BREKO
Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

BREKO-Stellungnahme zum Konsultationspapier der BNetzA

Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote

1. Allgemeines

Am 22. September 2026 hat die BNetzA ein Konsultationsdokument „*Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote“* veröffentlicht. Allerdings erschließt sich der Zweck der Veröffentlichung von Orientierungspunkten zu Entgeltprinzipien für Open Access-Vorleistungsangebote (Layer 2) zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht wirklich.
Wir können nicht feststellen, dass der Abschluss von Layer-2-Vorleistungsvereinbarungen in nennenswertem Umfang an einer mangelnden Einigungsfähigkeit der Parteien über die Entgelte scheitert. Vielmehr konstatiert der BREKO eine zunehmende Zahl von freiwilligen Open-Access-Vereinbarungen, was auch der Wahrnehmung der Bundesnetzagentur entspricht (z.B. Ziffer K2). Freilich kann daraus kein Rückschluss über die tatsächlich abgenommenen Mengen erfolgen. Solche Daten liegen auch der Bundesnetzagentur nicht vor. Die dabei vereinbarten Entgeltmodelle berücksichtigen die konkrete Situation – z.B. ob der Vorleistungsnachfrager durch Upfront-Zahlungen zu einem beschleunigten Ausbau beitragen möchte – und tragen den Interessen beider Parteien Rechnung. Aufgrund starker Marken und einer erheblichen Verhandlungsmacht großer Nachfrager sind die Entgelte vieler Vorleistungsvereinbarungen sogar eher nachfragerfreundlich, was wiederum die Aussagekraft der seitens der Bundesnetzagentur im Papier herangezogenen Betrachtung eines Durchschnitts der Marktpreise relativiert. Insofern besteht im Augenblick mit Blick auf die Vorleistungsentgelte kein Handlungsbedarf für die Bundesnetzagentur. Vielmehr könnten marktverhandelte Lösungen erschwert werden, wenn die Bundesnetzagentur über Orientierungspunkte faktisch Einfluss auf die Preisverhandlungen nimmt und die in dem Orientierungspunkten genannte Marge von mindestens einer Partei zu statisch gehandhabt wird.

Bedenklich ist allerdings die einleitende Bezugnahme auf den – nach Einschätzung u.a. des BREKO gemeinschaftsrechtwidrigen - § 22a TKG-ÄndGE, der maßgeblich auf Betreiben der Bundesnetzagentur in den Entwurf zu einem TKG-Änderungsgesetz aufgenommen wurde. Diese Bezugnahme legt nah, dass die Bundesnetzagentur mit dem Papier nicht lediglich das Ziel verfolgt, eine Orientierungshilfe für Verhandlungen zu Open Access-Vereinbarungen zu geben, sondern hier schon eine Blaupause für eine symmetrische Regulierung nach Einführung eines § 22a in das TKG ausgetestet werden soll. Deshalb müssen wir das Papier auch unter diesem Aspekt kommentieren.
Für die in der Einleitung ebenfalls in Bezug genommene Kupfer-Glas-Migration kommt das Papier dagegen zu früh. Zwar hatte die Bundesnetzagentur eine entsprechende Initiative in ihren Eckpunkten zur Kupfer-Glas-Migration bereits announciert, allerdings müssten vorher eine Reihe anderer Fragen (z.B. Zuschnitt der Migrationsgebiete, Aufgreifschwellen, Vorleistungen) geklärt werden, bevor man sich sinnvoll dem Thema der Vorleistungsentgelte zuwenden kann.

a) Die BNetzA zeichnet in ihrem Papier ein nicht realistisches Bild der Marktrealität, in der neue Glasfasernetze vermeintliche Bottlenecks darstellen und der Markt durch nicht funktionierenden Open Access gekennzeichnet ist.

   Es ist aus Sicht des BREKO zwar nicht gänzlich auszuschließen, dass regionale Glasfasernetze ein Bottleneck darstellen **können** und damit **theoretisch** geeignet sind, den Wettbewerb einzuschränken. Die Voraussetzung für ein Wettbewerbshemmnis ist aber zunächst, dass es keine alternative Telekommunikations-Infrastruktur gibt, über die ein Endkunde Telekommunikationsdienste beziehen kann. Im Gegensatz zu den Stromnetzen gibt es in der Telekommunikation andere Technologien, die eine Anbindung des Endnutzers sicherstellen. Durch funkbasierte Lösungen, d.h. Mobilfunk und Satellit, ist die Konnektivität in Deutschland flächendeckend gewährleistet. Darüber hinaus steht das VDSL-Netz der Telekom (jedenfalls für noch für einige Zeit) flächendeckend zur Verfügung. Und schließlich deckt das HFC-Netz in der Regel zumindest die Ortszentren ab. Die umfangreiche Verfügbarkeit anderer Anschlusstechnologien ergibt sich unter anderem auch aus den Eckpunkten der Beschlusskammer 1 zur Marktanalyse bezüglich Markt 1. Auf Basis der aktuellen sachlichen Marktabgrenzung der BNetzA kommt man vor diesem Hintergrund bereits nicht zu dem Ergebnis, dass auf mittlere Sicht eine Engpass-Situation vorliegt, die einen regulatorischen Handlungsbedarf begründet.

b) Selbst wenn man der Auffassung folgen würde, dass bereits aus der potenziellen Bottleneck-Eigenschaft selbst ein regulatorischer Handlungsbedarf abgeleitet werden müsste, wäre dieser nur geboten, wenn es zu einer tatsächlichen Wettbewerbsbehinderung käme oder eine solche konkret absehbar wäre.

   Die BNetzA konstatiert in ihrem Papier: „*Verbraucherinnen und Verbraucher haben zu Recht die Erwartung, dass die bestehende Anbieterwahlfreiheit auf dem Kupfernetz der Telekom Deutschland GmbH (Telekom) auf Glasfasernetzen fortbesteht.“*. Dies spiegelt den tatsächlichen Verbraucherwillen aus Sicht des BREKO nicht wider Die Glasfaserstudie von Bearingpoint aus dem Oktober 2024[1] zeigt verschiedene Hemmnisse für die Inanspruchnahme eines Glasfaseranschlusses auf. Die Anbieterwahlfreiheit steht nicht im Fokus der Verbraucherinnen und Verbraucher[2], so dass sich die Frage stellt, auf welche Quelle die BNetzA ihre Behauptung stützt.

