der Geschäftstätigkeit bzw. Ausbauplanung dieses Wettbewerbers führen.

- 72 Das Monitoring liefert hierzu keine Erkenntnisse. Auf Grundlage des Monitorings lässt sich nicht beurteilen, in welchem Ausmaß Investoren aufgrund konkurrierenden Netzausbaus beabsichtigen, sich tatsächlich aus dem deutschen Markt zurückzuziehen.
- 73 Bislang sind auf dem Glasfasermarkt einzelne Fälle zu beobachten, in denen sich ein Investor zurückzieht oder bereitgestellte Investitionsmittel einschränkt. Ein prominenter Fall im vergangenen Jahr war der Rückzug des Investors Infracapital und die damit verbundene Übernahme der Infracapital Deutschland (mit den Töchtern Breitbandversorgung Deutschland und Leonet) durch das Unternehmen Unsere Grüne Glasfaser (ohne dass ein Kausalzusammenhang unmittelbar zu Doppelausbau durch Telekom her- oder festgestellt wurde). Gleichwohl gibt es auch aus der jüngeren Vergangenheit zahlreiche Beispiele von glasfaserausbauenden Unternehmen, denen es gelungen ist, weiteres Kapital von sowohl bestehenden als auch neuen Investoren einzusammeln. Die Bundesnetzagentur beobachtet, ob und inwiefern es möglicherweise zu Konsolidierungen auf dem deutschen Glasfasermarkt kommt und welche wettbewerblichen Effekte hiermit ggf. verbunden sind.
- 74 Bei einer (potenziellen) Rückzugsentscheidung von Investoren spielen eine Vielzahl von Faktoren eine wesentliche Rolle, so etwa gesamtwirtschaftliche Aspekte wie die Entwicklung von Zinsen, Material- und Arbeitskosten, Knappheit von Fachkräften, kurz-, mittel- und langfristige Renditeerwartungen sowie die zu antizipierende künftige Nachfrage bzw. Zahlungsbereitschaft der Kunden. Vor dem Hintergrund derart zahlreicher, den Netzausbau beeinflussender Unwägbarkeiten sind belastbare Schlussfolgerungen darüber, welches Gewicht bzw. welche Bedeutung in diesem Zusammenhang dem Aspekt konkurrierenden Netzausbaus beizumessen ist, anhand der hier generierten Erkenntnisse nicht ableitbar. Darüber hinaus ist konkurrierender Netzausbau im Sinne des Infrastrukturwettbewerbs vom europäischen und deutschen Rechtsrahmen grundsätzlich vorgesehen (vgl. Rn. 84).

## **2.5 Cluster 2: Fälle mit einem Telekom-Wettbewerber als dem später hinzukommenden Unternehmen**

- 75 Nachfolgend werden die Ergebnisse für das zweite untersuchte Cluster dargestellt. Ziel war es insbesondere, die Ergebnisse für Fälle mit einem Wettbewerber der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen B im Sinne eines Referenzpunktes an den in Abschnitt 2.4 gewonnenen Erkenntnissen für Fälle mit der Telekom als Unternehmen B spiegeln zu können. Das sollte ermöglichen, etwaige Unterschiede in den wettbewerblichen Konstellationen zu identifizieren.
- 76 Die nachfolgenden Tabellen fassen die Analyseergebnisse für die 233 Fälle zusammen, in denen ein Wettbewerber der Telekom als das vor Ort tätig werdende zweite Unternehmen B angegeben wurde. In 195 dieser 233 Fälle wurde die Telekom als das erste Unternehmen A benannt. Den Großteil dieser 195 Fälle wiederum (175) hatte Telekom selbst eingereicht. Das zweite Cluster war daher stark von der Meldung nur eines Unternehmens geprägt. 38 Fälle beschrieben Konstellationen, in denen beide beteiligten Unternehmen Wettbewerber der Telekom sind.

Untersuchtes Verhalten eines später hinzukommenden Unternehmens B				
<b>(1) Ausbau nur lukrativer Kerngebiete</b>	Zuordnung möglich: 203		Keine Zuordnung möglich: 30	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	17	186	12	18
<b>(2) Kurzfristige Reaktion</b>	Zunordnung möglich: 177		Keine Zuordnung möglich: 56	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	24	153	34	22
<b>(3) „Leere“ Ankündigung</b>	Zuordnung möglich: 199		Keine Zuordnung möglich: 34	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	1	198	19	15

Tabelle 12: Untersuchtes Verhalten eines später hinzukommenden Unternehmens B im zweiten Cluster

Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A				
<b>(4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug</b>	Zuordnung möglich: 226		Keine Zuordnung möglich: 7	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	5	221	1	6

Tabelle 13: Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A im zweiten Cluster

Das Monitoring mit Stand 1. Juli 2025 lieferte keine neuen Erkenntnisse gegenüber dem Zwischenbericht vom April 2024. Weiterhin gilt: Im Vergleich zum ersten Cluster (Fälle mit Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen) gab es in deutlich geringerem Maße Hinweise darauf, dass Wettbewerber der Telekom – werden sie als zweites Unternehmen benannt – den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete vornahmen oder kurzfristig auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erstausbauenden Unternehmens reagierten. Hinweise auf „leere“ Ankündigungen von Unternehmen B gab es so gut wie nicht. Gleiches gilt für einen (teilweisen oder vollständigen) Rückzug des erstausbauenden Unternehmens A. Für diese beiden Aspekte (einerseits „leere“ Ankündigung, andererseits (Teil-)Rückzug) ist auch hinsichtlich des zweiten Clusters darauf hinzuweisen, dass sie sich prinzipiell noch im Zeitverlauf manifestieren könnten. Eine

solche Entwicklung im Zeitverlauf war jedoch zumindest in Bezug auf den Aspekt des (Teil-)Rückzugs für einen Großteil der hier untersuchten Konstellationen auszuschließen. Der Grund ist, dass die Telekom für die meisten der von ihr eingereichten Fälle angab, ihre jeweiligen Ausbauvorhaben bereits abgeschlossen zu haben.

78 Telekom hob zudem selbst hervor, die vorgetragenen Fälle zwar als grundsätzlich für die Thematik relevant, nicht aber als wettbewerblich problematisch zu bewerten.<sup>18</sup>

## 2.6 Zusammenfassung und Einordnung der Analyseergebnisse

### Zusammenfassung

79 Wie im Zwischenbericht vom April 2024 lässt sich in der Gesamtschau festhalten:

In den Fällen mit Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen („Telekom-Fälle“) waren *in der Tendenz* Muster erkennbar, die sich im untersuchten zweiten Cluster („Wettbewerber-Fälle“) nicht fanden. Im Einzelnen bedeutet dies für die untersuchten Aspekte:

1. **Ausbau nur lukrativer Kerngebiete:** Etwas mehr als die Hälfte der Telekom-Fälle – bezogen auf jene Fälle, für die eine Zuordnung möglich war – enthielten (prima vista) Hinweise auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete. Für Wettbewerber-Fälle wurde ein solcher Ausbau nur sehr selten vorgetragen.
2. **Kurzfristige Reaktion auf Vertriebsstart eines Wettbewerbers:** Bezüglich einer möglichen kurzfristigen Reaktion auf den Vertriebsstart eines erstausbauenden Wettbewerbers gab es in etwas mehr als der Hälfte der Telekom-Fälle – für die eine Zuordnung möglich war – Hinweise. In Wettbewerber-Fällen wurde eine kurzfristige Reaktion in deutlich geringerem Umfang vorgetragen.
3. **„Leere“ Ankündigung von Netzausbau:** Das Monitoring zeigte in beiden Clustern („Telekom-Fälle“ und „Wettbewerber-Fälle“) kaum Anhaltspunkte dafür, dass ein Ausbau angekündigt, anschließend aber nicht weiterverfolgt bzw. umgesetzt wurde.
4. **Teilweise oder vollständiger Rückzug vom Netzausbau:** Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug des erstausbauenden Unternehmens A als Reaktion auf ein Ausbauvorhaben der Telekom konnten in ca. 20 % der Telekom-Fälle, die eine Zuordnung erlaubten, identifiziert werden. Zu Wettbewerber-Fällen gab es so gut wie keine Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug des Erstausbauers.

80 In Bezug auf die Aspekte „leere“ Ankündigung (3.) und (Teil-)Rückzug (4.) ist darauf hinzuweisen: In Fällen, die eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind, sind sie zeitlich nur in Ansätzen beobachtbar.

81 Im Zusammenhang mit den Analyseergebnissen lässt sich die Frage stellen, ob einzelne Aspekte hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Relevanz ggf. stärker zu gewichten sind als andere. Beispielsweise könnte eine „leere“

---

<sup>18</sup> Zudem fokussierte sich die Telekom in ihren Meldungen auf bestimmte Projektparameter bzw. Eckdaten hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs und der Ausbaugebiete. Diese ermöglichten zwar in den meisten Fällen eine Zuordnung, allerdings stützte sich diese in der Regel auf wenige Hinweise. Dies erschwerte insbesondere eine Rekonstruktion der zeitlichen Abläufe und damit eine Analyse bezüglich einer möglichen kurzfristigen Reaktion eines Wettbewerbers.

Ausbauankündigung des zweiten Unternehmens ein stärkeres Indiz für einen potenziellen Marktmissbrauch sein als ein (Teil-)Rückzug des ersten Unternehmens. Ausführliche Erwägungen zu diesem Themenkomplex finden sich in Teil II.

Die Monitoringstelle hat nach Veröffentlichung des Zwischenberichts im April 2024 partiell neue Erkenntnisse auch zu Fällen gewonnen, die bereits dem Zwischenbericht zugrunde lagen. Diese zusätzlichen Erkenntnisse sind nicht generalisierbar. Sie deuten aber in Ansätzen darauf hin:

82

- a) Dass ein zweites Unternehmen nach initialer Ankündigung wieder von seinem Ausbauplan zurückgetreten ist („leere Ankündigung“), scheint auch unter Berücksichtigung der um gut ein Jahr erweiterten zeitlichen Perspektive kein häufig zu beobachtendes Phänomen zu sein. Hierbei spielt es keine Rolle, ob das zweite Unternehmen die Telekom oder einer ihrer Wettbewerber war.
- b) Es kam vor, dass sich der gemäß Schilderung erstausbauende Wettbewerber im weiteren Zeitverlauf – im Nachgang zur ursprünglichen Meldung – vollständig oder teilweise vom Ausbau zurückgezogen hat. Andererseits gab es Einzelfälle, in denen Unternehmen A sein Ausbauplan entgegen dem ursprünglichen Vortrag, der für einen (Teil-)Rückzug sprach, doch ohne Anpassungen umsetzte.

