Deutsche Glasfaser

Deutsche Glasfaser Holding GmbH · Am Kuhm 31 · 46325 Borken

Per mail an 110-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 110

Christof Sommerberg
Bereichsleiter Public Affairs
c.sommerberg@deutsche-glasfaser.de
T: +49 (0) 173-5869341

Büro Düsseldorf
Klaus-Bungert-Str. 8
40468 Düsseldorf

Stellungnahme - Orientierungspunkte der Bundesnetzagentur für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote

17. November 2026

1. Einleitung

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat Orientierungspunkte zu Entgeltprinzipien und -maßstäben für faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote vorgelegt. Mit dem Papier stellt sie nach eigener Aussage einen Ansatz zur Diskussion, wie freiwillige, marktverhandelte Zugangsvereinbarungen auf Glasfasernetzen einfacher geschlossen werden können. Zugleich wird der Kontext zum heutigen bzw. zu künftigen Abwandlungen des § 22 TKG offengehalten.
Als Deutsche Glasfaser nehmen wir daher zu den von der Bundesnetzagentur aufgeworfenen Fragestellungen sowohl unter dem Aspekt der Unterstützung freiwilliger Vertragsbeziehungen wie auch möglicher Regulierungsverfahren Stellung.

Deutsche Glasfaser erkennt an und begrüßt, dass die BNetzA die Bedeutung von Investitionen in Glasfasernetze an sich, der Refinanzierung bereits getätigter Investitionen und der Ermöglichung künftiger Investitionen ausdrücklich in die Überlegungen mit einbezieht – stärker, als dies aus der bisherigen Beschluss- und Entscheidungspraxis erkennbar war. Wie die BNetzA zudem korrekt feststellt, ist Layer-2-Bitstrom bereits heute das relevante aktive Vorleistungsprodukt. Abgeleitet trifft dies auch auf die Variante Layer 3 zu. Die technologische Entwicklung der FTTB/H-Netze in Deutschland, Europa und auch international verläuft immer stärker in Richtung einer Punkt-zu-Multipunkt-Infrastruktur. Während dies in der Vergangenheit schon für die aktive Technik („X“-PON) klar zu beobachten war, so setzt sich dieser Trend nun auch für die Erstellung und sogar den Umbau passiver Infrastruktur fort. Dies verstärkt die künftige Bedeutung aktiver Vorleistungsprodukte nochmals weiter.

Ein tragfähiger Open-Access-Ansatz für die Glasfaserwelt – vor, während und nach abgeschlossener Kupfer-Glas-Migration – wirft insbesondere im deutschen Marktkontext differenzierte Fragestellungen auf. Mit diesen müssen sich Markt, Bundesnetzagentur und EU-Kommission intensiv befassen, wenn die

Ziele "Penetrationserhöhung", "Wirtschaftlichkeit bestehender und Anreize weiterer Investitionen" sowie "Wettbewerb um den Endkunden" in einem Umfeld gleichrangig und gleichzeitig erfüllt werden sollen.

Insbesondere der deutsche Markt ist durch vielfältige Ausbau- und Betriebstätigkeit gekennzeichnet. Gleichzeitig sind die Ausbau- und Betriebskosten durch Lohnniveau und administrative Auflagen hoch, die noch anzuschließenden Nutzerzahlen im europäischen Vergleich ebenfalls. Die tatsächlichen Nutzerzahlen im Glasfasermarkt sind dagegen durchschnittlich (noch) gering, für einzelne Netze dagegen schon signifikant. Weiterhin ergeben sich durch die unterschiedlichen Unternehmensgrößen im Ausbau und den gleichzeitig (u.a. durch das Kontingent- und Commitment-Modell) recht konzentrierten Markt nationaler Anbieter sehr unterschiedliche Marktmacht- und Markenmachtverhältnisse zwischen den Anbieter des Netzzugangs und den (potentiellen) Nachfragern. Diese Konstellation ist im europäischen Kontext nahezu einzigartig.

Das von der Bundesnetzagentur nach intensiver Abwägung befürwortete Preisbildungsinstrument „Retail-minus“ erscheint im weitesten Sinn am ehesten geeignet, die unterschiedlichen Anforderungen und realen Begebenheiten abbilden zu können. Dazu bedarf es aber einer intensiven Weiterentwicklung des aus der Monopol- bzw. SMP-Regulierung stammenden Grundkonzepts, da dieses historisch von einem marktmächtigen Endkundenunternehmen mit entsprechender Preissetzungsmacht ggü. anderen Marktteilnehmern und anderen Infrastrukturen ausgeht. Andere Konzepte wie „Kostenorientierung“ sind theoretisch – unter der Annahme relativ vollständiger und nachprüfbarer Informationen aller ausbauenden Netzbetreiber – besser geeignet, die Ziele angemessener Refinanzierung der getätigten Investitionen (inkl. angemessener Verzinsung und Risikoprämie) wie auch künftiger Investitionsanreize (vorwärtsgerichtete Kosten des noch nötigen Ausbaus) abzubilden. In der Praxis stehen dem – und darin ist der BNetzA zuzustimmen – die heutigen Ansprüche an die Kostennachweise und der damit verbundene (administrative) Aufwand auf allen Seiten inkl. der danach folgenden gerichtlichen Überprüfung entgegen.

Bei einer wettbewerblichen Ausbausituation (= nicht nur einer nationalen Infrastruktur) kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass ein vom Endkundenpreis pauschal abgeleiteter Top-down-Ansatz sowohl die unterschiedliche Wettbewerbssituation des anbietenden Unternehmens ggü. seinen Nachfragern wie auch das Ziel der Penetrationserhöhung sowie die Refinanzierung von Netzinvestitionen sicher gewährleistet. So hängt die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Netzausbaus von einer Vielzahl projektspezifischer Faktoren ab. Insbesondere sind hier zu nennen:

1. **von den (regional unterschiedlichen bzw. durch die Ausbaustrategie – flächigerer oder Kern-Ausbau – bestimmten) Ausbaukosten**
2. **der erwarteten Nachfrage über die Zeit einschließlich der Netzauslastungskurve**
3. **den Finanzierungsbedingungen und den damit verbundenen Amortisationszeiträumen sowie den erzielbaren Erlösen (ARPU Retail & Wholesale über das relevante Produktmix).**

Die mit dem Netzausbau verbundenen Investitionen müssen für Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber auf Grundlage eines tragfähigen Business Case geplant werden. In diesen fließen neben den reinen Marktfaktoren auch Erwartungen über die Entwicklung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen ein. Eine Entgeltorientierung, die sich faktisch als Referenzpreis für Vorleistungen etabliert, beeinflusst diesen Business Case und damit auch die Erwartungen der (potentiellen) Kapitalgeber, auch wenn sie formal unverbindlich bleibt. Die Vertragsfreiheit ermöglicht heute den Marktteilnehmern (Anbietern wie Nachfragern), unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Investitionsrisiken in individuell ausgestalteten Geschäftsmodellen abzubilden. Durch die BNetzA statistisch ermittelte Margen und deren (implizite) Vorgabe engen diese Vertragsfreiheit ein, da es für die

betroffene Vertragspartei eines erhöhten Begründungsaufwandes bedarf, von diesen pauschalen Margen abzuweichen, z.B. um besondere Ausbaukosten oder individuelle Investitionsrisiken zu berücksichtigen. Im Ergebnis wird durch die Nennung absoluter (durchschnittlicher) Margen sogar das Gegenteil erreicht – eine freiwillige Einigung kommt nicht zustande, da zumindest eine (potentielle) Vertragspartei sich mit den ermittelten Zahlen vermeintlich besserstellt und lieber ein Streitbeilegungsverfahren führt oder ein Regulierungsverfahren sucht. Die BNetzA hält z.B. ausdrücklich fest, dass solche Margen ggf. bei Bedarf später im Zusammenhang mit § 22a TKG herangezogen werden können.

