

# Zwischen- bericht

---

Monitoringstelle Doppelausbau  
11. April 2024



Bundesnetzagentur

# **Zwischenbericht der Monitoringstelle Doppelausbau**

Bonn, 11. April 2024

## Executive Summary

### *Hintergrund und Zielsetzung*

Bundesnetzagentur und Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) haben im Juli 2023 eine Monitoringstelle eingerichtet, um systematisch und kontinuierlich doppelte Glasfaserausbauvorhaben zu erfassen. Die Thematik berührt zentrale Aspekte für den weiteren Glasfaserausbau in Deutschland: Die Monitoringstelle untersucht, inwieweit im derzeitigen infrastrukturbasierten Ausbauwettbewerb – der grundsätzlich ein maßgeblicher Treiber der bereits erzielten Fortschritte bei der Glasfaserversorgung ist – wettbewerbsbehindernde und ggf. als wettbewerbswidrig einzustufende Praktiken zur Anwendung kommen. Hierbei steht im öffentlichen Diskurs der Vorwurf im Raum, solche Praktiken würden gezielt eingesetzt, um Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen. Eine solche Vorgehensweise wäre mit erheblichen Problemen behaftet: Sie könnte dem Wettbewerb schaden, die Ausbaudynamik bremsen und ggf. zu höheren Fördermittelbedarfen der öffentlichen Hand für die flächendeckende Versorgung vor Ort führen.

Angesichts der Tragweite des Themas – und den damit einhergehenden kontroversen Positionen der unterschiedlichen Akteure – ist es das Ziel der Monitoringstelle, die Debatte insgesamt sowie die nächsten Schritte auf eine breite Basis mit umfangreichen Erkenntnissen aus der Praxis zu stellen. Damit wird eine zentrale Maßnahme aus der Gigabitstrategie der Bundesregierung umgesetzt. Im Fokus der Analyse steht, aus der Betrachtung aller bei der Monitoringstelle eingegangenen Fälle ein möglichst präzises Gesamtbild zu erstellen. Der zentrale Gedanke hierbei ist, dass die Fälle in der Summe ggf. erste Muster in Bezug auf mögliche Beeinträchtigungen des Wettbewerbsgeschehens aufzeigen können. Der vorliegende Zwischenbericht fasst die bisher gesammelten Erkenntnisse zusammen.

### *Gang der Untersuchung*

Grundlage der systematischen Erfassung ist ein Online-Fragebogen. Bis einschließlich 1. März 2024 sind 525 Rückmeldungen bei der Monitoringstelle eingegangen. Einige der Rückmeldungen beziehen sich auf den gleichen Sachverhalt, der mitunter aus verschiedenen Perspektiven (z. B. der TK-Unternehmen und der Gebietskörperschaften) beschrieben wird. Entsprechende Rückmeldungen wurden jeweils zu einem Fall zusammengefasst. Der Auswertung und Analyse im Rahmen des vorliegenden Zwischenberichts liegen dementsprechend 427 verwertbare Fälle zugrunde, die bis einschließlich 1. März 2024 vorgebracht wurden. Diese Fälle umfassen sowohl bereits erfolgte als auch (bisher bloß) angekündigte Doppelausbauvorhaben.

Die Monitoringstelle hat alle vorgetragenen Fälle untersucht. Zudem wurden in einer Auswahl von 14 Fällen vertiefende Interviews mit den jeweiligen Akteuren – sowohl mit den Kommunen als auch mit beiden beteiligten Unternehmen – geführt.

Im Fokus der Analyse stehen vier Aspekte des lokalen Ausbauwettbewerbs. Drei Aspekte nehmen das Verhalten eines *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 auf solche Praktiken teilweise oder vollständig vom Ausbau zurückzieht:

- (4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug eines *erstausbauenden Unternehmens A*

Um ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erstellen, hat die Monitoringstelle verschiedene wettbewerbliche Konstellationen analysiert. Ausgangspunkt ist die im öffentlichen Diskurs aufgeworfene Fragestellung nach der Bedeutung einer herausgehobenen Marktposition eines später hinzukommenden Unternehmens, die nach Ansicht einiger Branchenvertreter erforderlich sei, um die untersuchten Praktiken (1) bis (3) glaubhaft und effektiv sowie ggf. mit dem Ziel einer Verdrängung erstausbauender Wettbewerber anzuwenden. Ein wichtiger Faktor sei hierbei eine bereits bundesweit vorhandene Infrastruktur und damit einhergehend eine breite Basis an Bestandskunden, 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 etwa einer Vorvermarktung – in einem Gebiet tätig werden könne, bevor ein erstausbauender alternativer Netzbetreiber die Chance auf eine Umsetzung seiner ursprünglichen Planungen habe.

Vor dem Hintergrund dieser in der öffentlichen Diskussion vorgetragenen Aspekte wird zwischen zwei Clustern unterschieden: Das erste Cluster umfasst die Fälle, in denen die Deutsche 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 Deutschen Telekom ist („*Wettbewerber-Fälle*“). Zu beiden Cluster-Konstellationen wurden der Monitoringstelle etwa gleich viele Fälle gemeldet. Allein aus der Anzahl der geschilderten Fälle, insbesondere ihrer Verteilung auf die beiden Cluster, lassen sich keine inhaltlichen Rückschlüsse ziehen.

### *Ergebnisse der Analyse*

Insgesamt zeigt die bisherige Analyse der Monitoringstelle die Komplexität des Glasfaserausbaus auf. Doppelte Ausbauvorhaben sind grundsätzlich über unterschiedliche wettbewerbliche Konstellationen hinweg zu beobachten. Hierbei treten gemäß den Schilderungen verschiedene Netzbetreiber als später hinzukommendes Unternehmen auf.

In vielen Fällen ist es nicht möglich, eine eindeutige Rekonstruktion des jeweiligen Sachverhalts, insbesondere des zeitlichen Ablaufs der Ausbauplanungen und Ankündigungen, abzuleiten. Zudem ist festzuhalten, dass explizit keine Analyse der jeweiligen unternehmensstrategischen Motivlagen vorgenommen werden konnte. Eine solche Analyse ist auf Grundlage der in den Fällen enthaltenen Schilderungen nicht möglich. Daher lässt sich auf der vorliegenden

Informationsbasis nicht beurteilen, ob die jeweils beobachteten Praktiken im Einzelfall mit einer konkreten Strategie verbunden sind und damit ggf. bewusst wettbewerbswidrig eingesetzt werden.

Mit diesem gewissen Maß an Unsicherheit (das der Komplexität des wettbewerblichen Wechselspiels innewohnt) geht einher, dass eine Einordnung bezüglich der untersuchten Aspekte nicht in jedem Fall möglich ist.

Angesichts der vorgenannten Einschränkungen ist zu betonen, dass mit dem vorliegenden Bericht noch keine Bewertung verbunden ist, wie das Bild in wettbewerblicher Hinsicht einzuordnen ist. Möglich sind allein deskriptive Aussagen auf Basis bzw. im Rahmen der in den Fällen enthaltenen Schilderungen. Diesbezüglich lässt sich in der Gesamtschau festhalten: In den Fällen mit der Deutschen Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen (Telekom-Fälle) sind in der Tendenz Muster erkennbar, die sich im untersuchten zweiten Cluster (Wettbewerber-Fälle) nicht finden. Im Einzelnen bedeutet dies für die untersuchten Aspekte:

- (1) **Ausbau nur lukrativer Kerngebiete:** In etwas mehr als der Hälfte der Telekom-Fälle – bezogen auf jene Fälle, für die eine Einordnung möglich ist – lässt sich eine Indikation für den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete finden. Für Wettbewerber-Fälle ist ein solches Verhalten nur sehr selten zu identifizieren.
- (2) **Kurzfristige Reaktion:** Auch bezüglich einer möglichen kurzfristigen Reaktion lassen sich bei den Telekom-Fällen in etwas mehr als der Hälfte der Fälle – für die eine Einordnung möglich ist – Hinweise auf diese Verhaltensweise finden. In Wettbewerber-Fällen ist eine kurzfristige Reaktion in deutlich geringerem Umfang erkennbar.
- (3) **„Leere“ Ankündigung:** Bisher lassen sich in beiden Fallkonstellationen kaum Anhaltspunkte dafür erkennen, dass ein Ausbau angekündigt, anschließend aber nicht weiterverfolgt bzw. umgesetzt wird.
- (4) **Teilweise oder vollständiger Rückzug:** Indikationen für einen (Teil-)Rückzug des erstausbauenden Unternehmens A als Reaktion auf ein Ausbauvorhaben der Deutschen Telekom können bisher in ca. 20 % der Telekom-Fälle (die eine Einordnung erlauben) identifiziert werden. In Wettbewerber-Fällen sind hingegen so gut wie keine Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug zu finden.

In Bezug die Aspekte (3) und (4) ist darauf hinzuweisen: Allein aus zeitlicher Perspektive können sie derzeit häufig nur in Ansätzen beobachtbar sein. Grund dafür ist, dass viele Fälle eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind. Bei beiden Aspekten ist darauf hinzuweisen, dass sie sich ggf. im Zeitverlauf noch manifestieren bzw. entwickeln könnten.

#### *Schlussfolgerungen / Weiteres Vorgehen*

In der Gesamtschau zeigen die Analyseergebnisse Unterschiede zwischen den untersuchten wettbewerblichen Konstellationen auf. Dieser deskriptive Befund führt die grundsätzliche Relevanz einer herausgehobenen Marktposition des später hinzukommenden Unternehmens vor Augen. Jedoch kann auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht beantwortet werden,

inwieweit die Deutsche Telekom ihre Marktstellung derzeit tatsächlich missbräuchlich ausnutzt, um erstausbauende Wettbewerber gezielt zu verdrängen. Maßgeblicher Grund ist, dass die bisherigen Befunde der Monitoringstelle keine belastbaren Rückschlüsse hinsichtlich der bestimmten Aktivitäten ggf. zugrundeliegenden Motive und Strategien zulassen.

Gleichwohl geben die vorliegend gesammelten Erkenntnisse Anlass für weitergehende Beobachtungen des Marktes und für vertiefende Untersuchungen. Der nächste Schritt zielt darauf ab, die Aktivitäten der Deutschen Telekom auf dem Gebiet des Glasfasernetzausbaus besser nachvollziehen zu können. Dabei sollte der Fokus darauf liegen, nähere Auskünfte über die Ausbau- und Planungsaktivitäten – insbesondere auch in Bezug auf die dahinterliegenden unternehmensinternen Entscheidungsprozesse – zu erhalten und etwaige Anpassungen im Zeitverlauf feststellen zu können. Um diese hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Auswirkungen interpretieren zu können, ist es gleichzeitig erforderlich, dass sich eventuell betroffene Wettbewerber weiterhin an die fortbestehende Monitoringstelle wenden.

Die bisherige Analyse kann keinem Unternehmen ein strategisches eingesetztes Fehlverhalten nachweisen. Der weitere Prozess ist vollkommen ergebnisoffen. Er bietet allen beteiligten Akteuren die Möglichkeit, größtmögliche Transparenz zu schaffen und damit konstruktiv zu einer besseren Bewertung des Ausbauwettbewerbs beizutragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary .....</b>	<b>I</b>
<b>1 Vorbemerkungen.....</b>	<b>1</b>
1.1 Gigabitstrategie der Bundesregierung .....	2
1.2 Öffentliche Diskussion.....	2
1.3 Funktion und Ziele der Monitoringstelle .....	5
<b>2 Vorgehensweise / Gang der Untersuchung.....</b>	<b>7</b>
2.1 Konzeption des Fragebogens.....	7
2.2 Informations- und Kommunikationsmaßnahmen .....	8
2.3 Status quo des Datenstands und statistische Informationen.....	9
2.4 Vertiefte Analyse anhand von Interviews.....	13
2.5 Vorrangig untersuchte Aspekte des Wettbewerbsgeschehens .....	14
2.6 Mögliche wettbewerbliche Konstellationen .....	16
<b>3 Ergebnisse der Analyse.....</b>	<b>18</b>
3.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis und zur Darstellung der Ergebnisse.....	19
3.2 Cluster 1: Fälle mit der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen .....	20
3.2.1 Erkenntnisse bezüglich der vorrangig untersuchten Aspekte .....	20
3.2.2 Analyse des möglichen Zusammenspiels der Aspekte.....	23
3.3 Cluster 2: Fälle mit einem Telekom-Wettbewerber als dem später hinzukommenden Unternehmen.....	27
3.4 Ergänzende Erkenntnisse aus den geführten Interviews .....	28
3.4.1 Cluster 1: Fälle mit der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen .....	29
3.4.2 Cluster 2: Fälle mit einem Telekom-Wettbewerber als dem später hinzukommenden Unternehmen .....	30
3.4.3 Weitere Aspekte .....	31
3.5 Zusammenfassung der Analyseergebnisse .....	32
<b>4 Schlussfolgerungen / Weiteres Vorgehen.....</b>	<b>35</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>37</b>

## 1 Vorbemerkungen

- 1 In Deutschland investieren etwa 300 Telekommunikationsunternehmen in den Ausbau von Glasfasernetzen. Hierzu zählt neben großen, bundesweit agierenden Unternehmen eine Vielzahl kleinerer Anbieter, die insbesondere lokale Projekte umsetzen. Auch und gerade aufgrund dieser vielfältigen Anbieterlandschaft ist die Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen (FttH/B) in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Insgesamt sind nach Erhebungen der Bundesnetzagentur – Stand Mitte 2023 – etwa 15 Mio. Endkunden mit FttH/B-Anschlüssen versorgt bzw. unmittelbar erreichbar, sogenannte "homes passed". Diese Zahl ist doppelt so hoch wie noch vor zwei Jahren, zum Zeitpunkt der Erhebung Mitte 2021. Fast jeder dritte Endkunde hat damit hierzulande die Möglichkeit, einen Glasfaseranschluss zu buchen.
- 2 Der Wettbewerb um den Ausbau – also um die erstmalige Erschließung noch nicht mit Glasfaser versorgter Gebiete – ist maßgeblicher Treiber der bereits erzielten Fortschritte. Er ist ein Grundelement des Infrastrukturwettbewerbs, für den sich der deutsche und der europäische Gesetzgeber im Telekommunikationssektor entschieden haben. Unter diesen Rahmenbedingungen treffen die Unternehmen für sich die bestmögliche Entscheidung, in welchen Gebieten sie investieren. Dabei berücksichtigen sie beispielsweise, welche Breitband-Infrastrukturen (etwa auf Basis aufgerüsteter Kupfer- oder Kabelnetze) bereits vor Ort bestehen und wie sie darauf aufbauend das Kundenpotenzial für Glasfaseranschlüsse einschätzen. Unternehmen, die als sog. "First Mover" zuerst mit Glasfasernetzen in einer Region aktiv sind, haben in der Regel einen Startvorteil in der Vermarktung. Das sorgt für Anreize, vor der Konkurrenz in einem Gebiet präsent zu sein.
- 3 Diese dem Infrastrukturwettbewerb inhärente Dynamik ist prinzipiell geeignet, den Ausbau zu beschleunigen. Sie gilt es aufrechtzuerhalten. Zugleich geht mit dem Prinzip des Infrastrukturwettbewerbs einher, dass auch ein weiteres Unternehmen in einer Region ein zweites bzw. doppeltes Glasfasernetz errichten kann. Mit dem sich stetig intensivierenden Glasfaserausbau kann es grundsätzlich durch alle Netzbetreiber zu solchen doppelten Ausbauaktivitäten kommen. Das ist nicht per se schlecht. Im Gegenteil: Ein solcher Wettbewerb zwischen zwei Netzen kann dazu beitragen, für die Verbraucher Auswahl, Qualität und Preise von TK-Dienstleistungen zu verbessern.
- 4 Damit sich die Vorteile des infrastrukturbasierten Wettbewerbs entfalten können, gibt es jedoch eine zwingende Voraussetzung: Der Wettbewerb muss fair ablaufen. Idealerweise sollten alle Unternehmen gleiche Chancen haben, in diesen Wettbewerb einzutreten. Denn Wettbewerb bedeutet zwar naturgemäß, dass mit "harten Bandagen" um den Erhalt bzw. den Ausbau von Marktanteilen gekämpft wird. Nicht akzeptabel wäre es jedoch, wenn Verhaltensmuster praktiziert würden, die primär oder gar ausschließlich darauf ausgerichtet sind, Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen. Solche wettbewerbsbehindernden Verhaltensmuster würden die erhebliche Gefahr bergen, dass privatwirtschaftliche Investitionspotenziale nicht gehoben werden und die Dynamik beim Ausbau von Glasfasernetzen Schaden nimmt.

