Telefónica Germany GmbH & Co. OHG Georg-Brauchle-Ring 50 80992 München

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Im Tulpenfeld 4
53113 Bonn

16. November 2026

- Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -

Konsultation zu den Orientierungspunkten für Open-Access-Entgelte auf Glasfasernetzen

Sehr geehrte Frau Schölzel,
sehr geehrte Damen und Herren,

Telefónica Deutschland möchte im Folgenden Stellung zu dem Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur bezüglich der Orientierungspunkten für Open-Access-Entgelte auf Glasfasernetzen beziehen.

I. Zusammenfassung der Position

Telefónica teilt das Ziel, freiwillige Open-Access-Verhandlungen zu erleichtern und die wirtschaftliche Nachbildbarkeit von Endkundenangeboten sicherzustellen. Das Orientierungspapier birgt jedoch das erhebliche Risiko, über seine ausdrücklich unverbindliche Funktion hinaus einen faktischen Marktstandard für die Entgeltbestimmung zu schaffen. Es ist zu erwarten, dass sich zahlreiche Anbieter in Verhandlungen auf die veröffentlichten Eckwerte berufen. Die Orientierungspunkte können dadurch wie eine „gläserne Decke“ wirken, die bessere, abweichende oder stärker nachfrageorientierte Entgeltbedingungen faktisch begrenzt. Dies kann die Verhandlungsbereitschaft schwächen und dem Open-Access-Markt Dynamik und Flexibilität entziehen. Besonders kritisch sind der faktisch nahegelegte Retail-Minus-Abschlag von durchschnittlich 32 Prozent für Layer-2-Zugänge und hiermit verbunden die Behandlung zentraler Berechnungsparameter als feste Größen, obwohl insbesondere die Bemessung der Aggregationsebene, der Warenkorbbildung und des Kalkulationszeitraums zwischen Marktteilnehmern und Fachexperten umstritten sind. Der auf dieser Basis ermittelte Abschlag von 32% ist deutlich zu niedrig. Telefónica fordert daher einen ausdrücklich neutralen Charakter der Orientierungspunkte, flexible Parameter, Sensitivitätsberechnungen und die Ausweisung einer belastbaren Bandbreite anstelle eines einzelnen Richtwerts.

USt-IdNr. DE 811 889 638. Amtsgericht München HRA 70343. Gesellschafter: Telefónica Germany Management GmbH, Sitz in München, Amtsgericht München HRB 109061, und Telefónica Deutschland Holding AG, Sitz in München, Amtsgericht München HRB 201055. WEEE-Reg.-Nr. DE 10160685.
Geschäftsführung und Vorstand beider Gesellschafter: Santiago Argelich Hesse (Vorsitzender), Valentina Daiber, Nicole Gerhardt, Andreas Laukenmann, Alfons Lösing, Mallik Rao, Markus Rolle. Vorsitzender des Aufsichtsrates der Telefónica Deutschland Holding AG: Peter Löscher.

II. Risiko eines faktischen Marktstandards und Vorrang freier Verhandlungen

Die Bundesnetzagentur verfolgt mit den Orientierungspunkten das Ziel, durch Eckdaten aus einer Retail-Minus-Analyse die Verhandlung und Einigung über Vorleistungsentgelte zu erleichtern und dadurch die Verbreitung von Open Access voranzutreiben. Telefónica spricht sich diesbezüglich klar für den Vorrang frei ausgehandelter Entgelte aus. Das Papier stellt diesen Grundsatz ebenfalls voran, jedoch berücksichtigt es nicht hinreichend die gegenläufige Wirkung, die von veröffentlichten Eckwerten ausgehen kann. Auch ohne rechtliche Bindungswirkung können sich die Ergebnisse der Orientierungspunkte in der Verhandlungspraxis als faktischer Referenz- und Rechtfertigungsstandard verfestigen. Ein solcher quasi-verbindlicher Referenzrahmen kann die Ausverhandlung marktgerechter Entgelte erschweren. Glasfasernetzbetreiber könnten die Orientierungspunkte als Begründung dafür nutzen, an wenig attraktiven Preisvorstellungen festzuhalten und günstigere oder anders strukturierte Entgeltmodelle auszuschließen. Die Orientierungspunkte drohen in solchen Fällen nicht als Verhandlungshilfe, sondern als „gläserne Decke“ zu wirken. Übliche Verhandlungsmechanismen, in denen Volumen, Laufzeit, Risikoteilung, regionale Besonderheiten, Leistungsumfang und andere kommerzielle Faktoren in ein Gesamtpaket einfließen, würden gebremst.

