Stadtwerke Lübeck digital

Briefpost an: Stadtwerke Lübeck Digital • 23533 Lübeck

[redacted]

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 110
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
per E-Mail: 110-postfach@bnetza.de

Stellungnahme zum Konsultationspapier „Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote" der Bundesnetzagentur vom September 2026

(Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Konsultationspapier zu Entgeltprinzipien und -maßstäben für Open-Access-Vorleistungsangebote. Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesnetzagentur mit dem vorliegenden Papier einen Diskussionsprozess zu einer Frage initiiert, die für das Gelingen des Technologiewechsels von Kupfer auf Glas zentral ist, bislang aber marktseitig nicht abschließend beantwortet werden konnte. Nachfolgend machen wir von der Stellungnahmemöglichkeit gerne Gebrauch.

A. Unternehmensdarstellung

Die Stadtwerke Lübeck Digital GmbH ist ein kommunales Unternehmen und errichtet sowie betreibt in der Hansestadt Lübeck Telekommunikationsnetze. Als lokale Infrastrukturanbieterin stellen Investitionen in den Ausbau der Versorgungsnetzinfrastruktur und in diesem Zusammenhang die Realisierung einer Vielzahl von Tiefbauprojekten Teile unseres täglichen Geschäfts dar. Nur durch nachhaltige Investitionen können wir auch den künftigen Ansprüchen an eine moderne und intelligente Netzinfrastruktur gerecht werden. Von dem Konsultationspapier sind wir unmittelbar betroffen, weil wir

- eigene Glasfasernetze errichten und betreiben und hierfür offene Vorleistungsangebote als Ergänzung des eigenen Endkundengeschäfts prüfen oder bereits umsetzen
- zukünftig teilweise als vorleistungsnachfragender Diensteanbieter auf Open-Access-Zugang zu Netzen Dritter angewiesen sind

B. Stellungnahme

Wir begrüßen vorab ausdrücklich die regulatorische Grundhaltung des Konsultationspapiers, soweit die Aushandlung von Open-Access-Entgelten eine Frage der zivilrechtlich verankerten Vertragsfreiheit bleibt und durch das Papier keinerlei regulatorische Vorfestlegungen im Hinblick auf Open-Access-Entgelte außerhalb des geförderten Breitbandausbaus erfolgen.
Der investitionsfreundliche „Top-down-Ansatz", der an den beobachtbaren Endkundenpreisen ansetzt und die Refinanzierung der Investitionen nicht beschränkt, verdient grundsätzlich Zustimmung. Er vermeidet die stark annahmegetriebene und für Dritte kaum überprüfbare Bottom-up-Kalkulation heterogener regionaler Ausbauprojekte und erhält regionale Preis- und Kostendifferenzen. Auch die Feststellung, dass die Orientierungspunkte in keinem Zusammenhang mit den Preis-Kosten-Scheren- und Nachbildbarkeitsprüfungen nach §§ 37 ff. TKG stehen und für Verfahren nach § 22 TKG nicht bindend sind, ist zutreffend und wichtig.
Gleichwohl sehen wir Anpassungs- und Präzisierungsbedarf. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach § 22a TKG-E Verhandlungen über den Zugang zu Glasfasernetzen durch die Veröffentlichung angemessener Zugangsbedingungen gefördert und strittige Zugangsbedingungen im Streitfall verbindlich angeordnet werden können, ist nicht auszuschließen, dass die hier konsultierten Orientierungspunkte faktisch als Referenzpunkt in künftige Verfahren einfließen. Umso mehr ist es geboten, dass die Orientierungspunkte die Realität regionaler und kommunaler Ausbauvorhaben präzise abbilden und keine Referenzentgelte für die Zukunft festschreiben. Es muss insbesondere klar sein, dass die Besonderheiten des regionalen Falles und der lokalen Investitionshistorie ausreichend in den Open-Access-Entgelten berücksichtigt werden können: Open Access darf nicht dazu führen, dass die ausbauenden Unternehmen und deren Investoren einen unverhältnismäßig hohen Teil der Wertschöpfung an Diensteanbieter abgeben müssen. Der Umfang der zu berücksichtigenden Marge spielt dabei stets eine besondere Rolle und sollte nicht generalisiert werden.