Aus diesen Einzelfällen, zu den neuen Erkenntnisse vorliegen, können keine belastbaren Rückschlüsse für das Gesamtbild abgeleitet werden.

Der Monitoringstelle liegen zumindest keine Anhaltspunkte dafür vor, dass es infolge angekündigten Doppelausbaus dazu gekommen ist, dass schlussendlich keines der beteiligten Unternehmen ausbaut. Es kann vorkommen, dass sich ein Ausbaugbiet durch die Ankündigung eines konkurrierenden Netzausbaus (zumindest temporär) verkleinert. In diesen Konstellationen wurde häufig vorgetragen, dass sich Telekom – jedenfalls zunächst – auf den Ausbau von Kerngebieten in einer Kommune konzentriert. Dadurch blieben laut Meldungen weniger dicht besiedelte Bereiche, die Teil der ursprünglichen Planung des Wettbewerbers waren, (zumindest temporär) mit Glasfasernetzen unversorgt.

83

### *Einordnung*

Der deutsche und europäische Gesetzgeber haben sich im Telekommunikationssektor für den Infrastrukturwettbewerb ausgesprochen. Eines seiner wesentlichen Elemente ist es, dass die ausbauenden Unternehmen um die Erschließung noch nicht mit Glasfaser versorgter Gebiete konkurrieren. Dieser Ausbauwettbewerb ist ein maßgeblicher Treiber der Fortschritte, die in den vergangenen Jahren in Bezug auf die Glasfaserversorgung in Deutschland erzielt werden konnten. Hierbei kann es vorkommen, dass sich Ausbaugbiete zwischen verschiedenen Netzbetreibern überschneiden. Das ist nicht per se schlecht: Insbesondere in eher städtisch geprägten Gebieten, in denen sich mehrere Netze langfristig rechnen, trägt ein solcher Wettbewerb zwischen unabhängigen Infrastrukturen dazu bei, für die Verbraucher Auswahl, Qualität und Preise von TK-Dienstleistungen zu verbessern.

84

Zwingende Voraussetzung für einen volkswirtschaftlich gewinnbringenden Infrastrukturwettbewerb ist jedoch, dass dieser Wettbewerb fair abläuft. Nicht akzeptabel sind wettbewerbsbehindernde Verhaltensweisen des marktbeherrschenden Unternehmens, die primär oder gar ausschließlich darauf abzielen, Konkurrenten abzuschrecken und in ihrer Konsequenz dazu führen können, dass die Ausbaudynamik in Deutschland Schaden nimmt. Dabei liegt es in der Natur des komplexen wettbewerblichen Wechselspiels – abhängig

85

beispielsweise von den lokalen Ausbaubedingungen, unternehmensspezifischen Ausbaustrategien und unterschiedlichen Geschäftsmodellen –, dass die Abgrenzung zwischen volkswirtschaftlich vorteilhaftem Wettbewerbsverhalten und ggf. schädlichen Verhaltensweisen im Sinne eines Marktmachtmissbrauchs komplex und immer von den Gesamtumständen des Einzelfalls abhängig ist.

- 86 Die Analyse der Monitoringstelle zeigt einzelne Aspekte des konkurrierenden Glasfaserausbaus auf. Doppelte Ausbauvorhaben konnten grundsätzlich über unterschiedliche wettbewerbliche Konstellationen hinweg beobachtet werden. Hierbei treten gemäß den Schilderungen verschiedene Netzbetreiber als später hinzukommendes Unternehmen auf.
- 87 In vielen Fällen war es nicht möglich, eine eindeutige Rekonstruktion des jeweiligen Sachverhalts, insbesondere des zeitlichen Ablaufs der Ausbauplanungen und Ankündigungen, abzuleiten. Mit dem Maß an Unsicherheit (das der Komplexität des wettbewerblichen Wechselspiels innewohnt) ging einher, dass eine Zuordnung von Meldungen zu den untersuchten Aspekten nicht in jedem Fall möglich war. Die Meldungen ermöglichten keine Analyse der jeweiligen unternehmensstrategischen Motivlagen. Dies galt insbesondere auch für die Frage, ob sich eine Ausbauplanung des zweiten Unternehmens B unabhängig von dem Vorhaben des zuerst agierenden Netzbetreibers überschneidet oder ob die Ausbauentcheidung von Unternehmen B eine gezielte wettbewerbliche Reaktion auf das Vorhaben des erstausbauenden Konkurrenten darstellte. Entsprechende Analysen waren auf Grundlage der in den Meldungen enthaltenen Schilderungen nicht möglich. Auf der der Monitoringstelle vorliegenden Informationsbasis ließ sich auch nicht beurteilen, ob die untersuchten Aspekte des Ausbauwettbewerbs im Einzelfall mit einer konkreten wettbewerblichen Strategie verbunden und ggf. rechtlich zu hinterfragen waren.

## Teil II: Bericht der Beschlusskammer 3

### 1 Inhalt der Befassung der Beschlusskammer

Die Debatte über die Frage, ob und wenn ja unter welchen Umständen die Duplizierung von Glasfaserzugangsnetzen ein missbräuchliches Verhalten der Telekom darstellen kann, wurde in der Vergangenheit auf abstrakter Ebene geführt. Die Verbände werfen der Telekom eine missbräuchliche Gesamtstrategie vor, ohne diese durch konkrete Umstände zu belegen. Auf diese schließen sie aus der Tatsache, dass die Monitoringstelle laut Zwischenbericht deutlich mehr Meldungen zum „Ausbau lukrativer Kerngebiete“ bzw. einer „kurzfristige Reaktion“ für diejenigen Konstellationen erhalten hat, in denen die Telekom als das duplizierende Unternehmen benannt wurde als für die, in denen ein Wettbewerber entsprechend benannt wurde. Dabei beruht diese Herleitung auf der Häufigkeit einschlägiger Meldungen, ohne durch weitere qualitative Verdachtselemente erhärtet zu werden. 88

Der Zwischenbericht der Monitoringstelle hat hierzu bereits ausgeführt, dass „es sich bei den (...) erfassten Fällen weder um eine Vollerhebung noch um eine repräsentative Stichprobe im statistischen Sinne handelt. Allein aus der Anzahl der geschilderten Fälle, insbesondere ihrer Verteilung auf die beiden Cluster, lassen sich (...) keine inhaltlichen Rückschlüsse in Bezug auf wettbewerbliche Fragestellungen ziehen“.<sup>19</sup> 89

Angesichts fehlender konkreter Beschwerden hat die Monitoringstelle am 2. Dezember 2024 der Beschlusskammer 3 sechs ausgewählte Fälle übergeben, damit diese die Meldungen im eigenen Zuständigkeitsbereich mit Blick auf den im Zusammenhang mit der Doppelausbaudebatte erhobenen Missbrauchsvorwurf rechtlich bewerten kann. Für die Feststellung, ob ein missbräuchliches Verhalten vorliegt und dessen Beendigung durch geeignete Maßnahmen nach § 211 Abs. 1 S. 1 TKG i.V.m. § 50 TKG sind die Beschlusskammern 2 und 3 der Bundesnetzagentur zuständig. 90

Diese Fälle wurden aufgrund einer vergleichsweise guten Dokumentation und nicht wegen besonderer Auffälligkeit ausgewählt. Die Monitoringstelle hatte zuvor vertiefende Interviews mit den jeweiligen Gebietskörperschaften und Unternehmen geführt, stuft sie aber nicht als kritischer oder unkritischer als andere Meldungen ein. Auf Basis der vorliegenden Unterlagen sowie der Interviews bestand kein Anfangsverdacht für einen Verstoß gegen § 50 TKG. 91

Im Zuge der Prüfung der von der Monitoringstelle übergebenen Einzelfälle hat die Beschlusskammer abstrakt untersucht, in welchen Fallkonstellationen ein Missbrauch von Marktmacht potenziell vorliegen könnte. 92

In einem *ersten Schritt* hat die Beschlusskammer ein auf die Problematik des Doppelausbaus zugeschnittenes abstraktes Konzept zur Untersuchung verschiedener Fallkonstellationen auf einen Verstoß gegen § 50 TKG erarbeitet. Hierbei hat sie im Zusammenhang mit einem Doppelausbau drei Konstellationen eines wettbewerbsrelevanten Verhaltens sowie deren mögliche Konsequenzen identifiziert und Kriterien zur Bewertung der im Zusammenhang mit einem Missbrauchsvorwurf erforderlichen (Un-)Billigkeit eines solchen Verhaltens abgeleitet. Des Weiteren hat sie die gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten im Falle eines Missbrauchs eruiert. 93

---

<sup>19</sup> Zwischenbericht der Monitoringstelle, Rn. 75.

- 94 Hierzu hat die Beschlusskammer sowohl den grundsätzlichen Diskussionsstand zu § 50 TKG – namentlich Rechtsprechung und Literatur zu den Missbrauchsverfahren unter dem TKG, GWB und AEUV – als auch die Positionen zu dessen Einordnung im Rahmen des Doppelausbaus gesichtet und in die Überlegungen einbezogen.
- 95 Dabei handelt es sich – neben den Impulsen der „Initiative Pro Glasfaser“ der Verbände<sup>20</sup> und denen der Telekom durch die Gutachten der Professoren Fetzer, Haucap und Körber<sup>21</sup> – auch um ein Gutachten der WIK-Consult GmbH und des IRNIK, die im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) eine ökonomische Analyse sowie eine rechtliche Einordnung des Doppelausbaus von Glasfasernetzen vorgenommen haben <sup>22</sup>sowie um das 13. Sektorgutachten der Monopolkommission<sup>23</sup>
- 96 Die Ergebnisse dieser abstrakten Einordnung des Doppelausbaus im Zusammenhang mit § 50 TKG werden ausführlich unter 2. beschrieben.
- 97 In einem *zweiten Schritt* hat die Beschlusskammer unter Berücksichtigung der vorliegenden Dokumentation der übergebenen Meldungen eine vertiefte Sachverhaltsermittlung durchgeführt. Sie hat hierzu die Telekom bzw. die mit ihr zusammengeschlossene GlasfaserPlus GmbH (nachfolgend: GlasfaserPlus), den jeweiligen ausbauenden Wettbewerber sowie die involvierte Gebietskörperschaft aufgefordert, den bereits dokumentierten Sachverhalt zu vervollständigen und diesbezüglich detaillierte Nachweise vorzulegen.
- 98 Die ermittelten Sachverhalte hat die Beschlusskammer in einem *dritten Schritt* entsprechend ihrem erarbeiteten Prüfschema bewertet und auf dieser Grundlage ausführliche Prüfvermerke erstellt (vgl. hierzu ausführlich unter 3.).
- 99 Abschließend hat die Beschlusskammer die identifizierten verschiedenen Verhaltensweisen im Zusammenhang mit einer Duplizierung von Glasfaserzugangsnetzen klassifiziert und in die Gesamtdebatte eingeordnet.