   Aus Sicht des BREKO ist die Anbieterwahlfreiheit im Grundsatz natürlich gleichwohl ein wichtiger Garant des Wettbewerbs. Der Fokus liegt aber entsprechend der Regulierungsziele des TKG nicht darauf, eine **bestehende** Anbieterauswahl zu erhalten. Vielmehr geht es im Sinne eines funktionsfähigen Wettbewerbs darum, eine möglichst hohe Anbietervielfalt sicherzustellen. Diese hängt jedoch – entgegen der Überzeugung der BNetzA und des WIK - nicht nur

[1] Bearing-Point Glasfaserstudie 2024
https://www.bearingpoint.com/de-de/publikationen-and-events/publikationen/glasfaserstudie-2024-glasfaser-in-deutschland-der-bedarf-nach-veraenderung-ist-bedeutend-gross/
[2] Vgl. auch Winzer/Ebert-Pappert, in: N&R 01/2026, S. 26 ff.

vom jeweiligen Vorleistungsangebot des Infrastrukturinhabers ab, sondern auch und sehr maßgeblich vom Einkaufsverhalten der Nachfrager.

Eine besondere Rolle kommt hierbei den großen bundesweiten Nachfragern Vodafone, 1&1, Telefonica und Telekom zu. Durch die marktverschließende Wirkung des Commitment-Modells der Telekom sind die drei anderen bundesweiten Diensteanbieter bereits in sehr großem Umfang an den Vorleistungseinkauf beim marktmächtigen Unternehmen gebunden. Damit einher geht nicht nur eine starke Sog- und Bindewirkung, sondern auch ein starker Anreiz, den vertrieblichen Fokus weiterhin auf Kupferprodukte zu legen. Hinzu kommt der rabattierte Preisanker aus der abgeschriebenen Kupferinfrastruktur. Dies hat zur Folge, dass nicht nur die Telekom als Eigentümerin des Kupfernetzes ein betriebswirtschaftliches Interesse an einer möglichst langen Nutzung der alten Monopolinfrastruktur hat, sondern dass dieses wirtschaftliche Interesse durch das Commitment-Modell auch auf die bundesweiten Nachfrager übertragen wird. Damit wird nicht nur der Open Access im Vorleistungsmarkt für Glasfaseranschlüsse behindert, sondern im Ergebnis auch der Glasfaserausbau selbst gehemmt.

Vor diesem Hintergrund ist es deutlich zu kurz gegriffen, die Bewertung des Status Quo von Open Access bei Glasfaseranschlüssen ausschließlich mit Blick auf die Anbieterseite vorzunehmen und sowohl die Marktstellung der bundesweiten Nachfrager, insbesondere die des marktmächtigen Unternehmens, als auch die aktuellen Rahmenbedingungen außer Acht zu lassen.

Schließlich fehlen in dem Konsultationsentwurf Ausführungen zur Funktion der Plattformen und technischen Enabler. Diese erfüllen gerade in einem sehr segmentierten Anbieter- und Nachfragerumfeld eine wesentliche Funktion zur Schaffung eines multilateralen Open Access. Durch die Einbindung von Plattformen können erhebliche Vorteile bei den Transaktionskosten und Skaleneffekte nicht nur im Bereich der Prozesse erzielt werden. Nach einer Einschätzung des WIK werden über 60 Prozent der Wholesale-Anschlüsse in alternativen FTTH/FTTB-Netzen über Plattformen abgewickelt.[3] Die Funktionen und Effekte der Plattformen sollten daher in den Orientierungspunkten ergänzend analysiert werden.

2. Gesamtbewertung und strategische Einordnung

Auch die Frage danach, was „*faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote“* sind, dürfte von Anbietern und Nachfragern naturgemäß sehr unterschiedlich bewertet werden. Während für das in den Ausbau investierende Unternehmen die Wirtschaftlichkeit des eigenen Glasfaserausbaus im Vordergrund steht, sind für Nachfrager möglichst niedrige Preise und ein möglichst hoher Grad an Standardisierung wichtig.

Die Zielsetzung der BNetzA, eine Orientierung zu geben, wie transparente und faire Bedingungen für Open Access aussehen könnten, ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Versuch dürfte sich aber am Markt als weitgehend wirkungslos erweisen. Aus Sicht des

[3] Wernick, Lachmann, Knips: WIK Bericht: Das Vorleistungsgeschäft mit Glasfaser basierten Breitbandanschlüssen und die Rolle von Aggregator-Plattformen (Bad Honnef April 2026) S.2 und 39

BREKO dominieren bislang nicht die Glasfaser-Anbieter die Open Access-Entwicklung, sondern die Nachfrager. Dabei spielt die Telekom eine besondere Rolle, da sie nach unserer Beobachtung inzwischen zwar Verträge über den Bitstrom-Vorleistungseinkauf bei Dritten schließt. Sie lastet darüber aber nach unserer Kenntnis bislang keine nennenswerten Mengen ein (mit Ausnahme der eigenen Joint Ventures). Darüber hinaus besteht weiterhin das unkonditionierte und zunehmende Risikopotenzial von Doppelausbau.

Wir sehen daher gegenwärtig ein marktmächtiges Unternehmen, das fast ausschließlich physische Vorleistungen (komplette Glasfaseranschlussnetze) einkauft, um die – nach Aussage des CEO - bezweckte dauerhafte Netzhoheit zu behalten und gleichzeitig die Möglichkeit zu eröffnen, sukzessive diese Glasfasernetze Dritter aufzukaufen, insbesondere bei drohender Insolvenz der Betreiber.
Daneben sehen wir drei bundesweite Nachfrager, die nach und nach mehr Glasfaser-Bitstrom Layer 2 bei alternativen Netzbetreibern einkaufen, wegen des Commitmentmodells der marktmächtigen Telekom aber nicht in dem Ausmaß wie dies in einem funktionsfähigen Wettbewerb der Fall wäre. So ist offenbar keiner der bundesweiten Nachfrager in der Lage, neben dem Commitmentmodell größere Abnahmekontingente mit Wettbewerbern zu vereinbaren. Geschuldet ist das – von BNetzA und WIK als zu langsam empfundene – Tempo neben dem marktverschließenden Commitmentmodell der Telekom und der weiterhin vorhandenen Vertriebsdominanz der abgeschriebenen Kupferinfrastruktur dem Glasfaser-Ausbaustatus in Deutschland von gerade einmal 62 % Homes Passed[4].

