STELLUNGNAHME

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

Berlin, 16. November 2026

KURZFASSUNG

1

Charakter der Orientierungspunkte

- Orientierung für freiwillige Verhandlungen begrüßt; keine regulatorischen Vorfestlegungen von Entgelten
- § 22a: Verhandlungspflicht ja, Anordnung nur als letztes Mittel bei Unwirtschaftlichkeit weiterer Netze und festgestelltem Marktversagen, keine vorgelagerte Festlegung von Entgelten
- Keine Wirkung auf bestehende Verträge; Endkundenpreise grundsätzlich nicht regulieren, Ankündigung von Instrumenten in K10 streichen

2

Investitionsfreundlichkeit absichern

- Retail-minus als Orientierung möglich; Margenbegriff klarstellen
- Endkundenpreis bildet Glasfaserkosten nicht überall ab: Wettbewerb mit DSL- und Kabelnetzen (auch nach der Kupferabschaltung), regionale Kostenunterschiede, geringere Skaleneffekte kleiner Netzbetreiber
- Abweichungen von den Orientierungswerten in diesen Fällen sachlich gerechtfertigt und kein Indiz für unangemessene Entgelte; keine Kostenprüfung oder Offenlegung von Kosten

3

Methodik und Orientierungswerte

- Fehlanreiz durch Akquiserabatte vermeiden: geglätteter Ausgangspreis
- Ergebnisse nur indikativ und vorläufig; Überprüfung mit der Erhebung 2027
- Verteilung der Margen veröffentlichen; keiner der beiden Orientierungspunkte als Standard

4

Standardisierung und weiteres Verfahren

- Netzübergreifende Standards unterstützen; Ansätze aus der Projektgruppe Open Access weiterführen
- Transparenz der Berechnung, kartellrechtliche Klarstellung, erneute Konsultation bei Änderungen

Vorwort

Der BUGLAS bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Orientierungspunkten der Bundesnetzagentur für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote Stellung zu nehmen.

Open Access ist für den BUGLAS ein zentraler Baustein des Glasfaserzeitalters. Ein offener, marktverhandelter Zugang zu Glasfasernetzen vermeidet Doppelausbau, verbessert die Auslastung der errichteten Netze und ist eine wesentliche Voraussetzung für den Übergang von Kupfer auf Glas. Wenn Kundinnen und Kunden beim Umstieg von DSL und Kabeltarifen auf Glasfaser ihren Anbieter behalten können, sinkt die Wechselhürde spürbar. Davon profitieren Endkundinnen und Endkunden, Diensteanbieter und Netzbetreiber gleichermaßen.

Die praktische Umsetzung von Open Access weiter zu erleichtern, ist ein gemeinsames Anliegen der Branche. Der BUGLAS hat sich in der Projektgruppe Open Access des Gigabitforums dafür eingesetzt, neben Prozessen, Schnittstellen und Vertragsinhalten auch Entgeltprinzipien branchenweit zu behandeln. Eine Verständigung darauf kam unter den beteiligten Akteuren nicht zustande, wie die Bundesnetzagentur in K4 zutreffend festhält. Vor diesem Hintergrund halten wir es für nachvollziehbar und sinnvoll, dass die Bundesnetzagentur nun eigene Orientierungspunkte zur Diskussion stellt.

Unsere Unterstützung gilt dabei ausdrücklich dem Primat einer Orientierung für freiwillige Verhandlungen. Vorgelagerte Entgeltvorgaben lehnt der BUGLAS weiterhin ab und verweist auf seine Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des TKG vom 27. März 2026. Da nicht auszuschließen ist, dass die Orientierungspunkte auch über freiwillige Verhandlungen hinaus herangezogen werden, kommt es darauf an, sie methodisch sorgfältig auszugestalten und die Investitionsbedingungen der ausbauenden Unternehmen angemessen abzubilden.

Unsere Mitgliedsunternehmen sind Anbieter und Nachfrager von Vorleistungen, viele in beiden Rollen. Tragfähig ist Open Access nur, wenn beide Seiten wirtschaftlich bestehen können: Das ausbauende Unternehmen muss seine Investition refinanzieren, der Nachfrager muss Endkundenangebote wirtschaftlich nachbilden können.

Die vorliegende Stellungnahme ist Ausdruck der Diskussionen in der vielfältigen Mitgliedschaft des BUGLAS, die vom kommunalen Stadtwerk über investorengetriebene Glasfaserunternehmen bis zum größten Telekommunikationskonzern reicht.

