Stellungnahme Vodafone

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

16. November 2026

– Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse –

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat Orientierungspunkte zu Entgeltprinzipien und -maßstäben für faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote vorgelegt. Sie stellt damit einen Ansatz zur Bewertung freiwilliger, marktverhandelter Zugangsvereinbarungen auf Glasfasernetzen zur Diskussion. Damit sollen tragfähige freiwillige Vereinbarungen, fairer zugangsbedingter Wettbewerb und verlässliche Investitionsbedingungen gefördert werden.

Aus Sicht von Vodafone ist der Ansatz der BNetzA, die Entwicklung im Open Access Bereich zu fördern, zwar im Grundsatz richtig und begrüßenswert. Jedoch wird mit den vorliegenden Orientierungspunkten zu Entgelten gerade das am wenigsten problematische Thema zu Unrecht in den Vordergrund gerückt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu kritisieren, dass mit dem Entwurf für einen neuen § 22a vom Gesetzgeber stärker und in unnötiger Weise eine symmetrische Regulierung vorbereitet wird. Vodafone lehnt den Vorschlag in § 22a TKG-KabE nach wie vor klar ab und erwartet von der BNetzA eine Klarstellung, dass die Ergebnisse der Orientierungspunkte keine „Blaupause“ für eine etwaige zukünftige symmetrische Regulierung sind. Vodafone nimmt im Übrigen zu den Orientierungspunkten wie folgt Stellung.

Vodafone begrüßt, dass die BNetzA gleichermaßen die Nachbildbarkeit für Zugangsnachfrager und damit faire Wettbewerbsbedingungen bei Open Access Zugängen als auch die Refinanzierung bestehender und die Ermöglichung künftiger Investitionen ausdrücklich anerkennt. Eine sachgerechte Entgeltmethodik muss fairen Wettbewerb für Zugangsnachfrager, angemessene Refinanzierung und Anreize für den weiteren Netzausbau gleichermaßen berücksichtigen. Ein vom Endkundenpreis abgeleiteter starrer Top-down-Ansatz gewährleistet jedoch nicht zwangsläufig fairen Open Access und angemessene Refinanzierungsbedingungen jedoch. Dazu sind die konkreten Ausbau- und Investitionsrisiken sowie mit dem Zugang insgesamt verbundene Kosten und Geschäftsmodelle in Einklang zu bringen.

Die vorgeschlagenen Orientierungspunkte sind jedoch im Ausgangspunkt durch eine grundlegend unzutreffende Annahme über die Funktionsfähigkeit des Open Access Bereichs geprägt. Bislang ist nicht hinreichend belegt, dass ein allgemeines strukturelles Entgeltproblem eine branchenweit einheitliche Margenorientierung erfordert. Zudem können formal unverbindliche Werte in Verhandlungen faktische Bindungswirkung entfalten und spätere Regulierungs- oder Streitbeilegungsverfahren vorprägen. Dieses Risiko besteht insbesondere angesichts des Bezugs der Orientierungspunkte auf den im Rahmen des TK-Änderungsgesetzes diskutierten Vorschlag für symmetrische Regulierungseingriffe nach § 22a TKG.

Die aus der Marktdatenabfrage ermittelten Werte – eine bandbreitenübergreifende Marge von 32 % beziehungsweise 5 Euro zuzüglich 20 % des effektiven Endkundenpreises – können nur ein erster Anhaltspunkt und dürfen nicht als generell richtige Margenbestimmung verstanden werden. Sie belegen insbesondere nicht, dass diese Margen in jeder Markt- und Vertragskonstellation wirtschaftliche Nachbildbarkeit und angemessene Refinanzierung gewährleisten. Ihre Anwendung muss deshalb die tatsächlichen Kosten aus Anbieter- wie Nachfragerseite, Vermarktungsbedingungen und Vertragsmodelle berücksichtigen.