Telefónica hat daher die Sorge, dass die Verhandlungsbereitschaft über Entgeltkonditionen insgesamt abnimmt und der Open-Access-Markt an Dynamik und Flexibilität verliert. Die Orientierungspunkte müssen ausdrücklich klarstellen, dass sie weder einen Marktstandard noch eine Ober- oder Untergrenze begründen. Unterschiedliche Entgeltbedingungen bleiben sachgerecht und erforderlich, wenn sie auf Unterschieden der Kooperationen und Kooperationspartner beruhen. Einzelabnahme- und Risikoteilungsmodelle, Vertragslaufzeiten, Abnahmevolumina, Ausbau- und Vermarktungsrisiken sowie die technische Ausgestaltung der Vorleistung rechtfertigen differenzierte Konditionen. Gerade diese Differenzierung ist Voraussetzung für nachfrageorientierte und marktfähige Open-Access-Angebote.

III. Zur wettbewerblichen Ausgangslage: Bedeutung der Glasfasernetze als faktische Bottleneck-Infrastruktur

Faire Wettbewerbsbedingungen müssen vor allem im Hinblick auf den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt sichergestellt werden. Dem wird das Orientierungspapier grundsätzlich gerecht: Es nimmt vor allem den Wettbewerb auf dem Absatzmarkt für Endkundenanschlüsse in den Blickpunkt, konkret das Wettbewerbsverhältnis zwischen den Glasfasernetzbetreibern selbst und den Anbietern, die Vorleistungen auf den Netzen der Glasfasernetzbetreiber einkaufen. Diese Fokussierung ist aus Sicht von Telefónica richtig gewählt. Das Glasfasernetz des jeweiligen Betreibers stellt nicht selten eine alternativlose Infrastruktur für die Realisierung von Gigabitanschlüssen dar. Das Papier selbst geht davon aus, dass der initiale Glasfaserausbau eines Netzbetreibers regelmäßig nicht dupliziert wird und in diesen Fällen von einer Bottleneck-Eigenschaft des Glasfasernetzes auszugehen ist; viele Regionen werden perspektivisch über nur eine einzige Glasfaserinfrastruktur verfügen. Vor diesem Hintergrund kommt dem Glasfasernetz eine ähnliche Bedeutung wie der einer Essential Facility zu, auch wenn für den jeweiligen Glasfasernetzbetreiber keine beträchtliche Marktmacht festgestellt worden ist. Nur ein Vorleistungszugang für Drittanbieter zu dieser Infrastruktur zu fairen Bedingungen kann die Erreichbarkeit dieser Gebiete für andere Telekommunikationsunternehmen und die Wahlfreiheit der Endkundinnen und Endkunden zwischen mehr als einem Anbieter gewährleisten. Die Verbraucherinnen und Verbraucher

haben zu Recht die Erwartung, dass die auf dem Kupfernetz der Telekom bestehende Anbieterwahlfreiheit auf Glasfasernetzen fortbesteht. Auch ist der Dienstewettbewerb eine wesentliche Voraussetzung für den Technologiewechsel von Kupfer auf Glas.

Anders als beispielsweise in dem wettbewerblich geprägten Mobilfunkmarkt unterscheidet sich die Situation auf dem Markt für Glasfaseranschlüsse, gerade auch in Anbetracht einer zukünftigen Abschaltung des Kupfernetzes. Im Mobilfunkmarkt sind die Marktanteile gleichmäßiger verteilt als im Markt für Festnetzanschlüsse. Hinzu kommt, dass bereits heute die Situation besteht, dass entweder die Telekom oder ein alternativer Glasfasernetzbetreiber ein Glasfasernetz errichtet haben, das Bestehen zweier parallel vorhandener Glasfasernetze aber ein Ausnahmefall ist. Wenn in Zukunft das Kupfernetz der Telekom abgeschaltet wird, wodurch eine parallel bestehende Infrastruktur wegfällt, wird die Beschränkung auf eine Infrastruktur (ggf. neben dem Breitbandkabelnetz) quasi überall vorzufinden sein. Auf dem Mobilfunkmarkt ist dies nicht der Fall. Die Marktanteile der drei etablierten Netzbetreiber liegen eng beieinander. Zusätzlich existieren zwei weitere große Anbieter, 1&1 und Freenet, die erfolgreich Produkte auf dem Endkundenmarkt verkaufen und jeweils einen signifikanten Marktanteil behaupten können.

Jedoch gilt auch für den Festnetzmarkt, dass eine verpflichtende Regulierung nicht marktmächtiger Glasfasernetzbetreiber allenfalls dann in Betracht kommt, wenn ein Betreiber prohibitive Entgelte anbietet, die das marktübliche Niveau deutlich überschreiten, und zugleich eine gesetzliche Grundlage besteht, die der Regulierungsbehörde für einen solchen Fall eine hinreichend bestimmte Eingriffsbefugnis einräumt.

