1&1 Telecom GmbH

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

1&1 Telecom GmbH · Elgendorfer Straße 57 · 56410 Montabaur

Bundesnetzagentur
Referat 110
Herrn Michael Schimmel
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Sven Bollmann

T : +49 211 52283-287
E-Mail: Sven.Bollmann@1und1.net

Per E-Mail: 110-postfach@bnetza.de

Düsseldorf, 16.11.2026

Stellungnahme zu den Orientierungspunkten für Entgeltprinzipien und -maßstäbe für faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote

Sehr geehrter Herr Schimmel,
sehr geehrte Damen und Herren,

die 1&1 Versatel GmbH, die 1&1 Telecom GmbH und die 1&1 AG (gemeinsam „**1&1**“) nehmen gern die Gelegenheit wahr, die von der Bundesnetzagentur („**BNetzA**“) am 22. September 2026 veröffentlichten Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote („**Orientierungspunkte**“) zu kommentieren.

1&1 bietet Glasfaser-Tarife für über 25 Millionen Haushalte in Deutschland an. Neben dem eigenen Glasfasernetz nutzt 1&1 dabei lokale Netze von 25 Partnern. Damit verfügt 1&1 über die größte Glasfaser-Vermarktungsreichweite unter den deutschen Telekommunikationsanbietern.[1] Aus unserer Erfahrung stellen Preisverhandlungen mit alternativen ausbauenden Unternehmen keine grundsätzlichen Einigungshindernisse dar, wenn die übrigen Herausforderungen der Zusammenarbeit geklärt sind. Gleichwohl begrüßen wir die Initiative der BNetzA, Orientierung für Entgeltprinzipien und -maßstäbe zu geben, um das Potenzial des Open-Access-Marktes weiter zu heben.

[1] Vgl. https://unternehmen.1und1.de/corporate-news/2026/1-1-bietet-ueber-25-millionen-haushalten-glasfaser-an

Geschäftsführer: Christian Bockelt, Sascha D'Avis, Tobias Juchmes, Michael Kieninger, Tobias Koch, Alessandro Nava, Monika Weninger
Hauptsitz Montabaur, HRB Montabaur 22331 · WEEE-Reg.-Nr. DE 13470330
Commerzbank AG Frankfurt/M., IBAN: DE17 5004 0000 0589 7095 00, BIC: COBADEFFXXX

1 Zusammenfassung

1 Open Access benötigt Vorleistungsangebote, die Anbieter- und Produktvielfalt ermöglichen, effiziente Kostenstrukturen auf beiden Marktseiten und diskriminierungsfreien Zugang auf sämtlichen Wertschöpfungsstufen. Orientierung seitens der BNetzA leistet dafür einen hilfreichen Beitrag, darf aber privatwirtschaftliche Vereinbarungen nicht beschränken. Die Bemessung eines angemessenen Vorleistungsentgelts und die dafür gewählte Herangehensweise begegnen dabei naturgemäß verschiedenen Herausforderungen.

2 Auch Preisabstände können dabei eine sinnvolle Orientierung bieten. Die Konzentration auf Preisabstände, die aus einer aggregierten Betrachtung verschiedener Geschäftsmodelle abgeleitet werden, führt jedoch zu einer auf ebendiese bestehenden Geschäftsmodelle verengten Sicht, bildet die tatsächlichen Marktverhältnisse nur eingeschränkt ab und spiegelt dabei die tatsächlichen Preisabstände unzureichend wider.

3 Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Orientierungspunkte mit der Begrifflichkeit „Marge“ die Gefahr für eine missverständliche Interpretation setzen. Der dort benannte Preisabstand zwischen Endkundenpreis und Vorleistungsentgelt, aus dem eine Reihe kostenträchtiger eigener Leistungen zu bestreiten sind, ist terminologisch deutlich von einer Gewinnmarge zu unterscheiden.

4 Bereits grundsätzlich sichert eine allein auf die wirtschaftliche Replizierbarkeit des bestehenden Angebots- und Tarifportfolios des Zugangsanbieters beschränkte Entgelt-Bewertung nur statischen Replikationswettbewerb ab (Anbietervielfalt). Ein zukunftsfähiger Open-Access-Rahmen muss darüber hinaus ausreichend technischen und wirtschaftlichen Spielraum für eigenständige Produkt-, Tarif- und Geschäftsmodellinnovationen der Zugangsnachfrager gewährleisten (Produktvielfalt).

5 Die BNetzA verwendet bei der Berechnung – methodisch unzureichend – zeitlich nicht korrespondierende Preisstände, bildet wettbewerbsrelevante Aktions- und Rabattangebote nur unzureichend ab, greift auf pauschale Annahmen zur Kundenverweildauer zurück und arbeitet mit Durchschnitts- beziehungsweise Warenkorbbetrachtungen, die mangelnde Nachbildbarkeit einzelner besonders wettbewerbsrelevanter Tarife verdecken können.

6 Hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung der Orientierungspunkte für die Entgelthöhe sind zentral die nachfolgenden Punkte zu berücksichtigen, welche ein wettbewerbsanaloges Ergebnis sicherstellen. Ein Preisabstand kann weder einen vom Endkundenpreis unabhängigen Preisanker ersetzen noch als allgemein gültige Obergrenze verstanden werden. Ausgangspunkt sollte vielmehr ein prinzipiengeleiteter und mehrstufiger Prüfrahmen sein, in dem ein unabhängiger Preisanker das absolute Preisniveau diszipliniert und Nachbildbarkeitsprüfungen die Preisrelationen auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen kontrollieren:

- Die Bestimmung kostenbasierter Vorleistungsentgelte muss den Ausgangspunkt für die Entwicklung und Anwendung regulatorischer Entgeltmaßstäbe bilden.
- In einer von Glasfasernetzen geprägten Festnetzlandschaft muss ein Entgelt für die unbeschaltete Glasfaser die Kupfer-Entgelte als bisherigen Preisanker ablösen.
- Als zusätzlicher Prüfmaßstab ist ein Nachbildbarkeitstest flankiert von Preis-Kosten- und Kosten-Kosten-Scheren-Tests erforderlich. Neben der Effizienz des Nachfragers ist dabei der Ausbau des Glasfasernetzes hinsichtlich seiner Effizienz wertend zu berücksichtigen.
- Es gilt, effektive Endkundenpreise, einschließlich Aktionen, Rabatten, Nebenentgelten und realistischen Kundensegmenten zu prüfen. Die Betrachtung von Warenkörben ist durch die Prüfung konkreter auf wechselbereite Endkunden gerichteter Tarife zu ergänzen.
- Bei vertikal integrierten Anbietern muss der Grundsatz „intern gleich extern“ transparent und überprüfbar sichergestellt werden. Wirtschaftlich vergleichbare Bedingungen für den eigenen Vertrieb und externe Zugangsnachfrager sind zu gewährleisten.

2 Bewertung der Entgeltprinzipien und -maßstäbe

7 Soweit die Orientierungspunkte den Begriff „Marge“ verwenden, besteht die Gefahr einer missverständlichen Interpretation. Insoweit ist terminologisch auf den Unterschied zwischen einem Preisabstand (Brutto-Marge) und einer Gewinnmarge (Netto-Marge) hinzuweisen. Die Differenz zwischen Endkundenpreis und Vorleistungsentgelt stellt zunächst lediglich einen Preisabstand beziehungsweise eine Brutto- oder Handelsspanne (bzw. den Rohgewinn) dar. Sie ist kein Reingewinn des Zugangsnachfragers. Aus diesem Preisabstand muss der Zugangsnachfrager vielmehr seine gesamten nachgelagerten Kosten finanzieren, insbesondere für Netzanbindung und Aggregation, Vertrieb, Marketing, Kundenakquisition, Abrechnung, Kundenservice, IT und weitere betriebliche Leistungen. Erst ein nach Abzug dieser Kosten verbleibender Überschuss stellt einen wirtschaftlichen Gewinnbeitrag dar. Die genannten Kosten können dabei je nach Netzpartner variieren, was eine Pauschalbetrachtung erschwert.

2.1 Historische Markbeobachtungen nur eingeschränkt geeignet

8 Die BNetzA stützt die Orientierungspunkte maßgeblich auf Verträge mit zeitlich älterer und beschränkter Datengrundlage. Damit läuft sie Gefahr, falsche Ergebnisse abzuleiten. Eine aus beobachteten Vertrags- und Tarifdaten ermittelter durchschnittlicher Preisabstand muss berücksichtigen, dass die Verträge regelmäßig mit einem ausbauenden Monopolanbieter mit entsprechender Marktmacht abgeschlossen wurden. Bestehende Ver-

träge, Preise und Margen können insbesondere nicht die wettbewerbliche Marktgestaltung durch die Regulierungsbehörde ersetzen, die ja gerade auch bei einem Monopolausbauer wettbewerbsanaloge Verhältnisse simulieren soll.

9 Dies gilt umso mehr angesichts des anstehenden Übergangs von kupferbasierten Netzinfrastrukturen zu einer flächendeckenden Glasfaserversorgung. Ein regulatorischer Ordnungsrahmen für Open Access muss auf die zukünftigen Wettbewerbsbedingungen im Glasfasermarkt ausgerichtet sein und darf sich nicht darauf beschränken, heute beobachtbare Vertrags-, Preis- und Margenstrukturen fortzuschreiben. Im zukünftigen Glasfasermarkt besteht weitestgehend nur noch eine regional vorhandene Glasfaserinfrastruktur, also ein klassisches Monopol.

2.2 Unzureichendes Kostenmodell

10 Der Berechnung der BNetzA liegt ein in mehrfacher Hinsicht unzureichendes Kostenmodell zu Grunde. Auch bei methodisch korrekter Ausgestaltung gewährleistet ein Nachbildbarkeitsansatz (Economic Replicability Test, „**ERT**“) allein die wirtschaftliche Replizierbarkeit des bestehenden Angebots- und Tarifportfolios des Zugangsanbieters und damit statischen Replikationswettbewerb (Anbietervielfalt). Ein zukunftsfähiger Open-Access-Rahmen muss darüber hinaus ausreichend technischen und wirtschaftlichen Spielraum für eigenständige Produkt-, Tarif- und Geschäftsmodellinnovationen der Zugangsnachfrager gewährleisten (Produktvielfalt). Allein das erzeugt ausreichend Wettbewerbsdruck zur Generierung von Nachfrage und damit Auslastung und Refinanzierung der Glasfasernetze. Ein reiner ERT wird diesem übergeordneten Zielbild nicht gerecht.

2.2.1 Grundsätzliche Grenzen des Nachbildbarkeitsansatzes

11 Die Aussagekraft eines Nachbildbarkeitsansatzes ist bereits konzeptionell begrenzt. Er kontrolliert im Kern lediglich die Relation zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis und sichert kein angemessenes absolutes Preisniveau ab. Ein ERT kann insoweit nur dann zu wettbewerblich tragfähigen Vorleistungsentgelten führen, wenn bereits das zugrunde gelegte Endkundenpreisniveau wirksam durch Wettbewerb oder einen unabhängigen Preisanker diszipliniert wird.[2] Gerade diese Voraussetzung kann im Zuge der Kupfer-Glas-Migration zunehmend entfallen. Sofern die BNetzA diesbezüglich auf VDSL/Vectoring und Kabelnetze verweist, stützt sie sich auf heutige Wettbewerbsbedingungen, die nach Abschluss der Kupfer-Glas-Migration gerade nicht mehr in gleicher Weise bestehen. Mit der Abschaltung der Kupfernetze entfällt nicht nur eine wesentliche Alternativinfrastruktur, sondern auch die bisherige Preisankerfunktion kupferbasierter Zugangsprodukte. Kabelnetze stehen nicht flächendeckend zur Verfügung. In Gebieten mit

[2] Insoweit richtig: Orientierungspunkte, Rn. 39.

nur einem leistungsfähigen Glasfasernetz können daher monopolartige Strukturen entstehen oder sich verfestigen, ohne dass diese einen Wettbewerbsdruck alternativer Infrastrukturen auf das Endkundenpreisniveau ausgesetzt sind.