---

<sup>20</sup>Dr. Karl-Heinz Neumann, Der Überbau als Problem der Glasfaserentwicklung in Deutschland, Positionspapier für die Initiative Pro Glasfaser, 16. Mai 2023; Dr. Björn Herbers/ Kirsten Baubkus-Gérard, Kartellrechtliche Missbräuchlichkeit des strategischen Überbaus, 20.07.2023; Holznagel, Telekommunikationsrechtliche Möglichkeiten für eine Begrenzung strategischer Überbauaktivitäten, 2023.

<sup>21</sup>Prof. Dr. Torsten Körber, Gutachten zu kartellrechtlichen Fragen des Überbaus von Glasfaserleitungen, 02.05.2023; Prof. Dr. Thomas Fetzer, Europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Überbauverbots für Glasfasernetze?, 27.03.2023; Prof. Dr. Justus Haucap, Bedeutung des Infrastrukturwettbewerbs in der Telekommunikationswirtschaft, Juni 2023.

<sup>22</sup>Dr. Cara Schwarz-Schilling, Dr. Bernd Sörries, Dr. Thomas Plückebaum, Dajan Baischew, Martin Ockenfels, Konrad Zos, Andreas Neumann, Doppelausbau von Glasfasernetzen – ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung, Oktober 2024.

<sup>23</sup>Telekommunikation 2023: Gigabit-Ziele durch Wettbewerb erreichen!, 13. Sektorgutachten, Gutachten der Monopolkommission gemäß § 195 Abs. 2, 3 TKG, Dezember 2023.

## 2 Rechtliche Kriterien einer missbräuchlichen Duplizierung von Glasfaserzugangsnetzen

Nachfolgend werden die nach derzeitiger Wertung der Beschlusskammer maßgeblichen Konstellationen dargestellt, in denen ein Ausbauverhalten der Telekom als missbräuchlich angesehen werden kann und durch welche Maßnahmen der Missbrauch beendet werden kann. 100

### 2.1 Verhältnis zu anderen Rechtsnormen

Im Gesamtgefüge der Wettbewerbsvorschriften kommt § 50 TKG aufgrund seines spezifischen Zuschnitts auf die Telekommunikationsmärkte eine besondere Rolle zu. Zwar werden weder Art. 102 AEUV noch die Vorschriften des GWB durch die Norm verdrängt und sind grundsätzlich parallel anwendbar. Dennoch überlassen sowohl die Europäische Kommission als auch das Bundeskartellamt zur Vermeidung von Doppelverfahren der Bundesnetzagentur aufgrund des spezifischeren Zuschnitts der telekommunikationsrechtlichen Vorschriften den Vortritt, solange sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht ein vergleichbar effektiver Rechtsschutz gewährleistet ist. 101

vgl. hierzu ausführlich Säcker in Säcker/Körper, TKG, 4. Aufl., 2023, Teil A: Einordnung des TKG in das Wirtschaftsrechtssystem, Rn. 56 f.

Die besondere Missbrauchsaufsicht nach § 50 TKG steht unter der Voraussetzung, dass ein förmliches Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren durchgeführt und eine Regulierungsbedürftigkeit des betroffenen Marktes festgestellt worden ist. Auf dem gemäß §§ 10, 11 TKG identifizierten Markt ist die besondere Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur als sachnähere Behörde zu vollziehen, 102

vgl. Gersdorf in Säcker/Körper, 4. Auflage 2023, TKG § 50 Rn. 10-12 m.w.N.; Geppert/Schütz/Schütz, 5. Auflage 2023, Beck'scher TKG-Kommentar, § 50 Rn. 15-17 m.w.N.; BeckOK Informations- und Medienrecht/Wimmer 48. Ed. 01.02.2024, TKG 2021, § 50 Rn. 7-8 m.w.N.

### 2.2 Voraussetzung für eine Verfahrenseinleitung

Die Bundesnetzagentur leitet gemäß § 50 Abs. 3 TKG unverzüglich ein Verfahren zur Überprüfung ein, wenn ihr Tatsachen bekannt sind oder bekannt gemacht werden, die die Annahme rechtfertigen, dass ein Missbrauch nach § 50 Abs. 1 TKG vorliegt. 103

Ein Missbrauch im Sinne des § 50 Abs. 1 Satz 1 TKG liegt nach § 50 Abs. 1 Satz 2 TKG insbesondere vor, wenn ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht andere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert oder die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Telekommunikationsmarkt auf erhebliche Weise ohne sachliche Rechtfertigung beeinträchtigt. Die Verhaltensweise muss zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs als solchem objektiv geeignet sein, ohne dass das Verhalten als solches wettbewerbswidrig oder wettbewerbsfremd sein müsste (wettbewerbsrelevantes Verhalten, vgl. unter 2.2.2). Außerdem muss diese Behinderung bzw. Beeinträchtigung unbillig bzw. nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein. Letzteres liegt dann vor, wenn sich aus einer Abwägung der Interessen der Beteiligten unter Berücksichtigung der Ziele des TKG ergibt, dass die Maßnahme unbillig bzw. nicht gerechtfertigt ist (vgl. unter 2.2.3). 104

### 2.2.1 Beträchtliche Marktmacht

- 105 § 50 TKG setzt für die besondere Missbrauchsaufsicht eine beträchtliche Marktmacht des möglicherweise missbräuchlich handelnden Unternehmens auf dem sachlich relevanten Markt voraus. Das Bestehen der beträchtlichen Marktmacht muss in einem Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach §§ 10, 11 TKG festgestellt worden sein (s.o. 2.1.).
- 106 Dies ist für die Telekom – und die mit ihr verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen im Sinne von § 3 Nr. 69 TKG – der Fall.
- 107 Eine beträchtliche Marktmacht der Telekom und der mit ihr verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen im Sinne von § 3 Nr. 69 TKG wurde auf dem Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt 1/Nr. 3a alt) mit der Festlegung der Präsidentenkammer BK1-19/001 festgestellt. Mit der Regulierungsverfügung BK3i-19/020 wurden der Telekom auf diesem Markt Regulierungsverpflichtungen auferlegt. Für die mit ihr zusammengeschlossenen Glasfaser NordWest GmbH&Co.KG und die GlasfaserPlus wurden auf der Basis der Festlegung der Präsidentenkammer im wesentlichen inhaltsgleiche Regulierungsverpflichtungen durch die separaten Regulierungsverfügungen BK3h-21/010 und BK3h-22/005 auferlegt.
- 108 Mit der Festlegung der Präsidentenkammer BK1-20/004 wurde auch auf dem Markt für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang auf Übergabeebene Layer 3 (Markt Nr. 3b) für die Telekom und die mit ihr verbundenen und zusammengeschlossenen Unternehmen im Sinne von § 3 Nr. 69 TKG beträchtliche Marktmacht festgestellt. Mit den Regulierungsverfügungen BK3b-20/027, BK3b-22/014 und BK3b-22/015 wurden ihnen auch auf dem Markt 3b Regulierungsverpflichtungen auferlegt.
- 109 Die Ausbauaktivität als im Hinblick auf einen möglichen Verstoß gegen § 50 TKG relevantes Verhalten sowie die Wirkung dessen sind auch den genannten regulierten Vorleistungsmärkten zuzuordnen, denn ein eigenständiger Ausbau eines Wettbewerbsunternehmens ermöglicht diesem, auf den genannten regulierten Vorleistungsmärkten tätig zu werden. Daher kann ein missbräuchliches Verhalten eines marktmächtigen Unternehmens auch hier die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen beeinträchtigen. Dass auch eine Zuordnung zum Endkundenmarkt für den festnetzbasierten Internetzugang und gegebenenfalls dem Ausschreibungsmarkt für den geförderten Breitbandausbau möglich ist, ist unerheblich. Eine Trennung oder eindeutige Zuordnung zu einem einzelnen Markt ist im konkreten Einzelfall nicht erforderlich, da die geplante oder die bereits gebaute Glasfaser-Infrastruktur sowohl für Vorleistungs- als auch für Endkundenprodukte verwendet werden kann. Ein Verhalten, das einen Bezug zu dieser Glasfaserinfrastruktur steht, kann daher immer auch eine Relevanz für die regulierten Vorleistungsmärkte haben.

### 2.2.2 Wettbewerbsrelevantes Verhalten

- 110 Die Beschlusskammer bewertet den Ausbau mehrerer Glasfasernetze innerhalb eines Gebietes als ein Verhalten, das **grundsätzlich geeignet** ist, sich auf die wettbewerblichen Handlungsmöglichkeiten anderer Unternehmen **nachteilig auszuwirken**. Denn durch den Ausbau eines parallelen Netzes neben ein bereits bestehendes oder im Bau befindliches Netz wird die Auslastung dieses Netzes voraussichtlich nicht in gleichem Umfang und Tempo erreichbar sein. Dies kann den Geschäftsplan des konkurrierenden Netzbetreibers negativ beeinträchtigen und zur Folge haben, dass dieser sich aus dem Gebiet zurückzieht.