Im Einzelnen

1 Charakter der Orientierungspunkte und Verhältnis zu § 22a TKG-E

1.1 Freiwilligkeit und Unverbindlichkeit

Der BUGLAS begrüßt, dass die Bundesnetzagentur den Vorrang freiwillig und auf Augenhöhe verhandelter Konditionen ausdrücklich betont (K3, K5). Die Aushandlung von Entgelten ist und bleibt eine Frage der Vertragsfreiheit. Die Orientierungspunkte können dabei Verhandlungen erleichtern.

Das Papier betont, dass mit ihm keine regulatorischen Vorfestlegungen verbunden sind (Rz. 105). Diese Aussage sollte in der finalen Fassung an prominenter Stelle präzisiert werden: Die Orientierungspunkte sind rechtlich nicht verpflichtend und sollten in späteren Verfahren nicht ohne erneute Prüfung als Maßstab herangezogen werden. Eine Abweichung von den Werten begründet kein Indiz für unangemessene Entgelte. Die Bundesnetzagentur formuliert Orientierungswerte für alle Unternehmen, bevor der Gesetzgeber über § 22a TKG entschieden hat. Dem parlamentarischen Verfahren sollte damit nicht vorgegriffen werden.

1.2 Verhältnis zu § 22a TKG-E

Zu § 22a TKG-E hat der BUGLAS in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des TKG ausführlich Stellung genommen. Eine Verhandlungspflicht unterstützen wir ausdrücklich, weil sie eigenwirtschaftliche Lösungen vor staatliche Eingriffe stellt. Eine Anordnung des Zugangs und seiner Bedingungen darf dabei nur als letztes Mittel in Betracht kommen: nach nachweislich gescheiterten Verhandlungen, Unwirtschaftlichkeit weiterer Netze und bei tatsächlich festgestelltem Marktversagen. Eine vorgelagerte Festlegung von Entgelten lehnen wir ab.

Zugleich erkennt der BUGLAS an, dass fairer Zugang zu Glasfasernetzen sichergestellt sein muss, wenn Open Access und Kooperationsvereinbarungen im Einzelfall nicht funktionieren. Gerade für diesen Fall ist zu vermeiden, dass die jetzt konsultierten Orientierungspunkte ohne erneute Prüfung als Maßstab herangezogen werden. Unabhängig davon müssen sie methodisch sorgfältig hergeleitet sein und die Investitionsbedingungen der ausbauenden Unternehmen vollständig abbilden.

1.3 Keine Regulierung der Endkundenpreise

Die Bundesnetzagentur kündigt in K10 an, für die längerfristige Perspektive Instrumente zur Sicherstellung eines wettbewerblichen Endkundenpreisniveaus in Betracht zu ziehen. Der BUGLAS sieht hierfür keine Grundlage und lehnt Eingriffe in die Endkundenpreise grundsätzlich und mit Nachdruck ab. Die Endkundenpreise auf Glasfasernetzen stehen im Wettbewerb mit DSL- und TV-Kabelangeboten und unterliegen über die regulierten Kupferprodukte der Telekom einem wirksamen Preisanker. Auch nach einer Abschaltung der Kupfernetze bleibt in weiten Teilen des Marktes Wettbewerbsdruck bestehen, da die Kabelnetze nach derzeitigem Stand nicht von der Migration erfasst sind. Die Annahme, mit der Kupferabschaltung entfalle die Preisdisziplin, trifft daher nicht allgemein zu.

Eingriffe in die Endkundenpreise würden die Refinanzierung laufender Investitionen gefährden und das Investitionsklima nachhaltig beschädigen. Der BUGLAS fordert die Bundesnetzagentur daher auf, die Ankündigung in K10 in der finalen Fassung zu streichen.

1.4 Keine Wirkung auf bestehende Vereinbarungen

Die ausgewerteten Verträge haben überwiegend lange Laufzeiten und enthalten meist keine Preisanpassungsmechanismen (Rz. 104). Auf ihrer Grundlage haben Netzbetreiber und Nachfrager Investitions- und Vermarktungsentscheidungen getroffen. Der BUGLAS regt an klarzustellen, dass die Orientierungspunkte ausschließlich für künftige Verhandlungen gedacht sind und weder einen Anspruch auf Anpassung laufender Verträge begründen noch als Maßstab für deren Angemessenheit herangezogen werden können.