## 1.1 Gigabitstrategie der Bundesregierung

- 5 Die im Juli 2022 veröffentlichte Gigabitstrategie der Bundesregierung<sup>1</sup> umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen, um den eigenwirtschaftlichen Ausbau weiter zu forcieren. Ziel der Bundesregierung ist die flächendeckende Glasfasererschließung bis zum Jahr 2030. In einem ersten Schritt soll bis 2025 die Versorgung mit Glasfaseranschlüssen auf 50 % der Haushalte und Unternehmen erhöht werden.
- 6 Auch die Gigabitstrategie betont, dass der Infrastrukturwettbewerb ein grundlegendes Prinzip beim Ausbau digitaler Netze ist. Die Strategie konstatiert, dass "mit der deutlich steigenden Investitionstätigkeit auf den Glasfasermärkten [...] auch der Überbau zunehmen [kann]".<sup>2</sup> Als Maßnahme hält sie fest, eine Bestandsaufnahme bzw. Evaluierung zur Thematik vorzunehmen. Auf dieser Basis sollen bei Bedarf Ansätze gefunden werden, "um ggf. wettbewerbswidrige Formen des Überbaus einzudämmen".<sup>3</sup>
- 7 Erster Bestandteil der Bestandsaufnahme war im Mai 2023 ein Workshop des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) unter Beteiligung aller Stakeholder. Im Rahmen des Workshops stellte unter anderem das Beratungsunternehmen WIK-Consult GmbH (WIK) eine ökonomische Analyse vor. Diese beinhaltete eine erste Zusammenstellung und Einordnung von Doppelausbau-Fällen aus der Praxis. Zudem wurden während des Workshops durch das Institut IRNIK rechtliche Handlungsoptionen dargestellt.
- 8 Der Workshop thematisierte die Komplexität der aktuellen Situation, insbesondere in Bezug auf die Frage nach der Abgrenzung zwischen erwartbarem bzw. gewünschtem Infrastrukturwettbewerb einerseits sowie ggf. problematischen Formen des Doppelausbaus andererseits. Vor diesem Hintergrund wurde die Notwendigkeit deutlich, eine Debatte über mögliche Handlungsoptionen zunächst auf eine breitere und einheitlich erfasste Datenbasis zu stellen. Bundesnetzagentur und BMDV entschieden sich daher zur Einrichtung einer Monitoringstelle. Damit wurde eine zentrale Maßnahme der Gigabitstrategie der Bundesregierung umgesetzt. Überdies wurde damit eine Idee verwirklicht, die auch von politischer Seite parteiübergreifend positiv bewertet wurde.<sup>4</sup>

## 1.2 Öffentliche Diskussion

- 9 Das Thema "Doppelausbau" (in der öffentlichen Diskussion auch mit den Begriffen "Überbau", "Parallelausbau" oder "Mehrfachausbau" verknüpft) wird seit einiger Zeit insbesondere von Wettbewerbern der Deutschen Telekom AG (nachfolgend: Telekom) bzw. von Wettbewerberverbänden adressiert. Im Kern tragen sie die Beschwerde vor, die Telekom würde den eigenen Glasfaserausbau vermehrt in Ortschaften vorantreiben (bzw. ankündigen), in denen bereits

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Gigabitstrategie der Bundesregierung, Juli 2022 ([https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/gigabitstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/gigabitstrategie.pdf?__blob=publicationFile)).

<sup>2</sup> BMDV, Gigabitstrategie der Bundesregierung, ebd., S. 32.

<sup>3</sup> BMDV, Gigabitstrategie der Bundesregierung, ebd., S. 32.

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll zur 92. Sitzung vom 17. März 2023, Tagesordnungspunkt 26, S. 11082 - 11090 (<https://dserver.bundestag.de/btp/20/20092.pdf>).

Wettbewerber aktiv sind. Dies sei, so der zentrale Vorwurf, strategisch motiviert, um Konkurrenten gezielt abzuschrecken und so Investitionen von Dritten in den Glasfaserausbau zu beeinträchtigen.<sup>5</sup>

10 Die Telekom legte im Februar 2023 ein Positionspapier<sup>6</sup> vor und verwies darin insbesondere auch auf den vom Rechtsrahmen vorgesehenen Infrastrukturwettbewerb. Zudem ließ das Unternehmen im Frühjahr und Sommer 2023 drei Gutachten erstellen. In zwei der Gutachten erfolgte eine rechtliche Bewertung des Themenkomplexes, einerseits in Bezug auf das zugrundeliegende sektorspezifische Telekommunikationsrecht<sup>7</sup> und andererseits hinsichtlich des allgemeinen Kartell- bzw. Wettbewerbsrechts.<sup>8</sup> Im dritten Gutachten ließ die Telekom das Thema unter ökonomischen Gesichtspunkten beleuchten.<sup>9</sup> In der Gesamtschau der drei Gutachten folgert die Telekom: "Alle drei genannten Studien widerlegen die Vorwürfe [...] der Wettbewerber und bestätigen die Bedeutung und die Vorteile des Infrastrukturwettbewerbs. Regelungen, die einen Doppelausbau verbieten und so zu neuen lokalen Monopolen führen würden, wären europa- und verfassungsrechtlich unzulässig."<sup>10</sup>

11 Auch die Wettbewerberseite ließ im Laufe des Jahres 2023 mehrere Gutachten erstellen. Die Initiative "Pro Glasfaser", maßgeblich getragen von BREKO und VATM, machte im September 2023 die Ergebnisse von vier Gutachten bzw. Studien publik.<sup>11</sup> In ihnen wird die Thematik einerseits ökonomisch untersucht bzw. gesamtwirtschaftlich eingeordnet.<sup>12</sup> Auf dieser Grundlage kommt die Initiative "Pro Glasfaser" zum Schluss, dass flächendeckend verfügbare Glasfasernetze die volkswirtschaftlichen Wachstumspotenziale beschleunigen können; dies würde jedoch durch strategischen Überbau gefährdet, da dieser den flächendeckenden Ausbau verlangsamt. In 80 bis 90 % der Regionen Deutschlands sei der Ausbau von nur einem Glasfasernetz wirtschaftlich. Überbau hingegen verteuere den Ausbau und erhöhe die Bedarfe für eine staatliche Förderung insbesondere zur Erschließung von weniger lukrativen Randbereichen.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Pressemitteilung des VATM vom 6. Februar 2023 (<https://www.vatm.de/pressemitteilung-gigabitausbauziele-der-bundesregierung-gefaehrdet-punktueller-strategischer-ueberbau-verhindert-flaechendeckenden-glasfaserausbau/>).

<sup>6</sup> Deutsche Telekom AG, Position und Fakten zur aktuellen Debatte um angeblich "unsinnige" und "schädliche" Investitionen der Deutschen Telekom in die Modernisierung ihres Netzes und in den Glasfaserausbau bis in die Häuser und Wohnungen (FTTH), Februar 2023 (<https://www.telekom.com/resource/blob/1030898/ffb576aad35f98c0c87c874db38c56b2/dl-230317-position-und-fakten-netzausbau-data.pdf>).

<sup>7</sup> Fetzer, Europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Überbauverbots für Glasfasernetze?, März 2023.

<sup>8</sup> Körber, Gutachten zu kartellrechtlichen Fragen des Überbaus von Glasfaserleitungen, Mai 2023.

<sup>9</sup> Haucap, Bedeutung des Infrastrukturwettbewerbs in der Telekommunikationswirtschaft, Juni 2023.

<sup>10</sup> Blogbeitrag der Deutschen Telekom AG vom 7. November 2023 (<https://www.telekom.com/de/blog/konzern/artikel/neue-gutachten-zum-thema-ueberbau-belegen-vorteile-von-wettbewerb-1052384>).

<sup>11</sup> Initiative "Pro Glasfaser", Der Ausbau der Glasfaserinfrastruktur in Deutschland: Herausforderungen und Lösungen, Das Ergebnis der Gutachten von DIW Econ, Dr. K.H. Neumann, CMS Hasche Sigle und Prof. B. Holznagel, September 2023 (<https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/Gutachten-ProGlasfaser.pdf>).

<sup>12</sup> Neumann, Der Überbau als Problem der Glasfaserentwicklung in Deutschland, April 2023 (<https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/Neumann.pdf>); DIW Econ GmbH, Die Wachstumspotenziale des beschleunigten Glasfaserausbaus in Deutschland, Juni 2023 ([https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/DIW\\_Econ\\_Praesentation\\_ANGA\\_VATM\\_Wachstumspotentiale\\_Glasfaser\\_v2.pdf](https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/DIW_Econ_Praesentation_ANGA_VATM_Wachstumspotentiale_Glasfaser_v2.pdf)).

- 12 Zwei der von der Initiative "Pro Glasfaser" beauftragten Gutachten erörtern insbesondere auch rechtliche Zusammenhänge und Lösungsansätze.<sup>13</sup> Die Initiative "Pro Glasfaser" fordert hierauf aufbauend zielgerichtete Maßnahmen gegen den in ihren Augen strategischen Überbau. Diese sollten insbesondere darauf abstellen, gezielte Ausbauankündigungen der Telekom in Reaktion auf Ausbauplanungen Dritter zukünftig zu verhindern. Maßnahmen dieser Art seien rechtlich möglich und erforderlich.
- 13 Weiter intensiviert wurde die öffentliche Debatte im Oktober 2023 mit der Veröffentlichung der Studie "Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung", die WIK sowie IRNIK im Auftrag des BMDV erstellt haben.<sup>14</sup> Die Studie baut auf den ersten Erkenntnissen auf, welche die Autoren im Mai 2023 im Rahmen des Stakeholder-Workshops des BMDV präsentiert hatten. Anhand von etwa 90 Doppelausbau-Fällen aus der Praxis nimmt sie einerseits die Frage in den Blick, in welchen Regionen Infrastrukturwettbewerb fruchtbar sein kann. Andererseits untersucht die Studie, unter welchen Bedingungen Infrastrukturwettbewerb ggf. als missbräuchlich anzusehen ist und in welchen Gebieten er möglicherweise die Ausbaudynamik bremst.
- 14 Die Wettbewerber fühlen sich durch die Studie in vielen ihrer Vorwürfe bestätigt. Laut VATM würde sie untermauern, dass "Überbau gerade in ländlichen Regionen dem eigenwirtschaftlichen Ausbau die Wirtschaftlichkeit [entzieht]".<sup>15</sup> Aus Sicht des BREKO zeigt die Analyse, dass "auch reine Doppelausbau-Ankündigungen der Telekom ein großes Problem für den weiteren erfolgreichen Glasfaserausbau in Deutschland darstellen".<sup>16</sup> Die Telekom hingegen kritisiert die ihres Erachtens schwache Datengrundlage der WIK-Studie. Sie könne daher weder eine empirische Analyse noch belastbare Aussagen bieten.<sup>17</sup>
- 15 Auch die Monopolkommission hat sich im Dezember 2023 in ihrem 13. Sektorgutachten Telekommunikation zum Thema geäußert.<sup>18</sup> Sie spricht sich dezidiert gegen pauschale Einschränkungen des Infrastrukturwettbewerbs aus, der – neben einer Beschleunigung des Ausbaus – insbesondere auch zu niedrigeren Preisen für die Endkunden führen könne. Grundsätzlich könne sich erst im Wettbewerbsprozess herauskristalisieren, welche Anzahl an Glasfaserinfrastrukturen dauerhaft in einem Gebiet wirtschaftlich betrieben werden könne. Ein Doppelausbau könne aus Sicht der Monopolkommission jedoch kritisch sein, wenn missbräuchliche oder

<sup>13</sup> CMS Hasche Sigle, Kartellrechtliche Missbräuchlichkeit des strategischen Überbaus, Juli 2023 (<https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/CMS-Hasche-Sigle.pdf>); Holznagel, Telekomunikationsrechtliche Möglichkeiten für eine Begrenzung strategischer Überbauaktivitäten, August 2023 (<https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/Holznagel.pdf>).

<sup>14</sup> WIK-Consult GmbH, Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung, Oktober 2023 ([https://www.wik.org/fileadmin/user\\_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2023/WIK-C-Studie\\_Doppelausbau-von-Glasfasernetzen.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2023/WIK-C-Studie_Doppelausbau-von-Glasfasernetzen.pdf)).

<sup>15</sup> Pressemitteilung des VATM vom 17. Oktober 2023 (<https://www.vatm.de/vatm-pressestatement-weckruf-an-die-politik-wik-gutachten-zeigt-bedrohung-des-flaechendeckenden-glasfaserausbau-durch-strategischen-ueberbau/>).

<sup>16</sup> Pressemitteilung des BREKO vom 17. Oktober 2023 (<https://www.brekoverband.de/aktuelles/news/pressemitteilungen/breko-pressestatement-zur-veroeffentlichung-der-vom-bundesministerium-fuer-digitales-und-verkehr-beauftragten-studie-zum/>).

<sup>17</sup> Vgl. Blogeintrag der Deutschen Telekom AG vom 7. November 2023 (<https://www.telekom.com/de/blog/konzern/artikel/neue-gutachten-zum-thema-ueberbau-belegen-vorteile-von-wettbewerb-1052384>).

<sup>18</sup> Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Telekommunikation (2023): Gigabit-Ziele durch Wettbewerb erreichen!, Dezember 2023 ([https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/13sg\\_telekommunikation\\_volltext.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/13sg_telekommunikation_volltext.pdf)).

unlautere Verhaltensweisen angewendet werden, die im Ergebnis den Glasfaserausbau in einer Region langfristig verzögern. Daher komme der Monitoringstelle der Bundesnetzagentur eine zentrale Rolle zu, um ggf. problematische Fälle einzusammeln bzw. zu identifizieren.<sup>19</sup>

- 16 Die bisherige öffentliche Diskussion führt vor Augen, wie diametral gegensätzlich die Positionen der involvierten Parteien sind. Es wird deutlich, dass es sich um ein hochkomplexes Themenfeld handelt, das aufgrund der potenziellen Auswirkungen gleichzeitig eine enorme wirtschaftliche Bedeutung aufweist. Entsprechend bedarf es einer validen Grundlage und einer gründlichen Untersuchung, um die Thematik einer Beurteilung zuführen zu können.
- 17 Hierbei gilt es jedoch vorwegzuschicken, dass aufgrund des komplexen wettbewerblichen Wechselspiels und der großen Heterogenität des Glasfaserausbaumarktes in Deutschland eine allgemeingültige Bewertung der Wettbewerbsbedingungen – über alle Ausbaugebiete und Ausbaukonstellationen hinweg – schwer möglich erscheint. Dies gilt einerseits insbesondere aufgrund der Vielfalt der hierzulande beteiligten Telekommunikationsunternehmen, die – abhängig beispielsweise von der Situation vor Ort – sehr unterschiedliche Geschäftsmodelle verfolgen. Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren mit steigenden Investitionsmitteln bzw. mit neuen Markakteuren, die in den Ausbau investieren, stetig verstärkt. Andererseits unterscheiden sich in Deutschland die lokalen Ausbaubedingungen zum Teil deutlich im Hinblick auf die bestehenden Breitband-Infrastrukturen. Auch diese Heterogenität gilt es bei der Analyse des Wettbewerbsgeschehens zu berücksichtigen.