Deutsche Glasfaser hat bereits viele freiwillige Open-Access-Vereinbarungen geschlossen. Die Dynamik im freiwilligen Open Access ist unverkennbar. Daher sehen wir die aktuelle Konsultation zu den Entgeltprinzipien sehr zwiespältig. Einerseits bedarf es der Veröffentlichung pauschaler Margen oder anderer Hilfsmittel zur Belebung des freiwilligen Open Access nicht, sie schaden durch die Vorfestlegung eher der Einigungsbereitschaft auf beiderseits auskömmliche Entgelte (ähnlich wie § 22a TKG). Gerade vor diesem Hintergrund muss klar sein, dass die vorgeschlagenen Werte keine Vermutung für die Angemessenheit oder Unangemessenheit konkreter Entgelte begründen.

Andererseits ist es an der Zeit, über Entgeltmaßstäbe in einem ausdifferenzierten und durch Marktmachtunterschiede zwischen (nationalen) Nachfragern und ggf. regionalisierten Anbietern konzeptionell und konstruktiv zu diskutieren. Die Werkzeuge aus der SMP-Regulierung sind für Zugangsleistungen nicht-marktmächtiger Unternehmen nur abgewandelt einsetzbar. Dies ist noch ein Grund mehr, warum die aktuelle Analyse nicht zum automatischen Maßstab späterer Regulierungs- oder Streitbeilegungsverfahren werden darf.

Die Orientierungspunkte werfen unter anderem in den folgenden Punkten grundlegenden Diskussionsbedarf auf:

- Sicherstellung der Ziele „Investitionsanreize“ und „angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals“ in unterschiedlichen Szenarien
- Berücksichtigung des Ziels „Penetrationserhöhung“
- Effektive Berücksichtigung von regional oder durch Flächendeckungsgrad determinierten unterschiedlichen Ausbaukosten
- Anreize für künftigen Ausbau bei gestiegenen Inputkosten
- Implizite Annahme der Preissetzungsmacht des lokalen integrierten Ausbauers
- Vollständige Analyse von Angebots- und Nachfragedynamik – Beschränkung auf Effizienz des Nachfragers nicht ausreichend
- Berücksichtigung des Einflusses nicht kommerziell nachbildbarer Produktbündel
- Berücksichtigung von Rabatt- und Commitmentmodellen
- Flexibilität des Vorleistungspreises bei Änderungen des Endkundenpreises

2. Zielsetzungen im Rahmen von Open Access

a) Wettbewerb im Endkundenmarkt

Wettbewerb um den Endkunden und eine angemessene Auswahlmöglichkeit für den Endkunden sind wichtige Bestandteile eines funktionierenden und auch akzeptierten Marktes für digitale Anschlussleistungen. Insofern kommt der Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Teilnehmer auf diesem Markt für das Funktionieren eine besondere Bedeutung zu.

Gerade in den ersten Jahren der Liberalisierung ging es darum, über Zugang zu Vorleistungen und deren zielgerichtete Bepreisung die Wettbewerbsfähigkeit von neu in den markteintretenden Unternehmen gegenüber dem einen marktmächtigen Unternehmen sicherzustellen. Die Endkundenpreise des marktmächtigen Unternehmens stellten damals und stellen heute immer noch einen relevanten Preisanker dar. In der aktuellen Marktphase werden Vorleistungen sowohl durch das marktmächtige Unternehmen wie auch durch nicht marktmächtige Unternehmen unterschiedlichster Größe und (Endkunden-)Marktposition auf den von ihnen versorgten Märkten bereitgestellt.

Wenn im Folgenden von Endkundenpreisen die Rede ist, so stellt dies eine starke Vereinfachung dar. In der Praxis ergibt sich ein durchschnittlicher Endkundenpreis aus der Gewichtung der Nachfrage nach einzelnen Produkten (z.B. Bandbreiten) inkl. der entsprechenden Umsätze daraus. Bei gleichen Produkten und gleichen jeweiligen Endkundenpreisen können sich für verschiedene Endkundenmarktteilnehmer (und auch die Vorleistungsnachfrager!) jedoch unterschiedliche Durchschnittsentgelte in Abhängigkeit vom jeweiligen individuellen Tier-Mix (niedrige vs. hohe Bandbreiten) ergeben.

Während in der Vergangenheit der Zugangsanbieter im Endkundenmarkt eine zumindest marktstarke Stellung im Vergleich zu den Vorleistungsnutzern hatte, ist dies in der Marktstruktur, den die BNetzA mit ihren Entgeltprinzipien erreichen möchte, anders zu beurteilen. Hier hat ein Zugangsanbieter in vielen Fällen eine geringere Markt- und Markenmacht als das (ggf. national) nachfragende Unternehmen. Preisgleichheit im Rahmen einer „klassischen“ Replizierbarkeit geht dann mit einer unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit – hier zu Lasten des Zugangsanbieters – daher. Für eine nachhaltige Funktionsfähigkeit des Marktes kommt somit der Berücksichtigung solcher Asymmetrien künftig eine entscheidende Bedeutung zu.

Neben die schon lange und erschöpfend auch in den Orientierungspunkten diskutierte Frage, mit welchen Parametern und Parameterwerten eine Nachbildbarkeit erreicht werden kann, tritt vor allem im deutschen Kontext die Frage, ob eine reine „Nachbildbarkeit“ das eigentliche Ziel der Wettbewerbsfähigkeit von Zugangsnachfragern und Zugangsanbieter auf dem Endkundenmarkt erreicht.

Die ökonomischen und juristischen Regulierungswissenschaften haben diese Fragestellungen bislang noch nicht ausreichend analysiert.

i. Wettbewerbsfähigkeit auf Basis eines Zugangsproduktes

Die Wettbewerbsfähigkeit auf Basis eines Zugangsproduktes hängt von zwei grundlegenden Faktoren ab:

1. Replizierbarkeit der Produkteigenschaften

Die Orientierungspunkte betrachten diesen Punkt nicht weiter, da unterschiedliche Produkte im End- und Vorleistungsportfolio die Betrachtungen nochmals komplexer machen würden. In der Realität sind Abweichungen zwischen einem Endkundenangebot des ausbauenden Unternehmens und dem vom

Nachfrager angefragten Vorleistungsportfolio gerade mit Blick auf die angebotenen Bandbreiten(-verhältnisse) dagegen häufig vorhanden. Gerade national agierende Vorleistungsnachfrager möchten gerne ein relativ einheitliches Endkundenproduktportfolio vermarkten. Unterschiede zu den Endkundenangeboten des (regional) ausbauenden Unternehmens werden in Kauf genommen. Das begrenzt naturgemäß die Aussagekraft einer „Nachbildbarkeit" in preislicher Hinsicht, da das anbietende Unternehmen – wenn es den Wünschen der Nachfrager mit Blick auf die Schaffung individueller Vorleistungsprodukte (z.B. Bandbreiten) entgegenkommt, keinesfalls sein eigenes Endkundenportfolio weiter ausdifferenziert und die Bandbreitenprofile weiterer Vorleistungsprodukte selbst als Endkundenprodukte aufnimmt.

