ANGA
Der Breitbandverband

Stellungnahme von ANGA Der Breitbandverband e.V.

zu den Orientierungspunkten der Bundesnetzagentur für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote

I. Einleitung und Zusammenfassung

Die **Bundesnetzagentur (BNetzA)** hat **Orientierungspunkte zu Entgeltprinzipien und -maßstäben für faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote** vorgelegt. Mit dem Papier stellt sie einen Ansatz zur Diskussion, wie freiwillige, marktverhandelte Zugangsvereinbarungen auf Glasfasernetzen bewertet werden können. Die ANGA nimmt hierzu Stellung, um die Bedeutung tragfähiger freiwilliger Vereinbarungen, fairen Dienstewettbewerbs und verlässlicher Investitionsbedingungen hervorzuheben.

Die ANGA begrüßt, dass die BNetzA die Bedeutung von Investitionen, der Refinanzierung bereits getätigter Investitionen und der Ermöglichung künftiger Investitionen ausdrücklich anerkennt und Layer-2-Bitstrom als derzeit besonders relevantes aktives Vorleistungsprodukt in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellt. Ein tragfähiger Open-Access-Ansatz muss diese Ziele jedoch nicht nur abstrakt benennen, sondern sie auch in der konkreten Entgeltmethodik gleichrangig berücksichtigen. Dabei darf nicht davon ausgegangen werden, dass ein vom Endkundenpreis abgeleiteter pauschaler Top-down-Ansatz sowohl die Refinanzierung von Netzinvestitionen als auch die Wettbewerbsfähigkeit von Zugangsnachfragern uneingeschränkt gewährleistet. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Netzausbaus hängt vielmehr von einer Vielzahl projektspezifischer Faktoren ab, insbesondere von den Ausbaukosten, der erwarteten Nachfrage, der Netzauslastung, der Finanzierungsstruktur, den Amortisationszeiträumen und den jeweiligen regionalen Bedingungen.

Netzbetreiber müssen ihre Investitionen auf Grundlage eines tragfähigen Business Case planen und refinanzieren können. Gleichzeitig sind Open Access Nachfrager darauf angewiesen, wettbewerbsfähige Endkundenangebote machen zu können. Die marktbeherrschende Stellung eines Anbieters muss auf beiden Seiten berücksichtigt werden.

Eine Entgeltorientierung, die sich faktisch als Referenzpreis für Vorleistungen etabliert, kann den Business Case beeinflussen, auch wenn sie formal unverbindlich bleibt. Zugleich ermöglicht die Vertragsfreiheit den Marktteilnehmern, unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Investitionsrisiken in individuell ausgestalteten Geschäftsmodellen abzubilden. Pauschale Margenvorgaben dürfen daher nicht dazu führen, dass Ausbaukosten, individuelle Investitionsrisiken und unterschiedliche Vorleistungspreise nicht hinreichend berücksichtigt werden können. Dies gilt insbesondere für kleinere und regionale Ausbauprojekte, bei denen einzelne Vertragsbeziehungen und die Auslastung des Netzes für die Refinanzierung von besonderer Bedeutung sein können.

Die ANGA unterstützt deshalb das Ziel, tragfähige freiwillige Open-Access-Vereinbarungen zu fördern. Maßstab einer sachgerechten Entgeltmethodik muss sein, sowohl fairen Dienstewettbewerb zu ermöglichen als auch eine angemessene Refinanzierung bestehender Investitionen und Anreize für

den weiteren Netzausbau sicherzustellen. Beide Ziele müssen in der praktischen Anwendung gleichermaßen berücksichtigt und nachvollziehbar abgewogen werden.

Die Orientierungspunkte werfen jedoch grundlegende Fragen auf. Insbesondere ist **bislang nicht hinreichend belegt, dass der Open-Access-Markt ein allgemeines, strukturelles Entgeltproblem aufweist**, das eine branchenweit einheitliche Orientierung anhand pauschaler Margenwerte erfordert. Schwierigkeiten bei einzelnen Verhandlungen oder in einzelnen Ausbaugebieten können vorkommen; sie rechtfertigen aber nicht ohne Weiteres allgemeine Entgeltprinzipien für heterogene Geschäftsmodelle und Marktbedingungen.