12 Fehlt ein wirksamer externer Preisanker und damit wirksamer infrastruktureller Wettbewerbsdruck, stößt ein allein am Endkundenpreis ansetzender ERT an eine strukturelle Grenze. Ein hoher oder überhöhter Endkundenpreis ermöglicht rechnerisch auch einen entsprechend hohen Vorleistungspreis. Der ERT sichert dann lediglich den relativen Abstand zwischen Retail- und Wholesale-Preis, nicht aber ein wettbewerblich angemessenes absolutes Preisniveau. Dies geht insbesondere zu Lasten der Endkunden, da diese auf keine im Wettbewerb stehende Alternativinfrastruktur ausweichen können.

13 Hinzu kommt eine weitere konzeptionelle Grenze: Der ERT ist strukturell auf vertikal integrierte Anbieter zugeschnitten, die sowohl Vorleistungen anbieten als auch eigene Endkundenprodukte vermarkten. Ausgangspunkt der Prüfung ist deren eigener Endkundenpreis; geprüft wird, ob ein Zugangsnachfrager das Endkundenangebot auf Grundlage der angebotenen Vorleistung wirtschaftlich replizieren kann. Damit erfasst der ERT jedoch nur einen Teil der im Markt bestehenden Open-Access- und Kooperationsmodelle. Bei Wholesale-only-Anbietern fehlt ein eigenes Endkundenangebot und damit bereits die zentrale Bezugsgröße des ERT. Ohne eigenen Endkundenpreis und einen wirksamen externen Preisanker lässt sich aus der ERT-Logik daher nicht ableiten, welches Vorleistungsentgelt fair, angemessen und wettbewerblich tragfähig ist. Der ERT ist insofern kein allgemeiner Maßstab zur Bestimmung angemessener Open-Access-Entgelte. Ein Wholesale-only-Anbieter kann in seinem Gebiet bei fehlenden wirksamen infrastrukturellen Wettbewerbsdruck den Vorleistungs- und damit den Endkundenpreis frei bestimmen.

14 Auch der FRAND-Grundsatz, also das Gebot fairer, angemessener und nicht-diskriminierender Zugangsbedingungen, löst dieses strukturelle Problem nicht. Diese Anforderung ist notwendig, beantwortet aber ebenso wenig die vorgelagerte Frage, ob das absolute Preisniveau und der daraus abgeleitete Vorleistungspreis wettbewerblich angemessen sind. Dies gilt umso mehr, als sich die Wettbewerbsbedingungen mit der Kupfer-Glas-Migration grundlegend verändern. FRAND und ERT können einen fehlenden unabhängigen Preisanker[3] und Wettbewerbsdruck durch Alternativinfrastrukturen nicht ersetzen.

15 Aus diesen konzeptionellen Grenzen folgt nicht, dass der ERT als Prüfmaßstab ungeeignet ist. Er kann jedoch nicht selbst die Funktion eines vom Endkundenpreis unabhängigen Preisankers übernehmen. Auf Grundlage eines solchen Preisankers kann der ERT

[3] Die Notwendigkeit eines Preisankers betont immer wieder die Monopolkommission bspw. im 13. Sektorgutachten, Telekommunikation 2023: Gigabitziele durch Wettbewerb erreichen! TZ. 133ff.

vielmehr als ergänzender Kontrollmaßstab prüfen, ob auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen ein hinreichender Preisabstand und wirtschaftliche Nachbildbarkeit gewährleistet bleiben.

2.2.2 Preisabstand und Grenzen reinen Replikationswettbewerbs

16 Selbst unter der Voraussetzung eines wirksam disziplinierten Endkundenpreisniveaus ist die wettbewerbliche Aussagekraft eines ERT begrenzt. Ein bestandener ERT bedeutet lediglich, dass der zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis verbleibende Preisabstand ausreicht, um die im Test berücksichtigten effizienten nachgelagerten Kosten des Zugangsnachfragers zu decken. Daraus folgt weder Profitabilität noch ein hinreichender wirtschaftlicher Überschuss. Im Grenzfall kann der nach Kostendeckung verbleibende Überschuss gegen null gehen. Dies ist insbesondere bei vertikal integrierten Zugangsanbietern relevant, die sowohl auf der Vorleistungs- als auch auf der Endkundenebene Ergebnisbeiträge erzielen können, während der externe Zugangsnachfrager im Grenzfall lediglich seine nachgelagerten Kosten deckt.

17 Der nach Kostendeckung verbleibende wirtschaftliche Spielraum bestimmt zugleich, in welchem Umfang sich der Zugangsnachfrager eigenständig im Wettbewerb positionieren kann. Je geringer dieser Spielraum, desto geringer sind seine Möglichkeiten für eigenständige Preis- und Rabattaktionen, Kundenakquisition, zusätzliche Serviceleistungen, Investitionen sowie Produkt-, Tarif- und Geschäftsmodellinnovationen. Ein lediglich kostendeckender Preisabstand kann daher zwar theoretisch Anbietervielfalt ermöglichen, gewährleistet aber noch keinen Wettbewerb, in dem sich die Anbieter in relevantem Umfang voneinander und vom Zugangsanbieter differenzieren können (Produktvielfalt).