### 1.3 Funktion und Ziele der Monitoringstelle

- 18 Vor dem Hintergrund des zuvor beschriebenen dynamischen und sehr heterogenen Glasfaserausbaus haben sich BMDV und Bundesnetzagentur mit der Einrichtung der Monitoringstelle das Ziel gesetzt, potenzielle oder tatsächliche doppelte Glasfaserausbauvorhaben zu erfassen. Mit Hilfe der kontinuierlichen und systematischen Beobachtung sollen möglichst präzise Einblicke in die Planungs- und Ausbauprozesse vor Ort generiert werden. Im Fokus der Analyse der Bundesnetzagentur steht, ähnlich gelagerte Fälle zu bündeln und Muster ggf. zu beanstandender Praktiken zu identifizieren. Aus der Vielzahl an Einzelfällen und deren kritischer Begutachtung soll ein Gesamtbild generiert werden.
- 19 Am 3. Juli 2023 schloss die Bundesnetzagentur die Vorbereitungen für die Monitoringstelle ab und stellte einen strukturierten Erhebungsbogen online. Die Monitoringstelle richtet sich insbesondere an ausbauende Telekommunikationsunternehmen und an kommunale Gebietskörperschaften.
- 20 Der Fokus der Monitoringstelle und des vorliegenden Zwischenberichts liegt auf der Analyse wettbewerblicher Fragen des derzeit stattfindenden Ausbauwettbewerbs.<sup>20</sup> Dabei werden

<sup>19</sup> Vgl. Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Telekommunikation, ebd., S. 36 - 48.

<sup>20</sup> Ein aktives Zugehen auf die Beteiligten und die Lösung des Einzelfalls stehen nicht im Fokus der Monitoringstelle der Bundesnetzagentur. Zu diesem Zweck hat das Gigabitbüro des Bundes mit der Einrichtung der „Clearingstelle Glasfaser-Doppelausbau“ eine Stelle geschaffen, die im Falle von doppelten Ausbauvorhaben zur Information und Beratung zur Verfügung steht (vgl. <https://gigabitbuero.de/clearingstelle-glasfaser-doppelausbau-des-gigabitbuero-des-bundes/>). Auf Initiative der betroffenen Unternehmen oder Kommunen hin wird die Clearingstelle tätig. Durch persönliche Beratung vermittelt sie zwischen den Beteiligten im Rahmen der kartellrechtlichen Vorgaben.

stets auch potenzielle Auswirkungen auf die Zielsetzung, die Bundesrepublik bis 2025 zu Hälfte und bis 2030 flächendeckend mit Glasfaser zu versorgen, reflektiert. Etwaige Auswirkungen des Doppelausbaus auf diese Zielsetzung sind insoweit ebenfalls Teil der Analyse, wenngleich valide oder gar quantifizierbare Aussagen hierzu auf Grundlage der vorliegenden Eingaben nur sehr begrenzt ableitbar sind.

- 21 So stellt sich bei der Analyse des derzeit stattfindenden Ausbauwettbewerbs insbesondere die Frage, inwieweit Praktiken zur Anwendung kommen, die wettbewerbshindernd und ggf. als wettbewerbswidrig zu klassifizieren sind. Ist dies der Fall, könnte dies dem Wettbewerbsgeschehen langfristig Schaden zufügen und ggf. zu einer langsameren Versorgung einzelner Gebiete oder der Bundesrepublik insgesamt führen.

## 2 Vorgehensweise / Gang der Untersuchung

22 In den nachfolgenden Ausführungen wird zum einen das methodische Vorgehen der Monitoringstelle dargelegt. Dies betrifft einleitend die Konzeption des Online-Fragebogens (2.1) und kommunikative Maßnahmen im Zuge seiner Veröffentlichung (2.2). Zum anderen werden der Status quo des Datenstands (Anzahl der bis einschließlich 1. März 2024 eingegangenen Rückmeldungen und Fälle) sowie einige nähere bzw. konkretisierende Informationen hierzu dargestellt (2.3). In den folgenden Abschnitten werden weitere Elemente des Gangs der Untersuchung beschrieben. Das umfasst die vertiefte Analyse durch Interviews zu exemplarisch ausgewählten Fällen (2.4) sowie die vorrangig untersuchten Aspekte des Wettbewerbsgeschehens (2.5).

### 2.1 Konzeption des Fragebogens

23 Ziel des Online-Fragebogens der Bundesnetzagentur<sup>21</sup> ist die kontinuierliche und strukturierte Erfassung doppelter Glasfaserausbauvorhaben. Adressaten sind insbesondere zwei Akteursgruppen: zum einen ausbauende Telekommunikationsunternehmen sowie zum anderen kommunale Gebietskörperschaften und ihre Behörden bzw. Entscheidungsträger. Darüber hinaus können sich auch Akteure melden, die in einem anderen Zusammenhang mit dem Thema Berührung haben. Dies umfasst auch Privatpersonen.

24 Der Fragebogen ermöglicht, Eingaben nach einer einheitlichen Konzeption und mit dem erforderlichen Detailgrad zu erfassen. Das betrifft beispielsweise möglichst präzise Informationen über die Ausbaugebiete und die zeitlichen Planungen der beteiligten Unternehmen. Ziel ist eine strukturierte Datenbasis, um die eingehenden Fälle miteinander vergleichen und ähnlich gelagerte Konstellationen identifizieren zu können.

25 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 Doppelausbauvorhaben durch Unternehmen B „betroffen“ ist. Die Ausbauvorhaben der beiden Unternehmen können sich in gleichen, aber auch in verschiedenen Stadien befinden (z. B. Planungsphase, aktuell durchgeführter oder bereits abgeschlossener Ausbau). Es sind also grundsätzlich mehrere Kombinationen denkbar: So kann ein Ausbau beider Unternehmen beispielsweise bereits erfolgt sein. Umgekehrt ist es etwa auch möglich, dass sich beide Ausbauvorhaben noch in der Planungsphase befinden. Der Fragebogen umfasst also sowohl einen bereits erfolgten als auch einen (bisher bloß) angekündigten Doppelausbau.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> [www.bundesnetzagentur.de/doppelausbau-monitoring](http://www.bundesnetzagentur.de/doppelausbau-monitoring)

<sup>22</sup> Das Abfrageraster folgt einer „Baumstruktur“: Zunächst muss für beide Unternehmen das Ausbaustadium ausgewählt werden. Abhängig davon öffnen sich Folgefragen. Der Detailgrad des Fragebogens ist einerseits so niedrig wie möglich gehalten, um Komplexität und Aufwand der Befüllung zu begrenzen. Gleichzeitig ist er so hoch wie erforderlich, um möglichst präzise Einblicke in die Planungs- und Ausbauprozesse vor Ort zu erhalten.

## 2.2 Informations- und Kommunikationsmaßnahmen

- 26 Eine breite Beteiligung der Marktakteure ist für die Bundesnetzagentur entscheidend, um ein fundiertes Bild des derzeit stattfindenden Wettbewerbs beim Glasfaserausbau abbilden zu können. Daher hat die Bundesnetzagentur mehrere Maßnahmen ergriffen, um auf den Online-Fragebogen aufmerksam zu machen.
- 27 Mitte Juli 2023 beteiligte sich die Bundesnetzagentur an einem Webinar des BREKO. Den teilnehmenden Mitgliedsunternehmen des Verbands (ca. 60 Unternehmen) wurde der Erhebungsbogen vorgestellt. Zudem wurden Fragen der Unternehmen bezüglich der Befüllung des Bogens beantwortet.
- 28 Anfang August 2023 wurden gezielt diejenigen Kommunen angeschrieben und auf die Monitoringstelle hingewiesen, die sich bereits an einer Doppelausbau-Abfrage von VATM und BREKO beteiligt hatten. Die beiden Verbände hatten im Mai 2023 die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aller Städte und Gemeinden kontaktiert und sie dazu aufgerufen, konkrete Fälle doppelter Glasfaserausbauvorhaben zu übermitteln.<sup>23</sup>
- 29 Darüber hinaus fanden Mitte September 2023 – gemeinsam mit dem Gigabitbüro des Bundes – zwei Webcasts statt, um nochmals explizit die Adressatengruppe der Kommunen anzusprechen bzw. über die Monitoringstelle zu informieren.<sup>24</sup>
- 30 Ein weiterer, im zeitlichen Umfang nicht unerheblicher Bestandteil der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen stellt die Beantwortung von Presse- und Verbraucheranfragen sowie von Anfragen aus dem politischen Raum dar. Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, dem Informationsbedürfnis, etwa zum Sachstand über die bereits eingegangenen Meldungen, nachzukommen. Dabei beantwortet sie zum einen konkrete Einzelfragen und informiert zum anderen auf ihrer Homepage über den Status quo des Datenstands.<sup>25</sup>
- 31 Am 26. Oktober hat die Bundesnetzagentur erste Indikationen zu den im Markt erkennbaren Verhaltensmustern im Rahmen eines Austauschs zur Gigabitstrategie – zwischen BMDV, Ländern sowie Branche – vorgestellt. Diese Indikationen wurden am Folgetag zum einen den Mitgliedern des Beirats der Bundesnetzagentur zur Verfügung gestellt. Zum anderen wurden sie über das BMDV an die Teilnehmenden des Austauschs zur Gigabitstrategie verteilt.

---

<sup>23</sup> Zwar boten die an die Verbände aus einer Vielzahl an Städten und Gemeinden übermittelten Informationen erste Anhaltspunkte für parallele Ausbauaktivitäten. Für die Bundesnetzagentur war es jedoch wichtig, die Kommunen nochmals auf die Monitoringstelle hinzuweisen, da der Online-Fragebogen die Erfassung nach einer einheitlichen Konzeption und mit dem erforderlichen Detailgrad ermöglicht (vgl. Abschnitt 2.1).

<sup>24</sup> Vgl. <https://gigabitbuero.de/artikel/jetzt-anmelden-webcast-fuer-die-oeffentliche-verwaltung-zur-vorstellung-der-monitoringstelle-doppelausbau/>

<sup>25</sup> [www.bundesnetzagentur.de/doppelausbau-monitoring](http://www.bundesnetzagentur.de/doppelausbau-monitoring)

## 2.3 Status quo des Datenstands und statistische Informationen

32 Bis einschließlich 1. März 2024 gingen 525 Rückmeldungen bei der Bundesnetzagentur ein. Diese 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 sonstiges Unternehmens oder
4. anderweitig vom Thema betroffene Person.

33 Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass mehr als die zwei Drittel der Rückmeldungen von TK-Unternehmen stammen. Dahinter folgen in absteigender Reihenfolge die Meldungen von Gebietskörperschaften, sonstigen Unternehmen (häufig Tochtergesellschaften von Stadtwerken) und anderweitig Betroffenen (meist Privatpersonen).

Kategorie des Meldenden	Anzahl Rückmeldungen	Anteil in Prozent
TK-Unternehmen	363	69
Gebietskörperschaft	104	20
Sonstiges Unternehmen	7	1
Anderweitig betroffen	51	10
<b>Summe</b>	<b>525</b>	<b>100</b>

Tabelle 1: Kategorie des Meldenden

34 Einige der 525 Rückmeldungen beziehen sich auf den gleichen Sachverhalt, der mitunter aus verschiedenen Perspektiven (z. B. der TK-Unternehmen und der Gebietskörperschaften) beschrieben wird. Entsprechende Rückmeldungen wurden jeweils zu einem Fall zusammengefasst.

35 Von den eingegangenen Rückmeldungen wurden zudem elf 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. 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 Doppelausbau-Monitorings nicht relevant.

- 36 Aus diesen beiden Konsolidierungsschritten ergeben sich 427 verwertbare Fälle von Doppelausbauvorhaben. Diese Fälle bilden die Grundgesamtheit für die nachfolgenden Auswertungen und Analysen. Die Fälle umfassen sowohl bereits erfolgte als auch (bisher bloß) angekündigte Doppelausbauvorhaben.
- 37 In Bezug auf die Interpretation aller nachfolgenden Statistiken ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Monitoringstelle ausschließlich doppelte 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 wenden. Hierbei ist davon auszugehen, dass die Motivation zur Eingabe eines Falls aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen auch unterschiedlich (hoch) ist.
- 38 Nachfolgende Statistik stellt die Verteilung der Fälle auf die Bundesländer dar:

### Fälle nach Bundesländern

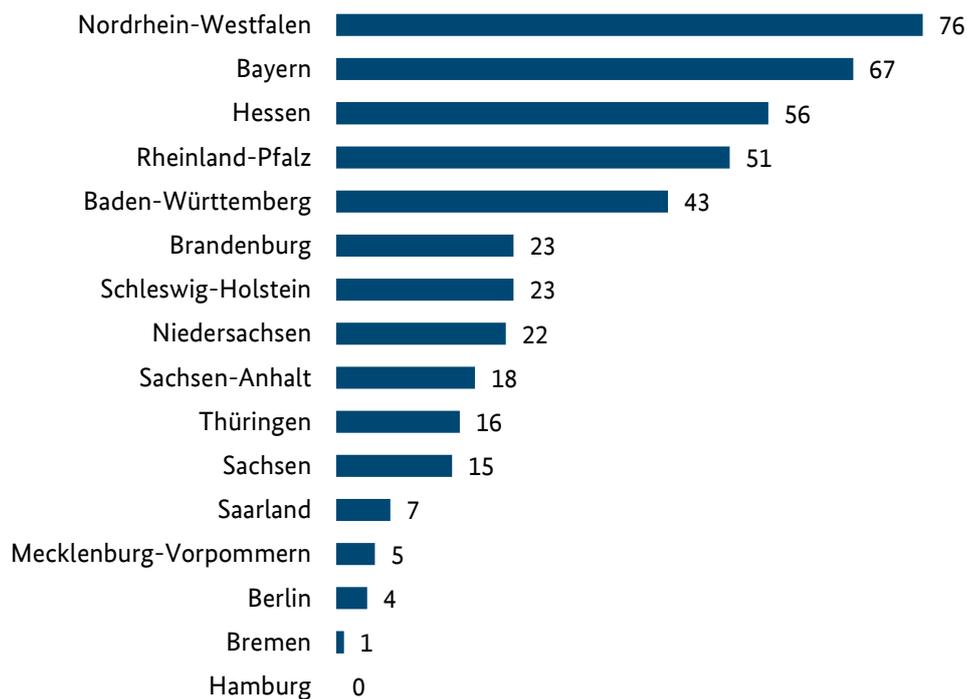


Abbildung 1: Verteilung der Fälle nach Bundesländern

- 39 Die nachfolgende Abbildung zeigt überdies, 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.