Die ANGA sieht zudem das Risiko, **dass die formal unverbindlichen Orientierungspunkte in der Praxis eine faktische Vorwirkung entfalten**. Die BNetzA hält ausdrücklich fest, dass Erkenntnisse aus dem Diskussionsprozess bei Bedarf später im Zusammenhang mit § 22a TKG herangezogen werden könnten. Gerade vor diesem Hintergrund muss klar sein, dass die vorgeschlagenen Werte weder eine Vermutung für die Angemessenheit oder Unangemessenheit konkreter Entgelte begründen noch zum automatischen Maßstab späterer Regulierungs- oder Streitbeilegungsverfahren werden dürfen.

Die aus Marktdaten abgeleiteten Orientierungspunkte – eine **bandbreitenübergreifende Marge von 32 % bzw. eine Kombination aus 5 Euro Fixbetrag und 20 % des effektiven Endkundenpreises** – sind als deskriptive Ergebnisse einer bestimmten Datenauswahl und Methodik zu verstehen. Sie sind kein Nachweis dafür, dass diese Werte in jeder konkreten Vertrags- und Wettbewerbskonstellation die wirtschaftliche Nachbildbarkeit gewährleisten. Die unterschiedlichen Kostenstrukturen, Vertriebsmodelle, Bündelangebote, Rabatt- und Commitment-Strukturen sowie die jeweilige Wettbewerbssituation müssen angemessen berücksichtigt werden.

Die ANGA sieht daher insbesondere in folgenden Punkten Handlungsbedarf bei der weiteren Ausgestaltung der Orientierungspunkte:

- **Strukturelle Probleme belegen.** Die BNetzA sollte konkrete Probleme des Open-Access-Marktes nachvollziehbar benennen und anhand belastbarer Beispiele darlegen, weshalb bestehende freiwillige Vereinbarungen nicht ausreichen.
- **Unverbindlichkeit sicherstellen.** Die Orientierungspunkte dürfen weder faktisch verbindliche Entgeltmaßstäbe noch eine automatische Angemessenheitsvermutung begründen oder als Präjudiz für spätere Regulierungs- und Streitbeilegungsverfahren, insbesondere nach § 22a TKG, wirken.
- **Wirtschaftliche Nachbildbarkeit einzelfallbezogen prüfen.** Unterschiedliche Marktpositionen, Geschäftsmodelle, Kostenstrukturen und Vermarktungsmöglichkeiten der Unternehmen sind angemessen zu berücksichtigen. Pauschale Margenvorgaben dürfen nicht als allgemeingültiger Maßstab dienen; sachlich begründete Abweichungen müssen möglich bleiben.
- **Orientierungswerte sachgerecht einordnen.** Die Werte von 32 % beziehungsweise 5 Euro zuzüglich 20 % sind ausschließlich als deskriptive, unverbindliche Anhaltspunkte zu behandeln. Ihre Aussagekraft, Übertragbarkeit und Grenzen müssen transparent dargestellt werden.
- **Endkundenpreise und Vermarktungsbedingungen differenziert betrachten.** Bündelangebote, Endkundenrabatte und sonstige Preisbestandteile sowie unterschiedliche Möglichkeiten der Endkundenvermarktung müssen bei der Frage der Nachbildbarkeit und Vergleichbarkeit angemessen berücksichtigt werden.
- **Kosten und Investitionsanreize berücksichtigen.** Kundenakquisitions-, Aktivierungs- und Nachverdichtungskosten sind im Rahmen des vereinbarten Preismodells (u.a. Einzelabnahme, Commitment) in die Margenbetrachtung einzubeziehen. Zugleich müssen die Refinanzierung bestehender und künftiger Glasfaserinvestitionen sowie langfristige Investitionsanreize gleichrangig neben dem Ziel eines wirksamen Dienstewettbewerbs stehen.
- **Datengrundlage und Methodik transparent machen.** Datenbasis, Repräsentativität, Gewichtung, Berechnungsmethodik, wesentliche Annahmen und Datenlücken sind offenzulegen. Die Ergebnisse dürfen nicht über ihre tatsächliche Aussagekraft hinaus verallgemeinert werden.

