VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

STELLUNGNAHME

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

Berlin, 16.11.2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. Zahlen Daten Fakten 2025
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.
Unsere Positionen: https://www.vku.de/vku-positionen/

Interessenvertretung:
Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

DIE KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, im Konsultationsverfahren der Bundesnetzagentur zum im September 2026 veröffentlichten Papier „Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote“ Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Der VKU vertritt mehr als 220 kommunale Unternehmen, die den flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland vorantreiben. Laut des Berichts des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zum Stand des Glasfaserausbaus in Deutschland von Mai 2025 entfällt der zweitgrößte Anteil der bestehenden Glasfaserversorgung bundesweit auf kommunale Unternehmen. Deren Einsatz für eine zukunftsgerichtete digitale Infrastruktur stimuliert auch die Aktivitäten anderer Glasfaser ausbauender Unternehmen.

Kommunale Unternehmen errichten und betreiben ihre Glasfasernetze in städtischen und ländlichen Gebieten. Dabei stützen kommunale Unternehmen ihren Glasfaserausbau unter anderem auf das Angebot eines offenen Zugangs (Open Access) zu ihren Glasfasernetzen, sodass betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoller Dienstewettbewerb auf den Netzen möglich ist. Für kommunale Unternehmen ist Open Access ein relevantes Instrument zur Mitfinanzierung des Erstausbaus von Glasfasernetzen im ländlichen Raum, der häufig weniger rentabel ist. Zudem steigert Open Access durch Anbietervielfalt die Attraktivität der Glasfasernetze für Verbraucher im Weiteren.

Folglich betrifft das Anliegen der BNetzA, durch Orientierungspunkte zu Entgeltprinzipien und -maßstäben die Findung fairer, angemessener und nicht-diskriminierender Open-Access-Vorleistungsangebote im Markt zu vereinfachen, die Geschäftsmodelle kommunaler Unternehmen grundlegend. Dies gilt umso mehr, als die BNetzA ihre Orientierungspunkte als eine vorbereitende Maßnahme der bundesweiten Kupfer-Glas-Migration sieht, bei der der Datenverkehr vom Kupfernetz auf Glasfasernetze umgeschaltet wird.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU unterstützt die BNetzA im Bestreben, den Dienstewettbewerb auf den Glasfasernetzen zu fördern. Hierbei handelt es sich um eine wichtige Stellschraube, um den flächendeckenden Glasfaserausbau über eine verbesserte Netzauslastung und Kapitalallokation zugunsten von Investitionen in den Erstausbau weiter voranzubringen. Der Ausbau ist grundlegende Voraussetzung für die Kupfer-Glas-Migration, die Deutschlands Wirtschaft und Gesellschaft in die digitale Zukunft führt.

Wenngleich Orientierungspunkte der BNetzA zu Entgeltprinzipien und -maßstäben für Open Access vor allem kleineren Diensteanbietern per se Hinweise auf die Angemessenheit

von Vorleistungsentgelten geben könnten, setzen die Orientierungspunkte als solche den falschen Schwerpunkt. Abgesehen von der Gegebenheit, dass der Open-Access-Markt regelmäßig für Anbieter und Nachfrager wirtschaftlich tragfähige Vorleistungsentgelte ermittelt und anwendet, werden mit den Orientierungspunkten die wesentlichen Probleme des Marktes fälschlicherweise auf der Angebotsseite gesehen.

Der Open-Access-Markt besitzt zwar tatsächlich weiteres Potenzial. Die Probleme, die die Entfaltung dieses Potenzials verhindern, bestehen aber vor allem auf der Nachfrageseite. Hierbei geht es insbesondere um die weitgehende Verweigerungshaltung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, Vorleistungen bei anderen Glasfaser ausbauenden Unternehmen einzukaufen, sowie um die Bindung bundesweiter Diensteanbieter an eben jenes Unternehmen durch ein VDSL-Commitment-Modell.

Gleichfalls fehlt es an empirischer Evidenz, dass die Marktvielfalt an Glasfaser ausbauenden Unternehmen nachteilig auf die Höhe der Transaktions- und Verhandlungskosten für Open Access wirke. Indem immer mehr kleinere und mittlere Glasfasernetzbetreiber ihre Infrastrukturen über Plattformen zentral zugänglich machen, treten sie den Gegenbeweis an und widerlegen die Grundannahme der Orientierungspunkte.