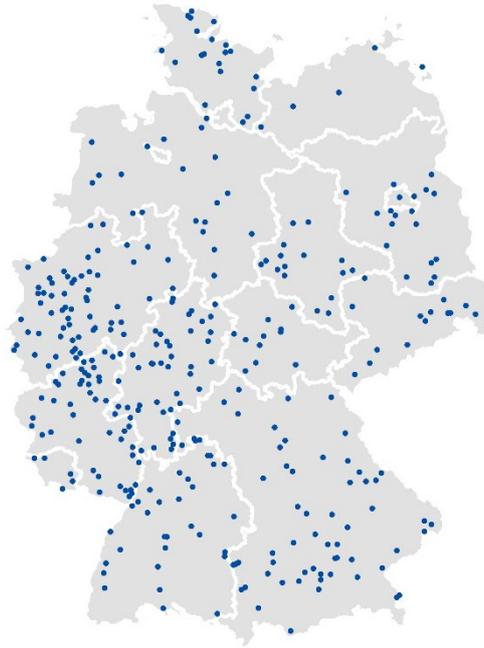


Abbildung 2: Verteilung der Fälle über die Bundesrepublik (bezogen auf 4er-PLZ-Gebiete)

- 40 Es zeigt sich, dass Doppelausbaufälle fast überall in der Bundesrepublik vorkommen. Eine spezielle Häufung in bestimmten Regionen konnte nicht beobachtet werden.
- 41 Wie in Randziffer 25 beschrieben, unterscheidet der Fragebogen zwischen Unternehmen A (zuerst aktives Unternehmen) und Unternehmen B (später hinzukommendes Unternehmen). Dabei stuft die meldende Person die jeweiligen Unternehmen selbst in die Kategorien A und B ein. Dies geschieht auf Basis der jeweils vorliegenden Informationen über die chronologischen Abläufe. Diese können je nach Perspektive der meldenden Person auseinanderfallen. In insgesamt 18 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 ist. Aufgrund der fehlenden Objektivierbarkeit hat die Bundesnetzagentur von einer Zuteilung abgesehen. In den nachfolgenden Tabellen – die Informationen bezüglich der Verteilung der Fälle auf die Kategorie Unternehmen A bzw. Unternehmen B enthalten – werden diese 18 Fälle daher nicht berücksichtigt.
- 42 Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen, dass die Telekom (und mit ihr verbundene Unternehmen) und die Deutsche Glasfaser Holding GmbH sowohl als Unternehmen A als auch als Unternehmen B am häufigsten genannt wurden. Hierbei ist zu beachten, dass die Telekom von den 187 Fällen, in denen sie als Unternehmen A eingestuft wird, 173 selbst eingereicht hat.

<b>Unternehmen A</b>	<b>Anzahl Fälle</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
Deutsche Telekom AG	187	46
<i>davon Glasfaser NordWest GmbH &amp; Co. KG</i>	<i>1</i>	<i>0,2</i>
Deutsche Glasfaser Holding GmbH	62	15
Deutsche GigaNetz GmbH	23	6
Übrige TK-Unternehmen	137	33
<b>Summe</b>	<b>409</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	202	49
<i>davon GlasfaserPlus GmbH</i>	<i>76</i>	<i>19</i>
<i>davon Glasfaser NordWest GmbH &amp; Co. KG</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
Deutsche Glasfaser Holding GmbH	65	16
Westconnect GmbH	24	6
Übrige TK-Unternehmen	118	29
<b>Summe</b>	<b>409</b>	<b>100</b>

Tabelle 3: Am häufigsten als Unternehmen B genannte Unternehmen

- 43 Der Fragebogen der Monitoringstelle unterscheidet hinsichtlich der Ausbauvorhaben beider Unternehmen zwischen vier Ausbaustadien:
1. „Bau abgeschlossen“,
  2. „In Bauphase“,
  3. „In Planungs-/Ankündigungsphase“ oder
  4. „Vorhaben eingestellt“.
- 44 Die nachfolgende Matrix zeigt die Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen. 16 der bislang gemeldeten Fälle beschreiben Konstellationen, in denen der Ausbau beider Unternehmen abgeschlossen ist. Insgesamt wurden 204 Fälle gemeldet, in denen der Ausbau von Unternehmen A abgeschlossen ist (bzw. 25 Fälle, in denen dies für den Ausbau von Unternehmen B gilt). In den meisten Fällen (100) ist der Bau von Unternehmen A abgeschlossen und Unternehmen B befindet sich in der Planungsphase.

Ausbaustadium		Unternehmen B				Summe
		Abgeschlossen	Bauphase	Planung	Eingestellt	
Unternehmen A	Abgeschlossen	16	88	100	0	204
	Bauphase	6	46	56	1	109
	Planung	3	8	72	0	83
	Eingestellt	0	9	4	0	13
Summe		25	151	232	1	409

Tabelle 4: Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen bei Ausbaustadien

- 45 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Sammelmeldungen der Telekom überwiegend Fälle enthalten, in denen der Ausbau der Telekom (in diesen Fällen Unternehmen A) als abgeschlossen beschrieben wird.

## 2.4 Vertiefte Analyse anhand von Interviews

- 46 Wie in Abschnitt 1.3 beschrieben, liegt der Fokus des Monitoringprozesses auf der Erstellung eines Gesamtbildes. Dieses Gesamtbild setzt sich zusammen aus der kritischen Begutachtung der bei der Monitoringstelle eingegangenen Fälle. Die darin enthaltenen Schilderungen bieten Indikationen zur Thematik aus Sicht der jeweiligen Partei, die sich mit einem Fall an die Monitoringstelle wendet. Der Vorteil ist, dass solche Schilderungen konkrete Einblicke aus der Praxis in die Planungs- und Ausbauprozesse vor Ort gewähren, die ansonsten für Außenstehende wenig transparent sind. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich um (naturgemäß subjektiv gefärbte) Erfahrungsberichte handelt. Diese können einerseits zum Teil Lücken aufweisen. Andererseits lassen sie sich, wenn überhaupt, nur schwer bzw. nur mit einem erheblichen Ermittlungsaufwand validieren.
- 47 Vor diesem Hintergrund und um das Gesamtbild weiter zu arrondieren, hat die Bundesnetzagentur eine Auswahl der Fälle – neben des in Abschnitt 2.5 dargelegten Vorgehens bei der Analyse – einer weitergehenden Prüfung im Rahmen vertiefender Gespräche unterzogen. Im Fokus der Interviews standen insbesondere zwei Aspekte. Zum einen zielten sie darauf ab, die Perspektive aller involvierten Akteure – sowohl der Kommunen als auch der beteiligten Unternehmen – einzuholen. Zum anderen ging es darum, den jeweiligen Sachverhalt noch eindeutiger rekonstruieren zu können, insbesondere im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf der Ausbauplanungen und Ankündigungen.
- 48 Ein solches Vorgehen wäre für alle eingegangenen Fälle (427 bis zum 1. März 2024) nicht bzw. nur mit einem nicht zu realisierenden Ressourceneinsatz möglich gewesen. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht eines deutlich abnehmenden Grenznutzens (im Sinne zusätzlicher grundlegender Erkenntnisse) bei einer Vielzahl weiterer Gespräche wurde eine Auswahl exemplarischer Fälle getroffen, die zwischenzeitlich in Gesprächen mit allen drei betroffenen Parteien erörtert worden sind. Bei der Auswahl der Fälle für die vertiefenden Gespräche wurde

darauf Wert gelegt, eine möglichst für das Gesamtmarktgeschehen charakteristische Stichprobe zu identifizieren.

- 49 Die Auswahl der Fälle erfolgte daher auf Basis unterschiedlicher Kriterien. Entscheidend war zum einen der potenzielle Erkenntnisgewinn in Bezug auf ein genaueres Verständnis des Wettbewerbsgeschehens. Zum anderen sind für die Bundesnetzagentur bei der Auswahl der weiter zu analysierenden Fälle insbesondere die Ausgewogenheit hinsichtlich der involvierten Akteure und eine geografische Heterogenität von hoher Bedeutung gewesen. Dieser ausbalancierte Betrachtungsansatz umfasst auch verschiedene wettbewerbliche Konstellationen (vgl. Abschnitte 2.5 und 2.6 für weitere Erläuterungen, insbesondere hinsichtlich der dahinterliegenden ökonomischen Rationalität).
- 50 Die Bundesnetzagentur führte die Gespräche im Zeitraum von Mitte November bis Mitte Dezember 2023. Insgesamt handelte es sich um 42 Interviews zu einer Auswahl von 14 Fällen.

## 2.5 Vorrangig untersuchte Aspekte des Wettbewerbsgeschehens

- 51 Um sich der Frage nach möglichen wettbewerbshindernden bzw. -widrigen Praktiken zu nähern, hat die Bundesnetzagentur alle bis zum 1. März 2024 bei der Monitoringstelle vorgebrachten Fälle von (angekündigtem oder tatsächlich erfolgtem) Doppelausbau in Bezug auf das geschilderte Wettbewerbsgeschehen vor Ort untersucht.
- 52 Dabei hat die Bundesnetzagentur einerseits drei Aspekte des lokalen Ausbauwettbewerbs bzw. Praktiken von später hinzukommenden, doppelt ausbauenden Unternehmen analysiert, welche grundsätzlich das Potenzial aufweisen, bestehende Ausbau- bzw. Investitionspläne von konkurrierenden TK-Unternehmen zu beeinträchtigen. Andererseits wurde als vierter Aspekt untersucht, ob sich diese konkurrierenden (zuerst in einer Region aktiven) Unternehmen in Reaktion auf solche Praktiken teilweise oder vollständig vom Ausbau zurückziehen.
- 53 Die Vorgehensweise der Monitoringstelle zielte insofern zunächst insbesondere darauf ab, die vorliegenden Fälle auf Indikationen hin zu überprüfen, die für oder gegen das Auftreten einer (oder mehrerer) der nachfolgenden genannten Aspekte zu deuten sind.

### *Analysierte Praktiken eines später hinzukommenden Unternehmens B*

#### **(1) Ausbau nur lukrativer Kerngebiete**

- 54 Der erste Aspekt nimmt in den Blick, ob ein später hinzukommendes Unternehmen B nur lukrative Kerngebiete eines Ausbaugebiets erschließt (oder erschließen will). Warum ist dieser Aspekt für die Investitionspläne eines bereits vor Ort aktiven Konkurrenten (Unternehmen A) besonders relevant? Sieht dieses konkurrierende Unternehmen einen (weitestgehend) flächendeckenden Ausbau eines Gebietes mit Glasfaser vor, wird es durch das Vorhaben des zweiten Unternehmens signifikant in seinen Möglichkeiten beschnitten, die für den Ausbau notwendigen Investitionen zurückzuverdienen. Der Grund: Muss das erste Unternehmen insbesondere in den lukrativen Teilen des Ausbaugebietes – in denen die Ausbaukosten je An-

schluss relativ gering sind – mit Infrastrukturwettbewerb und somit einer geringeren Auslastung rechnen, kann die Refinanzierung der weniger lukrativen Teilgebiete bzw. Randbereiche mitunter schwer bis unmöglich werden.

- 55 Lukrative Kerngebiete sind dabei nicht immer auf Kernstädte beschränkt, sondern können insbesondere im ländlichen Raum in ähnlicher Weise aus dichter besiedelten Orts- oder Gemeindeteilen bestehen. Der entscheidende Faktor hierbei ist, welches relative Gewicht ein spezifisches Teilgebiet bei der Refinanzierung eines gesamten Ausbaugebietes spielt.
- 56 Diese Relevanz eines lukrativen Kerngebiets zur Refinanzierung eines Gesamtausbauprojekts kann potenziell von einem später hinzukommenden Wettbewerber eingesetzt werden, um mit einer Ausbauankündigung (oder gleichermaßen einem tatsächlichen Ausbau) für dieses Kerngebiet die Investitionspläne des ersten TK-Unternehmens zu beeinträchtigen.
- 57 Der Aspekt des Ausbaus lukrativer Kerngebiete nimmt insbesondere auch in der öffentlichen Diskussion eine zentrale Rolle ein. Diesbezüglich äußern politische Entscheidungsträger vor allem auf kommunaler Ebene ihre Sorge, dass lukrative Gebiete ggf. doppelt, unattraktivere Ortsteile hingegen gar nicht oder erst deutlich später ausgebaut werden. In solchen Szenarien müssten die weniger lukrativen Randbereiche, so die Befürchtung, ggf. zeitlich verzögert und unter Aufwendung beträchtlicher öffentlicher Mittel im Rahmen des beihilfegeförderten Ausbaus erschlossen werden.

## **(2) Kurzfristige Reaktion**

- 58 Der zweite untersuchte Aspekt betrifft eine mögliche kurzfristige Reaktion eines später hinzukommenden Wettbewerbers auf den Ausbau oder eine Ausbauankündigung eines TK-Unternehmens. Auch durch eine solche kurzfristige Wettbewerberankündigung eines doppelten Ausbauvorhabens können Investitionspläne des ersten Unternehmens in einem bestimmten Gebiet negativ beeinflusst werden.
- 59 Analog zum ersten Aspekt kann auch eine kurzfristige Reaktion eines Wettbewerbers die Refinanzierungsmöglichkeiten des zuerst aufgetretenen Unternehmens A erschweren, da die erwartete Netzauslastung im Regelfall sinken wird. Das später hinzukommende Unternehmen B kann mit einer solchen Vorgehensweise daher potenziell versuchen, die Erfüllung des Investitionsplans des anderen Unternehmens zu erschweren bzw. ggf. gänzlich zu verunmöglichen. Insbesondere eine kurzfristige Reaktion noch in der Phase der Vorvermarktung des zuerst aktiven Akteurs kann dazu führen, dass die für Unternehmen A erforderliche Vermarktungsquote nicht erreicht wird und dessen Ausbau dadurch gänzlich unterbleibt.

## **(3) „Leere“ Ankündigung**

- 60 Drittens kann eine Ausbauankündigung eines später hinzukommenden Unternehmens getätigt werden, ohne dass dieses Unternehmen den Ausbau tatsächlich durchführt oder plant durchzuführen. Auch dieser Aspekt wurde untersucht.
- 61 Ähnlich zu den beiden zuvor beschriebenen Aspekten kann auch eine bloße Ausbauankündigung die Erfüllung des Investitionsplans des anderen Unternehmens beeinträchtigen, da es

gemäß der Ankündigung mit einem parallelen Netzausbau und somit mit einer geringeren Netzauslastung rechnen müsste. Dies manifestiert sich ggf. bereits in einer weniger erfolgreichen Vorvermarktung, da potenzielle Endkunden vor dem Hintergrund des angekündigten Alternativausbaus möglicherweise zögerlich (bzw. zögerlicher) auf das Angebot des zuerst aufgetretenen TK-Unternehmens reagieren.

#### *Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A*

#### **(4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug**

- 62 Das Resultat eines angekündigten Doppelausbaus in einem Gebiet kann schlussendlich dazu führen, dass sich das zuerst aufgetretene TK-Unternehmen teilweise oder vollständig vom angekündigten Ausbau zurück. Dies kann als mögliche Reaktion mit einem oder mehreren der zuvor genannten Aspekte verbunden sein, muss es aber nicht zwangsläufig.
- 63 In Bezug auf die Aspekte (3) und (4) ist vorweg zu betonen, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt vielfach nur in Ansätzen beobachtbar sein können. Grund ist, dass viele der gegenüber der Monitoringstelle vorgetragenen Fälle eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind. Ob es sich bei einem angekündigten Vorhaben von Unternehmen B um eine „leere“ Ankündigung handelt oder ob sich Unternehmen A ggf. (teilweise oder vollständig) zurückzieht, sind jedoch Aspekte, die sich erst im Zeitverlauf manifestieren bzw. entwickeln. Dies ist der Bundesnetzagentur bewusst. Auch vor diesem Hintergrund wurde das Monitoring als kontinuierlicher Prozess aufgesetzt. So wird ermöglicht, dass neue Entwicklungen in einem Fall nachgemeldet werden können (z. B. ein Rückzug von Unternehmen A nach der ursprünglichen Eingabe gegenüber der Monitoringstelle).