Das wettbewerbsrelevante Verhalten muss aber nicht zu einem veränderten Ausbau beim Wettbewerber führen. Allein ausschlaggebend ist, dass das Verhalten des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht **objektiv dazu geeignet** ist, eine entsprechende nachteilige Wirkung zu zeitigen. 111

Dabei bestehen Unterschiede, je nachdem, zu welchem **Zeitpunkt** das marktmächtige Unternehmen ein räumlich paralleles FTTB/H-Netz errichtet. In diesem Zusammenhang hat die Beschlusskammer im Wesentlichen die folgenden **Fallgruppen** identifiziert: 112

- Ein **Nachbau** liegt vor, wenn ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ein Glasfasernetz ausbaut, welches die Leistungsmerkmale des bisherigen Kupfernetzes übersteigt und welches sich mit einem **bereits vorhandenen Glasfasernetz** eines Wettbewerbers räumlich weitgehend deckt. Davon ist immer dann auszugehen, wenn sich die Ausbauprojekte in einem wirtschaftlich relevanten Teil decken.  
Der Nachbau eines Glasfasernetzes kann insofern die Handlungsmöglichkeiten des Wettbewerbers erschweren, als dieser seine vorteilhafte Position bei der Vermarktung seiner Glasfaser-Anschlüsse im Qualitätswettbewerb gegenüber den Kupferprodukten des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht verliert. Denn nunmehr vermarktet auch das marktmächtige Unternehmen ein Produkt, welches die Leistungsmerkmale des bisherigen Kupferproduktes übersteigt. Außerdem kann die Realisierung des Geschäftsplans des Wettbewerbers in Bezug auf einen (geplanten oder in der Ausbaulogik zu erwartenden) weiteren, mit dem nachgebauten Gebiet räumlich in Zusammenhang stehenden Ausbauplan erschwert werden.
- Im Falle des **Parallelausbaus** baut ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ein solches, die Leistungsmerkmale des Kupfernetzes übersteigendes Glasfasernetz aus, das sich zwar nicht mit einem vorhandenen Glasfasernetz eines Wettbewerbers, wohl aber mit einem gleichzeitigen und gleichwertigen Ausbauprojekt räumlich weitgehend deckt.  
Im Falle des Parallelausbaus werden die Handlungsmöglichkeiten des Wettbewerbers dadurch erschwert, dass dieser befürchten muss, die Auslastung seines Netzes nicht in gleichem Umfang und Tempo, wie bei einem exklusiven Ausbau, erreichen zu können. Insofern gelten die gleichen Erwägungen wie bereits beim Nachbau beschrieben. Die befürchtete Wirkung auf den Geschäftsplan kann zur Folge haben, dass der Wettbewerber die begonnene Ausbauplanung anpasst und sich teilweise von einem Ausbau von Teilgebieten wieder zurückzieht. Dementsprechend werden im Falle des Parallelausbaus Risiken für die Erreichung des gesetzlichen Konnektivitätsziels in stärkerem Umfang relevant als bei der Fallgruppe des Nachbaus, denn dort existiert ein bereits ausgebautes Glasfasernetz, welches auf das Konnektivitätsziel einzahlt.
- Als Unterfall des Parallelausbaus wertet die Beschlusskammer schließlich die **Ausbauankündigung**. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht den Ausbau eines Glasfasernetzes für ein Gebiet ankündigt, in dem auch ein Wettbewerber einen Glasfaserausbau angekündigt hat – konkrete Ausbauarbeiten erfolgen jedoch in diesem Fall weder von Seiten des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, noch durch den Wettbewerber. Mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten des Wettbewerbers gelten die Erwägungen im Zusammenhang mit dem Parallelausbau grundsätzlich entsprechend. Da das wettbewerbsrelevante Verhalten des marktmächtigen Unternehmens **aber bereits in einer sehr frühen Phase des Ausbaus durch den Wettbewerber** auftritt – auch er hat den Ausbau bisher nur angekündigt –, kann dies

dazu führen, dass der Wettbewerber von einem Ausbau insgesamt Abstand nimmt. Nimmt in Folge dessen das marktmächtige Unternehmen ebenfalls wieder von seinem Ausbauplan Abstand, entstehen in dieser Fallgruppe die größten Nachteile mit Blick auf die Regulierungsziele von Konnektivitäts- und Wettbewerbsförderung.

### 2.2.3 Missbräuchlichkeit

113 Nach der gesetzlichen Konzeption des § 50 TKG ist ein Missbrauch insbesondere dann gegeben, wenn andere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert (§ 50 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG) oder deren Wettbewerbsmöglichkeiten auf erhebliche Weise und ohne sachlichen Grund beeinträchtigt werden (§ 50 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG).

114 Die Frage, ob gemessen an diesen Maßstäben ein Verhalten eines marktmächtigen Unternehmens als missbräuchlich zu bewerten ist, erfordert eine **umfassende Interessenabwägung im Einzelfall**. Sie erfolgt durch eine Abwägung der Interessen der Beteiligten unter Berücksichtigung der Ziele des TKG, insbesondere der Sicherung eines fairen Wettbewerbs,

vgl. zum TKG<sup>1996</sup> BVerwG, Urteil vom 18.12.2007 –C.47.06; BVerwG, Beschluss vom 16.03.2006 – 6 B 10.06; VG Köln, Urteil vom 16.10.2005 –21 K 4418/05; VG Köln, Urteil vom 17.05.2006 –21 K 7045/05; VG Köln, Urteil vom 23.05.2012 –21 K 6642/10; zu § 19 GWB: BGH, Urteil vom 31.01.2012 – KZR 65/10.

115 Dies gilt auch für den wettbewerbsrelevanten Ausbau von Glasfasernetzen neben einem existierenden im Bau befindlichen oder angekündigten FTTB/H-Netz eines Wettbewerbers (bzw. eine entsprechende Planung).

Die Beschlusskammer ist hierbei zu den folgenden Wertungen gelangt:

#### 2.2.3.1 Unbilligkeit durch Nichtleistungswettbewerb

116 Sofern die Duplizierung bestehender oder im Bau befindlicher Glasfaseranschlussnetze von Wettbewerbern durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht **nicht dem Leistungswettbewerb zugeordnet** werden kann, ist im Regelfall von einem missbräuchlichen Verhalten auszugehen.

117 Zwar hat auch ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht grundsätzlich ein berechtigtes Interesse daran, seine eigenen geschäftlichen Interessen zu wahren und entsprechend des eigenen Ermessens seine geschäftlichen Tätigkeiten so zu gestalten, wie es das für wirtschaftlich richtig und sinnvoll erachtet,

vgl. BGH, Urteil vom 31.01.2012 – KZR 65/10; Urteil vom 08.04.2014 - KZR 53/12, NZKart 2014, 411 Rn. 37.

118 Doch trägt das marktmächtige Unternehmen eine **besondere Verantwortung** dafür, kein Verhalten an den Tag zu legen, das einen wirksamen Wettbewerb beeinträchtigt,

vgl. EuGH, Urteil vom 06.09.2017, Intel/Kommission, C-413/14 P, Rn. 135; ebenso EuGH, Urteil vom 12.05.2022, ENEL, C-377/20.

119 So darf sich das marktmächtige Unternehmen zwar gegen seine Wettbewerber erwehren, aber nur mit Mitteln, die auf einem leistungsbasierten Wettbewerb beruhen,

vgl. Entwurf Leitlinien für die Anwendung von Art. 102 AEUV auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, Rn. 50 m.w.N.; BGH, Urteil vom 04.03.2008, KVR 21/07, NJW-RR 2008, 996, Rn. 37, EuGH, Urteil vom 27.03.2012, Post Danmark, C-209/10 Rn. 21.

Nicht mehr vom Leistungsbegriff gedeckt sind demgegenüber Maßnahmen, die nicht den vom Wettbewerb erwarteten und erwünschten Funktionen entsprechen, also **nicht der Durchsetzung der besseren Leistung mit marktkonformen Mitteln dienen**, sondern andere Marktbeteiligte an der Erbringung ihrer Leistung hindern oder den Leistungsvergleich selbst – zumindest partiell – außer Kraft setzen, ohne wegen ihrer generellen Wettbewerbsschädlichkeit per se nach den Vorschriften des GWB oder OWiG verboten sein zu müssen. 120

Mit Blick auf die oben beschriebenen Fallgruppen geht die Beschlusskammer zum jetzigen Zeitpunkt davon aus, dass die folgenden **Aspekte starke Indizien für eine Zuordnung zu den Mitteln des Nichtleistungswettbewerbs** sein dürften: 121

- Beim **Nachbau** spricht aus Sicht der Beschlusskammer für einen **Nichtleistungswettbewerb**, wenn das Unternehmen in einem Gebiet ausbaut, in dem
  - der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz **in dem konkreten Gebiet wirtschaftlich wahrscheinlich nicht tragfähig ist** und damit nur aufgrund der besonderen Marktposition des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht realisiert werden kann, wobei die wirtschaftliche Tragfähigkeit nicht in Bezug auf abstrakte Gebietsklassen z. B. entsprechend der Besiedlungsdichte beurteilt werden kann, sondern immer nur unter **Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls im konkret vom Doppelausbau betroffene Gebiet** und
  - außerdem das bestehende Glasfasernetz über ein **angemessenes, diskriminierungsfreies Vorleistungsangebot** zugangsoffen gestaltet ist.

Denn in einer solchen Konstellation dürfte es prima facie eher gegen die wirtschaftliche Vernunft sprechen, ein weiteres Netz auszubauen und nicht auf die Zugangsmöglichkeit zu dem bestehenden Netz zurückzugreifen.

Bei der Bewertung als leistungs- oder nicht-leistungsbasierter Wettbewerb beim Nachbau müssen zudem aber insbesondere folgende **weitere Indizien** beachtet werden:

- bei mehr als einem aktiven VHC-Netz in einem Gebiet, spricht dies bereits für einen hohen Wirtschaftlichkeitsgrad und damit eher für einen Nachbau im Leistungswettbewerb,
- technische Gründe, die einen Ausbau des marktmächtigen Unternehmens an der fraglichen Stelle nahelegen und damit einen Leistungswettbewerb wahrscheinlich machen, oder
- bereits partieller Anschlussausbau des marktmächtigen Unternehmens im Ausbaugbiet sowie im regionalen Umfeld, die den Ausbau als „**Lückenfüllung**“ darstellen lassen und damit ebenfalls für einen Leistungswettbewerb sprechen.

- Im **Parallelausbau (inklusive Ausbauankündigung)** sprechen aus Sicht der Beschlusskammer insbesondere folgende Gesichtspunkte für einen **Nichtleistungswettbewerb**:
  - Eine Schädigungsabsicht des marktmächtigen Unternehmens würde den Nichtleistungswettbewerb belegen. Allerdings handelt es sich bei dem Begriff des Missbrauchs um einen objektiven Begriff. Deshalb ist der **Nachweis einer Schädigungsabsicht** des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht in der Regel zur Feststellung eines Missbrauchs **nicht erforderlich**,

vgl. Entwurf Leitlinien für die Anwendung von Art. 102 AEUV auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, Rn. 44 a.E. m.w.N.

Soweit die **Umstände** aus einer objektiven Perspektive **auf eine gezielte Reaktion des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht hindeuten**, durch die der konkurrierende Netzausbauer von der Errichtung eines Glasfasernetzes abgehalten werden oder sein Ausbaugebiet begrenzt werden soll, **spricht dies für einen Nichtleistungswettbewerb**. Eine solche gezielte Reaktion kann sowohl im Zusammenhang mit der Ausbauentcheidung als solcher als auch mit der Art und Weise, in der der Ausbau betrieben wird (Geschwindigkeit, Ausbaureihenfolge), liegen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob es sich um ein Tätigwerden im Leistungswettbewerb oder um eine gezielte Reaktion zur Schädigung des Wettbewerbers handelt, kann auch die **bestehende VDSL2-Vectoringversorgung** durch das marktmächtige Unternehmen Berücksichtigung finden. Die Beschlusskammer erkennt zwar an, dass die Telekom ihren FTTC-Ausbau immer auch in den Kontext gesetzt hat, dass hierdurch langfristig ein Ausbau zu FTTB/H-Netzen angelegt ist. Umgekehrt hat die Telekom aber auch deutlich gemacht, dass sie nicht alle HHUStO mit FTTB/H erschließen wird, sondern ausweislich der Angaben in ihren Geschäftsberichten einen Ausbau von rund 30 Mio. HHUStO (das sind ca. 65 % aller HHUStO) beabsichtigt.