- **Vorleistungs- und Risikoteilungsmodelle differenziert bewerten.** Einzelabnahme-, Commitment- und sonstige Modelle sind unter Berücksichtigung ihrer Entgeltbestandteile, Abnahmeverpflichtungen und Risikoverteilung wirtschaftlich zu vergleichen.

Die ANGA steht für einen konstruktiven, markt- und praxisnahen Dialog über tragfähige, freiwillige Open-Access-Modelle zur Verfügung. Ziel sollte es sein, die **Vielfalt der Marktbedingungen und Geschäftsmodelle abzubilden, freiwillige Vereinbarungen zu erleichtern und wirksamen Dienstewettbewerb zu fördern**, ohne durch faktisch verbindliche Margenstandards neue regulatorische Unsicherheiten oder Investitionshemmnisse zu schaffen.

II. Anforderungen an eine sachgerechte Ausgestaltung der Entgeltregulierung

1. Strukturelle Probleme konkret belegen

Die Orientierungspunkte gehen davon aus, dass weitere Fortschritte erforderlich seien, um einen marktweit funktionierenden Open Access zu erreichen. Die BNetzA verweist auf die Vielzahl, häufig regional geprägter Glasfasernetzbetreiber und die daraus resultierende Herausforderung für Dienstanbieter, mit einer beträchtlichen Anzahl von Netzbetreibern über Zugangskonditionen zu verhandeln. Sie sieht deshalb Bedarf, die Verhandlungs- und Transaktionskosten im Markt für Vorleistungsprodukte zu senken.

Diese Beobachtungen allein belegen jedoch noch kein allgemeines Versagen der marktlichen Entgeltbildung. Eine begrenzte Anbieterwahl kann unterschiedliche Ursachen haben. Neben den kommerziellen Konditionen können technische, prozessuale, organisatorische oder strategische Gründe eine Rolle spielen. Ebenso ist zwischen dem Vorhandensein eines Open-Access-Angebots, der Bereitschaft eines Nachfragers, dieses Angebot tatsächlich zu nutzen, und dem Abschluss einer wirtschaftlich tragfähigen Vereinbarung zu unterscheiden.

Bevor aus einzelnen Erfahrungen allgemeine Orientierungspunkte abgeleitet werden, sollte die BNetzA deshalb die angenommenen Probleme genauer beschreiben: Welche konkreten Verhandlungen sind gescheitert? Welche Ursachen waren hierfür maßgeblich? In welchen Fällen war das Entgelt und in welchen Fällen waren andere Bedingungen ausschlaggebend? Welche belastbaren Belege zeigen, dass eine pauschale Margenorientierung die Probleme lösen würde? Eine solche Differenzierung ist notwendig, um zielgenaue Lösungen zu ermöglichen.

Einzelfallprobleme rechtfertigen nicht automatisch allgemeine Entgeltprinzipien für den gesamten Markt. Die deutsche Glasfaserlandschaft ist durch eine Vielzahl lokaler, regionaler und überregionaler Unternehmen mit unterschiedlichen Ausbau-, Finanzierungs- und Vertriebsmodellen geprägt. Gleichzeitig kann Marktdurchdringung („Take-Up“) und die Refinanzierung der Netze einfacher bzw. in bestimmten Fällen nur durch starke und wettbewerbsfähige Zugangsnachfrager gesichert werden. Eine Orientierung, die aus Durchschnittswerten abgeleitet wird, darf diese Vielfalt nicht durch eine schematische Anwendung überlagern.

Die ANGA bittet die BNetzA daher, die Notwendigkeit und den erwarteten Mehrwert des vorgeschlagenen Ansatzes anhand konkreter Fälle zu erläutern und zugleich darzustellen, welche nichtpreislichen Hindernisse für Open Access bestehen. Solange ein strukturelles Entgeltproblem nicht belastbar belegt ist, sollte die Förderung freiwilliger Verhandlungen Vorrang haben vor der Etablierung eines vermeintlich allgemeinen Referenzmaßstabs.