## **2.6 Mögliche wettbewerbliche Konstellationen**

- 64 Wie zuvor abstrakt dargestellt, können die beschriebenen Praktiken prinzipiell negative Auswirkungen auf die Investitionspläne des erstausbauenden Unternehmens A haben. Dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall. In der öffentlichen Diskussion wird vielfach vorgetragen, dass die mit solchen Auswirkungen jeweils verbundene Drohkulisse entsprechend glaubhaft sein müsse. Das heißt, es müsse wahrscheinlich sein, dass eine signifikante Zahl an Endkunden einen Glasfaseranschluss bzw. einen TK-Dienst bei dem später hinzukommenden TK-Unternehmen B tatsächlich buche. Sei hingegen nur mit einem geringen „Kundenverlust“ an das später hinzukommende TK-Unternehmen zu rechnen, sei auch das Potenzial hinsichtlich einer signifikanten Verschlechterung der Refinanzierungsmöglichkeiten oder gar zum Überdenken der Investitionsentscheidung deutlich geringer.
- 65 Im Rahmen dieser Argumentation wird die Sicht vertreten, wonach die potenziellen Auswirkungen der beschriebenen Aspekte bzw. Praktiken im Regelfall umso größer sind, je „größer“ die Vermarktungs- bzw. Vertriebsstärke des später hinzukommenden TK-Unternehmens ist. Wichtige Faktoren in dieser Hinsicht könnten unter anderem die von Endkunden wahrgenommene Marke oder bereits zuvor bestehende Endkundenbeziehungen sein.

- 66 In diesem Zusammenhang wird im öffentlichen Diskurs die Frage nach der Bedeutung der Marktstellung eines später hinzukommenden Unternehmens aufgeworfen. Hierbei wird argumentiert, dass eine wettbewerbswidrige (lokale oder bundesweite) Verdrängungsstrategie nur für diejenigen Unternehmen möglich sei, die – auf Basis einer nahezu überall verfügbaren leistungsfähigen Bestandsinfrastruktur – eine entsprechend starke (lokale oder bundesweite) Marktposition einnehmen.
- 67 Vor dem Hintergrund dieser vorgetragenen Aspekte hat die Bundesnetzagentur bei der Untersuchung der Fälle, welche ihr über den Fragebogen der Monitoringstelle geschildert wurden, eine Unterteilung in zwei Cluster vorgenommen. Das erste Cluster umfasst die Fälle, in denen die Telekom (oder ein mit ihr verbundenes Unternehmen<sup>26</sup>) als das später hinzukommende Unternehmen B angegeben wurde. In dem zweiten Cluster wurden die Fälle untersucht, in denen ein anderer Netzbetreiber – also ein Wettbewerber der Telekom – als Unternehmen B charakterisiert wurde. Dieses zweite Cluster beinhaltet auch Konstellationen, in denen beide beteiligten Unternehmen Wettbewerber der Telekom sind.
- 68 Zu betonen ist, dass die oben dargestellten Aspekte in beiden Clustern auf identische Art und Weise untersucht wurden. Eine Differenzierung wurde vorgenommen, um mögliche Unterschiede in den wettbewerblichen Konstellationen identifizieren zu können. Im Fokus stand insbesondere auch, die Erkenntnisse aus der Analyse des ersten Clusters (Telekom als später hinzukommendes Unternehmen) an dem übrigen, sich aus den Fällen des zweiten Clusters ergebenden Wettbewerbsgeschehen zu spiegeln. Der Ansatz der Monitoringstelle, ein ausgewogenes Gesamtbild zu erstellen, macht es erforderlich, alle gemeldeten Konstellationen gleichermaßen zu betrachten und in die komplexe Analyse des derzeit stattfindenden Infrastrukturwettbewerbs einzubeziehen.

---

<sup>26</sup> Mit der Telekom verbundene Unternehmen sind die GlasfaserPlus GmbH sowie die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG. Für eine bessere Lesbarkeit wird im Folgenden hauptsächlich nur von der Telekom die Rede sein. Die beiden mit ihr verbundenen Unternehmen sind jedoch in der Regel mit umfasst (sofern nicht explizit anders formuliert).

### 3 Ergebnisse der Analyse

- 69 Bei der Untersuchung des Gesamtbildes standen die beschriebenen Aspekte bzw. Praktiken im Fokus. Im Kern ging es darum, in den Schilderungen zu den vorgetragenen Fällen Hinweise zu identifizieren, die mit dem Auftreten dieser Aspekte bzw. Praktiken in Verbindung stehen. Der Fragebogen zur Monitoringstelle wurde bewusst so konzipiert, dass er die gezielte Übermittlung von entsprechenden Informationen vorsieht (vgl. Abschnitt 2.1). Wurde ein Fall aus mehreren Perspektiven beschrieben (z. B. aus Sicht der Kommune und aus Sicht eines Unternehmens), wurden selbstverständlich alle Perspektiven in die Untersuchung einbezogen.
- 70 Zu betonen ist jedoch, dass es auf Basis der Schilderungen zum Teil nicht möglich war, eine eindeutige Rekonstruktion des jeweiligen Sachverhalts, insbesondere des zeitlichen Ablaufs der Ausbauplanungen und Ankündigungen, abzuleiten. Zudem ließ sich der vorgetragene Sachverhalt (oder Details daraus) in vielen Fällen nicht gänzlich plausibilisieren. Aus diesen Umständen folgt auch, dass eine Einordnung bezüglich der zuvor beschriebenen Aspekte nicht in jedem Fall möglich war bzw. eine Einordnung mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden ist.<sup>27</sup>
- 71 Weiterhin ist bezüglich der folgenden Untersuchungsergebnisse festzuhalten, dass für den vorliegenden Bericht explizit keine Analyse der jeweiligen unternehmensstrategischen Motive vorgenommen wurde. Eine solche Analyse ist auf Basis der Schilderungen der TK-Unternehmen und Gebietskörperschaften nicht möglich. Ob die jeweils beobachteten Praktiken daher im Einzelfall mit einer konkreten Strategie verbunden sind, lässt sich auf der vorliegenden Informationsbasis nicht beurteilen.
- 72 Dennoch ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur sachgerecht und möglich, aus der Betrachtung aller Fälle ein Gesamtbild zu erstellen, um darin ggf. bestehende Muster hinsichtlich der untersuchten wettbewerblichen Aspekte erkennbar zu machen bzw. aufzuzeigen. Grundlage ist die Untersuchung jedes vorgebrachten Falls. Hierbei fokussiert sich die Prüfung auf die Identifikation entsprechender Hinweise zu den Aspekten, erhebt aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheiten aber keinen Anspruch auf eine abschließende Bewertung des Einzelfalls. Vielmehr wird das Vorgehen von dem Gedanken geleitet, dass die Fälle in der Summe erste Rückschlüsse bzw. Tendenzaussagen ermöglichen. Nachfolgend werden daher ausschließlich aggregierte Ergebnisse und keine fallspezifischen Informationen dargestellt.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> So können 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 sind, jedoch noch nicht konkret und öffentlich angekündigt wurden. Diese Informationen sind jedoch notwendig, 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 folgt auch, dass bereits die Frage, welcher Netzbetreiber de facto als Unternehmen A und welcher als Unternehmen B auftritt bzw. einzuordnen ist, zum Teil nicht eindeutig zu beantworten ist.

<sup>28</sup> Darüber hinaus wäre eine fallspezifische Darstellung nur sehr eingeschränkt möglich, da die Bundesnetzagentur selbstverständlich den Schutz vertraulicher Informationen zugesichert hat.

73 Nach einleitenden Vorbemerkungen zur Datenbasis und zur Darstellungssystematik (3.1) werden zunächst die Ergebnisse für das analysierte erste Cluster (3.2) und im Anschluss die Ergebnisse für das untersuchte zweite Cluster (3.3) aufgeführt (vgl. Abschnitt 2.6). Zudem werden die Erkenntnisse aus den für die vertiefende Analyse geführten Interviews zusammengefasst (3.4). Auch für diese Erkenntnisse aus den Interviews gilt: Aufgrund des beschriebenen Analyseansatzes werden keine fallspezifischen Inhalte thematisiert, sondern ausschließlich aggregierte Aspekte dargestellt, die das Gesamtbild arrondieren können.<sup>29</sup>

### 3.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis und zur Darstellung der Ergebnisse

#### *Datenbasis*

74 Bis einschließlich 1. März 2024 wurden der Bundesnetzagentur 427 Fälle doppelter Glasfaserausbauvorhaben vorgetragen (vgl. Abschnitt 2.3 für eine ausführliche Zusammenfassung des Status quo des Datenstands). Darin enthalten sind 18 Fälle, in denen ein Doppelausbau aus zwei gegensätzlichen Perspektiven geschildert wird. Diese 18 Fälle werden aufgrund der widerstreitenden Schilderungen aus der nachfolgenden Analyse ausgeklammert.<sup>30</sup> Die verbleibenden 409 Fälle verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Cluster 1 und 2:

- a. Cluster 1: In 202 Fällen wurde die Telekom (oder ein mit ihr verbundenes Unternehmen) als später hinzukommendes Unternehmen B benannt.
- b. Cluster 2: In 207 Fällen wurde ein Wettbewerber der Telekom als später hinzukommendes Unternehmen eingeordnet. Hiervon betreffen 187 Fälle Konstellationen, in denen die Telekom als das vor Ort erste Unternehmen A angegeben wurde (173 dieser Fälle hat die Telekom selbst eingereicht). 20 Fälle beschreiben Konstellationen, in denen beide beteiligten Unternehmen Wettbewerber der Telekom sind.

75 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>31</sup> Allein aus der Anzahl der geschilderten Fälle, insbesondere ihrer Verteilung auf die beiden Cluster, lassen sich keine inhaltlichen Rückschlüsse ziehen.

#### *Darstellung der Ergebnisse*

76 Die wesentlichen Ergebnisse zu den vier vorrangig untersuchten Aspekten werden nachfolgend jeweils überwiegend quantitativ und tabellarisch dargestellt. Hierbei wird zum einen angegeben, in wie vielen Fällen aufgrund einer relativ klaren Indikation (bzw. relativ klarer Hinweise in den Schilderungen) eine Einordnung zu den oben beschriebenen Aspekten bzw. Praktiken möglich ist. Eine entsprechende Einordnung erfolgt in eine von zwei Richtungen:

- „Indikation liegt vor“: In einem Fall lassen sich Hinweise finden, die *für* das Vorliegen eines Aspektes zu deuten sind (z. B. für eine kurzfristige Reaktion des später hinzukommenden Unternehmens B).

<sup>29</sup> Vgl. vorangegangene Fußnote.

<sup>30</sup> Siehe Randziffer 41 für weitere Erläuterungen.

<sup>31</sup> Siehe Randziffer 37 weitere Erläuterungen.

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

77 Zum anderen wird dargestellt, in wie vielen Fällen keine Einordnung zu den beschriebenen Aspekten bzw. Praktiken möglich ist. Hierfür gibt es zwei Gründe: Entweder enthalten die Schilderungen unklare bzw. ambivalente Indikationen, die weder ausreichend in die eine noch in die andere Richtung deuten. Oder die Schilderungen weisen nur äußerst lückenhafte Informationen auf, die für eine Einordnung unzureichend sind.

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

#### 3.2.1 Erkenntnisse bezüglich der vorrangig untersuchten Aspekte

##### *Analysierte Praktiken eines später hinzukommenden Unternehmens B*

#### (1) Ausbau nur lukrativer Kerngebiete

78 In Bezug auf den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete zeigt sich bei der Untersuchung des ersten Clusters insgesamt ein gemischtes Bild. Von den 202 Fällen, in denen die Telekom als Unternehmen B genannt wird, ist in 158 Fällen eine Einordnung möglich. Betrachtet man diese 158 Fälle mit einer relativ klaren Indikation, lässt sich festhalten: In etwas mehr als der Hälfte von ihnen (in 84 Fällen bzw. 53 %) lassen sich Hinweise auf einen Ausbau lukrativer Kerngebiete durch die Telekom finden.

Einordnung möglich: 158		Keine Einordnung möglich: 44	
Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
84	74	18	26

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

79 Das heißt gleichzeitig: Es gibt ebenso eine Vielzahl an Fällen, in denen die Telekom ein nahezu identisches oder größeres Gebiet ausbaut. Fokussiert sie sich auf ein lukratives Kerngebiet, zeigt sich zudem kein klares Muster im Hinblick auf dessen Größe.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Mal ist das Ausbaugelände 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 Ausbaugeländen bzw. zur Anzahl geplanter Endkundenanschlüsse häufig unvollständig oder schwer zu plausibilisieren sind. So ist beispielsweise in vielen Fällen unklar, ob tatsächlich auf Endkundenanschlüsse oder auf andere Bezugsgrößen (z. B. Adresspunkte) abgestellt wird.

## (2) Kurzfristige Reaktion

80 Auch bei einer möglichen kurzfristigen Reaktion der Telekom auf Ausbauvorhaben Dritter ist der Eindruck heterogen. Für die 151 Fälle, die eine Einordnung ermöglichen, gilt wiederum: In etwas mehr als der Hälfte von ihnen (in 77 Fällen bzw. 51 %) lassen sich Hinweise darauf finden, dass die Telekom kurzfristig auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erst-ausbauenden Wettbewerbers reagiert. Eine kurzfristige Reaktion meint hierbei insbesondere eine eigene Ausbauankündigung der Telekom – mit vergleichsweise geringem zeitlichen Abstand innerhalb von ca. zehn Monaten – und in diesem Kontext den Start von Vertriebs- bzw. Marketingaktivitäten vor Ort, sodass diese Aktivitäten der Telekom (größtenteils) parallel zu der (Vor-)Vermarktung eines Wettbewerbers verlaufen.

Einordnung möglich: 151		Keine Einordnung möglich: 51	
Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
77	74 <sup>33</sup>	34	17

Tabelle 6: Untersuchung der kurzfristigen Reaktion im ersten Cluster

81 Im Vergleich zum ersten Aspekt – dem Ausbau nur lukrativer Kerngebiete – ist auffällig, dass deutlich mehr Fälle unklare bzw. ambivalente Indikationen enthalten und daher einer Einordnung nicht zugänglich sind. Das liegt insbesondere daran, dass die grundlegenden Ausbaupläne bzw. -absichten der beteiligten Unternehmen sowie der Zeitpunkt ihrer öffentlichen Kommunikation häufig nicht rekonstruiert werden können (siehe auch Ausführungen in Randziffer 70).

## (3) „Leere“ Ankündigung

82 Auf Basis der aktuellen Datenlage eindeutig präsentiert sich das Bild bei möglichen Ausbauankündigungen der Telekom ohne faktische Ausbauabsicht. In den bei der Monitoringstelle eingegangenen Fällen sind bisher kaum Anhaltspunkte erkennbar (in weniger als 10 % der Fälle, für die eine Einordnung möglich ist), dass die Telekom einen Ausbau ankündigt, der anschließend nicht weiterverfolgt bzw. umgesetzt wird.

<sup>33</sup> Unter den 74 Fällen, in denen die Hinweise gegen eine kurzfristige Reaktion zu deuten sind, sind neun Konstellationen, in denen die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG als später hinzukommendes Unternehmen B benannt wird. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG kartellrechtlichen Auflagen unterliegt. Unter anderem muss das Unternehmen seine geplanten Ausbauvorhaben zunächst gegenüber einem unabhängigen Trustee hinterlegen. Mit dem Setzen auf diese nicht-öffentliche Ausbauliste beginnt eine neunmonatige Kommunikationssperre. 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 Ausbauvorhaben Dritter zu reagieren.