Nachbildbarkeit muss zunächst für das marktbeherrschende Unternehmen gelöst werden – nicht für frei verhandelten Open Access

Vodafone hat sich bereits wiederholt an die BNetzA gewandt, auch gemeinsam mit weiteren Unternehmen, um auf das Verhalten der Telekom auf dem regulierten Vorleistungsmarkt (Festnetz-Massenmarkt, Markt Nr. 1) und den nachgelagerten Endnutzermärkten bzw. -marktsegmenten aufmerksam zu machen und die BNetzA zum Einschreiten aufzufordern.

Am 13.05.2026 hat auch der VATM auf die bestehenden methodischen Defizite aufmerksam gemacht und kritisiert, dass keine effektive Missbrauchsaufsicht stattfindet und dass dies dem Wettbewerb schadet. Zuletzt hat Vodafone am 22.07.2026 eine Missbrauchsbeschwerde zum Preisverhalten der Telekom auf dem Endkundenmarkt, insbesondere mit Blick auf die Online-Vertriebskanäle, eingereicht. Dazu liegt von Seiten der BNetzA noch keine Entscheidung über die formale Eröffnung und Prüfung der Beschwerde vor. Gleichwohl legt die BNetzA mit den Orientierungspunkten eine Nachbildbarkeits- und Margenbetrachtung vor, obwohl im Open Access Zusammenhang nach Kenntnis von Vodafone noch überhaupt keine nennenswerten bzw. formalen Beschwerden vorliegen. Damit konzentriert sich die BNetzA auf das falsche Marktsegment.

Diese Situation ist besonders prekär angesichts des von dem ehemaligen Monopolunternehmen geprägten und inzwischen schrumpfenden (V)DSL-Marktsegments, auf dem Verdrängungswettbewerb herrscht und zugleich nur eine geringe Wechselbereitschaft der Kunden besteht. Die Telekom verfügt im Gegensatz zu den Marktbeteiligten im Open Access Bereich über einen historisch bedingten Markenbonus. Daher müssen Wettbewerber prinzipiell sogar noch unterhalb der Endkundenangebote der Telekom anbieten, um über den Preiswettbewerb Kunden zu gewinnen. Für den Glasfasermarkt gilt im Ergebnis nichts anderes.

Einzeltarifprüfung statt Warenkorbanalyse fehlt in der SMP-Prüfung der Nachbildbarkeit

In ihrer bisherigen Praxis hat die BNetzA zur Ermittlung einer PKS stets Erlöse und Erlösminderungen berücksichtigt, die sich aus einer Mischkalkulation über unterschiedliche Endkundenpreise ergaben. Dies erfolgte zwar gesondert nach Produktgruppe bzw.

Geschwindigkeitsklasse, nicht aber differenziert nach einzelnen Tarifen. Diese von der BNetzA angewandte „Warenkorblogik“ ist unzureichend, um eine missbräuchliche Preissetzung in allen Konstellationen aufdecken zu können. Der sog. Portfolio-Ansatz gewährt dem marktmächtigen Unternehmen einen zu großen Preissetzungsspielraum und ist nicht geeignet, gezielte Kampfpreisstrategien für besonders preissensible Kundengruppen zu identifizieren.

Vodafone und andere Wettbewerber sowie der VATM haben die BNetzA wiederholt aufgefordert, von der strikten Warenkorblogik abzusehen und zusätzlich auch einzelne, wettbewerblich besonders relevante Endkundentarife im Hinblick auf eine PKS zu bewerten. Dies ist bisher nicht erfolgt, aufgrund der von Vodafone in ihrer Beschwerde ausführlich dargelegten Praxis der Telekom, Tarife mit hintereinandergeschalteten Aktionen und unterschiedlichen Rabatten durchweg stark zu vergünstigen, aber weiterhin dringend geboten.