2 Investitionsfreundlichkeit des Ansatzes absichern

2.1 Retail-minus als Orientierung

Der BUGLAS hält den Ansatz, Vorleistungsentgelte über einen Abschlag vom Endkundenpreis zu bestimmen, für eine Möglichkeit zur Orientierung in freiwilligen Verhandlungen. Wie weiter unten ausgeführt ist der Ansatz der BNetzA mit einigen Problemen behaftet.

Die Diskussion in unserer Mitgliedschaft hat z.B. gezeigt, dass der Begriff der Marge leicht missverstanden wird. Gemeint ist im Papier der Abstand zwischen Endkundenpreis und Vorleistungsentgelt, aus dem der Nachfrager seine nachgelagerten Kosten deckt. Mit dem Ertrag des ausbauenden Unternehmens hat dieser Wert nichts zu tun. Wir regen an, dies in der finalen Fassung ausdrücklich klarzustellen, um Fehlinterpretationen in Verhandlungen zu vermeiden.

Der BUGLAS teilt zudem die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass sich freiwilliger Open Access grundlegend von der Regulierung eines marktbeherrschenden Unternehmens unterscheidet (Kapitel 2.3, Rz. 82).

2.2 Überlegungen zur Ermittlung des Vorleistungsentgelts

Die Bundesnetzagentur bezeichnet ihren Ansatz als investitionsfreundlich, weil er vom frei gesetzten Endkundenpreis ausgeht (K9). Sie unterstellt dabei, dass rational handelnde Anbieter ihre Endkundenpreise kostendeckend setzen (Rz. 35), und verzichtet bewusst auf eine Kostenprüfung (Rz. 36 bis 38). Den Verzicht auf eine Kostenprüfung teilt der BUGLAS ausdrücklich. Die Annahme kostendeckender Endkundenpreise trägt jedoch aus drei strukturellen Gründen nicht überall.

Erstens bilden sich die Endkundenpreise für Glasfaser im Wettbewerb mit DSL- und Kabelnetzen. Der erzielbare Preis orientiert sich damit am Preisniveau von Bestandsnetzen und nicht an den Kosten eines neu errichteten Glasfasernetzes. Die Bundesnetzagentur beschreibt diesen Preisanker selbst (K10, Rz. 40). Ein prozentualer Abschlag von einem so begrenzten Endkundenpreis gibt die Begrenzung in voller Höhe an das Vorleistungsentgelt weiter. Dieser Preisdruck endet nicht mit der Abschaltung der Kupfernetze: Die Kabelnetze sind nach derzeitigem Stand nicht Gegenstand der Kupfer-Glas-Migration und werden in ihren Verbreitungsgebieten weiterhin als Wettbewerber auftreten.

Zweitens unterscheiden sich die Ausbaukosten regional erheblich, während die Endkundenpreise wegen bundesweit einheitlicher Tarife der Wettbewerber kaum variieren (siehe Abschnitt 2.3).

Drittens erreichen kleinere und regional tätige Netzbetreiber bei Bau, Betrieb und Plattformanbindung geringere Skaleneffekte. Die Bundesnetzagentur hält bei der Einschaltung von Plattformen höhere Margen für denkbar und erwartet dies vor allem beim Zugang zu kleineren lokalen Netzen (Rz. 85). Bei gegebenem Endkundenpreis bedeutet das niedrigere Vorleistungsentgelte gerade für die Unternehmen mit den höchsten Stückkosten. Wie Plattformkosten zwischen den Vertragsparteien verteilt werden, sollte Verhandlungssache bleiben und nicht über einen Margenaufschlag vorentschieden werden.

Der BUGLAS regt daher an, in den Orientierungspunkten ausdrücklich festzuhalten, dass diese strukturellen Unterschiede Abweichungen von den Orientierungswerten sachlich rechtfertigen können. Höhere Vorleistungsentgelte sind in solchen Fällen kein Indiz für unangemessene Bedingungen. Eine Kostenprüfung oder eine Offenlegung von Kosten ist damit nicht verbunden und wird vom BUGLAS nicht gefordert. Ein marktnaher Ansatz muss investitionsfreundlich ausgestaltet sein, also eine angemessene Rendite für glasfaserausbauende Unternehmen sicherstellen (K5).

2.3 Hochkostenregionen

Besonders relevant ist die Betrachtung in Gebieten mit hohen Ausbaukosten. Dort liegen die Netzkosten deutlich höher, die Endkundenpreise wegen des Wettbewerbs mit DSL, Kabel und bundesweit einheitlichen Tarifen aber kaum. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass Endkundenpreise regionale Kostenunterschiede abbilden können (Rz. 150). In der Praxis gelingt das nur begrenzt. Ein einheitlicher prozentualer Abschlag kann das Vorleistungsentgelt dort unter die Kosten des Netzes drücken.