Die Besorgnis, u.a. der Bundesnetzagentur, hinsichtlich eines nicht funktionierenden Open Access teilen wir daher nicht. Vielmehr sehen wir hier eine positive Entwicklung, die sich nach unserer Erwartung mit zunehmender Prozesserfahrung und entsprechenden Vertriebsanstrengungen verstärken wird, wenn der richtige regulatorische Rahmen für Investitionen gesetzt wird. Die Bundesnetzagentur könnte die Marktdynamik aber verstärken, indem sie Marktmachtübertragungsstrategien des marktbeherrschenden Unternehmens, z.B. bei der Ausgestaltung des Commitmentmodells oder beim Überbau, durch entsprechende regulatorische Entscheidungen unterbindet. Diese Sachverhalte sind bereits seit langem an die Bundesnetzagentur adressiert.

Hinsichtlich des Konnektivitätsziels nach § 2 Abs. 2 Ziff. 3a TKG sehen wir im Konsultionsentwurf der Orientierungspunkte eine Weiterentwicklung: Standen in der bisherigen Spruchpraxis der Bundesnetzagentur das Ausbauziel und die Förderung von Investitionsanreize für die ausbauenden Unternehmen nicht im Fokus, so wird in den Orientierungspunkten an mehreren Stellen ein Konnex zwischen dem Ziel des VHC-Ausbaus sowie Investitionsanreizen, der Refinanzierung des Netzes und einer angemessenen Rendite hergestellt (z.B. in Rz 33-35 und Rz 148).

Auch die Telekom lässt im Kontext der Diskussion um die Kupfer-Glas-Migration keine Gelegenheit aus, darauf hinzuweisen, dass bis zu einer annähernden Flächendeckung

[4] Vgl. BREKO-Marktanalyse 2026 Cart 11
https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/

noch viel Glasfaserausbau erforderlich ist. Diese Feststellung ist richtig, wenn auch kein Grund, die Kupfer-Glas-Migration zu vertagen. Dass Investoren Planungssicherheit benötigen, ist ebenso richtig wie allgemein bekannt. Aus Sicht des BREKO bedeutet Planungssicherheit für Glasfaser ausbauende Unternehmen (kurzgefasst) investitionsfreundliche Rahmenbedingungen und wirksame SMP-Regulierung.

Auf die allgemeinen Rahmenbedingungen wie Inflation, Zinsen und Tiefbaukosten hat die BNetzA keinen Einfluss, auf die regulatorischen Rahmenbedingungen und die darin zu berücksichtigenden allg. Rahmenbedingungen aber sehr wohl. Vor allem müssen Marktmachtübertragungsmechanismen der Telekom aus dem Kupfernetz in die Glasfaserwelt identifiziert und regulatorisch unterbunden werden.

Statt durch eine verfrühte symmetrische Regulierung (§ 22a TKG-ÄndGE) mitten in der Investitionsphase die Investitionstätigkeit auszubremsen, sollte die Bundesnetzagentur die richtigen Erkenntnisse zum Zusammenhang von Glasfaserausbau, Förderung von Investitionsanreizen und der Notwendigkeit einer sicheren Refinanzierung sowie angemessener Rendite weiterentwickeln und die daraus folgenden Konsequenzen in ihre Spruchpraxis integrieren. Die diesbezüglich richtigen Schlussfolgerungen aus dem Konsultationsdokument müssen in die richtigen Entscheidungen zur Investitionssicherung überführt werden (z.B. beim Commimentmodell oder beim Doppelausbau). Der BREKO wird mit Interesse beobachten, ob dies zeitnah erfolgt.

3. Bewertung der wesentlichen regulatorischen Ansätze

Die Orientierung an der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit als rein deskriptive Einordnung , wie sie im Konsultationspapier vorgesehen ist, bewertet der BREKO im Grundsatz positiv. Allerdings bedarf es einiger Korrekturen zum Nachbildbarkeitsansatzes in der Form, wie in die Bundesnetzagentur ihn insbesondere in der Regulierungsverfügung BK 3-19/020 für das marktmächtige Unternehmen entwickelt hat.

a) So ist z.B. die Bezugnahme auf einen Referenzpreis, wie sie bei der Nachbildbarkeitsbetrachtung in der SMP-Regulierung angelegt ist, auf die Wholesale-Preise nicht-marktbeherrschender Unternehmen nicht übertragbar, da diese weder über eine marktbeherrschende Stellung auf dem Endkundenmarkt verfügen noch die Markenstärke des marktbeherrschenden Unternehmens aufweisen. Insofern ist es richtig, dass die Bundesnetzagentur in den Orientierungspunkten einen flexibleren Ansatz wählt.

b) Dagegen ist die implizite Annahme der BNetzA zu hinterfragen, dass im Rahmen des Nachbildbarkeitsansatzes die Investitionskosten des ausbauenden Unternehmens komplett in den Endkundenentgelten abzubilden sind. Das würde nur dann funktionieren, wenn das investierende Unternehmen den Endkundenpreis frei setzen könnte. Dies ist allerdings nicht der Fall, weil der Glasfaserausbauer

selbst dann, wenn er irgendwann einmal tatsächlich über eine Bottleneck-Infrastruktur verfügen sollte, auf dem Endkundenmarkt im Wettbewerb zu den großen, bundesweit anbietenden Vorleistungsnachfragern steht, die erhebliche Größen- und Skalierungsvorteile haben dürften. Zudem sind die großen Nachfrager (Telekom, 1&1, Vodafone, Telefonica) alle auch als 5G-Netzbetreiber aktiv, was ihnen erlaubt, entsprechend attraktive Bündelprodukte anzubieten. Dies ist den in den Glasfaserausbau investierenden Unternehmen in Ermangelung von 5G-basierten Vorleistungen, die ein Endkundenangebot in gleicher Qualität ermöglichen würden, nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund kann das ausbauende Unternehmen seine Endkundenpreise nicht frei setzen, sondern muss diese in einem starken Wettbewerbsumfeld etablieren können. Dabei wird es wegen der bereits geschilderten Vorteile der großen Vorleistungsnachfrager (Skalierung, Größenvorteile, Bündelprodukte) und deren Markenstärke zur Kundengewinnung und -bindung nicht ausreichen, den gleichen Endkundenpreis anzubieten, wie diese Anbieter. Vielmehr müsste eine Marge gefunden werden, die es dem ausbauenden Unternehmen erlaubt, im Rahmen der Endkundenpreissetzung die geschilderten Nachteile im Wettbewerb mit markt- und markenstarken Nachfragern auszugleichen. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zur marktbeherrschenden Telekom als Vorleistungsnachfragerin.

c) Wenn es also das Ziel des Nachbildbarkeitsansatzes ist, Wettbewerbsäquivalenz herzustellen und zu sichern, bedeutet das nicht unbedingt „Preisgleichheit“. Selbst wenn die ausbauenden Unternehmen die Preissetzungsmacht hätten, ihre Investitionskosten komplett in die Endkundenentgelte einzurechnen, würde dies zu auch zu einer absolut höheren Marge für die Wholesalenachfrager führen, die diese Investitionskosten aber nicht haben.
Darüber hinaus ist der Vertriebsaufwand der Vorleistungsnachfrager im Vergleich zum ausbauenden Unternehmen geringer, wenn sie sich nicht an einer Vorvermarktung beteiligen und beratungsintensive Kunden, die noch keinen Glasfaseranschluss haben, nicht angehen, sondern sich auf die Vermarktung von Bestandsanschlüssen beschränken.

