VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat „Ökonomische Grundsatzfragen der
Regulierung Telekommunikation“
Herrn Michael Schimmel
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	0221 37677-22	19.11.2026

VATM-Stellungnahme „Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Open Access“

Sehr geehrte Damen und Herren,

der VATM bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Orientierungspunkten der Bundesnetzagentur für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote Stellung nehmen zu dürfen. Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur mit dieser Veröffentlichung eine Diskussion außerhalb regulärer Verwaltungsverfahren und der Befassung im Gigabitforum eröffnet und damit den Austausch über die Rahmenbedingungen freiwilliger Netznutzung auf Glasfasernetzen weiter vorantreibt.

Open Access ist aus der Perspektive des Verbandes neben der für uns im Vordergrund stehenden, effektiven Regulierung der marktmächtigen Deutschen Telekom ein zentraler Baustein für einen funktionierenden Wettbewerb auf Glasfasernetzen und eine erfolgreiche Kupfer-Glas-Migration. Freiwillig vereinbarte Netznutzungsmodelle ermöglichen es Diensteanbietern, auch ohne eigene Anschlussinfrastruktur im Wettbewerb um Endkunden zu bestehen. Sie sichern damit Anbieter- und Produktvielfalt, stärken die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher und verhindern, dass sich mit dem Übergang von Kupfer auf Glasfaser neue wettbewerbliche Engpässe und Abhängigkeiten verfestigen. Zugleich verbessern sie die Auslastung bestehender Glasfasernetze, unterstützen deren Refinanzierung und können wirtschaftlich ineffizienten Doppelausbau vermeiden. Gerade für die Kupfer-Glas-Migration ist entscheidend, dass Kundinnen und Kunden ihren bisherigen Anbieter auch auf dem Glasfasernetz weiter nutzen können.

Dies senkt Wechselhürden, fördert die Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen und stellt sicher, dass der Technologiewechsel nicht zulasten des Dienstewettbewerbs erfolgt. Wir verweisen dazu auf die in unserem Auftrag im September 2025 erstellte Studie „Netznutzungsmodelle in Deutschland - Status und Potenziale für den Glasfasermarkt“.[1]

Die Orientierungspunkte behandeln mit pauschalen Überlassungsentgelten und Margen jedoch nur einen Ausschnitt der Herausforderungen, der nur im Zusammenhang mit vielen weiteren Aspekten zu sehen ist und deswegen auch den Blick auf die eigentlichen Schwierigkeiten des Marktes verzerrt. Die Anbieterstruktur ist heterogen und durch lokal, regional, überregional und national agierende Unternehmen geprägt. Während bei größeren regionalen Anbietern häufig bereits wirtschaftlich tragfähige bilaterale Open-Access-Vereinbarungen zustande kommen, bestehen bei sehr kleinen Netzen mit nur wenigen tausend Teilnehmern besondere Probleme hinsichtlich der technischen Integration und wirtschaftlichen Skalierung. Vor allem die Herausforderung bei der wirtschaftlichen und technischen Anbindung zahlreicher lokaler (Klein-)Netze lässt sich durch einen pauschalen Preisabstand nicht lösen. Ein funktionierender Open-Access-Markt braucht sowohl skalierbare Zugangsmodelle als auch investierbare Geschäftsmodelle. Regulatorische Orientierung sollte beides unterstützen und darf freiwillige Marktvereinbarungen nicht durch pauschale Preis- oder Margenbenchmarks ersetzen. Die Bundesnetzagentur kann methodische Orientierung geben, sollte aber keinesfalls aus beobachteten Durchschnittswerten faktische Entgeltvorgaben für freiwillige Verträge mit quasi-normativer Wirkung ableiten.

Zugleich darf die Diskussion über freiwilligen Open Access die dringlichen Aufgaben der Regulierungsbehörde in Bezug auf die asymmetrische Regulierung der Deutschen Telekom nicht überlagern. In Anbetracht zahlreicher dort zu verortender wettbewerblicher Probleme bleibt die wirksame Regulierung der marktmächtigen Telekom vorrangig.