I. Zur Datengrundlage der Orientierungspunkte

Die hergeleiteten Margen von 32 Prozent (bandbreitenübergreifender Portfolioansatz) bzw. 5 Euro zzgl. 20 Prozent des effektiven Endkundenpreises (bandbreitenscharfe Betrachtung) beruhen auf einer schmalen Datenbasis: 29 verwertbare freiwillige Layer 2-Vertragsbeziehungen zwischen 21 Vorleistungsanbietern und 18 Drittanbietern aus der Entgeltermittlung für geförderte Glasfasernetze sowie einer WIK-Endkundenpreiserhebung (Februar 2026, 28 Unternehmen).
Es ist zu hinterfragen, ob diese Datenbasis die heterogenen Kosten- und Nachfragestrukturen des deutschen Glasfaserausbaus hinreichend repräsentativ abbildet. Hinzukommt, dass das zugrunde gelegte Endkundenpreisniveau überwiegend auf Verträgen ab dem Jahr 2020 beruht und damit eine marktseitig spürbare Kosteninflation im Tiefbau und auf Vordienstleisterebene nur unvollständig widerspiegelt. Zudem wurde bei der Endkundenpreiserhebung allein der Online-Vertrieb der Unternehmen erfasst. Preise aus Vergleichsportalen und anderen

Vertriebskanälen flossen nicht ein. Für kommunale und regionale Anbieter, die auch über eigene Vertriebsstrukturen und Marketplace-Angebote vermarkten, wird das relevante Preisniveau dadurch systematisch unterschätzt bzw. verzerrt.
Wir regen ausdrücklich an, die Datenbasis vor etwaiger Fortschreibung des Papiers zu verbreitern, zeitlich zu aktualisieren und um weitere Vertriebskanäle zu ergänzen. Anderenfalls droht, dass Investitions- und Kostenunterschiede zwischen dicht besiedelten Ausbaugebieten und strukturell anspruchsvollen Gebieten nivelliert werden und eine Vereinheitlichung von Preisen und Margen auf Bundesebene forciert wird. Das darf mitnichten geschehen. Gerade im ländlichen Raum können Hausanschlussquoten und Ausbauquoten enorme Unterschiede zu Ballungsgebieten aufweisen, gleiches gilt für die verfügbaren Tiefbaukapazitäten und -qualitäten, die teilweise die Wirtschaftlichkeit von Ausbauprojekten gefährden.

II. Zur methodischen Konzeption (Nachbildbarkeit und Effizienzmaßstab)

Dem Nachbildbarkeitsansatz als solchem ist zuzustimmen. Wir unterstützen auch die Entscheidung, im Open-Access-Bereich – anders als bei der Nachbildbarkeitsprüfung gegenüber marktmächtigen Unternehmen – am Regelfall des „equally efficient" Nachfragers festzuhalten und keine Adjustierungen der nachgelagerten Kosten vorzunehmen. Klarstellend ist gleichwohl wünschenswert, dass auch die ausbauenden Unternehmen im Rahmen der „intern = extern"-Logik die Nachbildung durch ein eigenes Retailprodukt nur unter Heranziehung seiner tatsächlichen, nicht einer idealisierten Effizienz unterstellten nachgelagerten Kostenstruktur zu Grunde legt. Die Annahmen zur Ermittlung effektiver Endkundenpreise (Kundenverweildauer von 60 Monaten und kalkulatorischer Zinssatz von 2,99 Prozent) sind für regionale Netzbetreiber mit von der Bundessituation abweichender Churn-Realität und angesichts zwischenzeitlich veränderter Kapitalkosten nicht unkritisch – unsere Kundenverweildauer beträgt beispielsweise nur durchschnittlich 25 Monate. Eine Sensitivitätsbetrachtung oder zumindest stärkere Flexibilisierung dieser Parameter würde die Praxistauglichkeit erhöhen.
Für die Unterschiede in der Betreiberlandschaft ist daher eine explizite Berücksichtigung von Skaleneffekten wie auch die Anerkennung höherer Margen bei kleineren oder regionalen Netzen von hoher Bedeutung.

III. Zur Höhe der Orientierungspunkte

In der Verhandlungspraxis ist zu befürchten, dass die Orientierungspunkte ungeachtet ihres ausdrücklich unverbindlichen Charakters faktisch als Obergrenze für Vorleistungsentgelte herangezogen werden, etwa wenn die ausbauende Seite die Margen als Anker für die eigene Position nutzt, während eine tatsächlich unabhängige Prüfung der Nachbildungsfähigkeit im Einzelfall unterbleibt. Ob die Margen von 32 Prozent bzw. 5 Euro zzgl. 20 Prozent angemessen ist, hängt maßgeblich von der konkreten nachgelagerten Kostenstruktur des jeweiligen Nachfragers ab. So werden Diensteanbieter mit geringerem Skalierungsniveau als bundesweit agierende Wettbewerber bei diesen Sätzen ggf. nicht nachbildungsfähig sein. Umgekehrt können zu hohe Margenvorgaben insbesondere bei ausbauenden Unternehmen mit geringeren Kundenverweildauern die Refinanzierung der getätigten Netzausbauinvestitionen erschweren und damit letztlich auch die wirtschaftlichen

Voraussetzungen für einen nachhaltigen und flächendeckenden Glasfaserausbau beeinträchtigen.
Die Orientierungspunkte sollten daher ausdrücklich als widerlegbare, nicht abschließende Ausgangswerte ausgestaltet werden. Ihre Anwendung darf weder eine einzelfallbezogene Prüfung der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit ersetzen noch zu einer faktischen Obergrenze für vertraglich vereinbarte Vorleistungsentgelte führen. Vielmehr sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen auf beide Marktseiten angemessen berücksichtigt werden. Abweichungen müssen insbesondere dann möglich sein, wenn nachgelagerte Kosten, regionale Nachfragebedingungen, Absatzvolumina, Portfoliostrukturen, Vertriebsmodelle oder die Refinanzierungsbedingungen des konkreten Ausbauvorhabens von den zugrunde gelegten Annahmen abweichen. Die Darlegung und Berücksichtigung solcher Abweichungen sollte anhand transparenter und nachvollziehbarer Kriterien erfolgen.