Stellungnahme

Das Konsultationspapier der BNetzA gründet den Vorschlag von Orientierungspunkten für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote (bzw. Layer-2-Bitstromzugangsprodukte für Endkundenprodukte auf dem Massenmarkt) auf die Problemanalyse, der zufolge die **Vielzahl Glasfaser ausbauender Unternehmen** zwar zu begrüßen sei, weil diese zu einer **deutlichen Verbesserung der Glasfaserversorgung in Deutschland** beigetragen habe. Dies ist ein Befund, den der VKU unter Verweis auf den Jahresbericht „Telekommunikation" der BNetzA für das Jahr 2025 teilt. Vergleicht man die Ausbauzahlen der Deutschen Telekom mit jenen ihrer Wettbewerber, so sind die meisten Glasfaseranschlüsse bisher sowohl im Sinne von Homes Passed als auch im Sinne von Homes Connected und Homes Activated durch die Wettbewerber hergestellt worden. Genauer ergibt sich für das Jahr 2025 eine Verteilung bei den Glasfaseranschlüssen im Sinne von Homes Passed von 44 zu 56 Prozent, bei jenen im Sinne von Homes Connected von 27 zu 73 Prozent und bei jenen im Sinne von Homes Activated von 32 zu 68 Prozent. Der Bericht des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zum Stand des Glasfaserausbaus in Deutschland im Mai 2025 präzisiert darüber hinaus, dass mehr als 21,3 Prozent der realisierten Glasfaserversorgung auf kommunale Unternehmen entfällt. Damit handelt es sich bei diesen um die zweitgrößte Unternehmenskategorie nach der Deutschen Telekom als dem Incumbent.

Gleichwohl verursache die Marktvielfalt laut des Konsultationspapiers aber hohe Transaktions- und Verhandlungskosten für Open Access. Dabei wird Open Access in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Marktverständnis als freiwillige und marktverhandelte Lösung definiert, die Diensteanbietern einen Zugang zum Glasfasernetz des ausbauenden Unternehmens gibt. **Aus der Sicht des VKU besteht jedoch kein zwingender Kausalzusammenhang zwischen der Anzahl von Glasfaser ausbauenden Unternehmen und der Höhe der Transaktions- und Verhandlungskosten.**

Denn zum einen ist der Markt regelmäßig in der Lage, sowohl für Anbieter als auch für Nachfrager wirtschaftlich tragfähige bzw. angemessene Vorleistungsentgelte auszuhandeln. Dies legen nicht nur die 149 Anbieter-Nachfrager-Konstellationen, deren Endkunden- und Vorleistungspreise in die Margenberechnungen der Orientierungspunkte eingeflossen sind, als solche nahe, sondern auch die von der BNetzA ermittelten Durchschnittsmargen für die Bandbreitenklassen 100-199 Mbit/s (Durchschnittsmarge: 37 Prozent), 200-499 Mbit/s (Durchschnittsmarge: 32 Prozent), 500-999 Mbit/s (Durchschnittsmarge: 31 Prozent) und 1.000 Mbit/s (Durchschnittsmarge: 28 Prozent), die trotz gleicher Gewichtung bei der Berechnung der bandbreitenübergreifenden Gesamtmarge von 32 Prozent keine Bandbreitenklasse kennen, die statistisch besonders ausreißt. Daher und in Anbetracht einer steigenden Anzahl von Open-Access-Kooperationen insbesondere zwischen kleineren und mittleren Glasfasernetzbetreibern können die Marktmechanismen

zur Aushandlung angemessener Wholesale-Preise als effektiv gelten, womit sich die zwingende Notwendigkeit von Orientierungspunkten erübrigt.

Zum anderen gewinnen Aggregatoren bzw. Plattformen für Open Access, die Glasfasernetzbetreibern helfen, die Transaktions- und Verhandlungskosten zu reduzieren, zunehmend an Relevanz. Laut der jüngsten VKU-Mitgliederumfrage in der Sparte „Telekommunikation“ von Juli und August 2026 haben 21 Prozent der antwortenden kommunalen Unternehmen ihr Glasfasernetz bereits an einen Aggregator bzw. eine Plattform angeschlossen und weitere 15 Prozent planen einen solchen Anschluss.

Kommunale Unternehmen lassen ihrem Bekenntnis zu Open Access Taten folgen. Denn wie die zitierte VKU-Umfrage im Weiteren darlegt, bieten 74 Prozent der antwortenden kommunalen Unternehmen bereits offenen und diskriminierungsfreien Open Access zu ihren Glasfasernetzen an oder planen, einen solchen in den nächsten drei Jahren zu implementieren. Allein schon die Diskriminierungsfreiheit des Angebots senkt die Transaktions- und Verhandlungskosten für Open Access – und die Planungen legen nahe, dass noch mehr kommunale Unternehmen ihre Glasfasernetze auch in Aggregatoren bzw. Plattformen einbringen werden.