So plädiert die BNetzA im zweiten Orientierungspunkt für einen Ansatz, der sich auf jede Bandbreitenklasse einzeln anwenden lässt und leitet aus den Daten eine "zweigeteilte" Marge ab – eine Kombination aus einem absoluten Fixbetrag von 5 Euro und einem prozentualen Wert von 20 Prozent (vom effektiven Endkundenpreis). Damit wird in den Orientierungspunkten ein Prüfungsschema für alle Bandbreitenklassen nahegelegt, dass so in der Nachbildbarkeitsprüfung im SMP-Bereich, also für die Deutsche Telekom, nicht angewendet wird. Es erscheint jedoch vollkommen fehlgeleitet, wenn die Nachbildbarkeitsprüfung im marktverhandelten Open Access Bereich im Streitfall strengere Prüfungskriterien nach sich zöge, als für ein marktbeherrschendes Unternehmen derzeit in der Praxis angelegt werden.

Open Access Entgelte: Tatsächlicher Handlungsbedarf nicht belegt

Die BNetzA sieht weiteren Handlungsbedarf, um einen marktweit funktionierenden Open Access zu erreichen. Sie verweist auf die Vielzahl häufig regional geprägter Glasfasernetzbetreiber: Zugangsnachfrager müssen mit zahlreichen Unternehmen über Zugangskonditionen verhandeln. Die Orientierungspunkte sollen deshalb dazu beitragen, Verhandlungs- und Transaktionskosten im Vorleistungsmarkt zu senken. Zentral ist jedoch, dass strukturelle Entgeltprobleme von anderen Zugangshindernissen unterschieden. Dies leistet das Konsultationsdokument der BNetzA aus Sicht von Vodafone noch nicht.

Die von der BNetzA im Dokument angeführten Beobachtungen belegen noch kein allgemeines Versagen der marktlichen Entgeltbildung. Eine begrenzte Anbieterwahl kann - neben rein kommerziellen - auch technische, prozessuale, organisatorische oder strategische Ursachen haben. So stellen beispielsweise Zugangskosten für die Erschließung von Übergabepunkten und mangelndes Vermarktungspotenzial zur Deckung der Fixkosten der jeweiligen Netzerschließung ein wesentlich größeres Hindernis für das Funktionieren von Open Access dar als die Entgeltbestimmung. Im Gegenteil – sofern ein Glasfaserzielnetz attraktives Vermarktungspotenzial bietet und die Erschließungskosten wirtschaftlich tragfähig sind, scheitern nach Erfahrungen von Vodafone Zugangsvereinbarungen nicht an der Einigung über die Vorleistungsentgelte.

Zudem sind drei Fragen zu unterscheiden: Besteht ein Open-Access-Angebot? Will ein Nachfrager dieses Angebot tatsächlich nutzen? Können beide Seiten eine wirtschaftlich tragfähige Vereinbarung schließen?

Bevor aus einzelnen Erfahrungen allgemeine Entgeltprinzipien abgeleitet werden, sollte die BNetzA insbesondere folgende Fragen beantworten:

- *Welche konkreten Verhandlungen sind gescheitert, und welche Ursachen waren dafür maßgeblich?*
- *In welchen Fällen war das Entgelt ausschlaggebend, in welchen Fällen waren es andere Zugangsbedingungen?*
- *Welche belastbaren Belege zeigen, dass bestehende freiwillige Vereinbarungen nicht ausreichen und eine pauschale Margenorientierung die festgestellten Probleme lösen würde?*

Die BNetzA muss viel stärker Notwendigkeit und erwarteten Mehrwert des Ansatzes anhand konkreter Fälle erläutern und nichtpreisliche Hindernisse gesondert darstellen. Einzelne Verhandlungsprobleme rechtfertigen keinen allgemeinen Referenzmaßstab für lokale, regionale und überregionale Unternehmen mit unterschiedlichen Ausbau-, Finanzierungs- und Vertriebsmodellen. Solange ein strukturelles Entgeltproblem nicht belastbar belegt ist, sollte die Förderung freiwilliger Verhandlungen Vorrang haben.