18 Selbst ein methodisch einwandfreier ERT gewährleistet im Kern lediglich die Replizierbarkeit bestehender Endkundenangebote und damit statischen Replikationswettbewerb. Ein zukunftsfähiger Open-Access-Rahmen muss darüber hinaus wirtschaftlichen und technischen Spielraum für eigenständige Wettbewerbsstrategien und Innovationen der Zugangsnachfrager sichern. Erst hierdurch entstehen nachhaltiger Wettbewerbsdruck, zusätzliche Nachfrage und damit zugleich Auslastung und Refinanzierung der Glasfasernetze. Ein ERT wird diesem übergeordneten Zielbild für sich genommen nicht gerecht.

2.2.3 Methodische Mängel des konkreten Nachbildbarkeitstests

19 Von diesen konzeptionellen Grenzen ist die konkrete Ausgestaltung des Tests zu unterscheiden. Selbst wenn der ERT als Prüfmaßstab herangezogen wird, hängt seine Aussagekraft maßgeblich von der sachgerechten Ausgestaltung seiner Eingangsparameter ab, also ob Markt-, Kosten- und Erlösparameter realitätsgerecht erfasst werden. Die Orientierungspunkte weisen hierbei erhebliche methodische Anfälligkeiten auf, die dazu führen

können, dass ein formal positiver ERT die fehlende wirtschaftliche Nachbildbarkeit verdeckt.

20 Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der durchschnittlichen Endkundenerlöse als zentralen Eingangsparameter des ERT. Deren Ermittlung basiert auf der bisherigen, aber stark kritikwürdigen,[4] Praxis auf Grundlage einer Warenkorblogik. Durchschnittsbetrachtungen ermöglichen es, im Warenkorb einen unzureichenden Preisabstand einzelner Tarife durch höhere Preisabstände anderer Angebote rechnerisch zu kompensieren. Dadurch können gerade solche Angebote fälschlicherweise als nachbildbar erscheinen, die für den Preis-, Wechsel- und Kundenakquisitionswettbewerb besonders relevant sind. Entscheidend ist deshalb nicht allein die Nachbildbarkeit eines durchschnittlichen Warenkorbs, der die Defizite bei der Nachbildbarkeit einzelner für den Wettbewerb relevanter Endkundenangebote verschleiert. Vielmehr müssen insbesondere kurzfristige Aktionsangebote, Rabatte sowie Tarife für preis- und wechselaffine Kundengruppen zusätzlich tarifbezogen und individuell betrachtet werden.[5] Entscheidend ist nicht allein, ob ein durchschnittlicher Warenkorb insgesamt einen bestimmten Preisabstand aufweist, sondern ob ein effizienter Vorleistungsnachfrager auch diejenigen Endkundenangebote wirtschaftlich nachbilden kann, die den Preis- und Wechselwettbewerb tatsächlich prägen.[6]

21 Vergleichbare Verzerrungen können aus pauschalen Annahmen zur Kunden- beziehungsweise Tarifverweildauer entstehen. Werden kurzfristige Aktionspreise und Rabatte stets über eine lange angenommene Kundenbeziehung verteilt, erhöht dies rechnerisch den durchschnittlichen Endkundenerlös und damit den ausgewiesenen Preisabstand. Hinzu kommt, dass sich die Kostenstrukturen der Zugangsnachfrager etwa bei Netzanbindung, Aggregation, Vermarktung und Absatzvolumen erheblich unterscheiden können. Warenkorblogik, Verweildauer und pauschalierte Kostenannahmen können daher in ihrer Gesamtheit zu einem positiven Testergebnis führen, obwohl wettbewerblich relevante Angebote unter realistischen Bedingungen nicht wirtschaftlich replizierbar sind.

---

4 Vgl. Winzer, P./Walter, A., Funktion und Bedeutung von Analysen zur Nachbildbarkeit und zu Preis-Kosten-Scheren für den Breitbandmarkt, Kurzstudie von DIALOG CONSULT und VATM, 30.09.2026. Die Autoren kritisieren insbesondere die bisherige Prüfpraxis auf Grundlage eines rechnerischen Durchschnittskunden, da hierdurch wettbewerblich relevante Aktions- und Onlineangebote, Rabatte und sonstige Vergünstigungen in der Durchschnittsbetrachtung untergehen können.

5 Vgl. Winzer/Walter, a. a. O., S. 14 f., 18. Danach greift eine ausschließlich auf einen fiktiven Durchschnittskunden abstellende Preis-Kosten-Scheren-Analyse zu kurz. Vielmehr sind auch diejenigen Kundensegmente gesondert zu betrachten, in denen ein besonders intensiver Preis- und Wechselwettbewerb stattfindet; hierbei sind insbesondere Onlinepreise, Aktions- und Sonderangebote, Rabatte und Cashbacks zu berücksichtigen.

6 Vgl. Winzer/Walter, a. a. O., S. 14 f., 18; vgl. ferner BNetzA, Jahresbericht Telekommunikation 2022, Abschnitt „Entgeltbeschwerden“. Dort wird eine Beschwerde der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG dargestellt, mit der u. a. eine gesonderte PKS-Prüfung für den Vertrieb über Online-Vergleichsportale sowie für die Altersgruppe der 18- bis 28-Jährigen gefordert wurde. Begründet wurde dies damit, dass diese Parameter in der bisherigen Prüfung nicht hinreichend abgebildet würden.

2.2.4 Veraltete und zeitlich inkonsistente Datengrundlage

22 Die BNetzA stützt ihre Betrachtung teilweise auf historische Verträge, Preise und Abnahmemengen, die bereits den aktuellen Markt nur eingeschränkt abbilden. Dies betrifft nicht nur die Aktualität einzelner Preisstände, sondern insbesondere auch das Mengengerüst, mit dem Vorleistungspreise und Endkundenerlöse innerhalb des ERT gewichtet und zu einem durchschnittlichen Preisabstand verdichtet werden.