2. Faktische Bindungswirkung ausschließen und Offenheit späterer Regulierungsverfahren sicherstellen

Die BNetzA betont, dass die Aushandlung von Entgelten grundsätzlich der zivilrechtlich verankerten Vertragsfreiheit unterliegt und die Parteien von den Orientierungspunkten abweichen können. Diese Klarstellung ist wichtig und wird von der ANGA ausdrücklich begrüßt.

Gleichzeitig stellt das Papier der BNetzA einen Bezug zu einer möglichen späteren Anwendung des derzeit i. R. d. TK-Änderungsgesetzes diskutierten Vorschlags eines § 22a TKG her und erklärt, dass die zuständige Beschlusskammer auf Erkenntnisse des Diskussionsprozesses zurückgreifen könnte, sofern dies angemessen und zweckmäßig erscheint. Damit besteht das Risiko, dass die Orientierungspunkte trotz ihrer formalen Unverbindlichkeit in Verhandlungen, Entgeltprüfungen oder späteren Regulierungsentscheidungen als Referenz verwendet werden. Ein solcher faktischer Bindungseffekt könnte die Verhandlungspositionen der Parteien bereits heute beeinflussen.

Die Gefahr liegt nicht nur darin, dass die Werte unmittelbar übernommen werden. Bereits die Erwartung, dass Abweichungen von den Orientierungspunkten künftig besonders begründet werden müssten oder als Indiz für unangemessene Entgelte gewertet werden könnten, kann die Vertragsfreiheit einengen. Marktteilnehmer könnten sich gezwungen sehen, ihre Entgeltmodelle an den veröffentlichten Zahlen auszurichten, obwohl die konkrete Konstellation andere Konditionen sachlich rechtfertigt.

Die ANGA fordert die BNetzA daher auf, ausdrücklich klarzustellen, dass die Orientierungspunkte kein Präjudiz für spätere Regulierungsentscheidungen darstellen. Sie dürfen insbesondere keine automatische Vermutung dafür begründen, dass Entgelte innerhalb der Orientierungspunkte angemessen und davon abweichende Entgelte unangemessen sind. Die Werte dürfen weder als verbindlicher Ausgangspunkt noch als faktische Beweislastumkehr zulasten der Zugangsanbieter dienen, solange eine effektive Wettbewerbsmöglichkeit für Zugangsnachfrager gewährleistet ist.

Sollten die Orientierungspunkte in einem späteren Verfahren dennoch herangezogen werden, muss dies eine eigenständige, transparente und auf den jeweiligen Sachverhalt bezogene Prüfung voraussetzen. Dabei sind die gesetzlichen Voraussetzungen des jeweiligen Verfahrens, die konkrete Markt- und Wettbewerbssituation sowie sämtliche relevanten Kosten- und Geschäftsmodellparameter zu berücksichtigen. Die bloße Bezugnahme auf die vorliegende Konsultation kann eine solche Prüfung nicht ersetzen.

Diese Klarstellung ist insbesondere mit Blick auf die parallel diskutierten Änderungen des TKG und den vorgeschlagenen § 22a TKG erforderlich. Die Entgeltorientierung darf nicht dazu führen, dass eine mögliche spätere Zugangs- oder Entgeltregulierung inhaltlich vorweggenommen wird, bevor die gesetzlichen Voraussetzungen, die Verhältnismäßigkeit und die konkrete Sachlage eigenständig geprüft worden sind.

3. Wirtschaftliche Nachbildbarkeit einzelfallbezogen prüfen

Die ANGA teilt die Auffassung der BNetzA, dass die wirtschaftliche Nachbildbarkeit ein geeignetes ökonomisches Konzept sein kann, um zu untersuchen, ob ein Zugangsnachfrager auf Basis eines Vorleistungsprodukts in die Lage versetzt wird, ein Endkundenangebot des ausbauenden Unternehmens wirtschaftlich nachzubilden. Die BNetzA stellt zutreffend darauf ab, dass die Marge grundsätzlich die nachgelagerten Kosten des Zugangsnachfragers decken muss.