Die Beschlusskammer misst hier dem Umstand große Bedeutung bei, ob die bestehende FTTC-Infrastruktur in der Lage ist, die von Endkunden (nicht nur, aber auch mit Blick auf die in den Glasfasernetzen) vorrangig nachgefragten Bandbreiten im gesamten Ausbaugebiet angemessen zu bedienen. Wenn das Netz des marktmächtigen Unternehmens nur sehr eingeschränkt konkurrenzfähig ist, ist dies ein Indiz für den Leistungswettbewerb.

Ist das Kupfernetz hingegen schon sehr leistungsfähig, stellt sich ein Ausbau des marktmächtigen Unternehmens zu einem FTTB/H-Netz nicht ohne weiteres als leistungsbasiert dar. Dass in diesem Fall schon zu diesem Zeitpunkt der Ausbau gleichwohl im Leistungswettbewerb erfolgt, muss durch andere Gesichtspunkte belegt sein.

Insgesamt ist bei der gezielten Reaktion eine Gesamtbewertung der **zeitlichen Umstände von großer Bedeutung**. Legt diese nahe, dass die Ausbauentcheidung des marktmächtigen Unternehmens unabhängig vom Ausbau des Wettbewerbers getroffen worden ist, weil es andere, objektive Gründe gibt, die einen zeitgleichen Ausbau in dem betroffenen Gebiet erklären, wird tendenziell ein leistungsbasiertes Verhalten angenommen werden können.

- Eine für den Nichtleistungswettbewerb maßgebliche gezielte Reaktion auf einen zukünftigen Ausbau des Wettbewerbers kann auch dann vorliegen, wenn der Ausbau des marktmächtigen

Unternehmens **nur aufgrund einer Antizipation des Ausbauverhaltens des Wettbewerbers** erfolgt. Dies gilt jedoch nur bei offensichtlichen Anhaltspunkten. In diesem Sinne müssen Anhaltspunkte dafür gegeben sein, dass das marktmächtige Unternehmen seine eigene Ausbauentcheidung unter der Annahme getroffen hat, dass ein Wettbewerber zeitnah in dem Gebiet in Glasfaserinfrastrukturen investieren wird.

- Ein Nichtleistungswettbewerb liegt **im Fall der Ausbauankündigung** insbesondere dann vor, wenn ein Ausbau oder ein früherer Ausbaubeginn suggeriert/vorgetäuscht wird. Indizien für eine solche **Scheinankündigung** liegen vor, wenn der tatsächliche Ausbau des marktmächtigen Unternehmens **nicht im Rahmen einer üblichen Realisierungsphase umgesetzt** wird und dabei der fehlende Ausbau oder die Verzögerung im Verantwortungsbereich des Unternehmens liegen und **nicht ausschließlich auf objektiv nachvollziehbaren Gründen** beruhen.
- Demgegenüber stellt sich eine **rein zufällige Überschneidung der Planungsvorhaben** – also die Realisierung einer bereits geplanten Ausbauentcheidung durch das marktmächtige Unternehmen – als leistungsbasierter Wettbewerb dar. Indizien hierfür sind, zu welchem Zeitpunkt jeweils **interne verbindliche Beschlüsse zum Gebietsausbau** getroffen worden sind, die **Ausbauentcheidung veröffentlicht** oder **verschiedene Planungs- und/oder Ausbauschritte** (z.B. das Einholen der erforderlichen Genehmigungen) vollzogen wurden. Auch der Umstand, dass der **Ausbau auf Initiative der Kommune** – z.B. im Rahmen eines Markterkundungsverfahrens – erfolgt ist, ist bei der Frage, ob ein Ausbau eine gezielte Reaktion auf den Ausbau des Wettbewerbers darstellt oder auf eine andere Ursache zurückzuführen ist, zu bewerten.

### 2.2.3.2 Unbilligkeit trotz Leistungswettbewerb

Aber auch wenn ein Ausbau (bzw. dessen Ankündigung) im konkreten Fall **grundsätzlich als leistungsbasiert** zu bewerten ist, kann dieses Verhalten einem **Missbrauchsvorwurf** ausgesetzt sein. 122

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Eigentum des marktmächtigen Unternehmens am Bestandsnetz, welches partiell bereits aus Glasfaser besteht, einer erhöhten Sozialbindung unterworfen ist. Da dieses Netz – jedenfalls größtenteils – im Monopol errichtet wurde, darf nicht genau dieses Netz ohne besondere Auflagen dazu verwandt werden, den Bau von neuen Glasfasernetzen durch Dritte zu unterbinden. In diesem Sinne unterliegt auch die VHCN-Ausbauentcheidung eines ehemaligen Kupfer-Monopolisten einer erhöhten Gemeinwohlbindung. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Investitionsrisiken bei VHC-Netzen in höherem Maße zu berücksichtigen sind als dies bei den im Rahmen der Privatisierung „geerbten“ Kupfernnetzen der Fall ist. Denn die besondere Marktposition des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht mit einem gesicherten Kundenstand im Bestandsnetz erleichtert diesem einen VHCN-Ausbau auch in Gebieten, der für Unternehmen ohne diese Ausgangsposition nur unter deutlich erhöhten Risiken darstellbar wären, 123

so auch VG Köln, Beschluss vom 01.03.2024 - 21 L 1013/22 Rn. 117 (juris).

124 Insofern ist das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht bei der Durchsetzung von – für sich genommen – betriebswirtschaftlich und kaufmännisch vernünftiger Ziele grundsätzlich auf das mildeste, die wettbewerblichen Betätigungsmöglichkeiten Dritter am wenigsten beeinträchtigende Mittel beschränkt, das zum Erreichen seines erstrebten, legitimen Ziels noch gleich geeignet ist,

vgl. BGH, Urteil vom 22.09.1981 - KVR 8/80, NJW 1982, 46, 509; Immenga/Mestmäcker/Fuchs, Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 19 GWB, Rn. 119.

125 Das marktmächtige Unternehmen unterliegt insofern **strengeren Maßstäben**. Es muss also nicht nur die allgemeinen Regeln beachten, sondern ihm sind teilweise Verhaltensweisen untersagt, die von marktschwächeren Unternehmen praktiziert werden dürfen,

vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs, 7. Auflage 2024, § 19 GWB Rn. 25.

126 Welche Maßnahmen dem marktmächtigen, im Leistungswettbewerb agierenden Unternehmen zur Verfügung stehen, bemisst sich vorrangig unter Berücksichtigung der Regulierungsziele und -grundsätze des TKG. Insofern können die Regulierungsziele – und hier insbesondere die Auswirkungen des wettbewerbsrelevanten Verhaltens im Leistungswettbewerb auf den **infrastrukturbasierten Wettbewerb oder auf die Konnektivitätsziele** – ein solches Gewicht erhalten, dass sie in einer **Gesamtabwägung** die berechtigten Interessen des marktmächtigen Unternehmens an der Wahrung der eigenen geschäftlichen Interessen und einer Geschäftsausübung im eigenen wirtschaftlichen Ermessen, überwiegen. In diesem Umfang muss das marktmächtige Unternehmen sein Verhalten danach ausrichten, bestmöglich zur Verwirklichung der Regulierungsziele beizutragen.

127 In diesem Zusammenhang bewertet die Beschlusskammer insbesondere die folgenden Aspekte:

- Ein leistungsorientiertes Verhalten kann gleichwohl als unbillig zu bewerten sein, wenn es einen **effektiven Infrastrukturwettbewerb** als Unterfall des chancengleichen Wettbewerbs im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG **gefährdet**: In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, ob der Ausbau des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht nicht nur potentielle Auswirkungen auf die wettbewerblichen Handlungsmöglichkeiten des alternativen Netzbetreibers hat, sondern zu objektiven Einschränkungen geführt hat, namentlich zu einer Umplanung, zu einem Absehen von einer Nachverdichtung oder sogar zu einem (Teil)Rückzug des Wettbewerbers.  
Der **objektive Rückzug des Wettbewerbers** lässt jedoch nicht auf eine Unbilligkeit schließen, wenn dieser andere, vom Parallelausbau **unabhängige Gründe** hat, namentlich fehlende eigene Ausbaupkapazität, versagte Genehmigungen, Streitigkeiten mit der Gemeinde oder wirtschaftliche Schieflage, die nicht im Zusammenhang mit dem Verhalten des marktmächtigen Unternehmens steht.  
Das marktmächtige Unternehmen selbst kann sich nicht zu seinen Gunsten auf den Infrastrukturwettbewerb berufen, denn in den hier in Rede stehenden Fällen können die parallelen Ausbautätigkeiten zu einer Stärkung seiner Marktmacht führen. **Es entsteht zwar mehr Infrastruktur, aber nicht mehr Wettbewerb.**
- Ein leistungsorientierter Ausbau kann sich unter Umständen auch dann als unbillig darstellen, wenn aufgrund objektiver Umstände absehbar ist, dass im Ergebnis **weniger Endkunden über einen FTTB/H-Anschluss verfügen** werden, als ohne den Ausbau und damit eine Duplizierung dem Konnektivitätsziel aus § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG widerspricht. In einer solchen Situation ist zu erwägen, ob dem marktmächtigen

Unternehmen nicht zuzumuten ist, die von ihm fokussierten Endkunden über angemessene Vorleistungsprodukte des Wettbewerbers zu realisieren. Nach Überzeugung der Beschlusskammer geht **die Rücksichtnahmepflicht des marktmächtigen Unternehmens aber nicht so weit, dass es bei einer zufälligen Überschneidung der Planungen zu Gunsten des Wettbewerbers zurücktreten** muss, wenn dieser einen angemessenen Zugang zu seinem Netz anbietet. Eine so weitgehende Verpflichtung würde das marktmächtige Unternehmen übermäßig in einem wirtschaftlichen VHCN-Ausbau bremsen.

- Insofern ist auch grundsätzlich zu prüfen, ob von dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu verlangen ist, eine **angebotene Mitverlegung oder ein passives bzw. aktives Vorleistungsangebot** vorrangig vor einer Duplizierung der bestehenden oder im Ausbau befindlichen Infrastruktur zu nutzen. Dies wird in der **Regel maßgeblich von den Umständen des Einzelfalls** abhängen.