→ Die Aussagekraft reiner Nachbildbarkeit ist nicht mehr gegeben, wenn das Vorleistungsprodukt auf Wunsch des nachfragenden Unternehmens vom Endkundenprodukt des anbietenden Unternehmens abweicht.

2. Kostendeckung durch die mit einem wettbewerbsfähigen Endkundenpreis erzielbare Marge

Die Orientierungspunkte der Bundesnetzagentur führen die wesentlichen Kostenpositionen auf, welche durch die Marge zwischen dem (gewichteten) Vorleistungspreis für ein identisches Produkt und die erzielbaren Umsätze gedeckt werden müssen. Die Bundesnetzagentur führt auch zu Recht aus, dass hier von der Position eines effizienten Nachfragers auszugehen ist. Die Annahme eines effizienten Nachfragers kommt der Situation am nächsten, dass sich die Größenverhältnisse zwischen Anbietern und Nachfragern im Kontext von Open Access und auch einem § 22 TKG Anwendungsfall nachhaltig gegenüber der Kupferwelt verschieben.

Neben der Effizienz müssen noch zwei weitere Parameter beachtet und von der Bundesnetzagentur im weiteren Diskussionsverlauf berücksichtigt werden. Zu einen sind die zu deckenden Kosten des Zugangsnachfragers für die relevanten Leistungsparameter in Teilen auch durch das nachfragende Unternehmen selbst beeinflussbar. Dies wird weiter unten am Beispiel der Vertriebskosten näher ausgeführt. An dieser Stelle ist die Erkenntnis ausreichend, dass die zu deckenden Kosten für unterschiedliche Zugangsnachfrager – trotz gleicher Effizienz und Größe – unterschiedlich ausfallen können – zum Beispiel wegen unterschiedlicher Vertriebsstrategien. Eine Gleichsetzung dieses Parameters kann zu unerwünschten Effekten mit Blick auf andere Ziele des Open Access führen (s. Penetration; etc.).

Zum anderen ist der wichtigste Punkt bei der Betrachtung der wettbewerbsfähigen Endkundenpreises die Inkongruenz zwischen Preisgleichheit und Wettbewerbsfähigkeit. Der klassische, aus der Marktbeherrschungs- bzw. SMP-Regulierung stammende Nachbildbarkeitsansatz zielt auf die Preisgleichheit mit dem Endkundenangebot des marktmächtigen bzw. teilstaatlichen Unternehmens ab. Selbst wenn diese aktuell erreicht ist – woran es maßgebliche und wohlbegründete Zweifel gibt – so verfügt beispielsweise das marktmächtige Unternehmen zusätzlich zur Markenmacht auch über weitere Vorteile, die andere Unternehmen nicht erringen können (z.B. Reputationsvorteil durch Staatsbeteiligung). Das Ergebnis dieser Vorteile ist, dass bei Preisgleichheit das marktmächtige teilstaatliche Unternehmen größere Vertriebserfolge (= mehr Endkundenmarkt) als andere Unternehmen erringt. Preisgleichheit als Ziel der Nachbildbarkeit würde daher zu permanenten Marktanteilsverlusten der ausbauenden Anbieter führen, welche eben nicht diese Vorteile besitzen.

Daher ist es wichtig, die Kostendeckung und damit auch den Zielparameter der Nachbildbarkeit nicht auf den gleichen Endkundenpreis zu kalibrieren, sondern auf den wettbewerbsfähigen Endkundenpreis aus

der objektiven Situation des nachfragenden Unternehmens. Gleiche Wettbewerbsfähigkeit zwischen einem teilstaatlichen SMP-Unternehmen als Nachfrager und einem dagegen kleineren Anbieter ist nach diesem Ansatz dann erreicht, wenn der Endkundenpreis des kleineren ausbauenden Unternehmens merklich unter dem Endkundenpreis des marktmächtigeren Unternehmens liegt.

In einem vereinfachten Retail-minus-Ansatz kann sich somit das „minus“ vom Endkundenpreis des Anbieters aus stark reduzieren, um ein aus Sicht des marktmächtigen Nachfragers dennoch ein kostendeckendes und gleichzeitig ausbalanciert wettbewerbsfähiges Angebot zu erreichen. In der kommerziellen Realität des Open Access kommt es auf Grund der sich hier niederschlagenden Nachfragemacht zu anderen Ergebnissen. Für eine potentielle regulatorische Überprüfung, bei der dann die Bundesnetzagentur die Verantwortung für die aus ihren Entscheidungen entstehenden Marktergebnisse trägt, ist die Berücksichtigung des Parameters „wettbewerbsfähiger Endkundenpreis“ anstelle einer reinen Preisgleichheit dagegen geboten. Bei Nichtberücksichtigung würden sich die unterschiedlichen Marktmachtverhältnisse zugunsten des marktstarken Nachfragers strukturell verstärken und verfestigen.

→ Der Zielparameter „Wettbewerbsfähiger Endkundenpreis“ ist anstelle von reiner Preisgleichheit für eine nachhaltig wettbewerbskonforme Nachbildbarkeit erforderlich.

ii. Wettbewerbsfähigkeit des ausbauenden Unternehmens

Die (langfristige) Wettbewerbsfähigkeit des ausbauenden und Vorleistungsprodukte anbietenden Unternehmens hängt ebenfalls von mehreren Faktoren ab.

1. Angebot von Endkundenprodukten mit attraktiven Produkteigenschaften

Ausbauende, vertikal integrierte Netzbetreiber sind auf das Angebot von Endkundenprodukten mit attraktiven Produkteigenschaften angewiesen, um im Infrastrukturwettbewerb mit VDSL/Vectoring, HFC und modernen Mobilfunknetzen (z.B. 5G) zum Umstieg auf ein Glasfasernetz bewegen zu können. Diese Notwendigkeit wirkt sich für nachfragende Marktteilnehmer im Open Access positiv aus, da diese über die Vorleistungsprodukteigenschaften davon ebenfalls profitieren.

2. Freiheitsgrad bezüglich der Preissetzung im Endkundenmarkt (z.B. Markt- und Markenposition; Kreuzpreiselastizität der Nachfrage bezogen auf dritte Infrastrukturen)

Die oben unter i) 2) beschriebene Situation im Endkundenmarkt tritt hier spiegelbildlich auf. Sobald ein ausbauender Anbieter sein Netz mit Hilfe des Open Access auch über Dritte vermarktet, haben die Endkundenangebote der Dritten Einfluss auf die eigene Wettbewerbsposition. Zusätzlich zu Angeboten auf dritten Infrastrukturen beschränken nun die Marktreaktionen der auf dem eigenen Netz anbietenden Unternehmen die Preissetzungsspielräume. War der bisherige Endkundenpreis angemessen und wettbewerbsfähig, so kann sich dieser je nach Wettbewerbsintensität auf dem eigenen Netz und der Wettbewerbsstärke der anderen Anbieter ändern. Wie oben dargestellt, ergibt sich aus Preisgleichheit nicht notwendig gleiche Wettbewerbsfähigkeit. Das Hinzutreten von dritten Anbietern kann damit zu verringerter Wettbewerbsfähigkeit des bisherigen Endkundenpreises führen. Sofern diese nicht durch Preissenkungen ausgeglichen werden kann (s. Auswirkungen einer Endkundenpreisabsenkung auf Vorleistungspreise), führt dies zu einem starken Marktanteilsverlust bzw. zum Verschwinden des Endkundenangebots des ausbauenden Unternehmens.