Kein Präjudiz für spätere Verfahren oder symmetrische Regulierung

Vodafone begrüßt die Klarstellung der BNetzA, dass die Entgeltvereinbarung grundsätzlich der zivilrechtlich verankerten Vertragsfreiheit unterliegt und die Parteien von den Orientierungspunkten abweichen können. Gleichzeitig verweist das Konsultationsdokument auf den im Rahmen des TK-Änderungsgesetzes diskutierten Vorschlag eines § 22a TKG. Danach könnte die zuständige Beschlusskammer später auf Erkenntnisse aus dem Diskussionsprozess zurückgreifen, sofern dies angemessen und zweckmäßig erscheint.

Dieser Bezug birgt das Risiko einer faktischen Bindungswirkung. Die Werte könnten bereits heute Verhandlungspositionen beeinflussen, wenn Marktteilnehmer ihre spätere Verwendung in Entgeltprüfungen oder Regulierungsentscheidungen erwarten. Schon die Annahme, Abweichungen müssten besonders begründet werden oder könnten als Indiz für unangemessene Entgelte gelten, kann die Vertragsfreiheit einengen.

Marktteilnehmer dürfen nicht gedrängt werden, ihre Entgeltmodelle an den veröffentlichten Zahlen auszurichten, wenn die konkrete Konstellation andere Konditionen sachlich rechtfertigt. Die Orientierungspunkte dürfen deshalb weder eine automatische Vermutung für die Angemessenheit entsprechender Entgelte noch für die Unangemessenheit abweichender Entgelte begründen.

Werden die Orientierungspunkte in einem späteren Verfahren herangezogen, ist eine eigenständige, transparente und sachverhaltsbezogene Prüfung erforderlich. Sie muss die gesetzlichen Voraussetzungen, die Verhältnismäßigkeit, die konkrete Markt- und Wettbewerbssituation sowie sämtliche relevanten Kosten- und Geschäftsmodellparameter sowohl der Zugangsanbieter als auch der -nachfrager berücksichtigen. Ein Verweis auf diese Konsultation ersetzt eine solche Prüfung nicht.

Die BNetzA sollte deshalb ausdrücklich klarstellen, dass die Orientierungspunkte nicht spätere Regulierungs- oder Streitbeilegungsentscheidungen vorwegnehmen. Das heißt, eine unmittelbare und nicht validierte Anwendung der in den Orientierungspunkten ermittelten Marge in konkreten Streitbeilegungsverfahren muss durch die BNetzA ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die diskutierten TKG-Änderungen und den vorgeschlagenen § 22a TKG. Die formale Unverbindlichkeit muss auch in der praktischen Anwendung gewahrt bleiben.

Nachbildbarkeit und Investitionsrefinanzierung sind gleichrangig zu betrachten

Die BNetzA erkennt die Bedeutung bestehender und künftiger Investitionen ausdrücklich an. Dieses Ziel muss sich jedoch auch in der konkreten Entgeltmethodik niederschlagen. Ein vom Endkundenpreis abgeleiteter starrer Top-down-Ansatz gewährleistet Nachbildbarkeit und die Refinanzierung nicht automatisch. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Ausbauprojekts hängt insbesondere von Ausbaukosten, erwarteter Nachfrage, Netzauslastung, Finanzierungsstruktur, Amortisationszeiträumen und regionalen Bedingungen ab.

Netzbetreiber müssen ihre Investitionen auf Grundlage eines tragfähigen Business Case planen und refinanzieren können. Auch formal unverbindliche Orientierungswerte können diesen Business Case beeinflussen, wenn sie sich faktisch als Referenz für Vorleistungsentgelte etablieren. Die Vertragsfreiheit ermöglicht es dagegen, unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen und Risiken in individuell ausgestalteten Geschäftsmodellen abzubilden. Das ist gerade für kleinere und regionale Ausbauprojekte wichtig, deren Refinanzierung besonders von einzelnen Vertragsbeziehungen und der Netzauslastung abhängen kann.