23 Gerade dieser Aspekt gewinnt erheblich an Bedeutung, weil Open Access insbesondere seit 2025 an Marktbedeutung und Volumen gewonnen hat. Mit der zunehmenden Verbreitung von Open Access verändern sich nicht nur die Zahl der Vertragsbeziehungen und die vermarkteten Mengen, sondern auch deren relative Gewichte innerhalb des Marktes. Historische Mengenanteile können deshalb die heutige Marktstruktur nicht mehr sachgerecht abbilden. Selbst wenn einzelne zugrunde gelegte Vorleistungs- oder Endkundenpreise noch aktuell wären, weicht der daraus errechnete durchschnittliche Preisabstand aufgrund inzwischen verschobener Mengengewichte erheblich von demjenigen ab, der sich auf Grundlage der heutigen Markt- und Absatzstruktur ergäbe. Für eine gewichtete Durchschnittsbetrachtung ist die Aktualität des Mengengerüsts daher ebenso entscheidend wie die Aktualität der verwendeten Preise.

24 Hinzu kommt die zeitliche Inkonsistenz der verwendeten Preisstände. So werden Endkundendaten aus Februar 2026 mit Vorleistungsdaten aus Juni 2024 kombiniert und damit Größen miteinander verglichen, die unterschiedliche Markt- und Wettbewerbsbedingungen abbilden. Insbesondere Endkundenpreise, Promotions, Kostenparameter und Wettbewerbsbedingungen haben sich zwischenzeitlich erheblich verändert, weil zahlreiche weitreichende Open-Access-Vereinbarungen erst im Anschluss geschlossen wurden. Werden zusätzlich historische Mengengewichte verwendet, überlagern sich Preis- und Mengeneffekte, sodass der daraus abgeleitete durchschnittliche Preisabstand keine belastbare Abbildung der heutigen Marktverhältnisse darstellt.

25 Die Preisabstandsbetrachtung der BNetzA beruht offenbar auf Vorleistungsentgelten, die seinerzeit als Höchstpreise für Open Access in Fördergebieten festgelegt wurden. Von diesen Höchstpreisen kann im Rahmen sachlich gerechtfertigter Vertrags- und Preismodelle in der tatsächlichen Vermarktung nach unten abgewichen werden. In der Praxis können Vorleistungsentgelte insbesondere davon abhängen, in welchem Umfang ein Zugangsnachfrager bereit ist, sich an Absatz- und Auslastungsrisiken zu beteiligen oder durch gezielte Vermarktungsmaßnahmen zur höheren Netzauslastung beizutragen.

2.3 Vorschläge für Entgeltprinzipien und -maßstäbe

26 Die Benennung eines konkreten Preisabstands durch die BNetzA kann für die Einzelabnahme grundsätzlich einen sinnvollen Orientierungs- und Kontrollmaßstab darstellen. Voraussetzung ist jedoch, dass dieser methodisch belastbar ermittelt wird, die tatsächlichen Kosten- und Erlösbedingungen eines effizienten Zugangsnachfragers realitätsgerecht abbildet und einen hinreichenden wirtschaftlichen Spielraum für nachhaltigen Wettbewerb gewährleistet.

27 Ein solcher Preisabstand kann allerdings weder einen vom Endkundenpreis unabhängigen Preisanker ersetzen noch als allgemein gültige Obergrenze verstanden werden. Ausgangspunkt sollte vielmehr ein prinzipiengeleiteter und mehrstufiger Prüfrahmen sein, in dem ein unabhängiger Preisanker das absolute Preisniveau diszipliniert und Nachbildbarkeitsprüfungen die Preisrelationen auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen kontrollieren.

28 Dabei darf sich die Prüfung von Preispunkten nicht allein aufdie Relation zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis beschränken. Vergleichsmarktpreise, regulierte Entgelte und nachvollziehbar ermittelte effiziente Kosten sind als eigenständige Preisermittlungs-, Plausibilitäts- und Kontrollmaßstäbe in einen mehrstufigen Prüfrahmen einzubeziehen. Der ERT übernimmt darauf aufbauend die Funktion eines ergänzenden Kontrollmaßstabs. Er prüft, ob die Preisrelationen auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen wirtschaftliche Nachbildbarkeit gewährleisten, kann jedoch den vom Endkundenpreis unabhängigen Preisanker für das absolute Preisniveau nicht ersetzen.

29 Schließlich muss ermöglicht werden, dass sich in unterschiedlichen Geschäftsmodellen, Wertschöpfungsstufen und Mengenabnahmen sachlich gerechtfertigte Commitment-, Mengen- oder Risikoteilungsmodelle und damit abweichende Preisabstände bilden.

2.3.1 Kostenbasierter Entgeltmaßstab als Ausgangspunkt

30 Einen geeigneten methodischen Ausgangspunkt für die Bestimmung fairer und angemessener Vorleistungsentgelte bietet die bereits aus dem Förderkontext bekannte dreistufige Systematik: Zunächst sind Preise aus vergleichbaren wettbewerbsintensiven Märkten heranzuziehen, subsidiär regulierte Vorleistungspreise und schließlich kostenorientierte Entgelte.[7]

31 Vergleichsmarktpreise sind nur belastbar, wenn sie unter hinreichend wettbewerblichen Bedingungen entstanden sind. Gerade in Gebieten mit nur einem Glasfasernetz und

[7] Ziffer 78 lit. h) der „Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau“ vom 26. Januar 2013, wobei entsprechend der Neufassung eine flexiblere Auswahl möglich sein kann: EU-Breitbandleitlinien 2023 (2023/C 36/01), Ziffern 151-152.

ohne hinreichende alternative Infrastruktur fehlt diese Voraussetzung in der Regel. Würden unter solchen Bedingungen vereinbarte Open-Access-Preise wiederum als Benchmark für andere Netze verwendet, bestünde die Gefahr eines Zirkelschlusses: Potenziell überhöhte Vorleistungspreise könnten sich gegenseitig als Vergleichsmaßstab legitimieren. Ein pauschaler Preisabstand zum Endkundenmarkt löst dieses Problem nicht, da er lediglich die Relation zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis kontrolliert und auch bei einem parallelen Anstieg beider Preisniveaus unverändert eingehalten werden kann.