Die aufgezeigten Verzerrungen würden die Wholesalenachfrager in die Lage versetzen, die Endkundenpreise des Vorleistungsgebers sogar zu unterbieten und dessen Marktposition schwächen. Um das gewünschte und angemessene Wettbewerbsergebnis zu erzielen, wäre genau das Gegenteil richtig. Der Vorleistungsgeber muss in den Stand gesetzt werden, über seinen Retail-Preis wettbewerbsfähig zu bleiben und die asymmetriesche Ausgangsposition gegenüber großen Vorleistungsnachfragern, insbesondere der Telekom, auszugleichen. Eine absolute Marge, die lediglich zu einer „Preisgleichheit“ oder sogar zu niedrigeren Retail-preisen der Vorleistungsnachfrager führt (s.o.) kann das nicht leisten. Insgesamt ist die Situation komplexer und erfordert die Berücksichtigung vielfältiger Parameter sowie des Verhältnisses der jeweiligen Marktstärke von Anbieter und Nachfrager. Die Bundesnetzagentur sollte diese Komplexität in den Orientierungspunkten transparent beschreiben.

d) Da die Endkundenentgelte nach dem vorstehend Gesagten die Investitionskosten nicht vollständig decken können, muss als Korrektiv auch eine Betrachtung der individuell unterschiedlichen Investitionskosten des ausbauenden Unternehmens erfolgen. Eine reine Margenbetrachtung würde zu einer Kostenunterdeckung zulasten des investierenden Unternehmens führen.

e) Unter diesen Einschränkungen kann der Nachbildbarkeitsansatz sicherstellen, dass ein Zugangsnachfrager ein vergleichbares Endkundenprodukt wirtschaftlich vermarkten kann. Er ist damit grundsätzlich geeignet, den Wettbewerb auf der Diensteebene zu stärken. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Kosten des ausbauenden Netzbetreibers für das Netz und die Herstellung der Vorleistungsangebote und seine Investitionsrisiken angemessen mit einbezogen werden müssen.

   Die Ableitung des Vorleistungsentgelts aus Endkundenpreisen des anbietenden Unternehmens sehen wir hingegen in dieser Pauschalität eher kritisch. Ein Abschlag auf den Endkundenpreis wäre überhaupt nur dann sachgerecht, wenn der Referenzpreis tatsächlich marktüblich und nachhaltig wäre sowie nicht zu unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit führt. Niedrige Aktionspreise, Neukundenrabatte oder gebündelte Produkte dürfen zudem nicht ohne Weiteres als dauerhafter Maßstab für das Vorleistungsentgelt dienen. Referenzpreise und Berechnungsmethoden müssten nachvollziehbar, repräsentativ und gegen strategische Preisverzerrungen abgesichert sein.

   Mit Blick auf Investitionsanreize kann ein reiner Margenansatz zu kurz greifen, wenn er die Kosten für Tiefbau, Hausanschlüsse, Netzbetrieb, Kapitalbindung und Auslastungsrisiken als Korrektiv mit Blick auf nicht kostendeckende Entgelte nicht angemessen berücksichtigt. Dabei ist zu beachten, dass das heutige Endkundenpreisniveau nicht in jedem Fall auskömmlich ist, da die Endkundenpreise nicht frei bestimmt werden können. Gerade in der Anlaufphase eines Netzes kann die Wirtschaftlichkeit deutlich von der eines etablierten Netzes abweichen. Der Investitionsschutz muss daher ein eigenständiges Prüfkriterium sein und darf nicht nur als allgemeine Zielsetzung neben dem Nachbildbarkeitsansatz stehen.

   Im Rahmen von Marktverhandlungen und Standardisierung können einheitliche Grundsätze Transaktionskosten senken und Verhandlungen erleichtern. Das Konzept der Bundesnetzagentur sichert dem Anbieter in der Theorie ein hohes Maß an Flexibilität, so dass er seine Endkundenpreise so setzen könnte, dass über den Produkt- und Preismix eine Kostendeckung, einschließlich einer angemessenen Verzinsung erreicht werden. Dieser Ansatz der Bundesnetzagentur ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, wird aber wegen oben bereits beschriebenen Marktrealitäten (keine uneingeschränkte Preissetzungshoheit, vgl. Ziffer 3b und c) in der Praxis Anpassungen und Korrekturen erfordern.

4. Vertiefte Prüfung aus Sicht eines ausbauenden Glasfaserunternehmens

a. Angemessenheit der Vorleistungsentgelte

Wenn das Vorleistungsentgelt im Wesentlichen aus einem Endkundenpreis abzüglich einer kalkulatorischen Marge abgeleitet wird, kann ein Preis entstehen, der zwar die Vermarktung durch einen Diensteanbieter ermöglicht, aber die Kosten- und Risikosituation des Netzbetreibers nicht ausreichend berücksichtigt.
Für ein ausbauendes Unternehmen sind insbesondere folgende Kostenblöcke relevant:

- Investitionskosten: Tiefbau, Leerrohre, Glasfaserkabel, PoP-Standorte, aktive Technik und Hausanschlüsse.
- Finanzierungskosten: Fremdkapitalzinsen, Eigenkapitalverzinsung und langfristige Kapitalbindung.
- Betriebskosten: Entstörung, Wartung, Netzmanagement, Energie, Personal und IT-Systeme.
- Vermarktungs- und Anschlusskosten: Vorvermarktung, Gebäudeerschließung, Kundenaktivierung und technische Bereitstellung.
- Auslastungs- und Prognoserisiken: Unsicherheit über Anschlussquoten, tatsächliche Nutzung und künftige Nachfrage.