Für die Geschäftsmodelle kommunaler Unternehmen bildet Open Access einen wichtigen Baustein. Denn dieser macht die Glasfasernetze kommunaler Unternehmen trotz ihrer eigenen Vermarktungsstärke für die Verbraucher durch mehr Anbietervielfalt noch attraktiver, sodass mehr Glasfaserhausanschlüsse gebucht werden und die Flächendeckung des Glasfaserausbaus gesteigert wird. Des Weiteren setzt eine gesteigerte Auslastung der Glasfasernetze Kapital bei den kommunalen Unternehmen für zusätzliche Investitionen in den Glasfaserausbau in oft weniger rentablen, ländlichen Gebieten frei. Open Access ist Bestandteil einer optimalen Mischfinanzierung, bei der kommunale Unternehmen mittels Erschließung rentablerer Gebiete ihren Glasfaserausbau in weniger rentablen Gebieten, deren Versorgung sich kommunale Unternehmen ebenfalls verpflichtet fühlen, querfinanzieren. Es liegen kurzum handfeste Gründe vor, warum kommunale Unternehmen Open Access auch für Diensteanbieter wirtschaftlich tragfähig bereitstellen.

Ein offenes Netz stellt aber noch keinen funktionierenden Markt dar, denn neben eines Angebots bedarf es einer angemessenen Nachfrage. Hier liegen die zentralen Probleme. Kommunale Unternehmen beobachten unverändert eine grundsätzliche **Verweigerungshaltung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, Layer-2-Bitstromzugang bei ihnen einzukaufen**. Zwar kommt es auf dieser Vorleistungsebene zu Kooperationen zwischen kommunalen Unternehmen und der Deutschen Telekom. Die Kooperationen erfüllen jedoch nicht immer die ursprünglichen Vorstellungen einer für beide Vertragspartner betriebswirtschaftlich optimalen Umsetzung. Es ist die Grundhaltung, die beim Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht fehlt, Layer-2-Bitstromzugang bei kommunalen

Unternehmen – in Anerkennung auch bei der Deutschen Telekom begrenzter Ressourcen für die Anbahnung von Kooperationen – regulär einzukaufen, wenn diese bereits Gebiete mit Glasfaser erschlossen haben, in denen das Unternehmen kein eigenes Glasfasernetz besitzt.

Dabei ist die Deutsche Telekom durchaus ein gerne gesehener Partner. Kooperationen auf Vorleistungsebene mit ihr wie auch mit anderen Unternehmen sind zu begrüßen, solange sie auf Augenhöhe mit den kommunalen Unternehmen erfolgen. **Überbaudrohungen** zur Herbeiführung bestimmter Kooperationen widersprechen jedoch dem Grundsatz von Kooperationen auf Augenhöhe. Wie die VKU-Mitgliederumfrage in der Sparte „Telekommunikation“ von Juli und August 2026 darlegt, findet Überbau durch die Deutsche Telekom trotz Open-Access-Angebote kommunaler Unternehmen statt. Sowohl um die Verweigerungshaltung der Deutschen Telekom zu ändern als auch um strategischen Überbaudrohungen vorzubeugen, bedarf es der Prüfung rechtlicher Eingriffe. Beides geht dabei insofern Hand in Hand, als die Androhung eines strategischen Überbaus von Glasfasernetzen die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Einkaufsverweigerung potenziert.

Ein weiteres zentrales Problem des Open-Access-Marktes auf der Nachfrageseite ist die von der Deutschen Telekom genutzte **Umbrella-Klausel in langfristigen Zugangs- und Entgeltvereinbarungen mit den anderen großen bundesweiten Anbietern von Internetzugangsdiensten**. In diesen **Commitment-Modellen** sind Rabatte an Abnahmemengen geknüpft, die unabhängig von der Frage, ob die abzunehmenden Anschlüsse auf VDSL- oder Glasfasertechnologie basieren, verwirklicht werden können. Dieser Umbrella sieht insofern eine technologieneutrale Rabattregelung vor, die die anderen großen bundesweiten Anbieter teils davon abhält, bei den Glasfaser ausbauenden kommunalen Unternehmen Vorleistungen einzukaufen. Die Umbrella-Klausel identifiziert auch die Monopolkommission in ihrem 14. Sektorgutachten „Telekommunikation“ als Wettbewerbshemmnis auf dem Glasfaservorleistungsmarkt bzw. für die Nachfrage nach Vorleistungen der Wettbewerber der Deutschen Telekom. Hier bedarf es aus VKU-Sicht und wie von der Monopolkommission vorgeschlagen, eines **regionalen Sonderkündigungsrechts für die betreffenden Vorleistungsnachfrager der Deutschen Telekom**, wenn diese auf ein Glasfasernetz eines Wettbewerbers wechseln wollen.