IV. Zum Nachbildbarkeitsansatz als Retail-Minus-Konzeption

Das Papier hält eine Retail-Minus-Berechnung für das am besten geeignete Instrument für die Bemessung fairer und wettbewerblicher Zugangsentgelte. Dieser Sichtweise schließt sich Telefónica weitestgehend an. Es ist zweckmäßig, dass der Schwerpunkt der Prüfung auf die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Endverbrauchermarkt gerichtet ist. Der Grundgedanke der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit, dass wirtschaftlich effiziente Vorleistungsnachfrager in der Lage sein sollen, im Wettbewerb mit dem ausbauenden Unternehmen zu bestehen, stellt unmittelbar auf das wettbewerblich relevante Ergebnis ab. Nur wenn die Spanne zwischen dem (Netto-)Endkundenpreis des ausbauenden Unternehmens und dem vom Zugangsnachfrager zu zahlenden Vorleistungsentgelt groß genug ist, um die nachgelagerten Kosten des Zugangsnachfragers zu decken und eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu ermöglichen, kann der Nachfrager ein eigenes wettbewerbsfähiges Produkt auf dem Endkundenmarkt anbieten. Um Vorleistungsnachfragern faire Wettbewerbschancen gegenüber dem Betreiber der wesentlichen Infrastruktur nachhaltig zu ermöglichen, ist die Retail-Minus-Methode ein grundsätzlich gut geeignetes Instrument. Hervorzuheben ist ferner die Praktikabilität des Ansatzes. Die Retail-Minus-Methode kann mit vergleichsweise geringem administrativen Aufwand praktiziert werden, da sie auf beobachtbare Marktpreise abstellt und keine kostenbasierten Berechnungen erfordert.

V. Zu den konkreten Orientierungspunkten des Papiers

1. Bandbreitenübergreifende Gesamtmarge von 32 Prozent

Als ersten Orientierungspunkt leitet das Papier eine bandbreitenübergreifende Gesamtmarge zwischen effektiven Endkundenpreisen und Open-Access-Vorleistungsentgelten für

massenmarktfähige Layer 2 Bitstromprodukte in Höhe von 32 Prozent ab. Der Wert beruht auf einem marktweiten Durchschnitt auf Grundlage der 149 Datenpunkte. Die Bundesnetzagentur ruft die Marktteilnehmer auf, ihre Perspektive zur erforderlichen bzw. angemessenen Margenhöhe in den weiteren Prozess einzubringen.

Der ausgewiesene Durchschnittsabstand von 32 Prozent ist für einen Layer-2-Zugang nach Einschätzung von Telefónica zu niedrig und darf weder ausdrücklich noch faktisch als Empfehlung verstanden werden. Layer 2 erfordert beim Zugangsnachfrager ein erhebliches Maß eigener Netzinfrastruktur. Zusätzlich zu den Kosten der Produktvermarktung müssen insbesondere Transport-, Aggregations-, Plattform- und Betriebskosten gedeckt werden. In vielen Konstellationen reicht ein Abschlag von 32 Prozent deshalb nicht aus, um sämtliche nachgelagerten Kosten zu decken und zugleich einen Endkundenpreis auf dem Niveau des Netzbetreibers anbieten zu können. Der Wert ist zudem das Ergebnis einer Durchschnittsbildung über heterogene Geschäftsmodelle, Produkte und Preisstrukturen. Er kann bereits deshalb keinen tragfähigen Einzelrichtwert und erst recht keine faktische Obergrenze darstellen.

2. Zweigeteilte Marge: 5 Euro Fixbetrag plus 20 Prozent des effektiven Endkundenpreises

Nach unserer Erfahrung sind die Zugangsentgelte von Glasfasernetzbetreibern tendenziell so strukturiert, dass der prozentuale Retail-Minus-Abschlag bei hohen Bandbreiten geringer ausfällt als bei niedrigen Bandbreiten. Auf der anderen Seite kann ein geringerer relativer Abstand bei hohen Bandbreiten absolut betrachtet zu einem gleichen oder ähnlich hohen Abstand führen wie bei niedrigen Bandbreiten, auch wenn der relative Abstand dort höher ist. Ein gleicher oder ähnlich hoher absoluter Retail-Minus-Abschlag bei niedrigen und hohen Bandbreitenprodukten kann jedoch problematisch sein, weil bei Produkten mit höheren Bandbreiten sowohl höhere Vertriebskosten als auch ein höherer Kostenaufwand für den Transport anfallen. Um diese höheren Kosten decken zu können, ist bei hohen Bandbreiten ein höherer absoluter Abschlag erforderlich.