Dabei ist zu differenzieren: Nicht jeder Kostenblock muss vollständig in jedem einzelnen Vorleistungsentgelt abgebildet werden. Entscheidend ist vielmehr, dass die zugrunde gelegte Gesamtwirtschaftlichkeit des Netzbetriebs plausibel bleibt und die gewählte Entgeltmethodik die unterschiedlichen Risiken sachgerecht erfasst. Für weitergehende Investitionsanreize ist es zudem sinnvoll, vorwärtsgerichtete Kosten zu antizipieren

Die Nachbildbarkeit sollte daher nicht allein anhand einer rechnerischen Differenz zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis beurteilt werden. Erforderlich ist eine belastbare und vorwärtsgerichtete wirtschaftliche Prüfung, die auch die langfristige Tragfähigkeit des Netzausbaus berücksichtigt. Dabei wäre es zu kurz gegriffen, die Nachbildbarkeit daran zu messen, ob der Vorleistungsnachfrager aufgrund der Vorleistung zum gleichen Endkundenpreis anbieten kann, wie der Vorleistungsgeber. Gerade im Verhältnis zu markt- und markenstarken Vorleistungsnachfrager werden viele ausbauende Unternehmen aus den oben genannten Gründen (Skalierung, Größenvorteile, Bündelprodukte etc.) bei „Preisgleichheit“ im Endkundenmarkt nicht wettbewerbsfähig sein (vgl. oben Ziffer 3b und c).

b. Methodische Schwächen eines pauschalen Margenansatzes

Ein pauschaler prozentualer Abschlag vom Endkundenpreis ist besonders problematisch, wenn er unabhängig von Produkt, Leistungsumfang und Kostenstruktur angewendet wird.
Ein Endkundenprodukt mit hoher Bandbreite, umfangreichen Serviceleistungen oder zusätzlichen Leistungen verursacht andere Kosten als ein einfaches Standardprodukt. Ebenso können die Kosten (je Anschluss) eines regionalen Glasfasernetzes deutlich von denen eines großen, bereits stark ausgelasteten Netzes abweichen. Darüber

hinaus reduziert jeder regulatorische Eingriff die Flexibilität des Ausbauers, sich auch kurzfristig mittels Preisänderungen an die Situation im jeweiligen Ausbaugebiet anzupassen.

Die Bundesnetzagentur hat nach eigenen Angaben aktuelle Endkundenpreise und vereinbarte Vorleistungsentgelte ausgewertet und daraus Margen abgeleitet.

Für eine sachgerechte Bewertung sind daher insbesondere die folgenden Fragen entscheidend:

Prüfkriterium	**Bedeutung für den Netzbetreiber**
Repräsentativität der Referenzpreise	Die Bezugnahme auf einen Referenzpreis ist ein Konzept aus der SMP-Regulierung, das für Wholesale-Preise nicht-marktbeherr-schender Unternehmen nicht übernommen werden kann, da diese – anders als das marktbeherrschende Unternehmen – auf dem Endkundenmarkt nicht marktbeherrschend sind und auch nicht über dessen Markenstärke verfügen. Unabhängig davon: Einzelne Sonderangebote dürfen nicht den nachhaltigen Marktpreis mitbestimmen.
Vergleichbarkeit der Produkte	Bandbreite, Servicequalität, Vertragsbedingungen und Leistungsumfang müssen vergleichbar sein.
Berücksichtigung von Rabatten	Siehe oben: Die Bezugnahme auf einen Referenzpreis ist ein Konzept aus der SMP-Regulierung, das für Wholesale-Preise nicht-marktbeherrschender Unternehmen nicht übernommen werden kann, da diese – anders als das marktbeherrschende Unternehmen – auf dem Endkundenmarkt nicht marktbeherrschend sind und auch nicht über dessen Markenstärke verfügen. Unabhängig davon: Aktionspreise und dauerhafte Preise sind getrennt zu betrachten.
Kostenzuordnung	Kosten des Diensteanbieters und Kosten des Netzbetriebs müssen sachgerecht abgegrenzt werden. Dabei sind insbesondere die im Vergleich zum ausbauenden Unternehmen oft geringeren Vertriebskosten der Vorleistungsnachfrager (vgl. Ausführungen oben zu lit 3c) in den Blick zu nehmen
Zeitliche Stabilität	Vorleistungskonditionen müssen auf einer verlässlichen Kalkulationsgrundlage beruhen.
Umgang mit Bündelangeboten	Preisbestandteile müssen nachvollziehbar zugeordnet werden, damit keine künstliche Margenverengung entsteht.

Ein Nachbildbarkeitstest muss auf repräsentativen Preisen und realistischen Kostenannahmen beruhen und darf nicht durch kurzfristige Preisaktionen oder nicht vergleichbare Angebote verzerrt werden.

c. Nichtdiskriminierung: gleiche Regeln, aber keine undifferenzierten Einheitspreise

Nichtdiskriminierung bedeutet nicht zwingend, dass jeder Nachfrager unabhängig von Abnahmemenge, Vertragsdauer, Leistungsumfang oder übernommenen Risiken identische Konditionen erhalten muss. Unterschiedliche Konditionen können wirtschaftlich gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven Kriterien beruhen. Beispiele sind:

- langfristige Abnahmeverpflichtungen gegenüber kurzfristig kündbaren Vereinbarungen,
- garantierte Mindestabnahmemengen gegenüber unverbindlichen Prognosen,
- unterschiedliche Bereitstellungs- und Serviceanforderungen,
- nachweisbare Unterschiede in den Abwicklungs- und Transaktionskosten.
- Vereinbarung konkreter Vertriebsziele

Die Grenze liegt dort, wo Konditionen ohne sachlichen Grund einzelne Zugangsnachfrager begünstigen oder den Wettbewerb zwischen Diensteanbietern verzerren.
Für ein ausbauendes Unternehmen ist deshalb eine klare Unterscheidung erforderlich zwischen sachlich gerechtfertigter Preisdifferenzierung und wettbewerbswidriger Ungleichbehandlung. Ein pauschales Gebot identischer Preise könnte wirtschaftlich sinnvolle Kooperationen erschweren; völlig freie, intransparente Konditionen könnten hingegen diskriminierende Praktiken ermöglichen.

d. Besonderer Schutz eigenwirtschaftlicher Ausbauentscheidungen

Der wirtschaftliche Erfolg eines Glasfasernetzes hängt nicht allein von der Zahl der angeschlossenen Haushalte ab. Entscheidend ist, ob die erwarteten Erlöse über die Nutzungsdauer die Investitions-, Finanzierungs- und Betriebskosten decken.