Einordnung möglich: 166		Keine Einordnung möglich: 36	
Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
8	158	24	12

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

- 83 Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, dass viele Fälle eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind. Für diese Konstellationen ist es allein aus der zeitlichen Perspektive noch nicht möglich, Schlüsse über nicht eingehaltene Ankündigungen zu ziehen. Um künftig entsprechende Erkenntnisse generieren zu können, wäre ein fortlaufendes Monitoring nötig, das Ausbauankündigungen mit ihrer tatsächlichen Umsetzung abgleicht.<sup>34</sup>

#### *Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A*

#### **(4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug**

- 84 Der vierte untersuchte Aspekt betrifft einen vollständigen oder teilweisen Rückzug des zuerst ausbauenden Unternehmens A als Reaktion auf ein Ausbauprojekt der Telekom. Indikationen hierfür sind auf Basis der aktuellen Datenlage in begrenztem Umfang erkennbar, jedoch in weniger als 20 % der 185 Fälle zu finden, für die eine Einordnung möglich ist. Dabei hinzuweisen ist allerdings auf Folgendes: In den 152 Fällen ohne vorliegende Indikation sind 33 Konstellationen enthalten, in denen der Ausbau von Unternehmen A bereits abgeschlossen ist. In diesen Konstellationen ist ein vollständiger Rückzug von vornherein auszuschließen (schließlich wurde ein abgeschlossener Ausbau gemeldet). Und auch von einem teilweisen Rückzug *als Reaktion* auf ein Ausbauprojekt der Telekom wäre in diesen Konstellationen ohnehin nicht auszugehen, da der Ausbaubeginn von Unternehmen A vergleichsweise lang zurückliegt (und mithin der zeitliche Abstand zwischen den Ausbauaktivitäten beider Unternehmen relativ groß ist). Zieht man diese 33 Konstellationen daher von der Grundgesamtheit der 185 Fälle ab, für die eine Einordnung möglich ist, steigt entsprechend der prozentuale Anteil der Fälle, in denen sich Hinweise für einen (teilweisen oder vollständigen) Rückzug finden lassen (auf ca. 20 %).

<sup>34</sup> Zu beachten ist bei diesem Aspekt allerdings auch: Grundsätzlich kann es bei Glasfaserausbauvorhaben zu (auch deutlichen) Verzögerungen gegenüber der ursprünglichen Ankündigung bzw. Planung kommen. 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.

<b>Einordnung möglich: 185</b> Davon Ausbau Unternehmen A abgeschlossen: 33		<b>Keine Einordnung möglich: 17</b>	
<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
33	152 Davon Ausbau Unternehmen A abgeschlossen: 33	11	6

Tabelle 8: Untersuchung des teilweisen oder vollständigen Rückzuges im ersten Cluster

- 85 Bei den 33 Fällen mit einer identifizierten Indikation überwiegen etwas häufiger Schilderungen, die darauf hindeuten, dass sich das ursprünglich ausbauende Unternehmen vollständig von seinen Ausbauplänen zurückzieht bzw. zurückziehen will. Gleichermäßen (mit etwas geringerer Häufigkeit) gibt es Schilderungen, in denen ein Teilrückzug vorgetragen wird – also die Aufgabe der Ausbauabsicht für einen Teil des initial vorgesehenen Ausbaubiets.
- 86 Hinzuweisen ist auch bei diesem Aspekt auf die eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der zeitlichen Perspektive. 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. Entsprechend könnte es im Hinblick auf Fälle, die eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind, im Zeitverlauf zu weiteren (Teil-)Rückzügen kommen.

### 3.2.2 Analyse des möglichen Zusammenspiels der Aspekte

- 87 In einem zusätzlichen Analyseschritt wurde untersucht, inwiefern die beleuchteten Aspekte ggf. miteinander in Verbindung stehen. Da sich in Bezug auf den Aspekt einer etwaigen „leeren“ Ankündigung – auf Basis der aktuellen Datenlage – nur bei einer geringen Anzahl von Fällen Hinweise für ein Auftreten finden lassen, wurde er aus diesem Analyseschritt zunächst (zumindest für den vorliegenden Zwischenbericht) ausgeklammert.
- 88 In der nachfolgenden Matrix wird das Zusammenspiel der Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ einerseits und „kurzfristige Reaktion“ andererseits dargestellt.

Zusammenspiel		Kurzfristige Reaktion			Summe
		Indikation liegt vor	Keine Indikation	Keine Einordnung möglich	
Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Indikation liegt vor	33	35	16	84
	Keine Indikation	27	29	18	74
	Keine Einordnung möglich	17	10	17	44
<b>Summe</b>		77	74	51	202

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

- 89 In 33 Fällen (des untersuchten ersten Clusters mit der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen B) lassen sich sowohl Indikationen für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete als auch für eine kurzfristige Reaktion der Telekom finden. In diesen Konstellationen ist davon auszugehen, dass es aufgrund der geschilderten Kombination beider Praktiken zu stärkeren Effekten auf die Ausbau- bzw. Investitionspläne des ersten Unternehmens kommen könnte als beim isolierten Auftreten einer der Aspekte. Allerdings ist auf Basis der gegenüber der Monitoringstelle vorgetragenen Fälle nicht festzustellen, dass beide Praktiken in der Regel bzw. systematisch gemeinsam auftreten. In der weit überwiegenden Anzahl an Fällen lassen sich *entweder* Hinweise für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete *oder* für eine kurzfristige Reaktion finden.
- 90 Vor dem Hintergrund der möglichen Auswirkungen der Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ auf die Ausbau- bzw. Investitionspläne eines zuerst aktiven Unternehmens A ist es von besonderem Interesse, inwiefern ein teilweiser oder vollständiger Rückzug als mögliche Reaktion des ersten Unternehmens mit einem oder mehreren dieser Aspekte verbunden ist. Der Fokus liegt also auf den 33 Fällen, für die – auf Basis der aktuellen Datenlage – ein (Teil-)Rückzug von Unternehmen A im Zusammenhang mit einem Ausbauvorhaben der Telekom als Unternehmen B geschildert wird. Die nachfolgenden Tabellen stellen dar, welche Indikationen sich für diese 33 Fälle in Bezug auf die Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ einerseits und „kurzfristige Reaktion“ andererseits finden lassen.

Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Teilweiser oder vollständiger Rückzug		Kurzfristige Reaktion	Teilweiser oder vollständiger Rückzug	
		Indikation liegt vor			Indikation liegt vor
	Indikation liegt vor	19		Indikation liegt vor	17
	Keine Indikation	10		Keine Indikation	6
	Keine Einordnung möglich	4		Keine Einordnung möglich	10
<b>Summe</b>	<b>33</b>	<b>Summe</b>	<b>33</b>		

Tabelle 10: Zusammenhang (Teil-)Rückzug mit dem Aspekt „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und dem Aspekt „kurzfristige Reaktion“ im ersten Cluster

- 91 In 19 der 33 Fälle, die einen (Teil-)Rückzug von Unternehmen A zum Gegenstand haben, sind Hinweise für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete der Telekom zu finden (siehe Tabelle 11 auf der linken Seite). In 17 dieser 33 Fälle können Hinweise für eine kurzfristige Reaktion der Telekom identifiziert werden (siehe Tabelle 11 auf der rechten Seite).
- 92 In elf der 33 Fälle, das zeigt die nachfolgende Matrix, werden Indikationen für beide Praktiken geschildert. Umgekehrt kommt es selten vor (in acht<sup>35</sup> der 33 Fälle), dass ein (Teil-)Rückzug weder im Zusammenhang mit Indikationen für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete noch im Kontext von Indikationen für eine kurzfristige Reaktion der Telekom steht.

<sup>35</sup> Siehe Matrix: In drei der 33 Fälle ist für beide Aspekte bzw. Praktiken keine Einordnung möglich. Drei Fälle erlauben keine Einordnung für den Aspekt der kurzfristigen Reaktion und beinhalten Hinweise, die gegen einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete zu deuten sind. In einem Fall ist die Konstellation umgekehrt (keine Einordnung möglich für den Aspekt des Ausbaus nur lukrativer Kerngebiete und Hinweise, die gegen eine kurzfristige Reaktion zu deuten sind). Zudem wurde in einem Fall ein (Teil-)Rückzug vorgetragen, obwohl die Schilderungen zu dem Fall gegen ein Auftreten beider Aspekte (= keine Indikation) zu deuten sind.

Zusammenspiel		Kurzfristige Reaktion			Summe
		Indikation liegt vor	Keine Indikation	Keine Einordnung möglich	
Ausbau nur lukrativer Kerngebiete	Indikation liegt vor	11	4	4	19
	Keine Indikation	6	1	3	10
	Keine Einordnung möglich	0	1	3	4
<b>Summe</b>		17	6	10	33

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

- 93 Die vorstehenden Erkenntnisse deuten insgesamt also darauf hin, dass ein teilweiser oder vollständiger Rückzug eines zuerst aktiven Unternehmens A in der Regel mit Indikationen für mindestens einen der Aspekte „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ in Verbindung steht. Das bedeutet im Umkehrschluss natürlich nicht, dass diese geschilderten Praktiken stets zu einem (Teil-)Rückzug von Unternehmen A führen (müssen). Wie dargestellt, lassen sich in den 202 Fällen, in denen die Telekom als Unternehmen B genannt wird, zum jetzigen Zeitpunkt deutlich häufiger Hinweise für einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete und/oder für eine kurzfristige Reaktion als für einen (Teil-)Rückzug von Unternehmen A finden.
- 94 Darüber hinaus wird von Wettbewerberseite auf das Risiko potenzieller Ausstrahlungseffekte hingewiesen, durch die es zu „indirekten“ Rückzügen auch in weiteren Gebieten kommen könne, die noch gar nicht von einem doppelten Ausbau betroffen seien. Dies sei beispielsweise dann zu befürchten, wenn ein erstausbauender Wettbewerber in mehreren Fällen mit einem Doppelausbauvorhaben der Telekom konfrontiert sei, dadurch die Investitionspläne in mehreren Gebieten negativ beeinflusst würden und dies in der Summe zu einer Beeinträchtigung eines großen Teils der Geschäftstätigkeit bzw. Ausbauplanung dieses Wettbewerbers führen würde. Hierzu ist anzumerken, dass sich auf Grundlage des Monitorings nicht beurteilen lässt, in welchem Ausmaß Investoren aufgrund der Doppelausbauthematik beabsichtigen, sich tatsächlich aus dem deutschen Markt zurückzuziehen. In jedem Fall ist zu konzidieren, dass hinsichtlich einer solchen (potenziellen) Entscheidung eine Vielzahl von Faktoren eine wesentliche Rolle spielt – so etwa gesamtwirtschaftliche Aspekte wie die Entwicklung von Zinsen, Material- und Arbeitskosten, die Knappheit von Fachkräften, die kurz-, mittel- und langfristigen Renditeerwartungen sowie die zu antizipierende künftige Nachfrage bzw. Zahlungsbereitschaft. Vor dem Hintergrund derart zahlreicher, den Netzausbau beeinflussender Unwägbarkeiten sind belastbare Schlussfolgerungen darüber, welches Gewicht bzw. welche Bedeutung in diesem Zusammenhang der hier in Rede stehenden Thematik beizumessen ist, anhand der hier generierten Erkenntnisse nicht ableitbar.

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

95 Nachfolgend werden die Ergebnisse für das zweite untersuchte Cluster dargestellt. Ziel ist es insbesondere, diese Ergebnisse (für Fälle mit einem Wettbewerber der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen B) im Sinne eines Referenzpunktes an den in Abschnitt 3.2 gewonnenen Erkenntnissen für Fälle mit der Telekom als Unternehmen B spiegeln zu können. Das soll ermöglichen, etwaige Unterschiede in den wettbewerblichen Konstellationen zu identifizieren.

96 Die nachfolgenden Tabellen fassen die Analyseergebnisse für die 207 Fälle zusammen, in denen ein Wettbewerber der Telekom als das vor Ort zweite Unternehmen B angegeben wurde. In 187 dieser 207 Fälle wurde die Telekom als das erste Unternehmen A benannt. Den Großteil dieser 187 Fälle wiederum (173) hat die Telekom selbst eingereicht. Daher ist vorwegzuschicken, dass das zweite Cluster stark von der Meldung eines Unternehmens geprägt ist.

Analysierte Praktiken eines später hinzukommenden Unternehmens B				
<b>(1) Ausbau nur lukrativer Kerngebiete</b>	Einordnung möglich: 180		Keine Einordnung möglich: 27	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	11	169	12	15
<b>(2) Kurzfristige Reaktion</b>	Einordnung möglich: 153		Keine Einordnung möglich: 54	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	18	135	32	22
<b>(3) „Leere“ Ankündigung</b>	Einordnung möglich: 179		Keine Einordnung möglich: 28	
	<b>Indikation liegt vor</b>	<b>Keine Indikation</b>	<b>Unklare / ambivalente Indikation</b>	<b>Unzureichende Information</b>
	1	178	18	10

Tabelle 12: Analysierte Praktiken eines später hinzukommenden Unternehmens B im zweiten Cluster

Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A				
(4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug	Einordnung möglich: 201		Keine Einordnung möglich: 6	
	Indikation liegt vor	Keine Indikation	Unklare / ambivalente Indikation	Unzureichende Information
	1	200	1	5

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

- 97 Im Vergleich zum ersten Cluster (Fälle mit der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen) lassen sich grundsätzlich in deutlich geringerem Maße Indikationen dafür finden, dass Wettbewerber der Telekom – werden sie als zweites Unternehmen charakterisiert – den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete vornehmen oder kurzfristig auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erstausbauenden Unternehmens reagieren. Hinweise auf eine „leere“ Ankündigung von Unternehmen B lassen sich in den hier untersuchten Fällen so gut wie nicht finden. Gleiches gilt für einen (teilweisen oder vollständigen) Rückzug des erstausbauenden Unternehmens A. Für diese beiden Aspekte (einerseits „leere“ Ankündigung, andererseits (Teil-)Rückzug) ist selbstverständlich auch hinsichtlich des zweiten Clusters darauf hinzuweisen, dass sie sich prinzipiell noch im Zeitverlauf manifestieren könnten. Eine solche Entwicklung im Zeitverlauf ist 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 angibt, ihre jeweiligen Ausbauvorhaben seien bereits abgeschlossen.
- 98 In Bezug auf die von der Telekom eingereichten Fälle ist zudem darauf hinzuweisen: Die Telekom hebt selbst hervor, dass sie die Fälle zwar als grundsätzlich für die Thematik relevant, nicht aber als wettbewerblich problematisch ansieht.<sup>36</sup>

### 3.4 Ergänzende Erkenntnisse aus den geführten Interviews

- 99 Wie in Abschnitt 2.4 beschrieben, hat die Bundesnetzagentur zur Vertiefung des Gesamtbildes in 14 Fällen mit allen involvierten Akteuren – den jeweiligen Kommunen sowie beiden beteiligten Telekommunikationsunternehmen – Interviews geführt. In den 14 Fällen enthalten sind Konstellationen, in denen sowohl die Telekom als auch die mit ihr verbundene GlasfaserPlus GmbH beteiligt sind. Entsprechend fanden Gespräche mit beiden Unternehmen statt.

Durch die Schilderungen der verschiedenen Perspektiven können folgende ergänzende Erkenntnisse gewonnen werden.