Um diesen Umständen besser gerecht zu werden, hat das Papier das Konzept einer „zweigeteilten" Marge, d.h. eine Kombination aus einem absoluten Fixbetrag von 5 Euro und einem prozentualen Abschlag von 20 Prozent (vom effektiven Endkundenpreis) entwickelt. Diese Kombination bildet ab, dass die aus den Marktdaten hergeleitete prozentuale bzw. relative Marge mit steigenden Bandbreiten in gewissem Umfang abnimmt – von rund 37 Prozent in der Klasse „100–199 Mbit/s" auf rund 28 Prozent in der Klasse „1.000 Mbit/s". Hergeleitet wurde die Kombination mittels linearer Regressionsrechnung über die Margenergebnisse der einzelnen Bandbreitenklassen. Inhaltlich plausibel ist nach Auffassung des Papiers insbesondere, dass die bandbreitenabhängigen Komponenten den Großteil der nachgelagerten Kosten ausmachen (je nach Bandbreitenklasse zwischen 60 und 70 Prozent). Hinsichtlich der Frage, ob eine absolute oder eine prozentuale Marge zielführender ist, sieht das Papier im Hinblick auf die praktische Handhabbarkeit deutliche Vorteile für die Verwendung einer prozentualen Marge.

Telefónica hält die strukturelle Kombination aus Fixbetrag und prozentualem Anteil gegenüber einer rein prozentualen oder rein absoluten Marge grundsätzlich für sachgerechter. Auch wenn eine Kombination aus fixen und variablen Bestandteilen grundsätzlich vorzugswürdig ist, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Kostendeckung durch 5 Euro und 20 Prozent nicht in jedem Fall zu einem ausreichenden Abschlag führt. Der variable Abschlag muss für bestimmte Konstellationen ggf. höher ausfallen.

VI. Methodenkritik: Erfahrungen aus der Praxis der PKS-Prüfung und des ERT und ihre Übertragung auf die Retail-Minus-Betrachtung der Orientierungspunkte

Die im Konsultationsdokument entworfene Retail-Minus-Betrachtung übernimmt wesentliche Elemente aus der Praxis der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung und des ERT. Problematisch ist nicht nur das konkrete Ergebnis von durchschnittlich 32 Prozent, sondern bereits die Behandlung wesentlicher Eingangsparameter. Die Aggregationsebene der Warenkörbe sowie der Zeitraum, über den einmalige oder temporäre Kosten, Rabatte und Vorteile verteilt werden, sind unter Marktteilnehmern und Experten hoch umstritten. Die Bundesnetzagentur legt hierfür feste Annahmen zugrunde, ohne die Auswirkungen alternativer, gleichermaßen vertretbarer Parameter ausreichend sichtbar zu machen. Ein Ergebnis, das auf derart streitigen und ermessensabhängigen Grundlagen beruht, kann keinen belastbaren Richtwert darstellen.

1. Kritik an der Warenkorbbetrachtung

Die Bundesnetzagentur leitet ihre Orientierungspunkte wesentlich aus aggregierten Durchschnittswerten ab: Alle beobachteten Endkundenprodukte eines Unternehmens gehen je Bandbreitenklasse gleichgewichtet in die Durchschnittspreise ein, die einzelnen Bandbreitenklassen werden zu einer bandbreitenübergreifenden Gesamtmarge von 32 Prozent zusammengefasst, und auch die zweigeteilte Marge von 5 Euro zzgl. 20 Prozent wird über alle Bandbreitenklassen hinweg per Regressionsrechnung bestimmt. Damit werden – wie bei der von uns kritisierten Warenkorbbetrachtung der PKS-Prüfung – sehr unterschiedliche Produkte, Tarife und Preismodelle in einem einzigen Korb zusammengeführt und ein Durchschnitt gebildet.

Gegen eine solche Zusammenfassung bestehen aus Sicht von Telefónica erhebliche methodische Bedenken. Erstens verdeckt die Aggregation wettbewerblich entscheidende Unterschiede zwischen den Produkten. Die Bildung von Durchschnittswerten über heterogene Tarife und Bandbreitenvarianten führt dazu, dass die resultierende Marge für keinen der tatsächlich angebotenen Tarife zutrifft: Die Spanne zwischen dem Endkundenpreis eines konkreten, nachgefragten Produkts und dem für dieses Produkt zu zahlenden Vorleistungsentgelt kann – je nach Position des Tarifs im Korb – erheblich über oder unter dem Durchschnittswert liegen. Wettbewerb findet jedoch nicht auf der Ebene des Durchschnitts aller Bandbreiten statt, sondern auf der Ebene des konkreten Tarifs, um den die Endkunden und die Nachfrager tatsächlich konkurrieren. Genau diese Problematik haben wir bereits in der PKS-/ERT-Praxis gerügt. Die Durchschnittsbildung im Korb verschleiert mithin real bestehende Konstellationen, in denen die Nachbildbarkeit einzelner Produkte gerade nicht gegeben ist. Im Kontext der PKS bewirkt die unsachgerechte Kalkulation, dass bestehende Wettbewerbsbehinderungen verschleiert werden, weil der rechnerische Abstand zwischen dem Endkundenpreis und den Kosten eines effizienten Wettbewerbers größer ausfällt, als es unter Beachtung der realen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse der Fall wäre.