Bei einem neu errichteten Netz ist in der Regel eine hohe Anfangsinvestition (einschl. der damit verbundenen Finanzierungskosten) erforderlich während die Anschlussquote (Einnahmen) erst allmählich steigt. Ein etabliertes Netz kann dagegen bereits eine höhere Auslastung und eine günstigere Verteilung zwischen (Finanzierungs-)Kosten und Einnahmen aufweisen.

Daraus folgt eine wesentliche Anforderung an die Orientierungspunkte:

- Neue und etablierte Netze (Kupfernetz Telekom) dürfen und können nicht ohne Weiteres anhand identischer wirtschaftlicher Ausgangsbedingungen beurteilt werden.

- Regionale Unterschiede bei Tiefbaukosten, Siedlungsstruktur und Gebäudeerschließung müssen berücksichtigt werden können., wenn dies über den differenzierten Retailpreis nicht gelingt.
- Die regulatorischen Maßstäbe dürfen Investitionen in wirtschaftlich anspruchsvollen Gebieten nicht behindern.
- Die Entscheidung für Open Access muss wirtschaftlich kalkulierbar bleiben; zusätzliche Vorleistungsumsätze durch gestiegene Penetration sollten die Investitionsentscheidung unterstützen und nicht durch unangemessene Margenvorstellungen entwerten.

  Diese Differenzierung ist keine Forderung nach einer pauschalen Begünstigung für jedes ausbauende Unternehmen. Sie ist eine Forderung nach einer Methodik, die tatsächliche Unterschiede anerkennt, statt sie durch Durchschnittswerte zu verdecken.

e. Konkrete Bewertung der vorgeschlagenen Margen

Für die wirtschaftliche Bewertung besonders relevant sind die beiden im Konsultationspapier diskutierten Orientierungswerte:

Variante A
32 % Marge
Durchschnittlicher prozentualer Abstand zwischen Endkunden- und Vorleistungspreis über die betrachteten Bandbreitenklassen.

Variante B
5 € + 20 %
Kombination aus einem festen Betrag von 5 Euro und einem variablen, am Endkundenpreis orientierten Anteil von 20 %.

Beide Varianten können als Verhandlungsreferenz hilfreich sein. Aus Sicht des ausbauenden Unternehmens sind sie jedoch nicht ohne Weiteres als allgemeingültiger Maßstab geeignet.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen den Effekt. Es handelt sich um rein illustrative Rechenbeispiele, nicht um konkrete Preise oder eine verbindliche Auslegung des Konsultationspapiers.

Monatlicher effektiver Endkundenpreis	**Vorleistung bei 32 % Marge**	**Vorleistung bei 5 € + 20 % Marge**
35 €	23,80 €	23,00 €
45 €	30,60 €	31,00 €
55 €	37,40 €	39,00 €

Annahme: Die Marge wird jeweils vom effektiven Endkundenpreis abgezogen. Die Beträge sind auf Monatsbasis berechnet; Umsatzsteuer und weitere Vertragsbestandteile sind nicht berücksichtigt.

Die Beispiele zeigen, dass die Wahl der Formel unterschiedliche Ergebnisse erzeugt, wobei man berücksichtigen muss, dass die BNetzA die 32% als Portfoliomarge über alles und die 5 + 20% für eine Einzelpreisbetrachtung sieht.
Wichtiger als die isolierte Höhe einer Marge ist allerdings die Frage, ob der daraus resultierende Vorleistungspreis unter den konkreten Markt- und Kostenbedingungen angemessen ist.

Vier Punkte sind dabei entscheidend:

1. Keine automatische Übernahme als Preisdeckel: Die Orientierungswerte sollten Verhandlungen unterstützen, aber nicht ohne zusätzliche Prüfung zu faktisch verbindlichen Höchstpreisen werden.
2. Nachweisbare wirtschaftliche Tragfähigkeit: Abweichungen müssen möglich sein, wenn regionale Ausbaukosten, Anschlussquoten, Investitionsrisiken oder Leistungsmerkmale dies rechtfertigen.[5]
3. Regelmäßige Überprüfung: Referenzwerte müssen an Veränderungen der Endkundenpreise, der Kostenstruktur und der Marktbedingungen angepasst werden können.
4. Die relative Marktmacht der Parteien. Die Telekom verfügt weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung im Endkundenmarkt und einer erhebliche Markenstärke. Vor diesem Hintergrund würde das Ziel der Wettbewerbsförderung verfehlt, wenn „Nachbildbarkeit“ ausschließlich im Sinne von Gleichheit der Preissetzungsmöglichkeiten auf dem Retailmarkt verstanden würde. In einem solchen Szenario würde das ausbauende Unternehmen keine Marktanteile gewinnen können und die marktbeherrschende Stellung der Telekom würde

---

[5] Mit einem Retail-minus-Konzept sollen die ja systemimmanent abgedeckt sein (weil im Endkundenpreis enthalten). Allerdings bedeutet ein - z.B. aufgrund von höheren Baukosten - höherer Retailpreis für das gleiche Produkt auch eine höhere absolute Marge für das nachfragende Unternehmen - obwohl dessen absolute Kosten sich nicht verändert haben.
Der an sich begrüßenswerte Wunsch der BNetzA, über die Retailpreisflexibilität diese unterschiedlichen Erstellungskosten von Infrastrukturen abzubilden, funktioniert über generelle Margen eher nicht. Es kommt durch die höhere absolute Marge ceteris paribus zu strukturellen Kostenunterdeckungen bei Wholesaleanschlüssen.
Vereinfachte Beispielrechnung ohne Tiermixes etc.:
Endkundenpreis von 45€ ist kostendeckend für das aktuelle Ausbaugebiet. Vorleistungspreis wäre dann mit 32% Abschlag (= absolute und auskömmliche Marge 14,40€) 30,6 €.
Ein anderer Anbieter hat wirtschaftlich anspruchsvolle Gebiete ausgebaut und braucht dazu absolut 5€ pro Monat/Anschluss mehr für die höheren (Kapitalkosten). Nach den Gedanken der BNetzA würde er einen Endkundenpreis von 50€ setzen. Mit den 32% Marge (= 16€) entspräche das einem Vorleistungspreis von 34€.
Nun kommen 2 Effekte:
a) Vorleistungsnachfrager hat absolut 1,60€ mehr Marge, die er z.B. für eine Absenkung des eigenen Endkundenpreises auf 48,4€ und damit mehr Endkunden einsetzen kann.
b) Anbieter bekommt bei einem Vorleistungsanschluss 34€, müsste aber wegen der eigenen höheren Kosten 35,6€ zur Kostendeckung erzielen.
Beide Effekte verstärken sich noch durch die wettbewerbsbedingten Wechsel vom 50€ auf den 48,4€ Tarif des Vorleistungsnachfragers.

perpetuiert. Insofern sind die möglichen Wettbewerbseffekte immer mitzuberücksichtigen.