Die Entgeltmethodik in einem konkreten Streitfall – so denn überhaupt darüber entschieden werden muss – muss angemessene Refinanzierung und langfristige Investitionsanreize gleichrangig mit wirksamem zugangsbedingtem Wettbewerb berücksichtigen. Projektspezifische Ausbaukosten und individuelle Investitionsrisiken wie auch Zugangskosten für Nachfrager zu individuellen Netzen dürfen durch pauschale Margenwerte nicht ausgeblendet werden.

Vodafone teilt die Auffassung der BNetzA, dass die wirtschaftliche Nachbildbarkeit ein geeignetes ökonomisches Konzept sein kann. Es untersucht, ob ein Zugangsnachfrager auf Basis eines Vorleistungsprodukts das Endkundenangebot des ausbauenden Unternehmens

wirtschaftlich nachbilden kann. Zutreffend stellt die BNetzA darauf ab, dass die Marge grundsätzlich die nachgelagerten Kosten des Nachfragers decken muss.

Entscheidend ist die Ausgestaltung der Prüfung. Zwar lassen sich Ansätze, die für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht entwickelt wurden, im Grundsatz auf lokale und regionale Glasfasernetzbetreiber übertragen. Allerdings unterschieden sich Marktposition, vertikale Integration, Unternehmensgröße, Vertriebsstärke und Kostenstruktur jedoch erheblich.

Nachbildbarkeit bedeutet zwar nicht, den wirtschaftlichen Erfolg jedes Geschäftsmodells jedes beliebigen Nachfragers zu garantieren. Umgekehrt darf ein pauschaler Effizienzmaßstab die tatsächlichen Kosten und Vermarktungsmöglichkeiten eines Nachfragers auf einem individuellen, konkreten Netz nicht vernachlässigen. Die von der BNetzA angesprochenen Fragen zur Effizienz des Nachfragers und zu Informationsasymmetrien unterstreichen deshalb die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung.

Für die Bewertung sind insbesondere zwei Faktoren relevant:

- **Kostenstrukturen:** tatsächliche Investitions- und Netzkosten des Zugangsanbieters sowie Kosten für die Erschließung des Netzes für Zugangsnachfrager sind in den Blick zu nehmen.

- **Vermarktung und Vertragsbedingungen:** Bei der Prüfung angebotener Preismodelle sind bestehende Vorleistungs- und Rabattmodelle sowie Commitment-Vereinbarungen mit Abnahmeverpflichtungen oder Risikoübernahme zu berücksichtigen.

Im Ergebnis können die Orientierungspunkte die Verhandlungen und Anbahnungen von Vereinbarungen unterstützen, ersetzen aber keinen abschließenden Nachbildbarkeitstest. Sachlich begründete andere Margen und Entgeltmodelle müssen möglich bleiben.

Datengrundlage und Grenzen der ermittelten Ergebnisse

Im Konsultationsdokument werden aus den ausgewerteten Marktdaten im Wesentlichen zwei Orientierungspunkte abgeleitet:

- **Warenkorb- beziehungsweise Portfolio-Betrachtung:** eine bandbreitenübergreifende Marge von 32 %.

- **Bandbreitenspezifische Betrachtung:** eine zweigeteilte Marge aus einem Fixbetrag von 5 Euro und 20 % des effektiven Endkundenpreises.

Die abgeleiteten Ergebnisse stellen eine Momentaufnahme für die ausgewerteten Produkte, Preise und Vertragsbeziehungen dar. Sie zeigen aber nicht, ob diese Margen in jeder Konstellation erforderlich oder ausreichend sind. Auch eine statistisch plausible Anpassung an beobachtete Durchschnittswerte beantwortet nicht die Frage nach der Angemessenheit im

Einzelfall. Eine pauschale Marge kann daher präziser und allgemeingültiger erscheinen, als es die Datengrundlage rechtfertigt.

Die BNetzA sollte den auf einen Erhebungszeitpunkt beschränkten und unverbindlichen Charakter der Werte, ihre Annahmen und die Grenzen ihrer Übertragbarkeit deutlich hervorheben. Vodafone lehnt ihre Anwendung als starre oder faktisch verbindliche Vorgabe ab. Die Übertragbarkeit auf andere Geschäftsmodelle und Kostensituationen ist gesondert zu prüfen; abweichende Margen und Entgeltmodelle müssen nach wie vor uneingeschränkt vereinbart werden können.