3. Kostendeckung durch den entsprechenden Endkundenpreis

Sofern der sich aus den bisherigen Freiheitsgraden (z.B. dritte Infrastrukturen, impliziter Yardstick-

Ansatz von Endnutzern) ergebende wettbewerbsfähige Endkundenpreis annahmegemäß kostendeckend war, so ergeben sich im Szenario unter 2. entweder Kostenunterdeckungen durch Absenken des Endkundenpreises auf das neue wettbewerbsfähige Niveau oder Kostenunterdeckungen für die Leistungsbestandteile (Vertrieb, Kundenbetreuung, etc.) aus dem verringerten Endkundenmarktanteil (s. der von BNetzA favorisierte Ansatz des effizienten Nachfragers – der anbietende Netzbetreiber verliert durch signifikante Marktanteilsverluste den Charakter eine effizienten (internen) Nachfragers.

→ Die Anwendung des Zielparameters „Wettbewerbsfähiger Endkundenpreis" ist für die langfristige Kostendeckungsfähigkeit und damit die angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital des ausbauenden Unternehmens von entscheidender Bedeutung.

b) Angemessene Refinanzierung des eingesetzten Kapitals

Die Bundesnetzagentur legt in den Orientierungsprinzipien zu Recht Wert auf eine angemessene Refinanzierung des auf beiden Seiten eingesetzten Kapitals. Während auf Seiten der Zugangsnachfrager das eingesetzte Kapital (CAPEX) gegenüber den Betriebskosten (OPEX) wesentlich zurücktritt, so ist dies auf Seiten der ausbauenden Unternehmen genau umgekehrt.

Die Frage des richtigen Zinssatzes (WACC) hat damit für die anbietenden Unternehmen eine herausragende **real**e Bedeutung. Der Hebel einer solchen kalkulatorischen Betrachtung ist durch das jeweils eingesetzte Kapital „je Anschluss" für Zugangsanbieter wesentlich größer, abgeleitet gilt dies auch für noch in Betracht zu ziehende Investitionsanreize.

Die Bundesnetzagentur legt in ihren Betrachtungen einen WACC von 2,99 % aus ihren eigenen Entgeltentscheidungen zu Grunde. Dieser WACC ist, sowohl was das aktuelle – und damit auch investitionsbestimmende – Zinsniveau im Fremdkapitalbereich als auch notwendige Eigenkapitalrenditen angeht, sehr gering. Für die kalkulatorische Betrachtung von fiktiven Renditen auf längst abgeschriebene Investitionen (s. entbündelter Zugang zur CuDA) ohne noch real zu finanzierenden Kapitalstock ist ein – z.B. durch Glättungsmaßnahmen aktuell – zu niedriger Zinssatz wesentlich weniger schädlich als bei vorhandenen Kapitalstöcken. In einem rein fiktiven Szenario ohne realen Kapitalstock werden durch einen zu geringen WACC Überrenditen verringert, auf der anderen Seite allerdings die Anreize für neue Investitionen in bessere Infrastrukturen durch zu niedrige Zugangsentgelte verringert.

Für reale und noch nicht abgeschrieben Investitionen ist die Wahl des korrekten und an die aktuelle Finanzmarktlage angepassten WACC sehr bedeutsam. Eine zu langsame Glättung in einem Zinsaufwärtstrend führt zu Unterrenditen und verringerten Investitionsanreizen.

Neben der angemessenen Verzinsung muss gerade für Infrastrukturfinanzierungen im aktuellen Marktumfeld und bedingt durch die Markt- und Regulierungsrisiken mit einer signifikanten Risikoprämie gerechnet werden. Auch diese Risikoprämie bezieht sich vorrangig auf die langfristigen und damit durch Marktveränderungen nochmals stärker gefährdeten Infrastrukturinvestitionen.

i. Zugangsnachfrager

Für Zugangsnachfrager ist die angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital wichtig. Die Investitionen in (aktivierte) Prozesse und Systeme (z.B. zur Kundenbetreuung) wie auch in Vertrieb und vertriebsfördernde Maßnahmen (z.B. Endkundenrouter) müssen sich refinanzieren. Die sich hieraus ergebenden Kapitalkosten sind im Vergleich zu den Betriebskosten jedoch wesentlich geringer. Zudem ist von geringen Refinanzierungszeiträumen auszugehen. Der (positive oder negative) Effekt einer regulatorischen Fehleinschätzung des angemessenen Zinssatzes wirkt sich nur in geringem Maße auf die von der jeweiligen Retail-minus-Marge determinierten Kostendeckung aus. Damit entstehen aus solchen

Fehleinschätzungen geringe Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit im jeweiligen Endkundenmarkt und damit auf die Anreize, entsprechende Vermarktung in einem (regulatorisch prä-determinierten) Open Access-Modell vorzunehmen. Die Toleranz gegenüber solchen Fehlern erster oder zweiter Ordnung, welche aufgrund der längeren Entscheidungszeiträume, der naturgemäß unvollständigen Informationen aller Beteiligten und des sich zwischenzeitlich verändernden Marktumfelds eher die Regel als die Ausnahme sind, ist somit wesentlich höher als bei Geschäftsmodellen, deren Gesamtkosten in hohem Maße von diesen Renditen (z.B. zur Deckung der Kapitalkosten) bestimmt werden.

ii. Ausbauendes Unternehmen

Für ausbauende Unternehmen ist die Erzielung einer angemessenen Rendite einschließlich des Risikozuschlages von entscheidender Bedeutung. Die langfristige Vorfinanzierung des Infrastrukturausbaus führt zu einem hohen zu finanzierenden Kapitalstock. Fehleinschätzungen (entweder im Unternehmen selbst oder durch regulatorische Vorgaben) über die Höhe der angemessenen Rendite führen durch den hohen Anteil von Kapitalkosten an den Gesamtkosten zu signifikanten Kostenunter- oder überdeckungen. Aus Sicht der ausbauenden Unternehmen gelingt es durch die beschränkten Preissetzungsspielräume nicht, regulatorisch oder unternehmerisch „positive“ Fehleinschätzungen und damit vergleichsweise höhere Endkundenpreise in dem Maße am Markt durchzusetzen, wie dies für Fehler in die andere Richtung (niedrigere Endkundenpreise durch niedrigere Vorleistungspreise) möglich ist. Im Ergebnis entsteht daraus eine Tendenz zu nicht ausreichend angemessenen Renditen auf das eingesetzte Kapital. Dies wird durch die von der BNetzA geführten Punkte zum WACC bestätigt. Dieser WAACC von 2,99% ist – wie oben ausgeführt – für ausbauende Unternehmen und deren Anforderungen nicht angemessen. Durch den beschriebenen Hebel über den großen Kapitalkostenanteil würde er bei regulatorischer Anwendung zu signifikanten Kostenunterdeckungen auf das bereits eingesetzte Kapital führen.

c) Investitionsanreize

Die Bundesnetzagentur hat verbunden mit Open Access und den von ihr zur Diskussion gestellten Entgeltprinzipien zur Recht auf das Ziel verwiesen, dass beim derzeitigen Ausbaustand in Deutschland die Investitionsbereitschaft auch privaten Kapitals notwendig ist.