Zweitens kann ein Netzbetreiber durch seine Tarifgestaltung beeinflussen, wie günstig seine Angebote in der Durchschnittsrechnung erscheinen. Das Problem lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Bei einem besonders günstigen Endkundentarif des Netzbetreibers mit einer mittleren Bandbreite von beispielsweise 300 Mbit/s ist bei einem festen, relativen Retail-Minus-Abschlag von 32% der absolute Abschlag geringer als bei einem signifikant höherpreisigen Tarif für einen Anschluss mit z.B. 600 Mbit/s. Der höhere absolute Abschlag erlaubt es einem Vorleistungsnachfrager eher, den Endkundentarif des

Netzbetreibers profitabel nachzubilden. Dies ist mitunter aber nicht entscheidend. Aus Sicht des Endkunden kann der günstige Tarif mit 300 Mbit/s aufgrund eines besonders guten Preis-Leistungs-Verhältnisses deutlich attraktiver sein als der leistungsstärkere, aber auch signifikant teurere Tarif mit 600 Mbit/s. Der absolut gesehen geringere Retail-Minus-Abschlag bei dem Vorleistungsprodukt mit 300 Mbit/s ermöglicht es dem Wettbewerber eventuell aber nicht, den günstigen Endkundentarif des Netzbetreibers profitabel nachzubilden. In diesem Fall wäre der Vorleistungsnachfrager einem Wettbewerbsnachteil ausgesetzt, da sich wesentlich mehr Kunden aufgrund des besseren Preis-Leistungs-Verhältnisses für den Tarif mit 300 Mbit/s des Netzbetreibers entscheiden und dieser gerade nicht nachbildbar ist.

Beispiel:

	Endkundentarif Netzbetreiber 300M	Endkundentarif Netzbetreiber 600M
Monatliche Kosten	30 €	45 €
Retail-Minus-Abschlag	32%	32%
Retail-Minus-Abschlag abs.	9,60 €	14,40 €
Eigene Kosten	11 €	13 €
Potenzielle Marge	**-1,40 €**	**+1,40 €**

In einer solchen Konstellation ist der günstige Tarif mit 300 Mbit/s der entscheidende Wettbewerbsmaßstab, weil Kunden aufgrund des großen Preisunterschieds eher nicht den Tarif mit 600 Mbit/s wählen, obwohl dieser mehr Geschwindigkeit bietet. Ein Retail-Minus-Abschlag, der auf einem relativen Durchschnittswert von hier 32% basiert, kann wie im Beispiel dargestellt aber zu einem Vorleistungsentgelt führen, das für ein konkurrenzfähiges Angebot nicht ausreicht. Gleichzeitig wäre die mögliche Gewinnspanne beim Vorleistungsprodukt mit 600 Mbit/s zu gering, um einen signifikant günstigeren Endkundentarif anzubieten, der eine echte Alternative zum 300 Mbit/s- Endkundentarif des Netzbetreibers wäre. Der Netzbetreiber kann eine solche Konstellation gezielt nutzen, indem er neben attraktiven Tarifen teure, wenig nachgefragte Tarifvarianten im Angebot hält, die den Durchschnitt nach oben ziehen.

Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht erforderlich, die für die Nachbildbarkeit maßgebliche Prüfung nicht auf einem einzigen, alle Bandbreitenvarianten umfassenden Warenkorb aufzubauen. Stattdessen sollten die Margen der einzelnen Bandbreitenklassen als eigenständige Orientierungswerte ausgewiesen und getrennt ausgewertet werden, statt sie ausschließlich in einer bandbreitenübergreifenden Gesamtmarge bzw. einer pauschalen Kombination aus Fixbetrag und Prozentsatz zusammenzufassen.

2. *Kritik an der Allokation einmaliger Rabatte, Vorteile und Vergünstigungen über die durchschnittliche Kundenverweildauer*

Das Konsultationsdokument verrechnet einmalige Preiskomponenten (Bereitstellungsgebühren, Einmalvergünstigungen) und rabattierte Einführungspreise über die durchschnittliche Kundenverweildauer mittels Annuitätenformel zu effektiven Endkunden- und Vorleistungspreisen; die Kundenverweildauer wird dabei aus aktuellen Marktabfragen der Bundesnetzagentur abgeleitet und mit 60 Monaten angesetzt. Diese Methode der Verteilung einmaliger Effekte über eine Durchschnittsverweildauer entspricht derjenigen Methodik, deren sich die Beschlusskammer in den PKS-Prüfungen und beim ERT bedient und die

Telefónica – ebenso wie andere Wettbewerber – wiederholt beanstandet haben. (u.a. in den Konsultationen zum Prüfvorgang BK3-21-001 und zu den Verfahren zu Regulierungsverfügungen BK3-19-020, BK3-20-027, BK3-21-010, BK3-22-005, BK3-22-014, BK3-22-015 sowie in unserer Beschwerde vom 25.09.2025).