Der BUGLAS regt daher an,

- maßgeblich auf den Endkundenpreis im jeweiligen Netz abzustellen und nicht auf markt- oder bundesweite Durchschnittspreise,
- Risikoteilungsmodelle mit Mindestabnahmemengen oder Vorauszahlungen ausdrücklich als geeignetes Instrument für diese Gebiete anzuerkennen (Rz. 67 bis 73).

2.4 Gleichbehandlung von eigenem Vertrieb und externen Nachfragern

Der BUGLAS teilt das Ziel, dass externe Nachfrager gegenüber dem eigenen Vertrieb nicht benachteiligt werden (K8, Rz. 27). Vertikal integrierte Unternehmen, insbesondere Stadtwerke und regionale Anbieter, führen jedoch häufig keine internen Verrechnungspreise. Der Grundsatz darf deshalb nicht zu einer Pflicht führen, interne Transferpreise zu bilden. Unterschiede beiAbnahmemenge, Laufzeit und Risikoübernahme rechtfertigen zudem unterschiedliche Konditionen und sind keine Diskriminierung.

3 Methodik und Orientierungswerte

3.1 Akquiserabatte im effektiven Endkundenpreis

Die Bundesnetzagentur legt effektive Endkundenpreise zugrunde, in die sämtliche Rabatte und Preisnachlässe einfließen (Rz. 48, 57). Der BUGLAS sieht dies kritisch, soweit es sich um befristete Rabatte zur Kundengewinnung handelt. Mit solchen Rabatten nehmen ausbauende Unternehmen bewusst Mindererlöse in Kauf, um insbesondere in der Vorvermarktung die für einen wirtschaftlichen Ausbau erforderlichen Anschlussquoten zu erreichen. Sie sind eine Investition in die Kundengewinnung und kein Ausdruck des dauerhaften Preisniveaus.

Fließen sie in den Ausgangspunkt der Entgeltbemessung ein, senkt jede Vermarktungsaktion das Vorleistungsentgelt dauerhaft. Das setzt einen Fehlanreiz gegen aktive Vermarktung und damit gegen eine schnelle Auslastung der Glasfasernetze, die für den Übergang von DSL und Kabel auf Glas entscheidend ist.

Die Bundesnetzagentur hat die Gegenrechnung mit Nominalpreisen selbst vorgenommen. Die Gesamtmarge steigt dann auf etwa 36 Prozent (Rz. 145, 146). Für die Ermittlung der heutigen Werte ist die Wahl des Ausgangspreises damit weitgehend neutral. Der Fehlanreiz entsteht in der Anwendung: Bei einer prozentualen Marge senkt jede künftige Rabattaktion das Vorleistungsentgelt. Der BUGLAS regt daher an, in Verhandlungen auf einen geglätteten Ausgangspreis abzustellen, etwa den Listenpreis oder einen mehrjährigen Durchschnitt der Effektivpreise.

3.2 Grenzen der Datenbasis

Der BUGLAS begrüßt, dass die Bundesnetzagentur auf vorhandene Daten zurückgreift. Die Ergebnisse können deshalb aber nur indikativen Charakter haben. Insbesondere folgende Punkte sind zu berücksichtigen:

- **Endkundenpreise:** Erhoben wurden ausschließlich online ausgewiesene Preise eines Stichtags im Februar 2026 (Rz. 120). Sie bilden die tatsächlich erzielten Erlöse über alle Vertriebswege nur eingeschränkt ab, wie die Bundesnetzagentur selbst einräumt (Rz. 58).
- **Unterschiedliche Zeiträume:** Die Vorleistungsentgelte stammen aus einer Erhebung mit Stichtag 1. Juli 2024 (Rz. 102), die Endkundenpreise aus dem Februar 2026. Preisentwicklungen zwischen beiden Zeitpunkten bleiben unberücksichtigt.
- **Schmale Basis:** Die Analyse stützt sich auf 29 externe Vertragsverhältnisse zwischen 21 Vorleistungsanbietern und 18 Nachfragern (Rz. 103).
- **Angenommene interne Entgelte:** In 14 von 43 Konstellationen tritt der Vertrieb eines vertikal integrierten Anbieters nur gedanklich als Nachfrager auf. Das interne Vorleistungsentgelt wird dabei als Durchschnitt der eigenen Verkaufspreise je Bandbreitenklasse angesetzt und nicht beobachtet (Rz. 112).
- **Gewichtung:** Alle Konstellationen gehen mit gleichem Gewicht ein, unabhängig von den tatsächlich abgewickelten Anschlussmengen (Rz. 132).