Investitionsanreize in langfristige Investitionsgüter mit langer Nutzungsdauer, aber auch langer Kapitalbindung entstehen dann, wenn einerseits für die bereits getätigten Investitionen in solche Anlagegüter eine angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital einschl. der nötigen Risikoprämie beobachtet werden kann. Wie oben diskutiert, können wettbewerbliche Prozesse (z.B. aus dritten Infrastrukturen oder Open Access heraus) eine solche Rendite verringern. Das ist in einer Marktwirtschaft normal und wird durch die Risikoprämie abgebildet. In Netzindustrien ergibt sich jedoch auch eine starke Abhängigkeit der Rendite von administrativen Entscheidungen (z.B. über Zugangs- oder Vorleistungsentgeltentscheidungen) oder politischen Auflagen. Diese oder deren Möglichkeit beeinflussen die geforderten Risikoprämien und damit die Kapitalkosten direkt.

Der zweite Einflussfaktor auf künftige Investitionen leitet sich daher aus den künftigen Kapitalkosten ab. Neben dem allg. Zinsniveau basieren diese sehr stark auf den Erwartungen über das künftige Markt- und Ertragsumfeld. Hierbei spielen antizipierte (regulatorische) Risiken in der Zukunft sowie Erwartungen über das künftige Lösen von Wettbewerbsproblemen aus der Vergangenheit eine zentrale Rolle für die damit von Eigenkapital- und Fremdkapitalgebern geforderte Risikoprämie für neue Investitionen in diese Anlagegüter (hier Glasfaseranschlussnetze).

Der letzte Einflussfaktor bezieht sich auf die künftigen Gestehungskosten für weitere Sachanlagen. Sofern neben den Finanzierungskosten auch die Gestehungskosten (Bau- und Materialleistungen, Zeit- und Koordinierungs- sowie administrativer Aufwand) für vergleichbare Ausbaugebiete steigen, so sind entsprechend höhere Einnahmen zur Deckung dieser erhöhten Kosten (einschl. der angemessenen Rendite) erforderlich. Die entsprechende regulatorische Betrachtungsweise wird als vorwärtsgerichtete Betrachtung bezeichnet.

Aus den Entgeltprinzipien lässt sich derzeit nicht erkennen, wie die notwendig vorwärtsgerichtete Betrachtungsweise zur Sicherung von Investitionsanreizen in den Mechanismen verankert werden kann. Dass sie dort verankert werden muss, ist durch die signifikanten Steigerungen bei allen Kostenarten (Kapital- und Gestehungskosten) unvermeidlich. Der reine Verweis auf die „Verantwortung“ des ausbauenden Unternehmens und seine Endkundenpreisfestsetzung ist theoretischer Natur, sofern das ausbauende Unternehmen nicht seine Preise ohne korrespondierenden Einfluss auf die Mengen frei festlegen kann.

Für Open Access und die im Hintergrund „schwebende“ Perspektive regulatorischer Eingriffe ist das Ziel „Investitionsanreize“, bedingt durch die unterschiedlichen Einflussfaktoren, herausfordernd. Immerhin setzt die Bundesnetzagentur zu Recht beim ausbauenden Unternehmen und dessen Endkundenpreisen als Ausgangspunkt an. Das ist ein wichtiger und notwendiger Schritt. Hinreichend wird es für künftige Investitionsanreize jedoch erst dann sein, wenn die vorwärtsgerichtete Kostenbetrachtung in Endkunden- und korrespondierende Vorleistungsentgelte umgesetzt werden kann. Neben der faktischen und auch erlaubten Preissetzungsfreiheit gehören dazu auch entsprechende Anpassungsmöglichkeiten für diese Entgelte über die Zeit.

d) Penetrationserhöhung

Open Access gilt zu Recht als wichtiges Mittel für die Erhöhung der Penetration und damit Auslastung auf den Glasfaseranschlussnetzen. Open Access erschließt Endkundenpotentiale, welche vom ausbauenden Unternehmen z.B. aufgrund realer Wechselschwellen nicht erschlossen werden können. Zudem sorgt Open Access für Auswahlmöglichkeit auf dem Glasfasernetz, ohne die Effizienz- und Nachhaltigkeitsgewinne in Frage zu stellen.

Ein wettbewerbsfähiger Endkundenpreis ist für Vorleistungsnachfrager ein wichtiger Anreiz, um aktiv am Wettbewerbsgeschehen auf den einzelnen Glasfasernetzen teilnehmen zu können. Dies kann weitere Endnutzer zum Umstieg auf das Glasfasernetz bewegen. Der erstmalige Umstieg auf ein Glasfasernetz ist je nach örtlichen Gegebenheiten ggf. mit einem erhöhten Vertriebs- und Beratungsaufwand je Endnutzer verbunden.

Die Orientierungspunkte der BNetzA gehen in Anlehnung an die bisherigen Entgeltüberprüfungs-maßstäbe von einer pauschalen Betrachtung der Vertriebskosten als Teil der notwendigen Marge auf den Endkundenpreis aus. Für bestehende Netze (z.B. CuDA) hat diese pauschale Betrachtung keine negativen Auswirkungen.

Wenn dagegen, wie zum Beispiel in Glasfasernetzen, eine signifikante Penetrationserhöhung tendenziell mit höherem Vertriebs- und Beratungsaufwand für bisher noch nicht nachfragende, nun aber noch zu gewinnende Nutzereinhergeht, so können sich aus einer pauschalisierten Margenbetrachtung nachteilige Auswirkungen für die Penetrationserhöhung ergeben. Die Auswirkungen betreffen sowohl nachfragende Unternehmen wie auch das ausbauende anbietende Unternehmen selbst, wenn penetrationserhöhende, dafür jedoch eher vertriebskostensteigernde Maßnahmen ergriffen und refinanziert werden müssen.

Wenn sich ein Vermarktungspartner z.B. in der Vermarktung auf bereits existierende Glasfaseranschlüsse beschränkt (kein hoher Beratungsaufwand für Hausanschluss etc.), dann kann er einen daraus realisierten Vertriebskostenvorsprung für günstigere Endkundenpreise nutzen. Eine Penetrationserhöhung findet dann nicht in signifikantem Umfang statt. Aufwändige Vertriebsaktivitäten zur Erhöhung der Penetration durch Dritte sind dann wegen des gesunkenen Marktpreises ggf. unwirtschaftlich.

Das mit dem Open Access verbundene Ziel der Penetrationserhöhung spricht gegen eine pauschalisierte Margenbetrachtung als Guidance für freiwilligen OpenAccess und insb. für §22a TKG, wie sie die BNetzA in den Orientierungspunkten vorschlägt.

3. Grundlegende Einzelparameter

a) Preissetzungsmöglichkeiten des ausbauenden Unternehmens

Die BNetzA setzt in den Entgeltprinzipien eine Preissetzungsmacht des ausbauenden Unternehmens voraus. Diese Preissetzungsmacht ist konzeptionelle Voraussetzung, um daraus für eine angemessene Rendite auskömmliche Endkundenentgelte abzuleiten. Wie oben bereits dargelegt wurde, ist die Preissetzungsmacht nur formal und theoretisch gegeben, nicht jedoch in der Realität. Sobald Vorleistungsprodukte angeboten und für Markteintritt sorgen, verringert sich die Preissetzungsmacht nochmals durch die direkten Wettbewerbseffekte.