Entscheidend ist jedoch die konkrete Ausgestaltung des Konzepts. Die für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht entwickelten Prüfungsansätze lassen sich nicht ohne Weiteres auf lokale und regionale Glasfasernetzbetreiber übertragen. Die Marktposition, die vertikale Integration, die Größe, die Vertriebsstärke und die Kostenstruktur der beteiligten Unternehmen unterscheiden sich erheblich.

Nicht jeder ausbauende Netzbetreiber verfügt über eigenständige Preissetzungsmacht oder über dieselben Möglichkeiten, Endkundenpreise, Bündelangebote und Vertriebsmaßnahmen zu gestalten wie ein großer überregionaler und ggf. sogar marktmächtiger Anbieter.

Bei kleineren Netzbetreibern kann die Öffnung des Netzes vielmehr dazu führen, dass marktbeherrschende Unternehmen mit einer erheblichen Endkundenbasis auf dem betreffenden Netz tätig werden. Das kann die Preisgestaltungsmöglichkeiten des ursprünglichen Netzbetreibers einschränken. Ein Prüfmodell, das allein auf die rechnerische Nachbildbarkeit des Endkundenangebots abstellt, muss daher auch die tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen und die asymmetrischen Marktpositionen der Beteiligten berücksichtigen.

Die wirtschaftliche Nachbildbarkeit darf außerdem nicht mit der Garantie gleichgesetzt werden, dass jedes Geschäftsmodell jedes beliebigen Zugangsnachfragers wirtschaftlich erfolgreich sein muss. Umgekehrt darf ein pauschaler Effizienzmaßstab nicht so eng gefasst werden, dass die tatsächlichen Kosten und Vermarktungsmöglichkeiten eines realistischen Nachfragers ausgeblendet werden. Erforderlich ist eine nachvollziehbare Abwägung, die sowohl die Wettbewerbsfähigkeit des Zugangsnachfragers als auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit und Refinanzierung des ausbauenden Unternehmens wahrt.

Die ANGA begrüßt, dass die BNetzA die Effizienz des Nachfragers und Informationsasymmetrien thematisiert. Daraus folgt jedoch gerade, dass ein einheitlicher Zahlenwert nicht ohne weitere Prüfung auf jede Konstellation übertragen werden kann. Die Orientierungspunkte sollten daher allenfalls als unverbindliche Anhaltspunkte für Gespräche verstanden werden, nicht als abschließender Test der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit.

4. Keine pauschalen Margenwerte für unterschiedliche Marktbedingungen

Die BNetzA leitet aus den ausgewerteten Marktdaten zwei Orientierungspunkte ab: Erstens eine bandbreitenübergreifende Marge von 32 % für eine Warenkorb- beziehungsweise Portfolio-Betrachtung. Zweitens eine zweigeteilte Marge aus einem Fixbetrag von 5 Euro und einem prozentualen Anteil von 20 % des effektiven Endkundenpreises für eine bandbreitenspezifische Betrachtung.

Diese Werte können als Beschreibung der ausgewerteten Daten nützlich sein. Sie belegen jedoch nicht, dass die jeweiligen Margen in allen Markt- und Vertragskonstellationen erforderlich oder ausreichend sind. Die Orientierungspunkte bilden eine bestimmte Auswahl beobachteter Produkte, Preise und Vertragsbeziehungen ab. Die Übertragbarkeit auf andere Geschäftsmodelle und tatsächliche Kostenlagen muss gesondert beurteilt werden.