### 2.3 Mögliche Regelungsbefugnisse im Falle eines Missbrauchs

§ 50 Abs. 4 TKG ermächtigt die Beschlusskammer zu einzelfallbezogenen Maßnahmen, insb. kann die Bundesnetzagentur das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu einem bestimmten Verhalten im jeweiligen Einzelfall verpflichten, diesem Unternehmen ein spezielles Verhalten untersagen oder Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären. 128

Insofern zielen die Maßnahmen darauf ab, den Missbrauch zu beenden. Für einen erledigten Missbrauch lässt § 50 Abs. 4 TKG hingegen keine Maßnahmen zu, der Erlass einer Missbrauchsverfügung setzt voraus, dass das wettbewerbsschädigende Verhalten noch andauert oder die begründete Befürchtung weiterer Gesetzesverstöße besteht. Ziel der Norm ist es nicht, ein vergangenes Verhalten zu sanktionieren. Die Bundesnetzagentur soll in erster Linie ermächtigt werden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die missbräuchliche Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung zu beenden. 129

vgl. zur Vorgängernorm VG Köln, Urt. v. 23.5.2012 – Az. 21 K 6642/10, Rn. 85 m.w.N; vgl. zum allgemeinen Wettbewerbsrecht auch BGH, Beschluss vom 14. August 2008 - KVR 54/07 Rn. 53.

Soweit § 32 Abs. 3 GWB dem Bundeskartellamt ausdrücklich ermöglicht, im Falle eines berechtigten Interesses eine Zuwiderhandlung festzustellen, nachdem diese beendet ist, ist eine entsprechende Übertragung in § 50 TKG nicht vorgenommen worden. Für eine planwidrige Regelungslücke erkennt die Beschlusskammer keine Anhaltspunkte. Auch der Meinungsstand in der Literatur deutet eher gegen eine Feststellungsbefugnis hin, 130

Geppert/Schütz, § 50 TKG, Rn. 148, 149; Gersdorf in Säcker/Körper, § 50 TKG Rn. 49.

Soweit das konkrete Verhalten Ausfluss eines generellen Musters ist, welches eine Wiederholung des Verhaltens erwarten lassen würde, liegt allerdings keine Erledigung des Missbrauchs vor. 131

Abstrakte Vorgaben zur Prävention eines potentiell missbräuchlichen Verhaltens kann die Beschlusskammer unter § 50 Abs. 4 TKG nicht auferlegen. 132

### 2.4 Weitere Erwägungen

Wie ausgeführt, muss die Bewertung des Doppelausbaus durch ein marktmächtiges Unternehmen immer anhand der gesamten Umstände beurteilt werden. Dabei ist die durch die Marktbeherrschung bedingte 133

grundsätzliche Asymmetrie zwischen dem regulierten Netzbetreiber und seinen Infrastrukturwettbewerbern beim Glasfaserausbau zu berücksichtigen.

134 Folgende weitere Erwägungen sind für die Beschlusskammer relevant:

- Ein schneller und flächendeckender Glasfaser-Ausbau sowie die Nutzung der neuen Netze mit sehr hoher Kapazität ist ein wichtiges Regulierungsziel. Dieses Ziel kann auch das regulierte Unternehmen mit seinem Glasfaserausbau fördern. Deshalb ist das von der Telekom angekündigte Ziel, etwa 60 % der HHUStO in Deutschland mit Glasfaseranschlüssen zu erschließen, indem jährlich etwa 2,5 Millionen HHUStO mit Glasfaser erschlossen werden, kein Indiz für eine missbräuchliche Strategie. Dass es beim Glasfaser-Ausbau zu Überschneidungen kommt, ist unter dem Aspekt der Geschwindigkeit des Gesamtausbaus zwar nicht günstig. Jedoch wird in vielen dichtbesiedelten Bereichen – z.B. dort wo parallel sowohl das VDSL-Netz als auch das HFC-Netz zu einem Glasfasernetz ausgebaut werden – der doppelte Ausbau nicht wettbewerbswidrig sein.
- Zu beachten ist aber, dass die marktbeherrschende Stellung der Telekom einerseits auf dem fast flächendeckenden Kupfernetz und andererseits den sehr hohen Endkunden- und Wholesale-Marktanteilen beruht. Daraus folgt sowohl ein **Vermarktungsvorteil** gegenüber den Wettbewerbern als auch ein **geringeres Erfordernis**, die neu errichteten Glasfaseranschlüsse **schnell auszulasten**, weil sie in der Regel stattdessen auch über das Bestandsnetz Umsätze erlöst. Hinzu kommt, dass sie wegen des – grundsätzlich positiv zu bewertenden – großen Umfangs ihres Glasfaserausbaus die Möglichkeit hat, kurzfristig Ressourcen zu verschieben und so sehr schnell nicht nur mit Ausbauankündigungen, sondern auch mit einem konkreten Ausbau auf Wettbewerber reagieren kann.
- Kritisch zu betrachten sind die Fälle, in denen ein Wettbewerber ein konkretes Ausbauprojekt startet, bevor die Telekom wenigstens in wesentlichen Teilen des Gebiets selber ein Ausbauprojekt beginnt und es Hinweise dafür gibt, dass sie in Reaktion auf die Aktivitäten des Wettbewerbers den eigenen Konkurrenzausbau vorzieht. Ein längerer **Vermarktungs- und Ausbauvorsprung des Wettbewerbers** ist ein Indiz für einen Leistungswettbewerb.
- Es sind Fälle denkbar, in denen die Reaktion der Telekom auf eine erfolgreiche Auslastung eines ausgebauten Wettbewerbersnetzes sich als Leistungswettbewerb erweist. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Erfolg des Wettbewerbers nicht auf einem Preis- sondern auf einem Leistungswettbewerb beruht, z.B. wenn die erfolgreiche Auslastung des Wettbewerbersnetzes auf der **verhältnismäßig geringen Leistungsfähigkeit des DSL-Netzes** der Telekom beruht.
- Alleine aus dem Umstand, dass in einem Ausbaugbiet eines Wettbewerbers die Telekom schon über einen **geringen Anteil an Glasfaseranschlüssen** verfügt, folgt nicht zwingend, dass die Telekom einen weiteren Ausbau in dem Gebiet geplant hat. Allerdings werden sowohl diese verlegten Glasfasern als auch die zu Multifunktionsgehäusen für die FTTC-Anschlüsse verlegten Glasfasern die Erschließungskosten der Telekom senken.
- Die Telekom ist wegen ihrer marktbeherrschenden Stellung zur **Rücksichtnahme** verpflichtet. Gerade bei einem strittigen Fall des Nachbaus oder Parallelausbaus ist die Beschlusskammer zur Bewertung der Unbilligkeit auf die Mitwirkung des betroffenen Wettbewerbers angewiesen. Für die Angemessenheit der Zugangsangebote sind sowohl der Zeitpunkt als auch die konkreten Bedingungen relevant. Größere

Wettbewerber sollten erwägen, ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen für ihr Zugangsangebot zu veröffentlichen.

- Die Bewertung des konkreten Ausbaurhaltens der Telekom und der mit ihr zusammengeschlossenen Unternehmen wird durch die im Zusammenhang mit deren Zugangsgewährung geltenden **Informationspflichten über den Glasfaser-Ausbaustatus** (Massenverfügbarkeitsdaten) erleichtert.

### 3 Fallstudien

Die Beschlusskammer hat die ihr von der Monitoringstelle übergebenen Fälle nach den unter 2. dargestellten Kriterien im Einzelnen bewertet. Nachdem keiner der Fälle als Nachbau einer bestehenden Infrastruktur einzustufen war, hat die Beschlusskammer die Monitoringstelle außerdem gebeten, ihr einen Fall auszuwählen, der eine Fallstudie auch zu diesem Bereich zulässt. 135

#### 3.1 Aufbereitung der Sachverhalte

Im Weiteren hat die Beschlusskammer umfangreiche Auskunftsersuchen an das jeweils betroffene marktmächtige Unternehmen (Telekom und Glasfaser Plus GmbH), die jeweils betroffenen Wettbewerber und die entsprechenden Gebietskörperschaften übersendet und ausgewertet. Soweit erforderlich wurden weitere Detailfragen innerhalb der einzelnen Fallstudien erörtert. 136

Ziel war es dabei auch, auf der Basis umfassender aufbereiteter Sachverhalte bewerten zu können, ob ein Anfangsverdacht für einen Verstoß gegen § 50 TKG besteht. Im Zuge dieser Vorermittlungen wurde von einigen der angehörten Wettbewerbsunternehmen deren Zulässigkeit in Frage gestellt. Nach Ansicht der Unternehmen müsse immer unmittelbar ein Verfahren nach § 50 TKG eingeleitet werden, innerhalb dessen das Vorliegen eines Missbrauchs erst zu prüfen sei. Die Beschlusskammer vertritt die Auffassung, dass es – grundsätzlich, aber auch konkret im Zusammenhang mit der Doppelausbaudebatte – in ihrem Ermessen steht, bis zu welchem Zeitpunkt sie Vorermittlungen durchführt. Denn der Gesetzgeber hat mit § 50 Abs. 3 TKG die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens an das Vorliegen eines Anfangsverdachts und nicht mehr auch an den Antrag eines Wettbewerbers geknüpft. Ein Anfangsverdacht liegt dabei immer dann vor, wenn nach regulatorischer Erfahrung auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen ein Missbrauch jedenfalls möglich erscheint. 137

Es ist also Aufgabe der Bundesnetzagentur, im Rahmen von Vorermittlungen zu bewerten, ob die ihr vorliegende Tatsachengrundlage die Annahme eines Missbrauchs gemäß § 50 Abs. 1 TKG rechtfertigt oder nicht. Die Tiefe der in diesem frühen Stadium zu tätigen Ermittlungen hängt vom Einzelfall ab und steht im Ermessen der Bundesnetzagentur. Sie kann die zu betrachtende Tatsachenbasis durch Rückfragen bei eventuellen Beschwerdeführern oder dem marktmächtigen Unternehmen verifizieren und evtl. ergänzen. Ohne diese erste Ermittlungs- und Bewertungsstufe, könnte eine unsubstantiierte Bekanntmachung von Tatsachen zu einer verfrühten und daher zu vermeidenden Verfahrenseröffnung im Hinblick auf ein tatsächlich nicht als missbräuchlich einzustufendes Verhalten führen. Die dadurch entstehende Prangerwirkung ist dabei mit zu berücksichtigen. 138

Umgekehrt könnte ohne diese Ermittlungsphase aber auch ein tatsächlich bestehender Missbrauch aufgrund zu lückenhafter Tatsachengrundlage, die für eine Verfahrenseröffnung nicht ausreichen würde, ungeahndet bleiben. 139

## 3.2 Ergebnis der Fallstudien

140 Die Beschlusskammer hat die Sachverhalte in den übergebenen Fallstudien soweit aufbereitet, dass ihr eine valide Einschätzung möglich ist, ob in den jeweiligen Fällen ein Anfangsverdacht und damit Anlass für die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens besteht. In diesem Zusammenhang ist sie zu den folgenden Einschätzungen gelangt:

### 3.2.1 Fallstudie zum Nachbau

141 In dem von der Monitoringstelle nachgelieferten Fall eines Nachbaus konnte die Beschlusskammer keine Anhaltspunkte erkennen, die die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens fordern würden.