Die BNetzA unterscheidet in den Entgeltprinzipien hinsichtlich der Preissetzungsmacht nur zwischen den Szenarien „vor KGM“ und „nach KGM“. Allein diese Differenzierung zeigt jedoch auch nach Ansicht der BNetzA auf, dass zumindest **vor** einer KGM die Preissetzungsmacht der ausbauenden Netzbetreiber begrenzt ist. Diese Begrenzung kann dazu führen, dass die ausbauenden Netzbetreiber die Endkundenpreise nicht auf einem Niveau festsetzen können, welches für eine angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital notwendig wäre. Diese Endkundenpreise würden dann auch zu Vorleistungspreisen führen, die keine angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital erlaubten. Insofern ist auch aus diesem Grund davon auszugehen, dass die Endkundenpreise des ausbauenden Unternehmens ohne Anpassung **NICHT** als Ausgangspunkt für eine pauschalisierte Margenbetrachtung geeignet sind.

Aus den Entgeltprinzipien geht zudem nicht hervor, wie sich Marktdynamiken in der Preisfestsetzung abbilden lassen. Soll jede Endkundenpreisabsenkung oder -anhebung direkt oder mit einem vorher definierten Anpassungszeitraum auf die Vorleistungspreise durchschlagen (können)?

Die Unterscheidung zwischen vor KGM“ und „nach KGM“ ist dennoch sinnvoll, wenn auch nicht ausreichend. Die Situation vor und nach einer kommerziellen Netzöffnung unterscheidet sich ebenfalls und ist in der künftigen Diskussion mit Blick auf Preissetzungsmacht zu berücksichtigen.

i. Vor KGM

Im Zeitraum vor der Abschaltung des Kupfernetzes im Ausbaugebiet des hier betrachteten Zugangsanbieters wird seine Preissetzungsmacht durch die auf Basis CuDA realisierten Endkundenprodukte und deren Preisgestaltung (z.B. Commitment-Modell) effektiv begrenzt. Diese Begrenzung ist sehr wirkungsvoll, da für das CuDA-Netz – wenn überhaupt – nur geringe Kapitalkosten anfallen. Zugleich wird der Spielraum jedoch auch durch Endkundenangebote auf dritten Infrastrukturen wie Mobilfunk (FWA) und HFC-Netze begrenzt. Selbst wenn diese Angebote nicht direkt im relevanten Ausbaugebiet verfügbar sein sollten, üben sie durch ihre Existenz in benachbarten Regionen über den impliziten Yardstick-Ansatz der potentiellen Endkunden eine zusätzliche beschränkende Wirkung aus.

Die kommerzielle Netzöffnung sorgt in dieser Phase ebenfalls für eine begrenzende Wirkung. Eine durch Erreichen der Nachhaltigkeitsschwelle anstehende Kupfer-Glas-Migration sorgt zudem spätestens zu diesem Zeitpunkt für eine intensive Inanspruchnahme der Vorleistungen, so dass sich die effektive Preissetzungsmacht nochmals verringert.

ii. Nach KGM

Mit Abschluss einer Kupfer-Glas-Migration fällt die Begrenzung der Preissetzungsmacht im Gegensatz zur Darstellung der BNetzA nicht komplett fort. Auch nach einer KGM verbleiben die begrenzenden Einflüsse aus Mobilfunk und HFC, aus den bereits etablierten Vorleistungsbeziehungen sowie den mit Abschluss der KGM ggf. noch neu hinzutretenden.

b) Abbildbarkeit differenzierter Ausbaukosten (und der Ausbaukostensteigerungen – also Differenzierung über Raum und Zeit)

Die BNetzA legt zu Recht ihren Betrachtungen das differenzierte Ausbaubild in Deutschland zugrunde. Schon im eigenwirtschaftlichen Ausbau haben sich verschiedene Geschäftsmodelle mit unterschiedlichen Ausbaustrategien herausgebildet[1]. Dabei ist nicht nur eine regionale Diversifizierung erfolgt, die Unternehmen haben auch mit unterschiedlichen Flächendeckungsgraden gearbeitet. Unter einem Flächendeckungsgrad ist der ausgebaute Anteil am eigenwirtschaftlichen Potential eines bestimmten Gebiets zu verstehen.

Im Gegensatz zu einem monopolistischen Ansatz, wie ihn das alte CuDA-Netz und die sich daraus ergebende Entgeltregulierung auf Basis eines Durchschnittspreises verkörpert, wurden und werden in Deutschland unterschiedlich kostenintensive Ausbaugebiete durch verschiedene Unternehmen kommerziell erschlossen. Neben regionalen Kostenunterschieden (Bodenbeschaffenheit, Oberflächenmaterial und -beschaffenheit; Haushaltsdichte) ergeben sich auch durch den Flächendeckungsgrad unterschiedliche Durchschnittskosten (je höher Flächendeckung, desto höher der durchschnittliche CAPEX). Daraus ergibt sich die auch den Überlegungen der BNetzA zugrundeliegende Erkenntnis, dass bundesweit einheitliche Vorleistungspreise das Ziel von angemessener Rendite und Investitionsanreizen für weitere Investitionen nicht erfüllen können. Kostenintensivere Regionen bzw. ein flächendeckender Erstausbau werden durch eine solche Durchschnittsbildung kommerziell nicht mehr abbildbar und wären auf staatliche Ausbausubventionen angewiesen.

Neben den Kostenunterschieden in der Fläche (und über die Flächendeckung) ergeben sich auch – wie bereits oben dargestellt – Kostenunterschiede über die Zeit. Durch Kostensteigerungen bei den Inputfaktoren sind neue Ausbaugebiete ceteris paribus teurer zu erschließen.

Eine pauschalierte Margenbetrachtung sowohl als Guidance für freiwillige Verhandlungen wie auch als Hilfestellung im Rahmen eines § 22 TKG ist mit Blick auf die Abbildbarkeit differenzierter Ausbaukosten nicht gegeben. Dies soll mit Hilfe einer Modellrechnung mit den folgenden Annahmen erläutert werden:

- Preissetzungsfreiheit des ausbauenden Unternehmens;
- Durchschnittspreis mit gleichem Tier-Mix von Anbietern und Nachfragern
- Pauschalierte Marge von 32%
- Zwei ausbauende Unternehmen, die bis auf die Ausbaukosten identisch sind. Damit kann nicht darauf verwiesen werden, dass ein einzelnes Unternehmen mit unterschiedlichen Gebieten ja eine Durchschnittsbildung vornehmen könnte.