32 Auch regulierte Vorleistungspreise stehen für die Glasfaserwelt nicht als allgemeiner Preisanker zur Verfügung. Bereits im Streitbeilegungsverfahren BK11-26-012 wurde darauf hingewiesen, dass für FTTH keine entsprechenden regulierten Vorleistungspreise vorliegen.[8] Mit der Kupferabschaltung entfällt zugleich die Möglichkeit, dauerhaft auf regulierte Kupferentgelte als mittelbaren Referenzpunkt zurückzugreifen.

33 Mangels relevanter Vergleichspreise und regulierter Vorleistungspreise, sollten insbesondere kostenbasierte Vorleistungsentgelte den Ausgangspunkt bilden. Für einen kostenbasierten Preisanker sollte dabei auf den etablierten Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung („**KeL**“) zurückgegriffen werden. Einen konzeptionellen Anknüpfungspunkt bietet die bewährte Regulierungslogik der Kupferwelt. Dort wurde das Entgelt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung ex ante auf Grundlage der KeL kostenorientiert bestimmt. Das auf diese Weise kostenorientiert ermittelte TAL-Entgelt konnte zugleich als regulatorischer Preisanker für andere Vorleistungsprodukte dienen. Damit trug die kostenorientierte TAL-Regulierung auch zu einer wettbewerblichen Disziplinierung des Preisniveaus nachgelagerter Breitbandprodukte bei.

2.3.2 Unbeschaltete Glasfaser als Preisanker

34 Mit der Kupferabschaltung entfällt zunehmend der bislang regulatorisch beziehungsweise wettbewerblich disziplinierende Preisanker. Für die Glasfaserwelt bedarf es deshalb eines hiervon unabhängigen Maßstabs für die Bestimmung fairer und angemessener Vorleistungsentgelte. Ein allein am Endkundenpreis ansetzender Top-down-Ansatz kann diese Funktion nicht übernehmen, da er lediglich den Abstand zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis kontrolliert, nicht aber das absolute Preisniveau bestimmt.

35 Als solcher Preisanker bietet sich die passive Wertschöpfungsstufe der unbeschalteten Glasfaser an. Deren Preis kann auf Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) bestimmt werden und damit – vergleichbar mit der kostenbasierten TAL im Kupfernetz – ein, von Endkundenpreisen und von möglicherweise durch Marktmacht beeinflussten Open-Access-Verträgen unabhängiges, Ausgangsniveau setzen. Für Open-Access-Verträge bedeutet dies jedoch nicht, dass für jeden Anbieter eine klassische

[8] Stellungnahme von 1&1 vom 25.09.2026.

KeL-Entgeltregulierung nachgebildet werden müsste. Vielmehr können die KeL als kostenbasierter Prüf- und Referenzmaßstab dienen, der im Streitfall anhand eines geeigneten Kostenmodells unter Berücksichtigung der jeweiligen strukturellen Gegebenheiten des Anbieters angepasst werden kann. Die Vielzahl regionaler Glasfasernetze und ihre unterschiedlichen Kosten- und Strukturbedingungen stellen die Notwendigkeit eines solchen kostenbasierten Preisankers nicht in Frage, erfordern aber eine praktikable Ausgestaltung der Kostenbestimmung. Neben der KeL-basierten Kalkulation können hier Vergleichs- und Benchmarkansätze herangezogen werden. Die WIK-Kurzstudie „Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt“ beschreibt mit der Yardstick Competition gerade für regional getrennte Glasfasernetze einen Ansatz, bei dem Leistungen unterschiedlicher Netzbetreiber miteinander verglichen werden und hieraus Benchmarks für Kosten, Preise, Qualität und weitere Leistungsparameter entstehen können.[9] Auch Wambach/Simon verweisen für Regionen mit nur einem Netzbetreiber auf Yardstick-Regulierung und darauf, dass bei der Bildung geeigneter Vergleichsgruppen insbesondere regionale Unterschiede und Unternehmensgrößen berücksichtigt werden müssen.[10]

36 Ein Preisanker auf der Ebene der unbeschalteten Glasfaser trägt zugleich dem regulatorischen Ziel Rechnung, Wettbewerb auf möglichst tiefen Wertschöpfungsstufen zu ermöglichen und Wettbewerbern dadurch die größtmögliche eigene Wertschöpfung zu eröffnen. Die unbeschaltete Glasfaser erlaubt Zugangsnachfragern, eigene aktive Technik einzusetzen, eigene Vorleistungsprodukte zu entwickeln und darauf aufbauend eigene Endkundenangebote zu gestalten. Dies entspricht dem wettbewerbsökonomischen Befund von Wambach/Simon, wonach passive Vorleistungen den Zugangsnachfragern eine tiefere Wertschöpfungsstufe und größere Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung eröffnen als aktive Vorleistungen. Zugleich fordern sie diskriminierungsfreien Zugang zu wettbewerblichen Konditionen auf unterschiedlichen Wertschöpfungsebenen und nennen neben Bitstrom ausdrücklich den Zugang zur passiven unbeschalteten Glasfaser.[11]

37 Auf diesem KeL-basierten passiven Preisanker kann sich das weitere Preisgefüge bottom-up entlang der Wertschöpfungskette aufbauen. Die Systematik entspricht damit im Kern der früheren Kupferregulierung: An die Stelle der KeL-basiert bestimmten Kupfer-TAL tritt ein nach denselben Grundlagen kalkulierter, kostenbasierter Preisanker auf der passiven Glasfaserebene. Für höhere Wertschöpfungsstufen ist darauf aufbauend zu prüfen, ob ein effizienter Anbieter die jeweils zusätzliche Wertschöpfung wirtschaftlich selbst erbringen kann. Auf diese Weise werden die beiden Funktionen klar getrennt: Der

---

9 Vgl. Neumann/Schwarz-Schilling/Strube Martins, Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt, WIK-Kurzstudie, Dezember 2024, insbesondere Rz. 110–120.

