



## Stellungnahme

Zum Vorhaben der Preisfestlegung im Rahmen der  
Gigabitförderung

Berlin, 19. Dezember 2024

## Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) beabsichtigt, unter Verweis auf die EU-Breitband-Leitlinien bundesweit einheitliche Preise für Zugangsprodukte in geförderten Gebieten festzulegen. In diesem Zusammenhang hat die BNetzA eine Marktabfrage durchgeführt, um einen Benchmark bzgl. der Preise in wettbewerblich versorgten Gebieten zu ermitteln.

Am 13.12.2024 fand der dritte Branchentermin des BMDV zu dem Vorhaben der Preisfestlegung statt. Wir bedanken uns für die dort eingeräumte Möglichkeit zur Kommentierung.

Zunächst teilte das Ministerium mit, dass es für die Festlegung der Preise keiner gesetzlichen Grundlage bedürfe. Das BMDV stützt sich dabei auf ein Rechtsgutachten, welches dem BUGLAS bislang nicht vorliegt. Deswegen behalten wir uns eine weitere Kommentierung vor, sobald das Gutachten zugänglich ist. Der BUGLAS ist hier nach wie vor anderer Auffassung hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage. Eine solche ist aus unserer Sicht zwingend notwendig.

Der BUGLAS kritisiert, dass die beispielhaft aufgezeigte Möglichkeit zur Berücksichtigung tatsächlich bestehender regionaler Besonderheiten über eine Formel anhand feststehender Kriterien nicht aufgegriffen wurde. Wir nehmen Bezug auf die gemeinsame Stellungnahme des BUGLAS und VKU.

Ein bundesweit festgelegter einheitlicher Preis für Fördergebiete dürfte zudem, auch wenn dies nicht beabsichtigt ist, Signalwirkung auch für eigenwirtschaftlich versorgte Gebiete entfalten.

### Im Einzelnen:

#### I. Fehlende Rechtsgrundlage

Die in der Präsentation des BMDV vom 13.12 (Folie 3) angeführten Begründungen, dass die Festlegung der Preise keiner gesetzlichen Grundlage bedürfe, vermögen nicht zu überzeugen.

Das BMDV ist der Auffassung, dass die Förderung Leistungsverwaltung sei und den Telekommunikationsunternehmen (TKU) eine Teilnahme an Ausschreibungen freistehe. Die Förderung des Breitbandausbaus des Bundes in Form von Zuschüssen ist Leistungsverwaltung. Jedoch sind die Empfänger dieser Leistung Kommunen und Landkreise. Zwischen letztgenannten und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den oder die beliebigen Projektträger, entsteht bei Bewilligung der Förderung ein Rechtsverhältnis.

Die Kommunen und Landkreise bezahlen die TKU für die Leistung in Form des Ausbaus der Netze mit den Zuschüssen des Bundes. Dazu beteiligen sich die TKU bei Interesse am Ausbau eines Fördergebiets an einer Ausschreibung; diese ist ein eigenständiges Verfahren

und ein gesondertes Rechtsverhältnis zwischen Kommune bzw. Landkreis und jeweiligen TKU.

Daraus folgt, dass die Zahlung der Fördermittel vom Bund an die Kommunen keine Leistungsverwaltung gegenüber den TKU darstellt.

Preise sind, auch wenn sie als Obergrenze gelten, ein Eingriff gegenüber den TKU. Denn (Vorleistungs)-Preise, die darüber lägen, wären einem TKU verboten. Ein solches Verbot bedarf einer gesetzlichen Grundlage, da es die Vertragsautonomie der TKU beschränkt.

Das Argument des BMDV der ohnehin eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeit wegen nachträglicher Kontrollmöglichkeit nach §§ 149, 155 TKG ist nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil spricht es vielmehr dafür, dass die Obergrenze einen eigenständigen Eingriff mit dem Erfordernis einer gesetzlichen Rechtsgrundlage darstellt. Diese nachträgliche Kontrollmöglichkeit ist ein eigenständiger Eingriff. Rechtsgrundlage sind die §§ 149, 155 TKG. Die Logik, dass vorgenannter Eingriff mit gesetzlicher Grundlage zu einer weiteren Einschränkung durch eine Obergrenze ohne gesetzliche Grundlage berechtigt, erschließt sich nicht. Das Wort „ohnehin“ verrät das Bewusstsein des BMDV, dass es sich um zwei separate Eingriffe handelt.

Der BUGLAS fordert deshalb eine gesetzliche Rechtsgrundlage und behält sich eine weitere Kommentierung nach etwaigem Erhalt des Rechtsgutachtens (im Auftrag des BMDV) vor.

## II. Berücksichtigung regionaler oder lokaler Gegebenheiten

Die Erkenntnisse aus einer sehr hohen Zahl von Gesprächen mit Unternehmen aus ganz Deutschland zeigen, dass die Ausbaurkosten hierzulande sehr stark voneinander abweichen, beispielsweise durch unterschiedliche Bodenklassen und unterschiedliche Bevölkerungsdichten. Es ist unstrittig, dass der Ausbau von Glasfasernetzen pro Gebäude bzw. Wohneinheit im Bayerischen Wald erheblich aufwändiger ist als beispielsweise in einer dichter besiedelten Mittelstadt mit mehreren 100.000 Einwohnern.

Die Ausbaurkosten spiegeln sich im Endeffekt auch in den Entgelten für Vorleistungen auf einem Netz wider. Vor diesem Hintergrund kann es nicht zu bundesweit einheitlichen Preisen kommen.