142 Der betreffende **Fall 1** war der Monitoringstelle ursprünglich von der Gebietskörperschaft gemeldet worden. Gegenstand der Beschwerde war die Ankündigung eines marktmächtigen Unternehmens, ein Neubaugebiet im Gemeindegebiet zu erschließen, welches bereits abschließend von einem Wettbewerbsunternehmen ausgebaut worden war.

143 Auf die Aufforderung durch die Beschlusskammer an die Gemeinde, den Missbrauchsvorwurf weiter zu erläutern, hat diese nicht reagiert. Nach dem öffentlich verfügbaren Endkundenangebot des marktmächtigen Unternehmens stellt sich die Situation dergestalt dar, dass es von seiner Ausbauabsicht Abstand genommen hat und in dem fraglichen Gebiet glasfaserbasierte Endkundenprodukte weder anbietet noch in Aussicht stellt.

### 3.2.2 Fallstudien zum Parallelausbau

144 Im Zusammenhang mit dem Parallelausbau hat die Beschlusskammer Fall 2 bis Fall 5 bewertet:

145 In **Fall 2** baut ein marktmächtiges Unternehmen ein Glasfasernetz in Teilen einer kreisfreien Stadt aus, in dem auch ein Wettbewerber einen Ausbau angekündigt hat und hierzu eine Kooperationsvereinbarung mit der betroffenen Stadt eingegangen ist. Der Wettbewerber hat sich bereits vor Ankündigung und Beginn des Ausbaus durch das marktmächtige Unternehmen aus einem Teilgebiet seines ursprünglichen Ausbaugesbietes zurückgezogen. Den Ausbau im überlappenden Innenstadtbereich hat er bislang nicht terminiert und erwägt auch hier einen Rückzug.

146 Nach den der Beschlusskammer vorliegenden Unterlagen deutet nichts darauf hin, dass Ausbauentcheidung und -beginn eine gezielte Reaktion des marktmächtigen Unternehmens darstellte, um den Wettbewerber von der Errichtung eines Glasfasernetzes abzuhalten. Vielmehr hatte die betroffene Gemeinde nach der Ausbauankündigung des Wettbewerbers für dasselbe Ausbaugesbiet ein weiteres Markterkundungsverfahren gestartet. Hierauf hat das marktmächtige Unternehmen reagiert. Der Ausbau weist nicht darauf hin, dass es mit Blick auf den parallelen Ausbau des Wettbewerbers eine beschleunigte Planung hätte.

147 In **Fall 3** baut ein marktmächtiges Unternehmen parallel zu einem Wettbewerber eine mittelgroße Stadt aus. Der Wettbewerber hat vorgetragen, dass er aufgrund des Vermarktungsstartes des marktmächtigen Unternehmens seinen eigenen Ausbau nicht mehr vollumfänglich durchführen könne. Er hat sein Ausbaugesbiet teilweise reduziert.

148 Die Beschlusskammer hat in diesem Fall untersucht, ob Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass das marktmächtige Unternehmen den konkurrierenden Netzausbauer durch eine gezielte Reaktion von der Errichtung eines Glasfasernetzes abhalten wollte, konnte aber keine entsprechenden Indizien erkennen.

Vielmehr sprechen die von dem marktmächtigen Unternehmen vorgelegten Planungsunterlagen dafür, dass der Ausbau intern schon deutlich vor der öffentlichen Ausbauankündigung des Wettbewerbers vorbereitet worden war und sich als generische Entwicklung des konkret bestehenden Netzes erweist. Im Übrigen war in diesem Fall zu berücksichtigen, dass sich die Vorvermarktung des Wettbewerbers und der Vermarktungsstart des marktmächtigen Unternehmens nur wenige Tage überlagerten und der Vermarktungszeitraum des Wettbewerbers bereits einmal erfolglos geblieben und verlängert worden war, bevor die Ausbauabsicht des marktmächtigen Unternehmens verkündet worden ist.

In **Fall 4** und **Fall 5** handelt es sich jeweils um einen Parallelausbau eines marktmächtigen Unternehmens überwiegend ländlichen Gemeinden. Die jeweils betroffenen Wettbewerber haben in Reaktion auf den Ausbau keine Anpassungen an ihrem Ausbaugebiet vorgenommen. Während der eine Wettbewerber das Vorgehen des marktmächtigen Unternehmens stark kritisiert, hat sich der andere Wettbewerber im Rahmen der Vorermittlungen nicht geäußert. 149

Die Untersuchung der Beschlusskammer, ob Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass das marktmächtige Unternehmen den konkurrierenden Netzausbauer durch eine gezielte Reaktion von der Errichtung eines Glasfasernetzes abhalten wollte, hat keine entsprechenden Indizien erkennen lassen. Stattdessen reicht die Ausbauplanung des marktmächtigen Unternehmens zeitlich weit zurück und wurde bereits den jeweils betroffenen Gemeinden zu einem Zeitpunkt mitgeteilt, bevor die Ausbauabsicht des Wettbewerbers erkennbar war. 150

### 3.2.3 Fallstudien zur Ausbauankündigung

Im Zusammenhang mit der Ausbauankündigung hat die Beschlusskammer zwei Fälle bezogen auf ein Verhalten eines marktmächtigen Unternehmens untersucht – nachfolgend Fall 6 und Fall 7. 151

In **Fall 6** geht es um die Ankündigung eines marktmächtigen Unternehmens, in einem vergleichsweise kleineren Ortsnetz ein FTTB/H-Netz ausbauen zu wollen. Dabei hat es seine Ausbauabsicht zeitlich nach einer räumlich mindestens vergleichbaren Ausbauabsicht eines Wettbewerbers veröffentlicht, der daraufhin von seiner Ausbauabsicht vollständig Abstand genommen hat. 152

Die Beschlusskammer hat auch in diesem Fall untersucht, ob Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass das marktmächtige Unternehmen den konkurrierenden Netzausbauer durch eine gezielte Reaktion von der Errichtung eines Glasfasernetzes abhalten wollte, konnte aber keine entsprechenden Indizien erkennen. Vielmehr sprechen die von dem marktmächtigen Unternehmen vorgelegten Planungsunterlagen dafür, dass der Ausbau intern schon deutlich vor der öffentlichen Ausbauankündigung des Wettbewerbers vorbereitet worden war und sich als generische Entwicklung des konkret bestehenden Netzes erweist. 153

In **Fall 7** hat ein marktmächtiges Unternehmen seine eigene Ausbauabsicht in einem teils städtisch stark verdichteten Gebiet zeitlich nach einer – flächendeckenden – Ausbauankündigung des Wettbewerbers veröffentlicht. Der Wettbewerber hat in der zeitlichen Abfolge kleine Veränderungen an seinem Ausbaugebiet vorgenommen, diese aber gegenüber der Monitoringstelle ausdrücklich nicht in Zusammenhang mit der Ankündigung des marktmächtigen Unternehmens gebracht. Dies ist angesichts einer bereits an verschiedenen Stellen in dem Gebiet bestehenden VHCN-Infrastruktur unterschiedlicher Netzbetreiber nicht unplausibel. Der Beschlusskammer gegenüber hat der Wettbewerber trotz der Bitte um weitere Sachverhaltserläuterung im Übrigen keine weiteren Angaben gemacht. 154

- 155 Die Ausbauplanung des marktmächtigen Unternehmens erweist sich aus den überlassenen Unterlagen als eine von der Ausbauentcheidung des Wettbewerbers unabhängig getroffenen Entscheidung, die keine Hinweise darauf zulässt, dass die Entscheidung des marktmächtigen Unternehmens, in dem betroffenen Gebiet auszubauen, eine gezielte Reaktion auf die Ankündigung des Wettbewerbers ist.
- 156 Allerdings konnten Hinweise auf eine gezielte Reaktion in der weiteren Ausbauplanung und -durchführung des marktmächtigen Unternehmens identifiziert werden. Denn das marktmächtige Unternehmen hat ausweislich den der Beschlusskammer vorliegenden Unterlagen auf den Start der Endkundenansprache des Wettbewerbers dadurch reagiert, dass es seine eigene Endkundenvermarktung vorgezogen hat und so einen zeitlichen Gleichlauf hergestellt hat. In diesem Zusammenhang hat es zudem den Eindruck erweckt, der Ausbau würde zeitnah starten. Demgegenüber hatte das marktmächtige Unternehmen im Vorfeld der Gemeinde einen späteren Ausbaubeginn angekündigt, der innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren in drei Abschnitten erfolgen sollte. Der Ausbau ist bisher noch nicht gestartet. Das marktmächtige Unternehmen hat lediglich einige straßen- und wegerechtliche Genehmigungen beantragt.
- 157 Damit wäre nach Auffassung der Beschlusskammer in Fall 7 grundsätzlich die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens gerechtfertigt gewesen. Im Zuge ihrer Ermittlungen hat sie jedoch festgestellt, dass das marktmächtige Unternehmen die kritische Endkundeninformation zwischenzeitlich korrigiert hatte, so dass keine gegenwärtige Beeinträchtigung der Handlungsmöglichkeiten eines Wettbewerbers mehr vorliegt, die ein Eingreifen der Beschlusskammer erfordern würde. Das marktmächtige Unternehmen hat darüber hinaus einen Vertrag mit einem Bauunternehmen über die durchzuführenden Tiefbauarbeiten vorgelegt, was auf eine zeitnahe tatsächliche Realisierungsabsicht schließen lässt.
- 158 Die Beschlusskammer hat keine Hinweise darauf, dass das Verhalten des marktmächtigen Unternehmens in Fall 7 ein systematisches Vorgehen darstellen würde. So konnten jedenfalls in den Fällen 1 bis 6 keine Anhaltspunkte für ein vergleichbares Verhalten identifiziert werden. Nach Auskunft der Monitoringstelle ermöglichen es die ihr gegenüber gemachten Schilderungen oder auch Informationen aus öffentlich verfügbaren Quellen prinzipiell nicht, mögliche Abweichungen gegenüber internen Telekom-Planungen festzustellen.
- 159 Die Beschlusskammer hat das marktmächtige Unternehmen auf das Ergebnis ihrer Fallstudie 7 hingewiesen und aufgefordert, ein solches kritisches Verhalten nicht mehr zu wiederholen.