Für die Nachbildbarkeit sind unter anderem die Marktstellung des ausbauenden Netzbetreibers, die Vertriebsstruktur, die Endkundenvertriebs- und Kundenakquisitionskosten, technische Netzkosten, Kosten zur Erschließung zusätzlicher Kunden, Zugangskosten zum Netz, bestehende Vorleistungs- und Rabattmodelle sowie die Wettbewerbssituation im jeweiligen Ausbaugebiet relevant. Diese Faktoren können sich von Gebiet zu Gebiet und von Vertrag zu Vertrag deutlich unterscheiden. Eine pauschale Marge kann daher eine Genauigkeit und Allgemeingültigkeit suggerieren, die die Datengrundlage nicht hergibt. Dies gilt auch dann, wenn die Werte statistisch plausibel an beobachtete Durchschnittswerte angepasst wurden. Diese Durchschnittswerte beantworten jedoch nicht automatisch die Frage, ob der daraus abgeleitete Wert für einen konkreten Marktteilnehmer ökonomisch sachgerecht ist.

Die ANGA spricht sich deshalb gegen eine Anwendung der beiden Werte als starre oder faktisch verbindliche Vorgabe aus. Soweit die BNetzA die Werte als Orientierung im Markt belassen möchte, muss sie deren deskriptiven Charakter, die zugrunde liegenden Annahmen und die Grenzen ihrer Übertragbarkeit deutlich hervorheben. Die Möglichkeit, je nach konkreter

Konstellation andere Margen oder andere Entgeltmodelle zu vereinbaren, muss uneingeschränkt erhalten bleiben.

5. Bündelvorteile und unterschiedliche Vermarktungsmöglichkeiten berücksichtigen

Die Endkundenpreise bilden den Ausgangspunkt des von der BNetzA gewählten Top-down-Ansatzes. Bei der Beurteilung der Marge ist deshalb entscheidend, ob die herangezogenen Endkundenpreise und die daraus abgeleiteten Vergleichswerte die tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen angemessen abbilden.

Überregionale Anbieter können Breitbandanschlüsse gegebenenfalls mit weiteren Leistungen, etwa Fernseh- oder anderen Medienangeboten, bündeln. Lokale und regionale Netzbetreiber verfügen nicht zwangsläufig über vergleichbare Inhalte, Partnerschaften, Reichweiten oder Vermarktungsmöglichkeiten. Daraus können Wettbewerbsvorteile entstehen, die sich nicht allein anhand des Vorleistungspreises oder einer pauschalen Marge abbilden lassen.

Wenn ein Bündelprodukt für Kundinnen und Kunden einen besonderen Mehrwert bietet, sollte dies wie auch bislang schon im Bereich der asymmetrischen Marktregulierung berücksichtigt werden, wenn ein Anbieter diese Leistungen grundsätzlich anbieten könnte.

Die ANGA fordert die BNetzA auf, die unterschiedlichen Möglichkeiten der Endkundenvermarktung transparent zu berücksichtigen. Insbesondere sollte klar erläutert werden, wie beispielsweise Bündelangebote im Rahmen der Nachbildbarkeitsprüfung berücksichtigt werden, ohne dass dies einseitig zu Lasten von Zugangsanbieter oder -nachfrager geht. Soweit Daten hierzu fehlen oder keine belastbare Zuordnung ermöglichen, muss dies als Einschränkung der Aussagekraft ausdrücklich benannt werden.

6. Akquisitions-, Aktivierungs- und Nachverdichtungskosten berücksichtigen

Die Gewinnung zusätzlicher Glasfaserkunden ist durch unterschiedliche jeweilige Marktbedingungen nicht überall mit vergleichbarem Aufwand verbunden. Neben laufenden Vertriebs- und Vermarktungskosten fallen Kosten für die Aktivierung bislang nicht angeschlossener Kunden sowie für die weitere Durchdringung bereits ausgebauter Gebiete an. Diese Aufwendungen können z.B. von der örtlichen Situation, der vorhandenen Infrastruktur, dem Bekanntheitsgrad des Anbieters und der Struktur der potenziellen Kundschaft abhängen.

Eine pauschale Marge kann solche Unterschiede nur begrenzt abbilden. Insbesondere Akquisitions- und Aktivierungskosten sind für Anbieter- und Nachfragerseite zu prüfen und können die Marge beeinflussen.

Die ANGA regt deshalb an, diesen Punkt im weiteren Konsultationsprozess gezielt zu prüfen. Die BNetzA sollte darlegen, welche Kosten für Neukundengewinnung, Aktivierung und Nachverdichtung in der zugrunde gelegten Marge enthalten sind, welche Daten hierzu vorliegen und wie Unterschiede zwischen Ausbaugebieten und Anbietern berücksichtigt werden können. Eine abschließende Bewertung ist erst auf dieser Grundlage möglich.