Die Berechnung von durchschnittlichen Erlösen und Kosten über eine zu hohe Kundenverweildauer sorgt für erhebliche Verzerrungen beim PKS-Test und beim ERT. Dieser methodische Fehler wirkt sich in einer Retail-Minus-Betrachtung in nahezu gleicher Weise aus und darf daher nicht übernommen werden. Relevant für den Wettbewerb sind entweder Neukunden, die ihr erstes Versorgungsverhältnis eingehen, oder Kunden, die grundsätzlich offen für einen Wechsel sind. Anbietertreue Bestandskunden sind daher kaum wettbewerbsrelevant, da von diesen Kunden nur wenige ein grundsätzliches Wechselinteresse haben. Diese „ewigen" Bestandskunden sind in der Regel nicht wechselwillig und daher für die Wettbewerber nicht gewinnbar. Die Methode der BNetzA bezieht aber die nicht gewinnbaren Bestandskunden mit in die Ermittlung der durchschnittlichen Kundenverweildauer ein. Dies führt zu einer stark überschätzten Verweildauer. Einmalige oder temporäre Rabatte, Kosten und Incentivierungen werden folglich über einen unnatürlich langen Zeitraum auf einen monatlichen Teilwert umgelegt.

Die vorgetragenen Sachverhalte lassen sich auch empirisch aus Befragungen von Verbrauchern nachweisen. Telefónica hat im Rahmen einer Befragung von beliebigen Verbrauchern zu Marktforschungszwecken Informationen zum Verhalten von Breitbandnutzern bezüglich ihrer Bereitschaft für einen Anbieterwechsel gewonnen. Ein von uns beauftragtes Marktforschungsinstitut hat in diesem Jahr 1.500 Breitbandnutzer befragt. Bei den Befragten handelt es sich nicht allein um Kunden der Telefónica, sondern um beliebige Breitbandnutzer, also auch um Kunden mit einem Vertragsverhältnis bei der Telekom, Vodafone, 1&1 oder anderen Anbietern. Auf die Frage:

> „Wie wahrscheinlich ist es, dass Sie in den kommenden 3 Jahren Ihren Provider wechseln werden?"

haben 60% der Befragten mit „eher unwahrscheinlich" oder „sehr unwahrscheinlich" geantwortet. 35% der Befragten haben zusätzlich angegeben, in den letzten 10-15 Jahren kein einziges Mal den Provider gewechselt zu haben. Weitere 16% haben in den letzten 10-15 Jahren lediglich ein Mal den Provider gewechselt. Zusammengefasst ergibt dies eine Gruppe von 51%, die in der Vergangenheit keine oder nur äußerst geringe Wechselbereitschaft gezeigt haben und für die Zukunft offenkundig keine Absicht zu einem Wechsel zeigen. Dieser Anteil ist als Kundengruppe anzusehen, die für andere Anbieter mangels genereller Wechselbereitschaft nicht gewinnbar ist und somit dem Wettbewerb nicht offenstehen.
Zudem haben 9 % der Befragten angegeben, in den letzten 10–15 Jahren den Provider zweimal oder häufiger gewechselt zu haben, gleichzeitig aber einen erneuten Providerwechsel in den kommenden drei Jahren für eher oder sehr unwahrscheinlich zu halten. Umgekehrt haben 12% der Befragten geantwortet, dass sie in den letzten 10-15 Jahren kein einziges Mal den Provider gewechselt haben, jedoch für die kommenden 3 Jahre einen Wechsel für eher wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich halten. Die Aussagen dieser beiden Gruppen sind daher weniger aussagekräftig als bei den 51%, die eindeutig keine Wechselwilligkeit aufweisen. Bei der ersten Gruppe von 9% besteht aufgrund der Wechselaffinität in der Vergangenheit eine gewisse Chance, dass ein erneuter Providerwechsel erfolgen könnte, jedoch scheint dies zumindest für die kommenden Jahre nicht in Frage zu kommen. Diese Gruppe ist zumindest kurz- bis mittelfristig nicht gewinnbar. Die zweite Gruppe von 12% hat nach eigener Einschätzung zwar

„gute Absichten" den Anbieter zu wechseln, ob dies jedoch wirklich erfolgen wird, bleibt aufgrund des Verhaltens in der Vergangenheit fraglich.

Im Ergebnis kann man aus der Befragung den Schluss ziehen, dass

- bei 51% der befragten Breitbandnutzer offensichtlich keine Wechselbereitschaft besteht,
- und bei weiteren 9% der Befragten eine Wechselbereitschaft jedenfalls mittelfristig nicht erkennbar ist,
- und bei weiteren 12% der Befragten ein Wechsel aufgrund des früheren Verhaltens sehr zweifelhaft erscheint.