10 Vgl. Wambach/Simon, a.a.O., S. 16 f.

11 Vgl. Wambach/Simon, Wettbewerb im Festnetzmarkt – Leitbild 2030, ZEW, Januar 2025, S. 12 f., Fn. 20 und 21, sowie S. 17.

kostenbasierte passive Preisanker diszipliniert das absolute Preisniveau, während Nachbildbarkeitsprüfungen die Preisrelationen zwischen den einzelnen Wertschöpfungsstufen absichern.

2.3.3 ERT, Preis-Kosten- und Kosten-Kosten-Schere als ergänzende Kontrollmaßstäbe

38 Gegenüber dem Endkundenmarkt ist sodann ergänzend über einen Preis-Kosten-Scheren-Test beziehungsweise ERT und auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen mittels Kosten-Kosten-Scheren-Test zu prüfen, ob auf Grundlage der unbeschalteten Glasfaser auch die Leistungen auf allen nachgelagerten Wertschöpfungsstufen sowie die Endkundenangebote wirtschaftlich nachgebildet werden können. Erst die Kombination aus kostenbasiertem passivem Preisanker, Kosten-Kosten-Scheren-Prüfung zwischen den Wertschöpfungsstufen und Preis-Kosten-Scheren-Test bzw. ERT-Prüfung gegenüber dem Endkundenmarkt gewährleistet eine durchgängige wirtschaftliche Nachbildbarkeit. Der ERT bleibt dabei ein zentraler ergänzender Kontrollmaßstab. Voraussetzung hierfür ist, dass insbesondere der Preis-Kosten-Scheren-Test bzw. ERT-Prüfung die tatsächlichen Kosten- und Erlösbedingungen realitätsnah abbildet.

39 Auf der Kostenseite muss der ERT die tatsächlichen Bedingungen eines effizienten Zugangsnachfragers abbilden. Insbesondere bei kleineren und regionalen Glasfasernetzbetreibern entstehen höhere Anbindungs- und Integrationskosten als bei einem bundesweit weitgehend einheitlichen Vorleistungsnetz. Der Einsatz von Aggregatorplattformen beseitigt diese Kosten nicht, sondern verlagert einen Teil davon auf den Aggregator, der sie über seine Vorleistungsentgelte an den Zugangsnachfrager weitergibt und zusätzlich eine eigene Marge generieren muss. Aggregatoren können insbesondere für kleinere Nachfrager oder Unternehmen ohne eigene Netzinfrastruktur eine sinnvolle Möglichkeit sein, fragmentierte Vorleistungsangebote technisch und kommerziell zu bündeln. Für größere Zugangsnachfrager mit eigener Netzinfrastruktur stellen sie hingegen regelmäßig keine gleichwertige oder wirtschaftlich effiziente Alternative zur direkten Anbindung dar. Werden die tatsächlich beim Zugangsnachfrager anfallenden oder über Aggregationsentgelte weitergereichten Zusatzkosten im ERT nicht sachgerecht berücksichtigt, wird der verfügbare Preisabstand überschätzt.

40 Auch die Erlösseite muss realitätsnah modelliert werden. Maßgeblich dürfen nicht allein Listenpreise und öffentlich beworbene Standardtarife sein. Zu berücksichtigen sind vielmehr sämtliche genutzten Vertriebskanäle, wie beispielsweise Online-Preisvergleichsportale, sowie alle tatsächlich relevanten Erlösminderungen und vertrieblichen Maßnahmen, insbesondere Neukundenrabatte, Aktionspreise, Bündelrabatte, individuelle „below the counter“-Angebote, Retention-Maßnahmen, Vertragsverlängerungsangebote und sonstige Preisnachlässe. Gerade diese Angebote sind im Wettbewerb um Neukunden und zur

Vermeidung von Kündigungen besonders relevant. Sie reduzieren die effektiven Endkundenerlöse oder verursachen zusätzliche Vertriebs- und Betreuungskosten und müssen aus dem im ERT unterstellten Preisabstand finanziert werden. Werden diese Erlösminderungen nicht vollständig berücksichtigt, wird der rechnerisch verfügbare Preisabstand systematisch überschätzt und ein positives Nachbildbarkeitsergebnis ausgewiesen, obwohl das betreffende Endkundenangebot bei realistischen Erlösen tatsächlich nicht wirtschaftlich nachbildbar ist.