<sup>36</sup> Zudem fokussiert sich die Telekom in ihren Meldungen auf bestimmte Projektparameter bzw. Eckdaten hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs und der Ausbaugebiete. Diese ermöglichen zwar in den meisten Fällen eine Einordnung, allerdings stützt sich diese in der Regel auf wenige Hinweise. Dies erschwert insbesondere eine Rekonstruktion der zeitlichen Abläufe und damit eine Analyse bezüglich einer möglichen kurzfristigen Reaktion eines Wettbewerbers.

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

- 100 Aus Perspektive der Wettbewerber der Telekom und auch einiger Kommunen wird in den Gesprächen vielfach die Situation geschildert, dass die Telekom sich in den besprochenen Fällen gezielt und systematisch eher auf kleinere lukrative Kerngebiete im Vergleich zu den Ausbaugebieten der Wettbewerber fokussiere. Damit decken sich diese Schilderungen im Wesentlichen mit den in Abschnitt 3.2.1 für das erste Cluster dargestellten Ergebnissen zum Ausbau nur lukrativer Kerngebiete. Die Telekom erklärt ihre größtenteils kleiner ausfallenden Ausbaugebiete mit einer konservativeren Planung bzw. Kommunikation. Sie argumentiert, dass sie immer nur die Gebiete öffentlich ankündige, die für sie auch verlässlich wirtschaftlich realisierbar seien. Die Telekom habe grundsätzlich Interesse daran, alle Kundinnen und Kunden in einem Gebiet anzuschließen. Jedoch sei es sinnvoll, zunächst die Teilgebiete mit der größten Kundenbasis bzw. Kundendichte zu erschließen, also eher Kernbereiche bzw. zentrale Ortslagen.
- 101 Aus kommunaler Sicht liegt der Fokus grundsätzlich auf der möglichst flächendeckenden Versorgung mit Glasfaser. Teilweise wird dies auch zur Bedingung für den Abschluss einer gemeinsamen Vereinbarung zwischen Kommune und TK-Unternehmen<sup>37</sup> gemacht, sodass in manchen Fällen die Ausbaugebiete auf Wunsch der Kommunen durch die jeweiligen Unternehmen angepasst werden. Die Kommunen äußern zudem die Sorge, dass beim Ausbleiben eines flächendeckenden privatwirtschaftlichen Ausbaus die Randlagen mit öffentlichen Mitteln im Rahmen des geförderten Ausbaus erschlossen werden müssten. Das hätte zum einen den Nachteil, dass sich aufgrund der Dauer eines Förderverfahrens der Ausbau verzögere. Zum anderen sei die finanzielle Belastung für die Kommunen nicht zu unterschätzen, da diese in der Regel zehn Prozent des Fördermittelbedarfes selbst tragen müssten.
- 102 Ein Fokus der Gespräche lag zudem auf der Rekonstruktion des zeitlichen Ablaufs der ausgewählten Fälle. Dabei lässt sich in den Schilderungen der Wettbewerber und zum Teil auch der Kommunen ein Muster erkennen. Gemäß diesen Schilderungen reagiere die Telekom häufig kurzfristig nach Veröffentlichung der Ausbaupläne von Wettbewerbern, indem sie beispielsweise eigene Ausbauvorhaben ankündige oder bereits bestehende Planungen gegenüber der Kommune konkretisiere bzw. zeitlich vorziehe. Diese kurzfristigen Reaktionen würde die Telekom mit entsprechenden Marketing- und Vertriebsmaßnahmen begleiten. Diese würden von einer bloßen Ankündigung in Form einer Mitteilung in der lokalen Presse bis hin zum konkreten Adressieren von potenziellen Endkundinnen und Endkunden im Haustürvertrieb reichen. Aus Sicht der Wettbewerber würden hier kurzfristig und gezielt Kundinnen und Kunden durch die Telekom verunsichert, um die Vermarktung der Wettbewerber zu erschweren. Hierbei würde die Telekom nach Darstellung einiger Gesprächspartner insbesondere auch davon profitieren, dass sie im Vergleich zu vielen Wettbewerbern keine Vorvermarktungsquoten für ihre Ausbauvorhaben erreichen müsse und damit unmittelbar in einem Gebiet tätig werden könne. Grund

---

<sup>37</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)).

sei die marktmächtige Position der Telekom – vor allem ihre Möglichkeit, Bestandskunden aus dem Kupfernetz auf das neue Glasfasernetz zu migrieren.

- 103 Laut Telekom und GlasfaserPlus GmbH hingegen würden ihre generelle Planung und ihre öffentliche Kommunikation grundsätzlich (zeitlich) unabhängig von Aktivitäten anderer Unternehmen gestaltet. Allein aus prozessualer Sicht sei es nicht möglich, die eigenen Abläufe an den Ausbauvorhaben Dritter auszurichten und in dieser Hinsicht kurzfristige Anpassungen vorzunehmen. Die Unternehmen betonen, dass ihre internen Planungen in der Regel schon weit vorangeschritten seien, wenn der initiale Kontakt mit Kommunen erfolge. Damit widerspricht die Telekom der Darstellung mancher Kommunen, wonach ihre präsentierten Planungen in den ersten Terminen mit der kommunalen Seite eher vage seien und erst beim Auftreten eines Wettbewerbers konkretisiert würden.
- 104 Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Beschreibungen des zeitlichen Ablaufs der in den Interviews thematisierten Fälle vielfach in Teilen gegensätzlich sind. Auch unter Hinzunahme der Erkenntnisse aus den Gesprächen ist eine eindeutige Einordnung der Fälle nur schwer möglich bzw. mit Unsicherheiten behaftet, da die internen Planungsprozesse der ausbauenden Unternehmen unbekannt sind.
- 105 Wie in Abschnitt 3.2.2 beschrieben, untersucht die Monitoringstelle auch das mögliche Zusammenwirken der analysierten Praktiken. In diesem Zusammenhang wird in den Interviews durch die Wettbewerber und Kommunen in mehreren Fällen geschildert, dass sich die Wettbewerber aufgrund der Aktivitäten der Telekom aus den entsprechenden Gebieten teilweise oder in Gänze haben zurückziehen müssen. Diesbezüglich wurden insbesondere eine kurzfristige Reaktion und eine Beschränkung des Ausbaus der Telekom auf lukrative Kerngebiete als Hauptgründe für den Rückzug genannt. Im Zusammenhang mit diesen beiden Praktiken sei nach Angaben der Wettbewerber die Umsetzung ihrer Investitionspläne signifikant erschwert. Beispielsweise könne eine ursprünglich vorgesehene Quersubventionierung von Randgebieten innerhalb der Projekte nicht mehr erfolgen. Auch das Erreichen der für manche Ausbauvorhaben erforderlichen Vorvermarktungsquoten werde durch kurzfristige Vertriebsaktivitäten der Telekom erschwert oder verhindert. Einige Wettbewerber schildern, dass ihre Investoren zwar noch nicht in allen Doppelausbau-Gebieten einen Rückzug anordnen, aber die Situation sehr aufmerksam und kritisch beobachten.

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

- 106 Auch in den Interviews zu Fällen des zweiten Clusters wird – sofern die Telekom als zuerst aktives Unternehmen A benannt wird – geschildert, dass das Unternehmen tendenziell kleinere Ausbaugebiete als das jeweilige gemeldete Unternehmen B erschließe. Dies geht auch aus den von der Telekom selbst eingereichten Fällen hervor (vgl. Abschnitt 3.3) und wird in den Gesprächen von ihr bestätigt. Auch für die Fälle in Cluster 2 begründet die Telekom dies mit ihrer konservativeren Kommunikations- und Planungsstrategie. Demnach würden nur verlässlich erfüllbare Ausbauumfänge kommuniziert und geplant.
- 107 Grundsätzlich fällt bei den Gesprächen auf, dass eine eindeutige Identifizierung des jeweils zuerst agierenden Unternehmens in vielen Fällen kaum möglich ist. Zum einen liegt dies an

teils gegensätzlichen Darstellungen der beteiligten Unternehmen und Kommunen. Zum anderen definiert die Telekom teilweise im Zeitverlauf sehr frühe Ausbauprojekte in bestimmten Bereichen – etwa in Neubau- oder Gewerbegebieten – als den Zeitpunkt des gesamten Glasfaserausbaustarts in einer Region. Wettbewerber hingegen stellen bezüglich ihrer Projektstarts eher auf den Zeitpunkt eines angekündigten flächendeckenden Ausbauprojekts ab. Zudem stehen Kommunen und Telekom in einigen Fällen schon länger bezüglich der Aufrüstung bestehender Kupfernetze in Kontakt, sodass teilweise der initiale Kontakt hinsichtlich eines Glasfaserausbaus nicht eindeutig von bestehender Kommunikation in Bezug auf die Aufrüstung der Kupferinfrastruktur getrennt werden kann.

### 3.4.3 Weitere Aspekte

- 108 In der öffentlichen Diskussion zum Thema Doppelausbau wird vielfach, insbesondere von Wettbewerberseite, das Modell des Open Access – das auf die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur zielt – als mögliche Alternative zur Errichtung doppelter Infrastruktur aufgeführt. Vor diesem Hintergrund war auch diese Thematik Teil der im Zuge des Monitorings geführten Gespräche. Hierbei wurde die Komplexität der zwischen den Akteuren geführten Verhandlungen deutlich. Insbesondere kam zum Ausdruck, dass bislang Open-Access-Verhandlungen zwischen der Telekom (in ihrer Rolle als Unternehmen, das die Nutzung von Glasfasernetzen Dritter nachfragt) einerseits und Wettbewerbern (die Glasfasernetze errichten) andererseits in der Regel scheitern. Die Wettbewerber begründen das Scheitern insbesondere mit zwei Punkten. Zum einen mangle es der Telekom an grundsätzlicher Verhandlungsbereitschaft. Zum anderen seien die Forderungen der Telekom häufig unrealistisch bzw. wirtschaftlich nicht darstellbar. Dem entgegen steht die Darstellung der Telekom, die vorträgt, dass es vielfach noch gar keine adäquaten Angebote der Wettbewerber für einen Open-Access-Zugang auf Glasfaserbasis gebe. Häufig seien die Wettbewerber technisch nicht in der Lage, einen Zugang anzubieten oder die Angebote entsprächen nicht den Qualitätsstandards der Telekom.
- 109 Eine weitere Erkenntnis der ergänzenden Interviews betrifft die offensichtlich sehr wichtige Rolle von Kooperationsvereinbarungen zwischen TK-Unternehmen und Kommunen (siehe Fußnote 37 für die verschiedenen Formen solcher Vereinbarungen). In den Interviews äußern die meisten Wettbewerber, sie würden ihre Ausbauprojekte fast ausschließlich mit Untermauerung einer solchen Vereinbarung mit der entsprechenden Kommune umsetzen. Telekom und GlasfaserPlus GmbH streben nach Auskunft beider Unternehmen zwar auch den Abschluss solcher Vereinbarungen an, agierten in vielen Fällen aber auch ohne sie. Von Seiten einiger Wettbewerber und Kommunen wird in diesem Zusammenhang vermutet, dass die Telekom, im Gegensatz zu anderen Unternehmen, aufgrund ihrer Marktposition nicht bzw. deutlich weniger auf die Unterstützung der Kommunen angewiesen sei.
- 110 Anknüpfend an die Rolle der Kooperationsvereinbarungen zeigen die Gespräche ein sehr heterogenes Bild der Kommunen im Kontext des Ausbaugeschehens. Zum Teil versuchen sie sehr eng in Abstimmung mit den ausbauenden Unternehmen zu agieren und vermitteln ggf. zwischen den verschiedenen Akteuren. Andere Kommunen halten sich eher zurück und sind – abgesehen von Genehmigungsprozessen – nur wenig in die Planungen involviert. Des Weiteren zeigt sich bei manchen Kommunen, dass sie den schnellstmöglichen flächendeckenden Ausbau (in Verbindung mit möglichst wenig Bau- und Koordinationsarbeiten) gegenüber an-

deren, auch wettbewerblichen Aspekten klar priorisieren. Einige Kommunen schildern in diesem Kontext, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt nur mit einem Unternehmen eine Kooperationsvereinbarung abschließen wollen.

### 3.5 Zusammenfassung der Analyseergebnisse

- 111 Insgesamt zeigt die bisherige Analyse der Monitoringstelle – welche zum einen auf der Untersuchung aller vorgetragenen Fälle und zum anderen auf den Erkenntnissen aus den flankierend durchgeführten Interviews zu einer Auswahl von Fällen basiert – die Komplexität des derzeit stattfindenden Glasfaserausbaus und der untersuchten wettbewerblichen Aspekte auf.
- 112 Die Komplexität ist zum einen in den einzelnen Schritten des Glasfaserausbaus (Planungen der verschiedenen TK-Unternehmen, Involvierung vieler Stakeholder wie Kommunen, Bauämter und Tiefbauunternehmen) sichtbar und spiegelt sich in sehr unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Vorgehensweisen, Geschäftsmodellen, aber auch Herangehensweisen seitens der jeweiligen Kommune wider. Zum anderen ist sie auch im Wettbewerb zwischen den verschiedenen TK-Unternehmen sichtbar bzw. zu erahnen. Hierbei zeigt sich, dass Fälle sehr unterschiedlich gelagert sein können und der Ausbauwettbewerb vor Ort jeweils durch unterschiedliche Rahmenbedingungen (z. B. bezüglich bestehender Breitband-Infrastrukturen) geprägt wird. Doppelte Ausbauvorhaben sind grundsätzlich über unterschiedliche wettbewerbliche Konstellationen hinweg zu beobachten. Hierbei treten gemäß den Schilderungen verschiedene Netzbetreiber als später hinzukommendes Unternehmen auf.
- 113 Insbesondere wird deutlich, dass die zeitliche Abfolge des Ausbauwettbewerbs – also die Identifikation von Aktion-Reaktion-Mustern der beteiligten Unternehmen – sehr vielschichtig ist und von außen betrachtet nur sehr schwer bzw. mit Unsicherheiten eingeordnet werden kann. Über diese faktischen Unsicherheiten hinaus ist festzuhalten, dass der vorliegende Bericht keine Analyse der jeweiligen unternehmensstrategischen Motivlagen enthält. Eine solche Analyse ist auf Basis der vorgebrachten Fälle und der darin enthaltenen Schilderungen nicht möglich.
- 114 Trotz der beschriebenen komplexen Zusammenhänge und der damit einhergehenden Unsicherheiten erlauben die bei der Monitoringstelle eingegangenen Fälle die Erstellung eines Gesamtbildes und dessen kritische Begutachtung. Aus Sicht der Monitoringstelle ist es sachgerecht und möglich, aus der Summe aller Fälle erste Rückschlüsse zu ziehen. In dieser Hinsicht zeigen sich bei Betrachtung des ersten Clusters mit der Telekom als später hinzukommendem Unternehmen B *in der Tendenz* bestimmte Muster, die sich bei der Untersuchung des zweiten Clusters (mit einem Wettbewerber der Telekom als Unternehmen B) nicht in gleicher Weise vorfinden lassen. Insofern deuten die Analyseergebnisse in ihrer Gesamtschau darauf hin, dass sich die untersuchten wettbewerblichen Konstellationen unterscheiden. In dieser Hinsicht gilt im Einzelnen für die vier vorrangig untersuchten wettbewerblichen Aspekte Folgendes:

#### (1) Ausbau nur lukrativer Kerngebiete

- 115 In den Konstellationen mit der Telekom als dem später hinzukommenden Unternehmen B (Cluster 1) lassen sich in etwas mehr als der Hälfte der Fälle – bezogen auf jene Fälle, für die eine Einordnung möglich ist – Hinweise auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete durch die Telekom finden. Für das zweite Cluster ist ein solches Verhalten des zweiten Unternehmens

hingegen in deutlich geringerem Maße zu identifizieren. Insbesondere in den von der Telekom selbst gemeldeten Fällen, in denen sie das in einer Region zuerst aktive Unternehmen A ist (und entsprechend mit einem Doppelausbau konfrontiert wird), umfassen ihre eigenen Ausbauprojekte in der Regel kleinere Gebiete bzw. weniger Endkundenanschlüsse als die Ausbauprojekte der später hinzukommenden Wettbewerber. Damit geht die Telekom transparent um, sowohl in ihrer eigenen Sammelmeldung gegenüber der Monitoringstelle als auch in den ergänzend geführten Interviews. Dabei argumentiert sie, dass ihre Planungen für den (sukzessiven) Ausbau bestimmter Gebiete verlässlich (bzw. verlässlicher) seien. Die Umsetzung von Wettbewerberprojekten, die auf eine direkte Flächendeckung eines Gebietes zielen, sei hingegen häufig äußerst fraglich bzw. beruhe oft auf unrealistischen Annahmen.