#### **4 Einordnung der Erkenntnisse aus den Fallstudien in die Gesamtdebatte**

- 160 Die Fallstudien der Beschlusskammer haben keine Hinweise ergeben, die abweichend von den Erkenntnissen der Monitoringstelle auf ein systematisches und missbräuchliches Verhalten der Telekom hindeuten.
- 161 Im Rahmen ihrer Übersendung hat die Fachabteilung die Beschlusskammer weiterhin auf ein Vorgehen der italienischen Behörde AGCOM auf der Basis von Art. 102 AEUV im Zusammenhang mit einem systematischen missbräuchlichen Verhalten der Telecom Italia hingewiesen<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> AGCOM, Entscheidung A514 vom 25.02.2020 – Condotta Fibra Telecom Italia (Cassiopea)

Nach Erarbeitung allgemeiner rechtlicher Kriterien zur Bewertung konkreter Fälle der Doppelausbau­thematik sowie der Auswertung der von der Monitoringstelle übergebenen Fallstudien, kommt die Beschlusskammer zu dem Ergebnis, dass der AGCOM-Fall keine weiteren Erkenntnisse für die hier in Rede stehende Debatte bringt. Denn er weist inhaltlich kaum Überschneidungspunkte mit der vorliegenden Frage auf, unter welchen Umständen die Duplizierung von Glasfaserzugangsnetzen ein Missbrauch von Marktmacht sein kann. Stattdessen hat er deutlich andere Schwerpunkte, namentlich die Behinderung von Ausschreibungsverfahren, missbräuchliche Entgeltmaßnahmen sowie die gezielte Schädigung eines Wettbewerbers. Insofern war eine weitere Befassung mit dieser Entscheidung nicht fruchtbringend für die abstrakte Einordnung der Doppelausbau­problematik und mit Blick auf die gesetzlichen Kriterien des § 50 TKG nicht zielführend. Da die von AGCOM wahrgenommenen Ermittlungsbefugnisse grundsätzlich auch der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit § 203 ff TKG zustehen, folgt aus dem referenzierten Fall auch kein prozessualer Erkenntnisgewinn.

162

## 5 Gesamtergebnis

Die Beschlusskammer hat festgestellt, dass die überlassenen Fälle keine Anhaltspunkte für ein systematisch missbräuchliches Verhalten der Telekom und der GlasfaserPlus nahelegen, gleichwohl aber im Einzelfall die Besorgnis auf ein reaktives, die Handlungsmöglichkeiten des jeweiligen Wettbewerbers unbillig beeinträchtigendes Verhalten nicht völlig auszuschließen ist.

163

Insofern wird die Beschlusskammer – weiterhin – für konkrete Missbrauchsvorwürfe der Marktteilnehmer im Rahmen ihrer Zuständigkeit direkter Ansprechpartner sein und entsprechende Beschwerden im Einzelfall anhand der unter 2. geschilderten Kriterien bewerten.

164

Die Beschlusskammer geht davon aus, dass die Veröffentlichung der Kriterien in diesem Bericht den Marktteilnehmern als Leitlinien dienen können, um für sich zu bewerten, unter welchen Umständen im konkreten Fall ein Missbrauch denkbar sein könnte und dass betroffene Unternehmen darauf aufbauend nunmehr in der Lage sein werden, einen konkreten Vorwurf – so er denn im Einzelfall besteht – auch verfahrensgerecht vorzutragen.

165

### Teil III: Resümee

- 166 Die Bundesnetzagentur hat sich von Juli 2023 bis Juli 2025 intensiv mit Themen konkurrierenden Netzausbaus befasst. Die bei der Monitoringstelle eingegangenen 691 Meldungen sollten ein Gesamtbild generieren und potenziell in diesem Kontext auftretende Wettbewerbsprobleme aufzeigen.
- 167 Das fortgesetzte Monitoring ergab gegenüber dem Zwischenbericht vom April 2024 keine weiteren vertieften Erkenntnisse. Dies gilt insbesondere auch für mögliche „leere“ Ausbauankündigungen konkurrierend ausbauender Unternehmen. Hierzu flossen in das fortgesetzte Monitoring auch partiell Informationen ein, wie sich Fälle aus dem Zwischenbericht zwischenzeitlich weiterentwickelten. Das Ergebnis: Dass ein zweitausbauendes Unternehmen nach initialer Ankündigung wieder von seinem Ausbauvorhaben zurückgetreten ist, war auch unter Berücksichtigung der um gut ein Jahr erweiterten zeitlichen Perspektive ein sehr selten zu beobachtendes Phänomen. Hierbei spielte es keine Rolle, ob das zweite Unternehmen die Telekom oder einer ihrer Wettbewerber war.
- 168 Aus Sicht der Bundesnetzagentur und des Bundesdigitalministeriums besteht daher keine weitere Notwendigkeit, das nunmehr seit zwei Jahren betriebene Monitoring fortzuführen.
- 169 Die bei der Monitoringstelle eingegangenen Meldungen ließen und lassen eine belastbare Feststellung eines systematisch wettbewerbswidrigen Verhaltens des marktmächtigen Unternehmens nicht zu. Auch dem marktmächtigen Unternehmen steht es grundsätzlich zu, im Rahmen des durch das TKG ausdrücklich gewünschten Infrastrukturwettbewerbs auf Entwicklungen im Wettbewerb zu reagieren. Missbräuchliches oder unbillig hinderndes Verhalten dagegen ist nicht erlaubt. Die in der Monitoringstelle eingegangenen Schilderungen lassen keine Schlussfolgerungen in Bezug auf Verstöße gegen das TKG zu.
- 170 Zur vertieften Prüfung und rechtlichen Bewertung hatte die Monitoringstelle sieben Fälle an die Beschlusskammer 3 übergeben. Die Beschlusskammer hat ein Prüfkonzept erarbeitet, auch um dem Markt Hinweise für Grenzen des erwünschten Leistungswettbewerbs aufzuzeigen und die Fälle zu prüfen. Im Ergebnis hat die Kammer aber keine Anhaltspunkte identifiziert, die Anlass für die Eröffnung eines förmlichen Missbrauchsverfahrens in den konkreten Fällen geboten hätten (vergleiche im Einzelnen Teil II dieses Berichts). Die Beschlusskammer wird – weiterhin – für konkrete Missbrauchsvorwürfe der Marktteilnehmer direkter Ansprechpartner sein und entsprechende Beschwerden im Einzelfall anhand der in diesem Bericht geschilderten Abwägungskriterien für die verschiedenen Fallgruppen bewerten. Zulasten des marktmächtigen Unternehmens wird insbesondere beim Parallelausbau berücksichtigt werden, ob die Umstände auf eine gezielte Reaktion (in Abgrenzung zu einer zufälligen Überschneidung der Ausbaugebiete) hinweisen. Im Fall des Nachbaus kommt es – wie auch beim Parallelausbau – auf eine Gesamtschau aller Umstände an, wobei unter anderem einzubeziehen sein wird, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass im konkreten Ausbaugebiet wahrscheinlich nur ein Glasfasernetz rentabel betrieben werden kann und ob zum schon bestehenden Glasfasernetz ein angemessener Zugang ermöglicht wird.
- 171 Die Marktteilnehmer haben nunmehr die Möglichkeit, anhand der im Prüfkonzept beschriebenen Kriterien für ein missbräuchliches Verhalten selbständig zu bewerten, ob ein konkreter Sachverhalt diese Kriterien erfüllt. Marktteilnehmer können der Beschlusskammer den Sachverhalt entsprechend aufbereitet zur Kenntnis geben. Wichtig ist, dass die Hinweise möglichst umfassend durch Tatsachen belegt werden. Nur in diesen Fällen wird die Beschlusskammer bei hinreichenden Anhaltspunkten ein Verfahren eröffnen können.

Auch nach Schließung der Monitoringstelle wird die Bundesnetzagentur also konkreten Wettbewerbsproblemen nachgehen. 172

Der konkurrierende Ausbau wird auch im Rahmen der Überprüfung der Marktdefinition/-analyse nach §§ 10, 11 TKG zu Markt 1 analysiert werden. Bereits im Mai 2025 sind rund 200 TK-Unternehmen schriftlich befragt worden. Rund die Hälfte dieser Unternehmen haben das Thema Doppelausbau adressiert. Sie tragen vor, dass Doppelausbauankündigungen (durch die Deutsche Telekom) ausbau- und investitionshemmend wirkten und als Marktzutrittsschranke bzw. Beeinträchtigung des Wettbewerbs wahrgenommen würden. Die Telekom hingegen betont die Bedeutung ihres Glasfaserausbaus insbesondere auch im Hinblick auf den Infrastrukturwettbewerb. Die Bundesnetzagentur wird daher im Rahmen der Marktanalyse den Glasfaserausbau vertiefter beleuchten. 173


Es ist abschließend hervorzuheben, dass die Bewertung des Doppelausbaus durch ein marktmächtiges Unternehmen immer anhand der gesamten Umstände beurteilt werden muss. Der Ausbau eines marktmächtigen Unternehmens ist nicht per se bedenklich. Vielmehr sind vielfältige Ausbauaktivitäten – auch von einem marktmächtigen Unternehmen – grundsätzlich erwünscht. Dabei ist die durch die Marktbeherrschung bedingte grundsätzliche Asymmetrie zwischen dem regulierten Netzbetreiber und seinen Infrastrukturwettbewerbern beim Glasfaserausbau zu berücksichtigen: Der Ausbau des marktmächtigen Unternehmens hat aufgrund der Marktmacht ein Gefährdungspotenzial für den Wettbewerb. Das marktmächtige Unternehmen ist deshalb zur Rücksichtnahme verpflichtet. Im Übrigen sind die Telekom sowie die mit ihr zusammengeschlossenen Unternehmen schon jetzt aufgrund des ihnen regulatorisch auferlegten Diskriminierungsverbots zu einem gewissen Maß an Transparenz über den erfolgten und geplanten Glasfaserausbau verpflichtet. 174

Die Bundesnetzagentur verkennt nicht, dass in zahlreichen Gebieten nur der Roll-out eines einzigen Glasfasernetzes wirtschaftlich ist und folglich der Infrastrukturwettbewerb auch zu ineffizienten Marktergebnissen führen kann. Für stärkere Markteingriffe sieht die Bundesnetzagentur jedoch aktuell keine Grundlage. Die Bundesnetzagentur ruft alle Marktteilnehmer auf, durch Kooperationen und Open Access für einen zügigen und effizienten Netzausbau zu sorgen. 175



**bundesnetzagentur.de**

 [x.com/BNetzA](https://x.com/BNetzA)

 [social.bund.de/@bnetza](mailto:social.bund.de/@bnetza)

 [youtube.com/BNetzA](https://youtube.com/BNetzA)