Daraus kann abgeleitet werden, dass bei 60% der Breitbandkunden praktisch keine oder nur geringe Wechselwahrscheinlichkeit besteht. Ordnet man die Gruppe von 12% aufgrund ihrer erkennbaren Wechselträgheit in der Vergangenheit ebenfalls in den Kreis der nicht erreichbaren Kunden ein, beträgt der Anteil der wechselunwilligen Kunden sogar 72%. Lediglich 25% der Befragten lassen sich demnach mit ausreichender Evidenz dem Kundensegment mit einer ausgeprägten Wechselbereitschaft zurechnen (würde man die 3% der Befragten, die keine zuordenbare Antwort gegeben haben, vollständig den wechselbereiten Kunden zusprechen, betrüge der Anteil 28%). Dies spricht dafür, dass der für Wettbewerber bestreitbare Teil der gesamten Nachfragerseite lediglich in einer Größenordnung von etwa einem Viertel des Gesamtkundenbestands liegt.

Gleichzeitig hat die Umfrage ergeben, dass von den wechselbereiten Kunden ca. die Hälfte in den vergangenen 10-15 Jahren zwei oder mehr Male einen Providerwechsel vorgenommen haben. Das zeigt, dass das gewinnbare Kundensegment, auf das der Wettbewerb beschränkt ist, eine hohe Wechselfrequenz aufweist, woraus wiederum gefolgert werden kann, dass die durchschnittliche Kundenverweildauer der Kunden dieses Segments deutlich kürzer ist als die durchschnittliche Dauer bei Einbeziehung aller Breitbandkunden. Im Vergleich dazu gaben im Segment der Kunden ohne erkennbare Wechselbereitschaft über die Hälfte der Kunden an, bereits in den vergangenen 10-15 Jahren kein einziges Mal den Provider gewechselt zu haben. Diese Kunden weisen folglich sehr lange Verweildauern auf. Hierdurch wird der von der BNetzA ermittelte Durchschnitt stark nach oben gezogen. Dies führt zu einer sachlichen Fehleinschätzung, da die nicht gewinnbaren Kunden für den tatsächlichen Wettbewerb nicht relevant und daher aus der Betrachtung herauszunehmen sind. Offensichtlich zeigen sich im Segment der gewinnbaren Kunden kürzere Verweildauern, die weit unter dem Gesamtdurchschnitt liegen.
Durch die Methode der Bundesnetzagentur wird die Prüfung der bestehenden Wettbewerbsfähigkeit über den PKS-Test und den ERT verfälscht. Das dem Wettbewerb zur Verfügung stehende Kundensegment besteht faktisch nur aus den Kunden, die tatsächlich gewonnen werden können. Das Verhalten der nicht gewinnbaren Kunden kann hier keine Rolle spielen, da aus dieser Gruppe keine Kundenakquise erfolgt. Für eine sachgerechte Kalkulation mit einer Abbildung der realen Marktgegebenheiten ist die im Preis-Kosten-Scheren-Test und im ERT zu Grunde gelegte Verweildauer also ungeeignet. Gleiches gilt für eine Retail-Minus-Betrachtung. Auch hier spielt die Kalkulation des Endkundenpreises des Netzbetreibers eine entscheidende Rolle, weil dies die Ausgangsbasis für die Bemessung des Vorleistungspreises ist, der sich aus dem abgezogenen Abschlag ergibt. Die Allokation von temporären oder einmaligen Rabatten über eine überschätzte Kundenverweildauer sorgt für einen überschätzten kalkulatorischen Retail-Preis, wodurch sich automatisch ein höherer

Vorleistungspreis ergibt. Dies schränkt die Möglichkeit zur Nachbildung der Endkundenangebote des Netzbetreibers ein. Der Retail-Minus-Abschlag fällt real gesehen nämlich geringer aus. Liegt der Retail-Preis unter Annahme einer realistischen Kundenverweildauer von 24 Monaten beispielsweise bei 35 €, läge er bei Allokation über eine überschätzte Verweildauer von 60 Monaten deutlich darüber, z.B. bei 40 €. Bei einem Abschlag von 32% würde sich auf Basis von 60 Monaten ein absoluter Abschlag von 12,80 € ergeben, was zu einem Vorleistungspreis von 27,20 € führt. Für einen preisbewussten, wechselwilligen Kunden ist aber der Preis über die Vertragsbindung von 24 Monaten entscheidend. Seine Kaufentscheidung wird darauf beruhen, weil er nach Ablauf von 24 Monaten seinen Tarif neu aushandeln oder zu einem günstigeren Anbieter wechseln kann. Für die Nachbildbarkeit des Tarifs ist also der effektive Preis von 35 € entscheidend. Diesen Preis muss ein Wettbewerber treffen können. Der Abstand zwischen 35 € und 27,20 € beträgt relativ aber nur 22% und nicht 32%. Durch die Allokation über eine unrealistisch hohe Dauer von 60 Monaten ist der reale Retail-Minus-Abstand also deutlich geringer als in der Berechnung angenommen. In diesem Beispiel wären es 10 Prozentpunkte.