## (2) Kurzfristige Reaktion

- 116 Unter Berücksichtigung der beschriebenen Unsicherheitsfaktoren bei diesem Aspekt lässt sich Folgendes festhalten: Für Cluster 1 können in etwas mehr als der Hälfte der Fälle – wiederum bezogen auf jene Fälle, für die eine Einordnung möglich ist – Hinweise identifiziert werden, die auf eine kurzfristige Reaktion der Telekom auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erstausbauenden Wettbewerbers hindeuten. Der Vorwurf einer kurzfristigen Reaktion der Telekom wurde insbesondere von Wettbewerberseite und zum Teil auch von Kommunen in den ergänzend geführten Interviews bekräftigt. Hierbei wird insbesondere kritisiert, dass die Telekom häufig nach Bekanntwerden eines Wettbewerber-Vorhabens plötzlich einen eigenen Ausbau ankündige und damit die (Vor-)Vermarktungsaktivitäten der Wettbewerber beeinträchtige. Diese Reaktion beschränke sich zum Teil auf eine bloße Ankündigung der Telekom (etwa in Form einer kurzen Pressemitteilung), ohne dass im direkten Anschluss konkrete Aktivitäten der Telekom vor Ort zu beobachten seien.
- 117 Die Telekom hingegen argumentiert, dass Ankündigung und Umsetzung ihrer Ausbauprojekte unabhängig vom Bekanntwerden von Wettbewerber-Vorhaben erfolgen würden. Zudem weist sie in den vorgebrachten Fällen des ersten Clusters auf die in den jeweiligen Gebieten bestehenden Ausbauhistorien hin. Vielfach sei die Telekom – in Bezug auf den Ausbau eines bestimmten (Teil-)Gebietes wie die Erschließung eines Neubaugebietes – bereits vor dem Wettbewerber präsent gewesen.
- 118 In Bezug auf Cluster 2 gilt grundsätzlich: Verglichen mit dem ersten Cluster (Telekom als später hinzukommendes Unternehmen) lassen sich weniger Indikationen dafür finden, dass Wettbewerber der Telekom – werden sie als zweites Unternehmen B benannt – kurzfristig auf die Ankündigung bzw. den Vertriebsstart eines erstausbauenden Unternehmens reagieren. Hinzuweisen ist jedoch insbesondere auf einen Punkt, der eine Vergleichbarkeit mit Cluster 1 bezüglich des Aspektes der kurzfristigen Reaktion erschwert: In den von der Telekom selbst eingereichten 173 Fällen (in denen sie sich als Unternehmen A charakterisiert) meldet das Unternehmen größtenteils abgeschlossene Ausbauprojekte. Hierbei ist vielfach die in der vorangegangenen Randziffer beschriebene Argumentation der Telekom in Bezug auf bestehende Ausbauhistorien erkennbar: Die abgeschlossenen Vorhaben umfassen häufig ein bestimmtes (Teil-)Gebiet eines Ortes (z. B. Neubau- oder Gewerbegebiete). Weitergehende Ausbauprojekte in den betroffenen Kommunen entwickeln sich nach Darstellung der Telekom häufig im Zeitverlauf und dauern noch an. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, einen zeit-

lichen Bezugspunkt für die Frage einer kurzfristigen Reaktion eines Wettbewerbers zu identifizieren. Wird der abgeschlossene Ausbau der Telekom eines bestimmten (Teil-)Gebietes als Bezugspunkt angesetzt, kann die Frage nach einer kurzfristigen Reaktion eines Wettbewerbers in der Regel verneint werden. Wird die Ankündigung von weitergehenden Ausbaubestrebungen (in Richtung eines flächendeckenden Ausbaus einer Kommune) als Bezugspunkt angesetzt, haben die ergänzend geführten Interviews zu Konstellationen mit der Telekom als Unternehmen A zumindest die Frage aufgeworfen, ob ggf. doch eher das in diesen Fällen auftretende Wettbewerbsunternehmen als erstes Unternehmen charakterisiert werden kann.

### **(3) „Leere“ Ankündigung**

- 119 In Bezug auf den Aspekt der „leeren“ Ankündigung sind über alle wettbewerblichen Konstellationen hinweg (also für beiden untersuchten Cluster) bisher kaum Anhaltspunkte erkennbar. Dies dürfte jedoch zu einem großen Teil daran liegen, dass viele Fälle eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind. Für diese wird erst im Zeitverlauf eine Beurteilung dazu möglich sein, ob eine Ankündigung tatsächlich umgesetzt wird oder sich ggf. zu einer „leeren“ Ankündigung entwickelt (vgl. Ausführungen in den Randziffern 63 und 83).

### **(4) Teilweiser oder vollständiger Rückzug (des zuerst aktiven Unternehmens A)**

- 120 Tritt die Telekom als später hinzukommendes Unternehmen B auf (Cluster 1), sind in ca. 20 % der Fälle (für die eine Einordnung möglich ist und die bei diesem Aspekt inhaltlich relevant sind; vgl. Randziffer 84) Indikationen für einen vollständigen oder teilweisen Rückzug des zuerst ausbauenden Unternehmens A als Reaktion auf ein Ausbauprojekt der Telekom erkennbar. In den übrigen untersuchten wettbewerblichen Konstellationen (Cluster 2) hingegen sind so gut wie keine Hinweise auf einen (Teil-)Rückzug des ersten Unternehmens zu beobachten. Für die von der Telekom eingereichten Fälle ist dies darauf zurückzuführen, dass das Unternehmen größtenteils abgeschlossene Ausbauprojekte meldet. Doch auch bei den übrigen Konstellationen des zweiten Clusters (die auch Konstellationen mit zwei beteiligten Wettbewerbsunternehmen enthalten) können nur in einem Fall Indikationen bezüglich eines (Teil-)Rückzugs von Unternehmen A identifiziert werden.
- 121 Hinsichtlich des Aspektes insgesamt ist erneut die eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der zeitlichen Perspektive zu betonen. In Bezug auf Fälle, die eher in der jüngeren Vergangenheit angesiedelt sind, könnte es perspektivisch zu weiteren (Teil-)Rückzügen kommen. Diese Sorge wurde – wenn die Telekom als später hinzukommendes Unternehmen genannt wird – insbesondere von Wettbewerberseite und zum Teil auch von Kommunen in den ergänzend geführten Interviews geäußert. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass zwei Fälle Gegenstand der Interviews waren, in denen sich das Wettbewerbsunternehmen erst im Zeitverlauf (das heißt, nach der ursprünglichen Meldung des Falls gegenüber der Monitoringstelle) zurückgezogen hat (in einem Fall vollständig, in dem anderen teilweise).

## 4 Schlussfolgerungen / Weiteres Vorgehen

- 122 Mit dem vorliegenden Bericht, das ist zu betonen, ist noch keine Bewertung verbunden, wie das Gesamtbild in wettbewerblicher Hinsicht einzuordnen ist. Möglich sind allein deskriptive Aussagen auf Basis bzw. im Rahmen der Schilderungen, die in den gegenüber der Monitoringstelle vorgebrachten Fällen enthalten sind. Diesbezüglich deuten die aggregierten Analyseergebnisse in der Gesamtschau auf Unterschiede zwischen den untersuchten wettbewerblichen Konstellationen hin. Insbesondere ist auf Basis der gesammelten Erkenntnisse davon auszugehen, dass es der Telekom grundsätzlich eher als Wettbewerbsunternehmen möglich sein dürfte, kurzfristig auf Ausbauvorhaben von Dritten zu reagieren – und damit den (für eine Projektumsetzung erforderlichen) Vermarktungserfolg des erstausbauenden Unternehmens zu beeinträchtigen.
- 123 Auch in Bezug auf bereits geschilderte (Teil-)Rückzüge erstausbauender Unternehmen lassen sich Unterschiede zwischen den analysierten wettbewerblichen Konstellationen feststellen. Dies scheint die im öffentlichen Diskurs geäußerte Vermutung zu stützen, dass vor allem eine Konkurrenzsituation mit der Telekom – insbesondere dann, wenn es Hinweise auf einen Ausbau nur lukrativer Kerngebiete und/oder auf eine kurzfristige Reaktion der Telekom gibt – die Investitionspläne von Wettbewerbern für den Ausbau bestimmter Gebiete negativ beeinflussen kann. Welchen Einfluss die Doppelausbau thematik auf Erwägungen von Investoren hat, sich ggf. aus dem deutschen Markt zurückziehen, lässt sich auf Grundlage des Monitorings jedoch nicht beurteilen (vgl. Ausführungen in Randziffer 94).
- 124 Die zusammengetragenen Anhaltspunkte für bestehende Asymmetrien im Ausbauwettbewerb um eine zukunftsfähige Glasfaserinfrastruktur in Deutschland skizzieren verschiedene potenzielle Gefahren für die weitere Entwicklung des Marktes. In diesem Zusammenhang ist als Ausgangslage zunächst festzuhalten, dass – ungeachtet der (auch regulatorisch erzielten) Erfolge mit Blick auf wettbewerbliche Endkundenmärkte – die Telekom gemäß den Festlegungen der Bundesnetzagentur auf dem Vorleistungsmarkt für den lokalen Netzzugang eine herausgehobene Marktposition innehat. Mittelbar könnte eine solche für den lokalen Netzzugang bestehende Marktposition eingesetzt werden, um durch strategisches Verhalten beim Netzausbau Konkurrenten abzuschrecken, Investoren zu verunsichern und letztlich womöglich leistungsfähige Unternehmen aus dem Markt zu drängen. Inwieweit dieses Potenzial derzeit tatsächlich eingesetzt wird, kann auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht beantwortet werden. Maßgeblicher Grund ist, dass es die im Rahmen der Monitoringstelle generierten Befunde nicht zulassen, belastbare Rückschlüsse hinsichtlich der bestimmten Aktivitäten ggf. zugrundeliegenden Motive und Strategien zu ziehen. Gleichwohl reichen die vorliegend gesammelten Indikationen aus, um Anlass für weitergehende Beobachtungen des Marktes zu geben.
- 125 Die Bundesnetzagentur befürwortet uneingeschränkt einen fairen und chancengleichen Wettbewerb auf dem gesamten Telekommunikationsmarkt, das heißt nicht nur auf der Dienste-, sondern auch auf der Infrastrukturebene. Es muss sichergestellt sein, dass sich im Sinne der bestmöglichen Ergebnisse ein Leistungswettbewerb auf Augenhöhe entfalten kann. Diese Zielsetzung leitet sich aus den Grundprinzipien des nationalen und europäischen Telekommunikationsrechts ab und steht darüber hinaus auch im Einklang mit der Gigabitstrategie der

Bundesregierung. Denn ein so wenig wie möglich verzerrter Wettbewerb bildet die beste Voraussetzung für einen beschleunigten Ausbau der Glasfasernetze zugunsten von Wirtschaft und Gesellschaft.

- 126 Während über diese Ziele weitgehend Einigkeit besteht, lässt sich bislang keine eindeutige Aussage über das tatsächliche Ausschöpfen eines Verdrängungspotenzials treffen. Vielmehr bedürfte es zur Begründung eines Anfangsverdachts für missbräuchliche Verhaltensweisen gesicherterer Informationen etwa über strategisch motivierte Anpassungen der Netzausbau- planungen der Telekom, für die bislang keine belastbaren Belege vorliegen. Um künftig den in dieser Hinsicht zu konzедierenden Unzulänglichkeiten der vorliegenden Daten effektiv begegnen zu können, wären zusätzliche Informationen über die Aktivitäten der Telekom auf dem Gebiet des Glasfasernetzausbaus und der Vermarktung entsprechender Produkte erforderlich. Dabei sollte der Fokus darauf liegen, insbesondere etwaige gezielte Anpassungen der Ausbau- und Planungsaktivitäten im Zeitverlauf identifizieren und mit den Eingaben hiervon eventuell betroffener Wettbewerber im Rahmen der Monitoringstelle abgleichen zu können.
- 127 In diesem Sinne wird die Bundesnetzagentur die im Nachgang zur Veröffentlichung dieses Berichts eingehenden Informationen ergebnisoffen analysieren und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu gegebener Zeit in geeigneter Form veröffentlichen. Parallel hierzu wird die seit Juli 2023 etablierte Monitoringstelle weiterhin insbesondere für Eingaben betroffener TK-Unternehmen und kommunaler Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen.
- 128 In einem ersten Schritt werden die Telekom und Wettbewerberunternehmen angeschrieben, die ihrerseits häufiger als später hinzukommende, doppelt ausbauende Netzbetreiber benannt wurden, um vertiefende Informationen einzuholen. In diesem Zusammenhang sollen unter anderem auch konstruktive Lösungsvorschläge unterbreitet werden, 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.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Fälle nach Bundesländern .....	10
Abbildung 2: Verteilung der Fälle über die Bundesrepublik (bezogen auf 4er-PLZ-Gebiete).11	
Tabelle 1: Kategorie des Meldenden .....	9
Tabelle 2: Am häufigsten als Unternehmen A genannte Unternehmen.....	12
Tabelle 3: Am häufigsten als Unternehmen B genannte Unternehmen.....	12
Tabelle 5: Anzahl der insgesamt aufgetretenen Konstellationen bei Ausbaustadien.....	13
Tabelle 6: Untersuchung des Ausbaus nur lukrativer Kerngebiete im ersten Cluster .....	20
Tabelle 7: Untersuchung der kurzfristigen Reaktion im ersten Cluster.....	21
Tabelle 8: Untersuchung der „leeren“ Ankündigung im ersten Cluster .....	22
Tabelle 9: Untersuchung des teilweisen oder vollständigen Rückzuges im ersten Cluster....	23
Tabelle 10: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ im ersten Cluster .....	24
Tabelle 11: Zusammenhang (Teil-)Rückzug mit dem Aspekt „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und dem Aspekt „kurzfristige Reaktion“ im ersten Cluster .....	25
Tabelle 12: Zusammenspiel „Ausbau nur lukrativer Kerngebiete“ und „kurzfristige Reaktion“ bei Fällen mit (Teil-)Rückzug von Unternehmen A im ersten Cluster..	26
Tabelle 13: Analysierte Praktiken eines später hinzukommenden Unternehmens B im zweiten Cluster.....	27
Tabelle 14: Mögliche Reaktion eines zuerst aktiven Unternehmens A im zweiten Cluster ....	28



**[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)**

-  [x.com/BNetzA](https://x.com/BNetzA)
-  [social.bund.de/@bnetza](https://social.bund.de/@bnetza)
-  [youtube.com/BNetzA](https://youtube.com/BNetzA)