[1] Bericht zum Stand des Glasfaserausbaus in Deutschland

- Gleiche Endkunden- und Vorleistungsprodukte

Nach dem Ansatz der BNetzA würden erhöhte Ausbaukosten (durch mehr Flächendeckung, herausfordernde Bodenklassen, geringere Haushaltsdichte etc.) eines Gebietes durch einen höheren Endkundenpreis kompensiert. Ein höherer Endkundenpreis für das gleiche Produkt bedingt im pauschalierten Ansatz auch eine höhere absolute Marge für das nachfragende Unternehmen. Dessen absolute Kosten sind jedoch in beiden Szenarien gleich, da sie nicht messbar mit Haushaltsdichte oder Oberflächenbeschaffenheit korrelieren. Eine größere Flächendeckung im Ausbau würde tendenziell sogar die relativen Kosten senken, da das Kundenpotential je Ausbaugebiet größer ist. Daher ist die weitere Annahme gerechtfertigt, dass die absoluten Kosten für die Leistungserbringung des Vorleistungsnachfragers in beiden Szenarien annähernd gleich sind.

Der an sich begrüßenswerte Wunsch der BNetzA, über die Endkundenpreisflexibilität die unterschiedlichen Erstellungskosten von Infrastrukturen abzubilden, funktioniert nun nicht mehr, da die größere absolute Marge bei Gebieten/Ausbauern mit gerechtfertigt höheren Ausbaukosten den mit Wholesaleanschlüssen erzielten Kostendeckungsbeitrag nur unzureichend steigert. Es kommt durch die höhere absolute Marge ceteris paribus zu strukturellen Kostenunterdeckungen zuerst bei Wholesaleanschlüssen, später dann auch bei eigenen Endkundenanschlüssen.

Vereinfachte Beispielrechnung:

- Annahme 1: Endkundenpreis von 45€ ist kostendeckend für das aktuelle Ausbaugebiet.
- Annahme 2: Absolute Marge von € 14,40 (BNetzA Berechnung 32% von 45€) ist für die von Vorleistungsnachfrager zu erbringenden Leistungen gerechtfertigt und führt zu einem nachhaltig wettbewerbsfähigen Marktumfeld.
- Der Vorleistungspreis beträgt dann 30,60€; ebenfalls annahmegemäß kostendeckend
- Annahme 3: Höhere Ausbaukosten in einem wirtschaftlich anspruchsvolleren Gebiet (oder größere Flächendeckung). Im Vergleich zu Annahme 1 werden 5€ pro Monat/Anschluss mehr zur Kostendeckung benötigt.
  Endkundenpreis von Anbieter 2 nach Entgeltprinzipien BNetzA 50€.
- Absolute Marge des Vorleistungsnachfragers hier 16€ (32% von 50€) mit korrespondierendem Vorleistungspreis von 34€.
  Es entstehen zwei Effekte im anspruchsvolleren Ausbaugebiet bei Anbieter 2:
  - Vorleistungsnachfrager verfügt absolut über 1,60€ mehr Marge. Es entsteht auf seiner Seite eine Kostenüberdeckung. Vorleistungsnachfrager verfügt über einen Preisanpassungsspielraum von € 1,60 / Anschluss. Diesen kann er z.B. für eine Absenkung des eigenen Endkundenpreises auf 48,4€ nutzen.
    Der niedrigere Endkundenpreis für gleiche Leistung führt ohne Preisanpassungsmaßnahmen des ausbauenden Unternehmens zu einer Kundenabwanderung.
  - Gemäß Annahme 3 benötigt Anbieter 2 einen Vorleistungspreis von 35,60€ zur Kostendeckung. Der erzielte Vorleistungspreis beträgt jedoch nur 34€.
    Jeder Vorleistungsanschluss impliziert damit eine Kostenunterdeckung mit Blick auf die netzrelevanten Gesamtkosten von 1,60€.
- Beide negativen Kostendeckungseffekte verstärken sich aus Sicht des Anbieters 2 noch durch die Kundenabwanderung zu den Vorleistungsnachfragern. Der Anteil von Anschlüssen mit vollem Deckungsbeitrag sinkt. Endkundenpreismaßnahmen des Anbieters würden auch für die eigenen Endkundenprodukte keine volle Kostendeckung sicherstellen, zudem kämen durch den pauschalierten Margenansatz nochmals verringerte Vorleistungsentgelte. Eine angemessene

Verzinsung des eingesetzten Kapitals ist damit nicht mehr möglich.

- Der Ansatz der BNetzA über einen fixen und einen variablen (Margen-)Bestandteil bietet unter diesem Aspekt eine etwas geeignetere Berechnungsmethode. In der fiktiven Modellrechnung würde sich die Kostenunterdeckung aus den Vorleistungsentgelten für Anbieter 2 auf 1 € reduzieren. Erst bei „fixen" Vorleistungsentgelten würde die Kostenunterdeckung verschwinden.

Der pauschalierte Margenansatz ist in einer einfachen Ausgestaltung nicht geeignet, gerechtfertigte Ausbaukostenunterschiede für die ausbauenden Anbieter vollständig abzudecken. Dies gilt sowohl für regional bedingte Kostenunterschiede, Investitionsmodelle mit höherem Flächendeckungsgrad wie auch für die Abbildung von über die Zeit steigenden Ausbaukosten (= verringerte Investitionsanreize).

c) Nachbildbarkeit im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit

Als rein beschreibende Einordnung ist die Orientierung an der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit im Grundsatz positiv zu sehen. Der Nachbildbarkeitsansatzes in der klassischen Form, wie in die Bundesnetzagentur ihn z.B. in der Regulierungsverfügung BK 3-19/020 für das marktmächtige Unternehmen genutzt hat, muss dagegen umfangreich an die veränderten Bedingungen angepasst werden. Dazu wurde oben bereits entsprechend ausgeführt und das Konzept eines wettbewerbsfähigen Endkundenpreises erläutert. Wettbewerbsäquivalenz herzustellen und zu sichern, bedeutet unter den heutigen Marktgegebenheiten nicht notwendig „Preisgleichheit".

Endkundenpreisgleichheit als implizites Ziel der Nachbildbarkeit führt in Situationen mit umgedrehter Markt- und Markenmacht zu negativen Ergebnissen. So wie symmetrische Regulierung im Ganzen mit einem SMP-Unternehmen als Begünstigtem zu einer Verstärkung von dessen Marktmacht führt, führt auch symmetrisches Zielpricing (über das Konzept der Nachbildbarkeit) u.U. zum selben negativen Ergebnis für die anbietenden Unternehmen.

So kann man sich hier die Frage stellen: Wie muss der jeweilige Preis für das gleiche Produkt sein, um eine Wettbewerbsgleichheit auf dem Endkundenmarkt zwischen dem Zugangsnachfrager und dem Zugangsanbieter zu ermöglichen? Je nach Markenstärke, Bindung durch Bündelung etc. führen erst unterschiedliche Endkundenpreise für das gleiche Produkt zu einer "Wettbewerbsgleichheit". Gerade mit Blick auf den Vorleistungsbezug durch marktmächtige Unternehmen führt "Nachbildbarkeit" in Form von Preisgleichheit für das anbietende kleinere Unternehmen ggf. zu negativen Entwicklungen.

Die Ableitung eines Vorleistungsentgelts aus Endkundenpreisen des anbietenden Unternehmens sehen wir daher in einer pauschalen Form kritisch. Ein entsprechender Abschlag auf die jeweiligen Endkundenpreise ist nur dann sachgerecht, wenn ein Referenzpreis tatsächlich marktüblich und nachhaltig ist sowie nicht zu unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit führt. Niedrige Aktionspreise, Neukundenrabatte oder gebündelte Produkte dürfen nicht ohne Weiteres als dauerhafter Maßstab für das Vorleistungsentgelt dienen.