41 Besondere Bedeutung kommt dabei der von der BNetzA zugrunde gelegten durchschnittliche Kundenverweildauer von rund fünf Jahren zu. Eine aus früheren Preis-Kosten-Scheren Prüfungen gegenüber der Telekom übernommene Verweildauer ist für die Nachbildbarkeit im Glasfasermarkt ungeeignet. Sie sagt insbesondere nicht aus, wie lange gerade die wettbewerblich relevanten, preis- und wechselaffinen Kunden beim Anbieter verbleiben. Zudem ist Kundenverweildauer nicht mit Tarifverweildauer gleichzusetzen: Auch innerhalb einer fortbestehenden Kundenbeziehung kommt es zu Kündigungs- und Retention-Maßnahmen, Vertragsverlängerungen, Tarifwechseln und erneuten Rabattierungen. Eine Modellierung, die einmalige Rabatte und anfängliche Preiseffekte über 60 Monate verteilt und den gesamten Zeitraum hinweg faktisch von unveränderten Erlösbedingungen aus dem Ursprungstarif ausgeht, überschätzt die Erlösbedingungen wettbewerblich relevanter Angebote systematisch.[12] Verstärkt wird diese Dynamik durch die gesetzliche Pflicht der Anbieter, ihre Endkunden regelmäßig über den für sie ermittelten besten Tarif zu informieren.

42 Wenn bereits die maximale bisherige Verweildauer unter 60 Monaten liegt, ist nicht nachvollziehbar, wie dieser Wert als Grundlage für die durchschnittliche Verweildauer in Glasfasernetzen herangezogen werden kann – erst recht nicht für das preissensitive Kundensegment. Eine zu lange unterstellte Verweildauer verteilt hohe anfängliche Rabatte rechnerisch auf einen zu langen Zeitraum und erhöht dadurch den durchschnittlich angesetzten Endkundenerlös. Dies führt unmittelbar zu einer Überschätzung des verfügbaren Preisabstands und kann damit ein zu positives Nachbildbarkeitsergebnis erzeugen, das bei realistischen Verweildauern nicht bestehen würde.

43 Vor diesem Hintergrund ist insbesondere eine bandbreitenübergreifende Warenkorbbetrachtung kritisch. Eine positive Gesamtbetrachtung kann daher zu einem sachlich falschen Schluss über die wirtschaftliche Nachbildbarkeit führen: Der Warenkorb weist insgesamt ein positives Ergebnis aus, obwohl bei einzelnen für Neukundengewinnung und Marktanteilswettbewerb zentralen Tarifen tatsächlich eine Preis-Kosten-Schere besteht. Ein positives Warenkorbergebnis ist in einer solchen Konstellation kein Nachweis von Nachbildbarkeit, sondern verdeckt gerade das Wettbewerbsproblem.

---

[12] Winzer/Walter, Funktion und Bedeutung von Analysen zur Nachbildbarkeit und zu Preis-Kosten-Scheren für den Breitbandmarkt, Kurzstudie für den VATM, September 2026.

44 Für den Wettbewerb ist jedoch entscheidend, ob gerade diejenigen Tarife replizierbar sind, über die realistisch neue Kunden gewonnen und Marktanteile verteidigt werden. Besonders wettbewerbsrelevante Aktions-, Neukunden- und Flaggschiffangebote bedürfen daher einer zusätzlichen Einzelproduktbetrachtung.[13] Anderenfalls kann der wettbewerbsschädliche Charakter einzelner Angebote im Warenkorb verborgen bleiben.

45 Von zentraler Bedeutung ist schließlich der Grundsatz „intern gleich extern“. Bei einem vertikal integrierten Netzbetreiber reicht es nicht aus, lediglich rechnerisch einen Preisabstand zwischen externem Vorleistungsentgelt und Endkundenpreis auszuweisen. Es muss transparent und überprüfbar sein, dass der eigene Endkundenvertrieb die relevante Netzvorleistung zu wirtschaftlich vergleichbaren Bedingungen in Anspruch nimmt wie externe Zugangsnachfrager. Dabei sind auf Ebene des Netzes nicht lediglich die unmittelbar zurechenbaren Kosten des Netzaufbaus und -betriebs zu berücksichtigen, sondern auch eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals beziehungsweise eine angemessene Kapitalvergütung für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur.

46 Auch Wambach/Simon stellen für das von ihnen dargestellte wettbewerbliche Leitbild darauf ab, dass ein vertikal integrierter Anbieter alternativen Zugangsnachfragern dieselben Einkaufskonditionen anbietet, die er seinem eigenen Vertrieb zugrunde legt.[14] Anderenfalls besteht die Gefahr, dass externe Vorleistungsentgelte höher angesetzt werden als die intern verrechneten Kosten einschließlich der auf Netzebene angemessenen Kapitalvergütung und zusätzliche Deckungsbeiträge mittelbar zur Finanzierung oder Quersubventionierung des eigenen Vertriebs verwendet werden.

47 Zur wirksamen Verhinderung klassischer Margin-Squeeze-Konstellationen bedarf es daher neben dem ERT transparenter interner Verrechnungspreise, einer sachgerechten Kostenallokation und gegebenenfalls regulatorischer Rechnungslegung beziehungsweise getrennter Konten. Entscheidend ist dabei nicht zwingend das Vorliegen eines formalen unternehmensinternen Verrechnungspreises, sondern die wirtschaftliche Vergleichbarkeit der dem eigenen und dem externen Vertrieb zugerechneten Bedingungen. Maßgeblich ist damit, ob beiden Vertriebswegen dieselbe Netzleistung auf einer Kostenbasis zugerechnet wird, die sowohl die effizienten Kosten des Netzaufbaus und -betriebs als auch eine angemessene Kapitalvergütung umfasst. Nur so lässt sich der Grundsatz „intern gleich extern“ tatsächlich überprüfen.

---

[13] Winzer/Walter, Funktion und Bedeutung von Analysen zur Nachbildbarkeit und zu Preis-Kosten-Scheren für den Breitbandmarkt, Kurzstudie für den VATM, September 2026.

[14] Vgl. Wambach/Simon, Wettbewerb im Festnetzmarkt – Leitbild 2030, ZEW, Januar 2025, S. 17.

Mit freundlichen Grüßen





i.V. Dr. Marc Schütze
Director Regulation Group United Internet and 1&1

i.A. Sven Bollmann
Manager Regulatory Affairs