Die Bundesnetzagentur behält sich eine erneute Erhebung vor und will diese mit der 2027 anstehenden Abfrage zu Entgelten im Förderkontext verbinden (Rz. 105). Der BUGLAS begrüßt, dass damit keine zusätzliche Abfrage entsteht. Wir regen an, den Erhebungsumfang vorab mit der Branche abzustimmen, Mengengewichte und Vertragsjahr mitzuerfassen und die Orientierungspunkte auf dieser Grundlage zu überprüfen. Bis dahin sollten die jetzigen Werte ausdrücklich als vorläufig bezeichnet werden.

3.3 Korridor statt Punktwerten

Die Bundesnetzagentur leitet zwei Orientierungspunkte ab: eine bandbreitenübergreifende Gesamtmarge von 32 Prozent und eine bandbreitenspezifische Marge von 5 Euro zuzüglich 20 Prozent des effektiven Endkundenpreises (Rz. 152, 153). Das Papier weist dazu ausschließlich Durchschnittswerte aus. Die nachgelagerten Kosten unterscheiden sich jedoch je nach Größe, Geschäftsmodell und Vertriebsstruktur des Nachfragers. Ein einzelner Durchschnittswert kann das nicht abbilden.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Grenzen der Datenbasis regt der BUGLAS an, die Verteilung der beobachteten Margen (Spannweite, Quartile) zu veröffentlichen und die Ergebnisse als Korridor darzustellen. Werte innerhalb dieses Korridors sind gleichermaßen als marktnah anzusehen.

3.4 Zur Frage nach dem relevanteren Orientierungspunkt

Die Bundesnetzagentur bittet um Rückmeldung, ob einer der beiden Orientierungspunkte für den Markt eine höhere Relevanz hat (Rz. 154). Aus Sicht des BUGLAS sollte keiner der beiden Punkte als Standard festgelegt werden.

4 Standardisierung und weiteres Verfahren

Neben der Entgelthöhe entscheiden die technischen, prozessualen und vertraglichen Bedingungen darüber, wie schnell und mit welchen Transaktionskosten Open-Access-Vereinbarungen zustande kommen. Der BUGLAS unterstützt daher netzübergreifende Standards ausdrücklich. Die in der Projektgruppe Open Access des Gigabitforums erarbeiteten Ansätze, etwa die Checkliste für Bitstrom-Vertragsgestaltungen (Rz. 15), sowie die Ansätze zur Standardisierung von Schnittstellen und Prozessen sollten nach Abschluss der Projektgruppe in geeigneter Form aufgegriffen und weitergeführt werden.

Den Fokus der Orientierungspunkte auf Layer-2-Bitstrom für den Massenmarkt hält der BUGLAS für sachgerecht (K6). Eine Ausweitung auf weitere Vorleistungsprodukte sollte nur nach einer eigenen Konsultation erfolgen (Rz. 66).

Die Bundesnetzagentur versteht das Papier als Startpunkt eines Diskussions- und Konsultationsprozesses (Rz. 155). Der BUGLAS begrüßt dies und regt an:

- die Berechnungsschritte und Zwischenergebnisse, insbesondere je Bandbreitenklasse, transparent zu veröffentlichen,
- die Orientierungspunkte in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und dabei die Entwicklung der Endkundenpreise und der Vertragspraxis zu berücksichtigen,

- Änderungen oder Erweiterungen erneut zu konsultieren und die Branche frühzeitig einzubinden,
- in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt klarzustellen, dass die Verwendung der Orientierungspunkte in bilateralen Verhandlungen kartellrechtlich unbedenklich ist und keine branchenweite Abstimmung über Entgelte oder Margen erwartet wird.

Der BUGLAS steht für einen weiteren Austausch mit der Bundesnetzagentur gern zur Verfügung und bringt die Praxiserfahrungen seiner Mitgliedsunternehmen weiterhin aktiv ein.

Mit freundlichen Grüßen
Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Max Bunse
Geschäftsführung

Dörte Krämer
Recht & Regulierung

Manuel Weilbacher
Politik & Kommunikation

ÜBER DEN BUGLAS

Der BUGLAS vertritt über 200 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 75 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttH-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.

BUGLAS e.V. · Reuterstraße 159 · 53113 Bonn · info@buglas.de · www.buglas.de