[1] Ruhle/Wimmer, „Netznutzungsmodelle in Deutschland - Status und Potenziale für den Glasfasermarkt“, Sbr-net Consulting AG, September 2025, abrufbar unter: https://www.vatm.de/studien-positionspapiere/

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e.V.
Frankenwerft 35 • 50667 Köln • Tel.: 0221 3767725 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Valentina Daiber (Präsidentin), Wolfram Rinner (Vizepräsident), Timm Degenhardt, Michael Jungwirth, Michael Martin, Carina Panek, Karsten Rudloff, Reinhard Sauer, Rickmann v. Platen, Peter Zils • Geschäftsführer: Dr. Frederic Ufer

1. Funktionierender Open Access und ungelöste Skalierungsprobleme

Freiwilliger Open Access ist bereits Marktpraxis und etabliert sich zunehmend im Markt. Zahlreiche Netznutzungsverträge und neue Kooperationen zeigen, dass Glasfasernetzbetreiber und Diensteanbieter wirtschaftlich tragfähige Lösungen entwickeln. Damit wird die Netzauslastung erhöht, die Refinanzierung stabilisiert und die von Verbraucherinnen und Verbrauchern gewünschte Anbieter- und Produktvielfalt realisiert. Dabei müssen die Interessen ausbauender Unternehmen und der Vorleistungsnachfrager gleichermaßen berücksichtigt werden.

Eine zentrale Hürde bleibt die kleinteilige Netzlandschaft: Für überregional tätige Nachfrager verursachen individuelle Übergabepunkte, IT-Anbindung, Onboarding, Betrieb und laufende Sonderprozesse erhebliche Fixkosten. Bei kleinen Anschlussbeständen können diese Kosten den wirtschaftlichen Zugang verhindern – unabhängig davon, ob die monatlichen Vorleistungsentgelte angemessen sind. Open Access muss nicht nur für Vorleistungsnachfrager wirtschaftlich attraktiv, sondern zugleich für die ausbauenden Unternehmen langfristig investierbar bleiben. Zu beachten sind daher neben der Refinanzierung langfristiger Glasfaserinvestitionen auch die damit verbundenen Nachfrage- und Auslastungsrisiken. Investitions- und Finanzierungskosten, Ausbau- und Nachfragerisiken, Take-up, Ramp-up-Verläufe sowie Risikoallokationen können erheblich variieren. Die Orientierungspunkte geben auf diese Skalierungsfrage keine ausreichende Antwort und stellen auch nicht den Zusammenhang mit den weiteren Herausforderungen rund um Open Access her.

Standardisierte technische Schnittstellen, automatisierte Prozesse sowie Plattformen und Aggregatoren senken Integrationskosten und bauen Hürden auf dem Weg zum Open Access ab. Sie sind jedoch nicht für jedes Netz und jedes Geschäftsmodell eine vollständige Lösung. Die Diskussion darf zudem nicht auf massenmarktfähigen Layer-2-Bitstrom verengt werden: Je nach Segment und Wertschöpfungsmodell können weitere Vorleistungen erforderlich sein, insbesondere bei sich vom Massenmarkt deutlich abhebenden Geschäftskunden und für die Kupfer-Glas-Migration.

#Wettbewerberverbindet

Das Problem der Integration betrifft nicht nur den Aufbau einer technischen Verbindung. Hinzu kommen Bestellbarkeit, Auftragsstatus, Entstörung, Abrechnung und die laufende Pflege verschiedener Schnittstellen. Diese Aufwände fallen wiederholt an und sind für die betriebswirtschaftliche Kalkulation auch dann maßgeblich, wenn ein Vorleistungsvertrag auf dem Papier einen auskömmlichen Preisabstand vorsieht. Die Bundesnetzagentur sollte daher deutlich zwischen der Entgeltfrage und der eigenständigen Frage der wirtschaftlichen Erreichbarkeit vieler regionaler Netze unterscheiden. Auch das Gigabitforum hat bislang und sollte auch weiterhin vorrangig technische und prozessuale Standards sowie nicht wettbewerbssensible Vertragsparameter betrachten. Kommerzielle Konditionen bleiben aus gutem Grund und unter Beachtung des Kartellrechts grundsätzlich Gegenstand bilateraler Verhandlungen.

2. Freiwillige Vereinbarungen sind von SMP-Regulierung zu trennen

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur die Orientierungspunkte als unverbindlichen Diskussionsbeitrag versteht. Dieser Charakter muss praktisch gewahrt bleiben: Abweichungen von den genannten Durchschnittswerten dürfen weder eine Vermutung der Unangemessenheit begründen noch zur nachträglichen Anpassung bestehender Verträge führen. Preise, Mindestmengen, Laufzeiten, Qualität, Vorleistungen und Risikoaufteilung bilden häufig ein untrennbares wirtschaftliches Gesamtpaket. Wie eingangs beschrieben, sehen wir aber mit diesem Vorstoß bereits eine quasi-normative Wirkung auf Teile der Branche, die geeignet ist, die Debatte der Beteiligten eher zu erschweren, statt wie von der Regulierungsbehörde beabsichtigt zu erleichtern.