Gerade bei einem regionalen Netzbetreiber mit hohen Tiefbaukosten kann ein Vorleistungspreis, der aus marktweiten Durchschnittswerten abgeleitet wird, deutlich weniger tragfähig sein als bei einem etablierten Netz mit hoher Auslastung.

f. Verhältnis zu freiwilligem Open Access und möglicher späterer Regulierung

Die Bundesnetzagentur betont, dass es sich zunächst um Orientierungspunkte für freiwillig ausgehandelte Vereinbarungen handelt und keine verbindliche Festlegung getroffen wird. Mit Blick auf § 22a TK-ÄndGE kann sich dies jedoch zeitnah ändern.

Nach Auffassung des BREKO ist der neue § 22a im Entwurf des TKG-ÄndGE nicht gemeinschaftsrechtskonform. Die Umsetzung des Art.61 Abs.3 EKEK bzw. Art.69 Abs.2 und 3 DNA-Entwurf erfolgt abschließend durch den bereits existierenden § 22 TKG. In § 22a des TKG-ÄndGE werden die Tatbestandsvoraussetzungen und die Ausnahmetatbestände der zitierten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nur selektiv übernommen. Zudem wird eine andere Rechtsfolge gesetzt (allgemeine einheitliche Zugangsverpflichtung statt Einzelfallentscheidung). Eine Regulierung nach § 22a wäre aber nicht nur rechtlich problematisch, sondern auch ökonomisch falsch, da die investierenden Unternehmen genau in der laufende Investitionsphase mit einer Regulierung konfrontiert wären, was im Ergebnis zu einer Verlangsamung, wenn nicht sogar zu einem Abbruch des wettbewerblichen Glasfaserausbaus führen würde. Eine Regulierung nach § 22a TKG-ÄndGE würde die Unternehmen zu einem Zeitpunkt treffen, in dem sie das Investitionsumfeld ohnehin als sehr kritisch wahrnehmen.[6]

g. Zusammenfassende Bewertung nach Kriterien

Kriterium	**Bewertung aus Sicht des ausbauenden Unternehmens**	**Handlungsbedarf**
Faire Entgelte	Grundsätzlich positiv, sofern beide Marktseiten berücksichtigt werden	Kosten- und Risikoperspektive (auch hinsichtlich Marken und „Nachfragemacht“) ergänzen
Angemessenheit	Kritisch bei pauschalen Margen; insb. unterschiedliche	Abweichungen bei begründeten

[6] Vgl. Geschäftsklimaindex in BREKO-Marktanalyse 2026 Chart Nr.8 https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/

	Vertriebskosten, abhängig von jeweiliger Strategie (s.o. Ziffer 3c)	Kostenunterschieden zulassen
Nichtdiskriminierung	Wichtig für einen funktionierenden Vorleistungsmarkt	Objektive Kriterien für unterschiedliche Konditionen definieren
Investitionsschutz	Noch nicht hinreichend durch das reine Margenkonzept gewährleistet. Würde voraussetzen, dass Retailpreis frei gesetzt werden kann (ohne Ankerpreis), was in der Realität nicht der Fall ist. Sebst wenn das ausbauende Unternehmen die Endkundenpreise frei setzen könnte, so wäre, führt die Marge nicht zu ausreichenden „absoluten“ Vorleistungsentgelten (s.o. Ziffer 3b). Die Komplexität ist höher und sollte in den orientierungspunkten transparent dargestellt werden-	Langfristige Wirtschaftlichkeit ausdrücklich prüfen, inkl. Begrenzten Preissetzungsspielräumen
Transparenz	Positiv durch gemeinsame Referenzwerte	Datengrundlage und Berechnungsmethode offenlegen
Freiwillige Verhandlungen	Grundsätzlich zu schützen	Keine faktische Bindung an Referenzwerte
Regionale Unterschiede	Für regionale Netzbetreiber besonders relevant	Regionale Kosten- und Auslastungsstrukturen berücksichtigen

Langfristige Marktentwicklung	Open Access kann Auslastung und Wettbewerb stärken, wenn es zur Penetrationserhöhung und nicht zu Preiskampf um die bereits angeschlossenen Kunden kommt	Keine Anreize für Investitionszurückhaltung schaffen

5. Anmerkungen zu Ziffer 4: Bestimmung einer markttypischen Marge als Orientierungspunkt im Open Access

a) In Ziffer 4 des Papiers unternimmt die Bundesnetzagentur den Versuch, aufgrund der vorher eingeführten Methodik eine „markttypische Marge“ als Orientierungspunkt für Vorleistungsentgelte im Markt für Layer-2-Bitstrom-Vorleistungen zu berechnen (Rz 92).
Vorstehend haben wir bereits ausgeführt, dass eine solche Marge nicht das alleinige Kriterium für die Berechnung eines angemessenen Vorleistungsentgeltes sein darf, sondern als mögliches Korrektiv für den Fall, dass kein auskömmlicher Retailpreis erzielt werden kann auch die konkrete Kostensituation des Vorleistungsanbieters betrachtet werden muss, die durch eine abstrakt festgelegte Marge möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt ist.