Die Vorleistungspreisanalyse beruht nach Angaben der BNetzA auf einer Erhebung vertraglich vereinbarter Layer-2-Bitstrom-Beziehungen. Die Endkundenpreise erhob das WIK im Auftrag der BNetzA. Berücksichtigt wurden im Wesentlichen Tarife, die im Februar 2026 auf den Webseiten der Unternehmen aktiv vermarktet wurden. Tatsächliche Marktpreise einzubeziehen, ist grundsätzlich nachvollziehbar und kann mehr Marktnähe ermöglichen als eine rein theoretische Modellierung.

Offen bleiben jedoch Fragen zu den Rücklaufquoten einzelner Abfragen, zur Repräsentativität der Datenpunkte, zur Auswahl öffentlich sichtbarer Endkundenpreise und zur Vergleichbarkeit unterschiedlicher Vertragskonstellationen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die beobachteten Vereinbarungen die Vielzahl an in der jüngeren Vergangenheit geschlossenen, freiwilligen umgesetzten Open Access Vereinbarungen ausreichend abbilden.

Darüber hinaus ist deutlich zu machen, dass die Gewichtungsmethode das ermittelte Ergebnis beeinflusst. So werden bei der genutzten Abfrage alle seinerzeit zu Grunde liegenden Vereinbarungen bei der Ermittlung der Durchschnittswerte gleichgerichtet. Dadurch erhalten beispielsweise Open Access Vereinbarungen mit wenigen realisierten Anschlüssen dasselbe rechnerische Gewicht wie solche mit deutlich höherer Nutzung. Dies ist als methodische Entscheidung transparent zu erläutern, da dies nicht einzig mögliche oder sachgerechte Lösung darstellt.

Auch die Ermittlung effektiver Endkundenpreise erfordert Annahmen. Damit Marktteilnehmer die Berechnungen nachvollziehen und mit eigenen Erfahrungen abgleichen können, sollte die BNetzA insbesondere folgende Annahmen transparent darstellen:

- die Berücksichtigung von Rabatten, Einmalzahlungen und Vertragslaufzeiten sowie die Annahmen zum Zeitwert des Geldes;
- die Auswahl und Normalisierung der Tarifarten und Vertriebskanäle;
- wesentliche Datenlücken und Ausschlüsse sowie die Sensitivität der Ergebnisse gegenüber den getroffenen Annahmen.

Die vorhandene Datenbasis und Methodik sind so aufzubereiten, dass Repräsentativität, Berechnungen und Aussagegrenzen nachvollziehbar werden. Ergebnisse dürfen nicht über ihre tatsächliche Aussagekraft hinaus verallgemeinert werden.

Vorleistungsmodelle müssen differenziert bewertet werden

Im Markt bestehen unterschiedliche Vorleistungsmodelle. Neben der Einzelabnahme werden Commitments genutzt, also Vereinbarungen mit Mindestabnahmemengen oder anderen Formen der Risikoübernahme durch den Zugangsnachfrager. Die Modelle unterscheiden sich in ihren Entgeltbestandteilen und ihrer Risikoverteilung. Für einen wirtschaftlichen Vergleich sind insbesondere folgende Faktoren relevant:

- Vereinbarte Höhe und Laufzeit des Commitments sowie verbindliche Mindestabnahmemengen;
- Damit übernommene Risiken
- Ausgestaltung der Rabatte, laufende Entgelte und sonstige Zahlungen (z.B. Infrastrukturentgelte)
- Tatsächliche Abnahmemengen

Commitment-Modelle sind im Open Acccess Vereinbarungen eher die Rede als die Ausnahme und werden keineswegs ausschließlich von marktmächtigen Unternehmen eingesetzt. Ein niedrigeres monatliches Entgelt kann mit Abnahmeverpflichtungen, Risikoübernahme oder zusätzlichen Zahlungen verbunden sein. Der isolierte Vergleich laufender Entgelte bildet die wirtschaftliche Belastung und Risikoverteilung dann nur unvollständig ab.