7. Datengrundlage und Berechnungsmethodik transparent machen

Die BNetzA stützt ihre Berechnungen auf vorhandene Daten zu tatsächlichen Layer-2-Bitstrom-Vorleistungsentgelten und auf erhobene Endkundenpreise. Nach den Ausführungen der BNetzA basiert die Analyse der Vorleistungspreise auf einer Erhebung vertraglich vereinbarter Layer-2-Bitstrom-Beziehungen. Die Endkundenpreise wurden demgegenüber durch das WIK im Auftrag der BNetzA erhoben; dabei wurden im Wesentlichen die im Februar 2026 auf den Webseiten der Unternehmen aktiv vermarkteten Tarife berücksichtigt.

Die Einbeziehung tatsächlicher Marktpreise ist grundsätzlich nachvollziehbar und kann eine bessere Marktnähe ermöglichen als eine rein theoretische Modellierung. Gleichwohl bleiben Fragen hinsichtlich der Rücklaufquoten einzelner Abfragen, der Repräsentativität einzelner Datenpunkte, der Auswahl öffentlich sichtbarer Endkundenpreise und der Vergleichbarkeit unterschiedlicher Vertragskonstellationen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die beobachteten Vereinbarungen die Vielfalt freiwilliger Open-Access-Beziehungen ausreichend abbilden.

Die BNetzA gewichtet Anbieter-Nachfrager-Konstellationen bei der Berechnung der Durchschnittswerte gleich. Dieses Vorgehen kann verhindern, dass ältere Vertragsbeziehungen mit hohen Anschlusszahlen die Ergebnisse überproportional prägen. Zugleich bedeutet es, dass eine Konstellation mit relativ wenigen realisierten Anschlüssen rechnerisch dasselbe Gewicht erhalten kann wie eine Beziehung mit deutlich größerer tatsächlicher Nutzung. Die Wahl der Gewichtungsmethode beeinflusst daher die Ergebnisse und sollte als methodische Setzung transparent bleiben und nicht als einzig sachgerechte Lösung behandelt werden.

Auch die Ermittlung effektiver Endkundenpreise setzt Annahmen voraus, etwa hinsichtlich Rabattierungen, Einmalzahlungen, Vertragslaufzeiten und des Zeitwerts des Geldes. Werden ausschließlich bestimmte Tarifarten oder Vertriebskanäle erfasst, kann das die Vergleichbarkeit beeinflussen. Die BNetzA sollte die wesentlichen Datenlücken, Ausschlüsse und Sensitivitäten so dokumentieren, dass Marktteilnehmer die Berechnungen nachvollziehen und mit eigenen Erfahrungen abgleichen können.

> **Die ANGA erkennt aber an, dass eine zusätzliche Datenerhebung selbst mit Aufwand verbunden ist. Wichtig ist deshalb vielmehr, dass die vorhandene Datengrundlage so transparent aufbereitet wird, dass die Grenzen der Aussagekraft erkennbar sind.**

8. Commitment-Modelle und Rabattstrukturen differenziert bewerten

Im Markt bestehen unterschiedliche Vorleistungsmodelle. Neben der Einzelabnahme werden Vereinbarungen mit Mindestabnahmemengen oder sonstigen Formen der Risikoübernahme durch den Zugangsnachfrager genutzt. Diese Modelle können unterschiedliche Entgeltkomponenten und Risikoverteilungen enthalten. Ihre wirtschaftliche Bewertung hängt unter anderem von der Höhe und Laufzeit des Commitments, der Ausgestaltung der Rabatte, den tatsächlichen Abnahmemengen sowie dem Verhandlungsergebnis der Parteien ab.