Darüber hinaus wären aber auch die Kosten und die Frage der wettbewerblichen Auswirkungen eines gleichen Retailpreises (vgl. Ziffer 3c) genauer zu analysieren, die einem effizienten Vorleistungsnachfrager für die nachgelagerten Teile der Leistungserbringung tatsächlich entstehen. Der Umstand, dass bestimmte Nachfrager eine bestimmte Marge ausgehandelt haben, bedeutet nicht, dass ein effizienter Nachfrager diese Marge tatsächlich zur Kostendeckung für die nachgelagerten Leistungen benötigt. So wird gerade bei großen Nachfragern die besondere Verhandlungsmacht für das Verhandlungsergebnis eine Rolle spielen. Zudem können Gewinnerwartungen, Markteintritts- und Absatzstrategien des Anbieters oder die Risikoverteilung die ausgehandelte Marge beeinflussen. Sofern ein höherer Endkundenpreis eines (regionalen) Anbieters dessen höhere Kosten für die Errichtung und den Betrieb widerspiegelt, ergeben sich daraus ceteris paribus jedoch nicht höhere absolute Kosten für die nachgelagerten Teile der Leistungserbringung. Gleichwohl führt die reine Margenbetrachtung in dem Fall zu höheren absoluten Margen und damit zu Kostenüberdeckung beim Vorleistungsnachfrager und Kostenunterdeckung beim Vorleistungsanbieter (für die Kosten der Errichtung und des Betriebs der Infrastruktur)

Wenn die (absolute) Marge aber faktisch zu hoch angesetzt ist, erweitert das den Preissetzungsspielraum des Vorleistungsnachfragers und er kann die Endkundenpreises des Vorleistungsanbieters ggf. deutlich unterbieten. Dann würde der Vorleistungsanbieter durch die zu hohe Marge nicht nur sein eigenes Endkundengeschäft kannibalisieren, die Vorleistungsprodukte wären nicht mehr

kostendeckend. Insofern wäre – zumindest als Kontrollüberlegung - auch die tatsächliche absolute Kostensituation eines effizienten Vorleistungsnachfragers mit Blick auf die von ihm zu erbringenden Leistungsteile zu analysieren.
Insgesamt muss die Bundesnetzagentur dem Einfluss der hohen Nachfragemacht einzelner Nachfrager und den daraus folgenden Resultaten mehr Aufmerksamkeit widmen. Zugleich zeigen diese Überlegungen, dass die – statistische – Ermittlung und Kommunikation durchschnittlicher Margen keine sinnvolle Orientierung für die individuellen Situationen im Open Access bietet, sondern diese Verhandlungen durch die Notwendigkeit, die kommunizierten Prozentsätze “entkräften” zu müssen eher erschwert.

b) Zu hinterfragen ist auch die Datenbasis, auf der die Gesamtmarge als Orientierungspunkt ermittelt wurde. Betrachtet wurden 29 Vertragsverhältnisse von 21 Anbietern und 18 Nachfragern sowie 14 „Vertragsverhältnisse“ mit dem eigenen Retailarm des Anbieters (Rz 103). Die hieraus ermittelten „149 Datenpunkte“ (Rz 138) kommen nur dadurch zustande, dass je Vertragsverhältnis mehrere Bandbreitenklassen betrachtet wurden. Das relativiert aber die Belastbarkeit der Datengrundlage, da dieselben Unternehmen, Vertragsbedingungen und Preisstrategien mehrfach in die Auswertung eingeflossen sein dürften. Sinnvoll wären daher zusätzliche Auswertungen je Unternehmen, damit transparent wird, wie stark einzelne Unternehmen ggf. das Gesamtergebnis beeinflussen.

c) Eine weitere Unschärfe liegt in der fehlenden Gewichtung der betrachteten Vertragsbeziehungen, Bandbreitenklassen und Tarife. Da entsprechende Anschlussmengen für die einzelnen Tarife und Bandbreitenklassen nicht ermittelt werden, fließt ein stark nachgefragter Tarif mit dem gleichen Gewicht wie ein selten nachgefragter Tarif in die Berechnung ein. Zudem kann mit Blick auf die Zukunft angenommen werden, dass höhere Bandbreiten stärker nachgefragt werden. Welchen Effekt eine differenziertere Betrachtung auf die Marge haben würde, bleibt letztlich ungeklärt.

d) Während die Endkundenpreise überwiegend aktuell aus Online-Angeboten vom Februar 2026 ermittelt worden sind, sind die betrachteten Vorleistungsbeziehungen zum Teil deutlich älter (z.T. aus 2020, vgl. Rz 104). Die Bundesnetzagentur hält sie gleichwohl unter Hinweis auf die Langfristigkeit der Verträge und fehlende Preisanpassungsklauseln für durchaus aussagekräftig. Die fehlenden Preisanpassungsklauseln erklären zwar, warum die seinerzeit vereinbarten Vorleistungspreise noch gelten. Diese retrospektive Betrachtung belegt aber nicht, ob diese Preise und Bedingungen auch für neu abgeschlossene Verträge noch repräsentativ sind. Insbesondere unter dem Eindruck der hohen Teuerungsraten seit 2022, insbesondere im Tiefbau, werden Vorleistungsanbieter heute ihre deutlich höheren Ausbaukosten in die Vorleistungspreise einrechnen müssen. Dies gilt in besonderem Maße für künftige Erweiterungen, welche beim aktuellen Gesamtausbaustand dringend nötig sind. Zudem werden Preisanpassungsklauseln in neueren Verträgen eine größere Rolle spielen. Schließlich können sichdie angenommene Kundenverweildauer (60 Monate) und – wie in der jüngsten Vergangenheit - die Verzinsung von 2,99 % bei der Effektivpreisbildung über die Zeit verändert haben, Insofern wären zur Verifizierung der angenommenen Marge

Sensitivitätsrechnungen gegenüber anderen Vertragsjahrgängen, Kundenverweildauern und sachgerecht begründeten Zinssätzen sinnvoll.

e) Die angenommene Verzinsung von 2,99 % ist nicht zureichend begründet. Laut Fußnote 63 wird sie aus den Vorgaben der WACC-Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2019 abgeleitet. Die Orientierungspunkte enthalten keinen Hinweis auf eine Inflationsbereinigung, so dass letztlich offenbleibt, ob die 2,99 % als Nominal- oder Realzinssatz eingeführt werden. Die Kommissionsmitteilung betrifft zudem wesentlich Altinfrastrukturen, d.h. sie behandelt weder die Anwendbarkeit noch die Berechnung zusätzlicher Prämien für die besonderen Investitionsrisiken im Glasfaserausbau. Wenn die Bundesnetzagentur an dieser Stelle also lediglich die WACC-Empfehlung übernimmt und kein besonderes Investitionsrisiko im Glasfaserausbau anerkennt, ist das zumindest erheblich begründungsbedürftig.

Insgesamt sehen damit noch einen erheblichen Nachbesserungsbedarf mit Blick auf die Begründung der in Ziffer 4 ermittelten Margen.

Wir freuen uns auf die weitere Diskussion zu den Orientierungspunkten, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der dort beschriebenen zutreffenden Erkenntnisse zu den Zusammenhängen zwischen dem Ziel des VHC-Ausbaus sowie Investitionsanreizen, der Refinanzierung des Netzes und einer angemessenen Rendite in den konkreten Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur.

Berlin/Bonn 19.November 2026