Telefónica regt daher an, die Allokation einmaliger Rabatte, Vorteile und Vergünstigungen nicht schematisch über die von der Bundesnetzagentur ermittelte durchschnittliche Kundenverweildauer vorzunehmen. Vielmehr sollte für die Retail-Minus-Betrachtung eine am gewinnbaren Kundensegment orientierte Verweildauer zugrunde gelegt werden, die deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt liegt. Die Wettbewerbsfähigkeit ist – wie wir bereits für den PKS-Test und den ERT vertreten haben – über einen Kalkulationszeitraum von 24 bis maximal 36 Monaten zu prüfen. Im Rahmen freiwilliger Verhandlungen muss die Möglichkeit bestehen, die konkreten Kalkulationszeiträume produkt- und kundensegmentspezifisch zu vereinbaren. Erst so wird erreicht, dass die als Orientierungspunkt ausgewiesene Marge die Wettbewerbsfähigkeit eines effizienten Nachfragers im tatsächlich umkämpften Marktsegment abbildet und nicht durch die Einbeziehung nicht wechselbereiter Bestandskunden systematisch zu dessen Lasten verzerrt wird.

VII. Zusammenfassende Bewertung und Forderungen

Telefónica erkennt an, dass eine Retail-Minus-Analyse die Verhandlungen über Open-Access-Entgelte unterstützen kann. In der vorliegenden Ausgestaltung überwiegt jedoch das Risiko, dass aus einer unverbindlichen Orientierung ein faktischer Entgeltstandard entsteht. Dies kann die von der Bundesnetzagentur beabsichtigte Wirkung umkehren: Statt Verhandlungen zu erleichtern und Open Access zu verbreiten, können feste Eckwerte die Bereitschaft zu individuellen, nachfrageorientierten und marktfähigen Lösungen abschwächen. Die wirtschaftliche Nachbildbarkeit muss deshalb auf Basis transparenter, flexibler und sachgerecht differenzierter Parameter geprüft werden.

Telefónica hält folgende Anpassungen für erforderlich:

1. Das Papier muss ausdrücklich festhalten, dass die Orientierungspunkte keinen faktischen Marktstandard, keine Preisempfehlung und keine Ober- oder Untergrenze begründen. Frei ausgehandelte Entgelte und abweichende Preismodelle haben Vorrang.

2. Die Bundesnetzagentur muss die Gefahr einer „gläsernen Decke“ adressieren. Die Eckwerte dürfen Netzbetreibern keinen Rechtfertigungsrahmen bieten, um

attraktivere oder anders strukturierte Konditionen ohne sachliche Prüfung auszuschließen.

3. Der durchschnittliche Retail-Minus-Abschlag von 32 Prozent darf nicht als allgemein geeigneter Richtwert für Layer-2-Zugänge dargestellt werden. In bestimmten Konstellationen reicht dieser Abschlag nicht aus, um die Vermarktungskosten, die Kosten der eigenen Netzinfrastruktur und sämtliche weiteren nachgelagerten Kosten des Zugangsnachfragers abzudecken. Gleiches gilt für einen Abschlag, der sich aus einem absoluten Fixbetrag von 5 Euro und einem relativen Teil von 20% ergibt.

4. Die Allokation einmaliger oder temporärer Rabatte, Vorteile, Vergünstigungen und Kosten ist am tatsächlich gewinnbaren Kundensegment auszurichten. Für die Nachbildbarkeitsprüfung ist grundsätzlich ein Kalkulationszeitraum von 24 bis höchstens 36 Monaten zugrunde zu legen; produkt- und kundensegmentspezifische Abweichungen müssen in freien Verhandlungen möglich bleiben.

5. Die für die Retail-Minus-Analyse verwendeten Parameter, insbesondere Aggregationsebene, Warenkorbbildung, Gewichtung und Kalkulationszeitraum, sind ausdrücklich als flexibel und nicht als unumstößliche Fixwerte zu kennzeichnen.

6. Die Analyse sollte zusätzliche Sensitivitätsberechnungen mit alternativen, fachlich vertretbaren Grundannahmen enthalten. Im Ergebnis ist kein einzelner Wert, sondern eine nachvollziehbare Spannweite auszuweisen, innerhalb derer ein angemessener Retail-Minus-Abschlag liegen kann.

7. Unterschiedliche Entgeltbedingungen müssen zulässig bleiben, wenn sie durch Volumen, Laufzeit, Risikoteilung, Ausbaukonstellation, regionalen Zuschnitt, Produktumfang oder andere sachliche Unterschiede der Kooperation gerechtfertigt sind.

Telefónica dankt der Bundesnetzagentur für die offene und transparente Gestaltung des Konsultationsprozesses und steht für eine Vertiefung der Diskussion zur Verfügung.

Freundliche Grüße