In ihrem Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration von Januar 2026 geht die BNetzA mit ihrer Auffassung, dass Glasfaserzielnetze für die Einleitung des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung einen offenen Zugang für andere Telekommunikationsunternehmen bieten müssen, in die richtige Richtung. Dabei ist es aus VKU-Sicht empfehlenswert, wenn die Zugangsbeantragung und Zugangsgewährung technisch und prozessual möglichst einheitlich erfolgen. Die hiermit verbundenen Transaktions- und Verhandlungskosten können durch einheitliche Prinzipien gesenkt werden. Das Gigabitforum der BNetzA widmet sich diesen Fragen bereits.

Unverändert sieht der VKU aber die seitens der BNetzA in deren Regulierungskonzept vorgeschlagene Ausrichtung der Preisbildung auf der Vorleistungsebene an einheitlichen Prinzipien in einem Spannungsverhältnis zu den vielfältigen Begebenheiten des Glasfaserausbaus. In betriebswirtschaftlicher Hinsicht ist der Glasfaserausbau in dicht besiedelten Gebieten lukrativer als der Ausbau im dünner besiedelten ländlichen Raum, da mit der Bevölkerungsdichte auch die Endkundendichte variiert. Je mehr Endkunden es gibt, desto besser stellt sich die Einnahmenseite des ausbauenden Unternehmens dar. Hinzu kommen die unterschiedlichen Kosten des Glasfaserausbaus, die beispielsweise bei einer Glasfaserlegung in felsigem Untergrund deutlich höher ausfallen als bei einer Glasfaserlegung in Lockergestein. Die Preisbildung einheitlichen Prinzipien zu unterwerfen, würde deshalb mit Herausforderungen verbunden sein, die der Effizienz des Glasfaserausbaus abträglich sein können.

Zwar beschreibt das Konsultationspapier die Orientierungspunkte als nur einen möglichen Weg, um zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Open-Access-Entgelten zu gelangen. So könnten die im Konsultationspapier unbestritten privatautonomen Unternehmen als Anbieter und Nachfrager von Vorleistungen bei ihren Verhandlungen über Netzzugang von den Orientierungspunkten abweichen, wobei Orientierungspunkt 1 zur bandbreitenübergreifenden Gesamtmarge ohnehin Spielraum bei der Festlegung des Vorleistungsentgelts für die jeweiligen Bandbreitenklassen explizit vorsieht. **Gleichwohl skizziert das Konsultationspapier auch, dass die im Rahmen des Konsultationsprozesses zu den Orientierungspunkten gewonnenen Erkenntnisse in die Entscheidungen der zuständigen Beschlusskammer bei Bedarf zu einem späteren Zeitpunkt einfließen können, wenn und soweit ihr dies zur Umsetzung von § 22a des TKG-Änderungsgesetzes 2026 angemessen und zweckmäßig erscheint.** Wenngleich das TKG-Änderungsgesetz 2026 noch Gegenstand der Beratungen des Deutschen Bundestages ist, wäre die BNetzA im Falle einer Verabschiedung des § 22a ermächtigt, nicht nur umfassende Festlegungen zu der Art des Zugangsproduktes und dem Zugangsort, sondern auch zu den Entgeltmaßstäben zu treffen, die der allgemeinen Verhandlungspflicht aller Unternehmen, die weder einer (asymmetrischen) Regulierung aufgrund beträchtlicher Marktmacht noch sonstigen (förder-)rechtlichen Zugangsbestimmungen unterliegen, über den Zugang zu ihren Glasfasernetzen zugrunde lägen. **Kurzum zeichnet sich das realistische Szenario allgemeinverbindlicher Preisvorgaben auf Vorleistungsebene unabhängig von der Feststellung beträchtlicher Marktmacht ab, die in den Kontext der Kupfer-Glas-Migration gestellt werden.** Es ist unverändert die Position des VKU, dass eine Ausweitung der symmetrischen Zugangsregulierung dem Wettbewerb auf dem Glasfasermarkt abträglich ist – und die Orientierungspunkte tragen, wie dargestellt, trotz ihrer vorerst bestehenden Freiwilligkeit und ihrer Hilfseigenschaft bei der Findung angemessener Vorleistungsentgelte zur Ausweitung symmetrischer Zugangsregulierung bei.

Die Orientierungspunkten könnten folglich das Gegenteil von dem bewirken, was sie eigentlich wollen: eine **Entschleunigung des Glasfaserausbaus**, der die zwingende Voraussetzung einer Kupfer-Glas-Migration bildet.

VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

Sören Pinnekamp
Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Abteilung Zentrale Dienste, Digitales und Personalfragen
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de