Die BNetzA sollte Einzelabnahme- und Risikoteilungsmodelle konsistent und differenziert bewerten. Sie muss transparent erläutern, wie sämtliche Entgeltbestandteile in die Berechnung eingehen, wie Mindestmengen und Risiken bewertet werden und wann unterschiedliche Modelle vergleichbar sind. Unterschiedliche Rabattstrukturen dürfen weder pauschal gleichgesetzt noch in ihren Wettbewerbswirkungen undifferenziert beurteilt werden.

Zusammenfassung

Vodafone hält deshalb die folgenden Punkte für die weitere Diskussion um Open Access für wesentlich:

- **Die in den Orientierungspunkten adressierte Preis-Kosten-Scheren Problematik sollte zunächst für das marktbeherrschende Unternehmen gelöst werden:** Das Nichtzustandekommen marktverhandelter Entgelte und darauf basierend nicht funktionierender Wettbewerb sind im Open Access Bereich die Ausnahme, während Preis-Kosten-Scheren und zunehmende Wettbewerbsprobleme im beherrschten Bereich zunehmen und ungelöst sind.

- **Handlungsbedarf bei Entgeltfindung belegen und Vertragsfreiheit sichern:** Strukturelle oder generelle Entgeltprobleme sind zunächst nachvollziehbar empirisch zu ermitteln und darzustellen. Die abgeleiteten Margenwerte dürfen weder faktisch verbindlich werden noch eine automatische Angemessenheitsvermutung begründen oder spätere Verfahren vorwegnehmen.

- **Die Rolle von Zugangshindernissen über bloße Entgelte hinaus ist stärker zu beleuchten:** Hohe Zugangskosten zur Erschließung der Netze, fehlende Abdeckung und Kundenpotenzial zur Refinanzierung der (fixen) Zugangskosten sind ein erhebliches Problem.

- **Nachbildbarkeit und Investitionsrefinanzierung gleichzeitig betrachten:** Marktpositionen, Geschäftsmodelle, Kostenstrukturen sowie projektspezifische Ausbau- und Zugangskosten und Risiken müssen einzelfallbezogen berücksichtigt werden. Sachlich begründete Abweichungen von den Orientierungspunkten müssen möglich bleiben.

- **Datengrundlage und Aussagekraft einordnen:** Die beiden Margenwerte beruhen auf einer einmaligen Abfrage im Zusammenhang mit dem Zugang zu geförderten Netzen. Sie sind durch eine aktuellere, ggf. umfassendere Erhebung zu bestätigen und können derzeit nur unverbindliche Anhaltspunkte sein. Datenbasis, Repräsentativität, Gewichtung, Berechnungsannahmen und Grenzen der Übertragbarkeit sind transparent darzustellen.

- **Vorleistungsmodelle und Risikoteilung differenziert bewerten:** Einzelabnahme-, Commitment- und sonstige Modelle sind anhand sämtlicher Entgeltbestandteile, Abnahmeverpflichtungen und ihrer Risikoverteilung wirtschaftlich zu vergleichen.

Obwohl die vorgelegten Orientierungspunkte der Bundesnetzagentur einen konstruktiven, markt- und praxisnahen Dialog über tragfähige freiwillige Open-Access-Modelle darstellen, versuchen sie aber lediglich den Teilbereich im Open Access Marktumfeld zu lösen, der angesichts der Erfahrungen aus der Praxis die geringste Hürde für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den Marktbeteiligten darstellt. Deshalb ist es wichtig, unterschiedliche Marktbedingungen und Geschäftsmodelle abzubilden, freiwillige Vereinbarungen zu erleichtern und wirksamen Zugangswettbewerb zu fördern, ohne durch faktisch verbindliche Margenstandards neue regulatorische Unsicherheiten oder Investitionshemmnisse zu schaffen.