Anstelle einheitlicher Preise wäre daher eine Formel mit feststehenden Faktoren und zusätzlich mit Variablen, die nur bei definierten Fällen zum Tragen kommen, um **regionale oder lokale Gegebenheiten zu berücksichtigen**, denkbar. Mit dieser Methodik ergibt sich auch jeweils ein verbindlicher Preis. Dessen Findung ist vorhersehbar und somit kalkulierbar und wird vom Wortlaut der Norm getragen.

Feststehende Faktoren könnten produktabhängige Kriterien sein wie Kosten für die Hauptbereiche Kabel, die Verzweigungen, die Baukosten sowie Bodenklassen und Besiedlungsdichte. Letztgenannte lassen sich mit überschaubarem Aufwand aus den in den Förderunterlagen niedergelegten Investitionskosten ermitteln. Daraus können Faktoren und Variablen für die unsererseits vorgeschlagene Formel gebildet werden.

### III. Preise/Kalkulation

Der BUGLAS kritisiert scharf, dass bei der Kalkulation der Preise auf Grundlage des Benchmarks (Folie 8) nur Einzelabnahmepreise berücksichtigt wurden. Dies steht im diametralen Widerspruch zur Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts Köln. Letzteres hält im Rahmen des §§ 149, 155 TKG eine ganzheitliche Betrachtung für notwendig (VG Köln, Beschluss v. 15.03.2024, Rn. 95ff, Az. 1 L 2288/23). In Rn. 97 heißt es *„Die Notwendigkeit der ganzheitlichen Betrachtung gilt erst recht für die Relation verschiedener Entgeltkomponenten untereinander. So ist eine – etwa von den Einmalentgelten zur Anschaltung je Endkundenhaushalt oder Kündigung – losgelöste Betrachtung der monatlichen Überlassungsentgelte wirtschaftlich kaum möglich. Denn es ist beispielsweise auch ein Vertragsmodell denkbar, bei welchem die Einmalentgelte verhältnismäßig hoch und dafür die monatlichen Überlassungsentgelte verhältnismäßig niedrig sind, oder auch andersherum gar keine Einmalentgelte vereinbart werden und dafür entsprechend höhere monatliche Überlassungsentgelte. Je nach Ausgestaltung der Entgelte würde das netzzugangsgewährende oder das netzzugangserhaltende Unternehmen stärker oder schwächer von einer langen Kundenbindung profitieren.“*

Dieser Grundsatz ist erst recht auf die bundesweite Festlegung von Preisen von Fördergebieten übertragbar und zugleich geboten. Wenn im bereits im Einzelfall andere Entgelte als monatliche Überlassungsentgelte zwingend zu beachten sind, gilt dies erst recht bei bundesweiter Festlegung, um Marktverzerrungen vorzubeugen.

### IV. Ordnungspolitischer Rahmen

Aus BUGLAS-Sicht ist ein Eingriff der Tragweite einer bundesweiten Preisfestlegung nicht mit einem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen in Einklang zu bringen. Eine solche Festlegung, zumal eben nicht an einer Berücksichtigung unterschiedlicher Bedingungen orientiert, stört grundsätzlich das Vertrauen der Marktkräfte dahingehend, dass ein Preis sich zumindest im Wesentlichen anhand marktlicher Kriterien entwickeln kann, nachhaltig.

Der Maßstab “gleichwertiger Lebensverhältnisse” kann hier unseres Erachtens ebenfalls nicht greifen, da er sich doch gerade auf die Endkundenseite bezieht. Bei den Vorleistungspreisen geht es aber um die Angebotsseite, der die vorgesehene Regelung eine Preisobergrenze verordnet. Wie bereits ausgeführt, sind aber auf der Angebotsseite die Verhältnisse eben nicht gleichwertig, sondern differieren erheblich. Dies wiegt umso schwerer, also ein bundesweit einheitlicher Vorleistungspreis für Fördergebiete natürlich auch eine Signalwirkung auf Gebiete mit privatwirtschaftlichem Ausbau hat. Hier dürfte sich dann eine Argumentation entwickeln, nach der die Vorleistungspreise im privatwirtschaftlichen Ausbau in jedem Fall niedriger sein müssten als in Fördergebieten. Dies könnte der Fall sein, wenn sich in Fördergebieten der Preis anders bilden könnte, aber sicherlich nicht dann, wenn er dirigistisch festgelegt wird. In der Konsequenz würde das Angebot von Vorleistungen auf privatwirtschaftlichen Netzen unattraktiver. Dies ist sicherlich nicht im Interesse des Fördermittelgebers.

## V. Evaluierung

Wenn denn trotz aller hier geäußerten Bedenken gleichwohl eine Festlegung bundesweit einheitlicher Vorleistungspreise erfolgen sollte, so müssten kurzfristig beginnend regelmäßige Evaluierungen vorgenommen werden.

Der Zeitraum von zwei bis drei Jahren, den das BMDV vorschlägt, halten wir für deutlich zu lange. Es handelt sich um die erstmalige Festlegung von Preisen in Fördergebieten. Insoweit bestehen keine Erfahrungswerte. Hinzu kommt, dass insbesondere bei der vom BMDV angedachten bundesweiten Festlegung von Preisen die Gefahr von massiven Marktverzerrungen besteht, da lokale und regionale Gegebenheiten nicht berücksichtigt werden. Zudem hat die Festsetzung von bundesweiten Preisen eine erhebliche Signalwirkung auf den Gesamtmarkt. Entsprechend ist bei erkennbaren Fehlentwicklungen schnellstmöglich gegenzusteuern.

Wir würden uns über eine Berücksichtigung der von uns angesprochenen Punkte sehr freuen und stehen Ihnen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Dieses Dokument enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer

Nicolas Goß

Geschäftsführung

Recht & Regulierung

## Über den BUGLAS

Der BUGLAS vertritt mehr als 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Building/Home, FttB/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.