Von zentraler Bedeutung ist, dass der freiwillige Netzzugang zwischen Unternehmen ohne festgestellte beträchtliche Marktmacht nicht mit reguliertem Zugang zu einem SMP-Unternehmen gleichgesetzt werden darf. Die Ausgangslage und Voraussetzungen sind schlichtweg nicht vergleichbar. Die Orientierungspunkte dürfen deswegen weder eine Vorfestlegung für mögliche spätere Entscheidungen nach § 22a TKG noch eine Begründung für zusätzliche symmetrische Verpflichtungen darstellen. Der VATM lehnt ein zusätzliches symmetrisches Zugangsregime nach § 22a TKG weiterhin ab, denn die gegenwärtige Hochinvestitionsphase verlangt berechenbare Rahmenbedingungen.

Besonders problematisch wäre eine strengere Nachbildbarkeitskontrolle der Entgelte alternativer Netzbetreiber wie die Aufsicht gegenüber der Telekom: Während bei der Telekom bestimmte Commitment-Konstellationen maßgeblich sind, werden im Orientierungspapier auch Einzelabnahmen, Risikoteilungsmodelle und bandbreitenübergreifende Portfolios betrachtet. Entsprechende Prüfmaßstäbe dürfen nicht zulasten nicht marktmächtiger Unternehmen verschärft werden, während der regulatorische Maßstab im SMP-Bereich dahinter zurückbleibt.

Die betroffenen Wettbewerber fordern seit einigen Jahren eine Anpassung des behördlichen PKS-Tests an die marktlichen Gegebenheiten, ohne dass die Bundesnetzagentur die damit einhergehenden wettbewerblichen Probleme gelöst hat. Eine Weiterentwicklung der Grundsätze zum PKS-Test erachten wir als die dringlichere Aufgabe. Die aktuelle VATM-Kurzstudie von Dialog Consult (Prof. Dr. Peter Winzer/Andreas Walter)[2] zeigt insbesondere die Grenzen fiktiver Durchschnittskunden, langer Verweildauern und unzureichend berücksichtigter Online- und Aktionspreise. Solche Defizite sind dort zu beheben und nicht durch die Übertragung fragwürdiger Prüfannahmen auf freiwillige Vereinbarungen zu vervielfältigen. **Es ist regulatorisch kaum nachvollziehbar, dass die Bundesnetzagentur bestehende Defizite bei der Preis-Kosten-Scheren-Kontrolle des marktmächtigen Unternehmens bislang nicht behebt, zugleich aber im Bereich freiwilliger Open-Access-Vereinbarungen zwischen Wettbewerbsunternehmen ein umfassendes System von Entgeltmaßstäben de facto etablieren will.**

Für eine spätere regulatorische Bewertung ist außerdem entscheidend, ob im Einzelfall tatsächlich ein wettbewerbliches Problem und eine entsprechende Eingriffsvoraussetzung festgestellt wurden. Ein aus bestehenden Verträgen abgeleiteter Durchschnitt kann diese Feststellung nicht ersetzen. Andernfalls besteht das Risiko, freiwillige und funktionierende Kooperationsmodelle durch die Erwartung zukünftiger Eingriffe zu destabilisieren. Vorrangig muss die Bundesnetzagentur die bestehenden Instrumente gegenüber der Telekom wirksam anwenden. Die jahrelangen Verfahrenslaufzeiten – exemplarisch beim seit Oktober 2022 anhängigen FTTH-Standardangebot (BK3-22/018) – verzögern klare Zugangsbedingungen und beeinträchtigen die Planbarkeit von Vermarktung und Investitionen.

[2] Prof. Dr. Peter Winzer/Andreas Walter „Funktion und Bedeutung von Analysen zur Nachbildbarkeit und zu Preis-Kosten-Scheren für den Breitbandmarkt“, Dialog Consult, September 2026, abrufbar unter: https://www.vatm.de/studien-positionspapiere/

Auch Preis-Kosten-Scheren-Prüfungen im SMP-Bereich müssen die tatsächlich wettbewerbsrelevanten Kunden und Preise erfassen.