IV. Zu Wholesale-only-Betreibern und Plattformen

Für die kommunale Netzwirtschaft ist der Exkurs zu Wholesale-only-Betreibern von besonderer Bedeutung. Der vorgeschlagene Rückgriff auf ein marktübliches Endkundenpreisniveau vergleichbarer Regionen ist ein pragmatischer Ausgangspunkt. Er bedarf jedoch näherer methodischer Konturierung (Regionenauswahl, Referenzzeitraum, Reaktionsmöglichkeiten bei atypischen Vergleichsregionen). Zu Recht sieht das Papier, dass die mit einem verbundenen vertikal integrierten Anbieter vereinbarten Konditionen aus dem Diskriminierungsfreiheitsgebot heraus grundsätzlich auch anderen Nachfragern angeboten werden müssen. Diese Klarstellung ist für den tatsächlich gelebten Open Access vielerorts der zentrale Hebel. Das für Open-Access-Plattformen erkannte Potenzial, Transaktionskosten zu senken und Vorleistungsgeschäfte zu skalieren, teilen wir. Kleineren Netzbetreibern eröffnen sich hier Wege zu einem Vorleistungsangebot ohne eigene Wholesale-Abteilung. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir ausdrücklich, dass höhere, plattformbedingte Margen anerkannt werden können.
Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Kosten nicht strukturell auf die eines vertikal integrierten Geschäftsmodells zugeschnitten werden.

V. Fazit und Ausblick

Das Konsultationspapier ist insgesamt positiv aufzunehmen: Es überzieht die Preisbildung für freiwilligen Open Access nicht regulierend, respektiert die Vertragsfreiheit und gibt den Marktteilnehmern Orientierung für Verhandlungen auf Augenhöhe. Es darf aber nicht dazu führen, dass kleinere oder regionale Netzbetreiber dadurch unter Verhandlungsdruck bei bundesweiten Zugangsnachfragern geraten.
Die Bundesnetzagentur sollte daher vermeiden, durch die Orientierungspunkte unbeabsichtigt eine faktische Preisregulierung im Bereich freiwilliger Open-Access-Vereinbarungen zu etablieren. Gerade Stadtwerke und regionale Netzbetreiber tragen die Risiken der Vorfinanzierung, der Vermarktung und einer teilweise unsicheren Anschlussnachfrage. Sie bauen zudem Netze vielfach dort aus, wo die

Wirtschaftlichkeit ohnehin herausfordernd ist, meist vorwiegend aus struktur- und standortpolitischen Gründen.
Die Festlegung bundesweit einheitlicher Maßstäbe wird den unterschiedlichen Kostenstrukturen, Geschäftsmodellen und Ausbaugegebenheiten nicht gerecht. Erforderlich bleibt vielmehr ein hinreichender Spielraum für individuell verhandelte Entgelte, die den konkreten Investitions- und Risikoprofilen der jeweiligen Netze Rechnung tragen.
Damit die Orientierungspunkte dieses Potenzial entfalten können, sollten die Datengrundlage verbreitert und aktualisiert, die Parametrisierung flexibilisiert und der Charakter widerlegbarer Ausgangswerte klar herausgestellt werden.
Schließlich sollte sich die Diskussion um Open-Access-Entgelte nicht auf starre Margenrelationen beschränken. In anderen regulierten Infrastruktursektoren werden Investitionsrisiken, Effizienzgesichtspunkte und Qualitätsparameter regelmäßig berücksichtigt. Die Bundesnetzagentur sollte daher prüfen, ob differenziertere Ansätze, etwa unter Berücksichtigung regionaler Investitionsrisiken oder qualitativer Leistungsmerkmale besser geeignet sind, die Ziele von Open Access und Investitionsanreizen miteinander in Einklang zu bringen. Beispielsweise könnte auch geprüft werden, ob für neu errichtete Glasfasernetze zeitlich differenzierte Refinanzierungsansätze sachgerecht sein können. Gerade in den ersten Betriebsjahren tragen Infrastrukturinvestoren erhebliche Vorfinanzierungs- und Nachfragerisiken.

Wir stehen für eine vertiefende Diskussion der vorstehenden Punkte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Stadtwerke Lübeck Digital GmbH

[redacted]