Commitment-Modelle kommen nicht ausschließlich bei marktmächtigen Unternehmen vor. Eine undifferenzierte Übertragung von Prüfungsmaßstäben betreffend SMP-Unternehmen auf freiwillige Open-Access-Vereinbarungen wäre deshalb nicht sachgerecht. Insbesondere muss berücksichtigt werden, ob ein niedrigeres laufendes Entgelt mit einer verbindlichen Abnahmeverpflichtung, einer Risikoübernahme oder weiteren Zahlungen verknüpft ist. Ein isolierter Vergleich monatlicher Entgelte kann die wirtschaftliche Belastung und Risikoverteilung unvollständig abbilden.

Im Hinblick auf den Umfang der Nachbildbarkeitsprüfung ist zudem eine Gleichbehandlung mit der Vorgehensweise im Rahmen der SMP-Regulierung sicherzustellen. Die Beschlusskammer 3 berücksichtigt bei der wirtschaftlichen Nachbildbarkeitsprüfung der Telekom derzeit faktisch die für alle Marktteilnehmer angebotenen Risikoteilungsmodelle bzw. Commitment-Verträge. Demgegenüber sieht das Orientierungspunktepapier der BNetzA vor, den Nachbildbarkeitsansatz im Bereich des Open Access

grundsätzlich sowohl auf Einzelabnahme- als auch auf Risikoteilungsmodelle anzuwenden. Dies würde dazu führen, dass alternative Netzbetreiber einer weitergehenden Nachbildbarkeitsprüfung unterworfen würden als das marktmächtige Unternehmen selbst. Eine solche Ausweitung des Prüfungsumfangs ist nicht sachgerecht und birgt die Gefahr einer zusätzlichen asymmetrischen regulatorischen Belastung alternativer Anbieter. Falls jedoch Einzelabnahme-Entgelte bei alternativen Netzbetreibern in die Prüfung einbezogen werden, muss konsequenterweise auch gegenüber der Telekom im Rahmen der SMP-Regulierung eine entsprechende Überprüfung der Einzelabnahme-Entgelte erfolgen.

Die ANGA spricht sich daher dafür aus, von einer eigenständigen Nachbildbarkeitsprüfung für Einzelabnahmemodelle abzusehen und die Prüfanforderungen jedenfalls nicht über diejenigen hinausgehen zu lassen, die im Rahmen der SMP-Regulierung gegenüber der Telekom zur Anwendung kommen.

Die ANGA fordert eine konsistente und differenzierte Behandlung von Einzelabnahme- und Risikoteilungsmodellen. Die BNetzA sollte transparent erläutern, wie die einzelnen Entgeltbestandteile in die Berechnung einfließen, wie Mindestmengen und Risiken bewertet werden und unter welchen Voraussetzungen unterschiedliche Modelle vergleichbar sind. Eine pauschale Gleichsetzung unterschiedlicher Rabattstrukturen oder eine undifferenzierte Bewertung ihrer Wettbewerbswirkungen ist zu vermeiden.

Berlin/Köln, den 16. November 2026

ANGA Der Breitbandverband e.V. ist mit über 50 Jahren Deutschlands ältester Telekommunikationsverband. Die rund 160 Unternehmen versorgen mehr als 20 Millionen Haushalte mit schnellem Internet und Fernsehen. Zu den Mitgliedern zählen u. a. Vodafone, Tele Columbus (PYUR), Deutsche Glasfaser, Deutsche Telekom, EWE TEL, NetCologne, M-net, wilhelm.tel, willy.tel, DNS:NET sowie eine Vielzahl lokaler und regionaler Kabel- und Glasfasernetzbetreiber sowie Ausrüster.

Die ANGA-Mitglieder investieren Milliarden Euro in den privatwirtschaftlichen Gigabitausbau. Sie treiben diesen federführend voran. Dabei ist der Ausbau der Netze innerhalb der Gebäude seit jeher Markenkern der ANGA-Unternehmen. Ob faire Wettbewerbsbedingungen, Investitionssicherheit oder Digitalisierung – der Verband bringt sich stark gegenüber Politik und Marktpartnern ein. Er rückt dabei aktuell das Internet-Upgrade von DSL auf Gigabit sowie den Inhaus-Ausbau für die Zukunft Deutschlands in den Fokus.