3. Grenzen der Nachbildbarkeit und pauschaler Entgeltmaßstäbe

Die wirtschaftliche Nachbildbarkeit kann ein Gesichtspunkt für freiwillige Verhandlungen sein. Ein Abstand zwischen Endkundenpreis und Vorleistungsentgelt ist jedoch weder mit einer Gewinnmarge gleichzusetzen noch für sich genommen ein Nachweis dauerhaft tragfähigen Wettbewerbs. Ein bloßes Kopieren des Endkundenangebots ermöglicht zudem noch keine wettbewerbliche Differenzierung. Bei Wholesale-only-Anbietern fehlt ohnehin ein eigener Endkundenpreis als unmittelbare Referenz. Ein Top-down-Ansatz anhand von Endkundenpreisen ist einfach handhabbar, bildet aber die regionalen Ausbaukosten, die langfristige Infrastrukturfinanzierung und den Take-up nicht zwingend ab. Insbesondere im ländlichen Raum können Ausbaukosten aufgrund geografischer Bedingungen, unterschiedlicher Bodenklassen und geringerer Anschlussdichten erheblich variieren. Aktionspreise und bundesweite Tarifstrategien können vom regionalen Business-Case abweichen; mit der Kupferabschaltung kann zudem ein bisheriger Preisanker entfallen. Ebenso unterscheiden sich Produkte nach Qualität, Übergabepunkten, Service-Level, einmaligen Leistungen und laufenden Anbindungskosten. Ein einheitlicher Wert würde diese Unterschiede verdecken.

Eine Orientierung muss daher alle wesentlichen Entgelt- und Kostenbestandteile konsistent berücksichtigen: Einmalentgelte, Transport, Kollokation, Plattformleistungen, Vertrieb, Service und Risikoübernahme. Plattformkosten können interne Aufwände ersetzen und dürfen nicht ohne Betrachtung der tatsächlichen Nettoeffekte zusätzlich angesetzt werden. Für die Kupfer-Glas-Migration entstehende Umschalt- und Bereitstellungskosten sind gesondert zuzuordnen; Doppelzählungen sind dabei zu vermeiden.

Die Bewertung der nachgelagerten Kosten hängt auch von den tatsächlichen Kundengruppen ab: Die Gewinnung bislang nicht glasfaseraktiver Kunden kann andere Aufwendungen verursachen als der Wechsel bereits aktiver Glasfaserkunden. Ebenso sind Vertriebswege in frühen Ausbauphasen nicht zwingend repräsentativ für die spätere Vermarktung. Die in den Orientierungspunkten genutzten Kostenannahmen sollten daher ausdrücklich als Näherungen ausgewiesen werden und nicht die unternehmens- oder regionalspezifische Kalkulation ersetzen.

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e.V.
Frankenwerft 35 • 50667 Köln • Tel.: 0221 3767725 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Valentina Daiber (Präsidentin), Wolfram Rinner (Vizepräsident), Timm Degenhardt, Michael Jungwirth, Michael Martin, Carina Panek, Karsten Rudloff, Reinhard Sauer, Rickmann v. Platen, Peter Zils • Geschäftsführer: Dr. Frederic Ufer

Der VATM bewertet weder einen bestimmten prozentualen Abschlag als allgemein richtig noch schlägt er einen alternativen Margenwert vor. Sinnvoll sind nachvollziehbare Prüffragen und die Darstellung methodischer Grenzen – keine Standardisierung eines bestimmten Preisabstands.

4. Aussagekraft der Daten und berechneten Margen

Die Bundesnetzagentur stützt ihre Auswertung freiwilliger Layer-2-Verhältnisse auf lediglich 29 externe Vertragsbeziehungen zwischen 21 Vorleistungsanbietern und 18 Nachfragern sowie ergänzend auf 14 gedankliche interne Beziehungen. Die 149 bandbreitenbezogenen Datenpunkte sind deshalb nicht mit ebenso vielen unabhängigen Verträgen gleichzusetzen. Die Stichprobe berücksichtigt zudem nur zustande gekommene Vereinbarungen, nicht aber gescheiterte Verhandlungen. Sie belegt damit nicht, welcher Preisabstand weitere Kooperationen ermöglichen würde.