Ein pauschaler Ansatz einschl. der Veröffentlichung statistisch abgeleiteter Werte springt noch aus einem anderen Grund zu kurz. Je nach Vermarktungsmix (= Gewichtung der verschiedenen Endkundenprodukte in aktueller Vermarktung und Bestand) ergeben sich aus Sicht unterschiedlicher Vorleistungsnachfrager wie auch aus Sicht des Vorleistungsanbieters unterschiedliche Durchschnittswerte für Wholesalemargen bzw. Endkundenpreise. Diese Faktoren stehen z.B. außerhalb des Verantwortungsbereichs des Vorleistungsanbieters.

d) Berücksichtigung von Rabatt-/Risikoteilungsmodellen

Im Markt bestehen unterschiedliche Vorleistungspreismodelle, sowohl beim marktmächtigen Unternehmen wie auch auf kommerzieller Basis. Neben der Einzelabnahme werden Vereinbarungen mit Mindestabnahmemengen oder sonstigen Formen der Risikoübernahme durch den Zugangsnachfrager genutzt. Solche Commitment-Vereinbarungen (quantitative & qualitative) sind wesentliche Instrumente der Preis- und Wettbewerbspolitik zur Sicherung

- einer wirtschaftlichen Vertragsgestaltung (Set-up Kosten vs. Mindestvolumina) und
- einer fairen Preisgestaltung (z.B. bei regional stark unterschiedlichen Ausbaukosten bei nationalem Pricing).

Sie gehen somit über die in dem Papier beschriebene Funktion der Risikoteilung hinaus. Wir begrüßen grundsätzlich die Berücksichtigung solcher Risikoteilungs- und Rabattmodelle in den Entgeltprinzipien.

Insbesondere muss berücksichtigt werden, ob ein Entgelt mit einer verbindlichen Abnahmeverpflichtung oder entsprechenden realen Mengen, einer Risikoübernahme oder anderen Parametern verknüpft ist. Ein isolierter Vergleich monatlicher Entgelte kann die wirtschaftliche Belastung und Risikoverteilung unvollständig abbilden. So kann ein Endkundenentgelt, welches auf Basis großer Abnahmemengen oder entsprechender Risikoübernahmen (z.B. Mindestquote Vermarktung) gebildet worden ist, nicht zur Bestimmung von Vorleistungsentgelten für Einzelabnahmen herangezogen werden.

e) Produktbündel

In der grundlegenden Konzipierung der Entgeltprinzipien bilden Endkundenpreise des ausbauenden Unternehmens den Ausgangspunkt. Für die Erreichung der verschiedenen Ziele ist es entscheidend, ob die herangezogenen Endkundenpreise und die daraus abgeleiteten Vergleichswerte die tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen angemessen abbilden. Im Gegensatz zur von der BNetzA vertretenen Auffassung kommt dabei den Produktbündeln eine immer stärkere Bedeutung zu.

Bestimmte Anbieter können Glasfaseranschlüsse gegebenenfalls mit weiteren Leistungen, etwa Medienangeboten oder Mobilfunkdienstleistungen, bündeln. Ausbauende Netzbetreiber verfügen nicht zwangsläufig über Zugang zu vergleichbaren Angeboten, insbesondere zu vergleichbaren wirtschaftlichen Bedingungen. Daraus entstehen bei sonstiger Endkundenpreisgleichheit Wettbewerbsvorteile, die sich auf den oben bestimmten wettbewerbsfähigen Endkundenpreis auswirken.

Wenn ein Bündelprodukt für Endnutzer einen messbaren (kommerziellen) Mehrwert bietet, der über die Kombination der jeweiligen Einzelleistungen hinausgeht, so kann der Endkundenpreis des anbietenden Unternehmens nicht mehr als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Leistungs- und damit Preisbestandteile müssen nachvollziehbar zugeordnet werden, damit keine künstliche Margenverengung zu Lasten des ausbauenden Unternehmens entsteht.

f) Wholesale-only

Geschäfts- und Ausbaumodelle auf Basis von Wholesale-only stellen in dem von der BNetzA skizzierten System zu Recht eine Herausforderung dar. Sofern diese Netzbetreiber keine Endkundenanbieter im Konzern oder als verbundenes Unternehmen besitzen, fällt ein Endkundenpreis als Basis für eine – wie auch immer geartete – Replizierbarkeitsbetrachtung aus.

Auf der anderen Seite wirken sich regulatorische Fehlerquellen bei der Margenberechnung, von denen im

Zuge der bisherigen Diskussion bereits einige identifiziert wurden, bei diesem Geschäftsmodell mangels Ansatzpunktes für eine solche Berechnung nicht aus.

Abhilfe könnte hier auf der einen Seite das von Prof. Wambach im Rahmen eines Gutachtens für den VATM[2] entwickelte Konzept der Yardstick-Regulierung schaffen. Für solche Wholesale-only-Modelle wären dann Vorleistungsentgelte ähnlich gelagerter integrierter Netzbetreiber zu untersuchen. Inwiefern dies gerade mit Blick auf die unternehmensspezifischen Ausbaubedingungen die Sicherstellung einer angemessenen Verzinsung und weitergehende Investitionsanreize ermöglicht, muss gerade vor dem Hintergrund der Informationsasymmetrien genauer untersucht werden.

Gerade für Wholesale-only-Anbieter verengt sich der Zielkatalog von Open Access stark auf die Ziele „Angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals", „Investitionsanreize" und ggf. noch „Penetrationserhöhung". Das Wettbewerbsziel im Endkundenmarkt ist bei diesem Ansatz sozusagen eingebaut und muss nicht weiter berücksichtigt werden. Daher könnte es überlegenswert sein, für Wholesale-only auch wieder den Ansatz der Rate-of-return-Regulierung aus der Energiewirtschaft in die Überlegungen mit einbeziehen. Bei diesem Ansatz ist die angemessene Verzinsung sozusagen eingebaut, zudem würde sich eine regulatorische Überprüfung auf die Finanzkennzahlen beschränken können.

Fazit

Die Orientierungspunkte der Bundesnetzagentur zu Entgeltprinzipien zeigen bei genauerer Betrachtung auf, dass die deutsche Marktsituation in ihrer Vielfalt neue Ansätze und mehr Nachdenken erfordert. Das einfache Überstülpen von Ansätzen aus der Marktmachtregulierung (wie einfache „Replizierbarkeit") führt nicht zum Ziel, sondern zu Investitionszurückhaltung und unnötigen Wohlfahrtverlusten. Regulierungswissenschaften, Industrie und Politik müssen sich mit den oben skizzierten Fragestellungen intensiver auseinandersetzen, um die richtigen Rahmenbedingungen für regulatorische Aufsicht zu schaffen. Vielfalt in Angebot und Nachfrage im deutschen Glasfasermarkt gilt es nicht nur zu erhalten, sondern positiv für das eigentliche Zeil einer modernen, effizient genutzten Glasfaserinfrastruktur zu fördern. Die Orientierungspunkte gehen in diesem Punkt nur einen ersten, aber dennoch wichtigen Schritt, in dem sie Wettbewerb und Investitionserfordernisse gleichwertig zugrunde legen. Wie das einfache Replizierbarkeitsmodell anzupassen ist, um beide Ziele erreichen zu können, müssen künftige Diskussionen aufzeigen.

[2] ZEW Projektbericht_Vorlage_02-2024.indd