Die Vorleistungsdaten haben einen Stichtag im Jahr 2024, die herangezogenen Endkundenpreise wurden im Wesentlichen im Februar 2026 erhoben. Berücksichtigt wurden überwiegend Webseitenpreise, nicht jedoch sämtliche für die Kundengewinnung relevanten Vertriebswege und Sonderaktionen. Auch die pauschale Kundenverweildauer von 60 Monaten, die Gleichgewichtung der Datenpunkte und die Vermischung von externen, internen und Wholesale-only-Konstellationen beeinflussen das Ergebnis. Bei jungen Glasfasernetzen ist insbesondere die Übertragbarkeit langer beobachteter Kundenverweildauern zu hinterfragen.

Hinzu kommt, dass die gleichgewichtete Betrachtung von Bandbreiten nicht zwangsläufig die tatsächlich verkauften Produkte abbildet. Ebenso müssen bei vertikal integrierten Netzbetreibern modellierte interne Entgelte von realen Drittverträgen und deren Marktbedingungen unterschieden werden. Ein ausgewiesener Mittelwert kann unterschiedliche Vertragslogiken zusammenführen, ohne dass dadurch bereits eine einheitliche Kostenstruktur oder eine repräsentative Gewinnspanne nachgewiesen wäre.

Die berechnete Durchschnittsmarge von 32 Prozent und der Ansatz von 5 Euro zuzüglich 20 Prozent des effektiven Endkundenpreises sind daher deskriptive Ergebnisse unter spezifischen Annahmen. Sie dürfen weder als marktweit sachgerechte Zielwerte noch als faktische Prüf- oder Preismaßstäbe dienen.

Hilfreich wären anonymisierte Spannweiten und Sensitivitäten, etwa nach Vertragsmodell, Anbietergruppe, Referenzpreis, Verweildauer und Gewichtung. Eine Aktualisierung sollte möglichst mit ohnehin vorgesehenen Erhebungen verbunden werden, um zusätzliche Berichtslasten zu vermeiden.

5. Schlussfolgerungen

Die Orientierungspunkte können Verhandlungen erleichtern, soweit sie verständliche Prinzipien und relevante Kostenfaktoren offenlegen. Sie lösen jedoch weder die technischen und wirtschaftlichen Hürden bei der Anbindung vieler kleiner Netze noch die regulatorischen Probleme im Verhältnis zur marktmächtigen Telekom. Beide Themen sind aber für einen funktionsfähigen Glasfasermarkt und perspektivisch die Kupfer-Glas-Migration entscheidend.

Der VATM bittet deshalb darum, den unverbindlichen Charakter strikt zu sichern und bestehende freiwillige Verträge nicht anhand pauschaler Durchschnittswerte infrage zu stellen. Außerdem bittet er darum, unterschiedliche Geschäfts- und Risikomodelle angemessen abzubilden und die Datengrundlage transparent zu machen. Vor allem muss die Bundesnetzagentur die asymmetrische Regulierung der Telekom wirksam und zeitnah umsetzen. Eine Ausweitung regulatorischer Vorgaben auf alternative Glasfasernetze darf kein Ersatz dafür sein.

Wir stehen für den weiteren Dialog mit der Bundesnetzagentur zur Verfügung und beteiligen uns gern an der Weiterentwicklung und Unterstützung von Open Access – Wettbewerb verbindet.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Frederic Ufer
Geschäftsführer

Jeffrey Al-Ali
Leiter Recht und Regulierung

Dem VATM gehören die größten deutschen Telekommunikationsunternehmen an, insgesamt über 200 auch regional und europaweit anbietende Netzbetreiber, Diensteanbieter, aber auch Zulieferunternehmen. Zudem steht der Verband für wichtige Investoren, die den Glasfaserausbau in Deutschland deutlich voranbringen werden. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen fast 70 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 136 Milliarden Euro vorgenommen. Sie investieren auch am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser. Knapp 70 Prozent der Haushalte, die gigabitfähige Anschlüsse nutzen, sind Kunden der Wettbewerber.

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e.V.
Frankenwerft 35 • 50667 Köln • Tel.: 0221 3767725 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Valentina Daiber (Präsidentin), Wolfram Rinner (Vizepräsident), Timm Degenhardt, Michael Jungwirth, Michael Martin, Carina Panek, Karsten Rudloff, Reinhard Sauer, Rickmann v. Platen, Peter Zils • Geschäftsführer: Dr. Frederic Ufer