

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Frau Judith Schölzel
Beschlusskammer 3
Vorsitzende
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Telefon	Datum
Jeffrey Al-Ali	Ja@vatm.de	0221 37677-60	07.04.2026

Entgeltgenehmigungsverfahren für den Zugang zu baulichen Anlagen (Az.: BK3-25/013)
hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Frau Schölzel,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Zugang zu Leerrohrinfrastrukturen ist für einen effizienten und wettbewerblichen Glasfaserausbau von erheblicher Bedeutung. Er ermöglicht die Nutzung von Synergien, vermeidet unnötige Doppelausbauten und kann damit einen wichtigen Beitrag zu einem beschleunigten und ressourcenschonenden Infrastrukturausbau leisten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die regulatorischen Rahmenbedingungen den Zugang tatsächlich wirtschaftlich nutzbar machen.

Der Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e. V. bedankt sich daher für die Möglichkeit, zu diesem wichtigen Konsultationsentwurf für seine Mitgliedsunternehmen im Verfahren BK3-25/013 erneut Stellung zu nehmen.

Wir möchten die Beschlusskammer klarstellend noch einmal darauf hinweisen, dass die Entgelte für die Telekom nicht auch für alternative Anbieter gelten können, welche Streitigkeiten austragen oder Adressaten von Entgeltentscheidungen zu Leerrohrzugang sind, da Drittanbieter weder marktmächtig sind noch historische Bestandsinfrastrukturen aufweisen.

#Wettbewerbverbindet

I. Einleitung

Der VATM begrüßt einleitend, dass im vorliegenden Konsultationsentwurf einzelne zentrale Anliegen der Wettbewerber aufgegriffen wurden. Positiv hervorzuheben sind insbesondere der grundsätzliche Rückgriff auf das WIK-Modell, die Beschränkung des VHCN-Zuschlags auf neue Anlagen sowie der Verzicht auf ein gesondertes Entgelt für Gewässerquerungen. Auch die deutliche Reduzierung der beantragten Entgelte bestätigt, dass die bereits im Verfahren geäußerten Bedenken des VATM hinsichtlich deren Höhe und methodischer Herleitung im Ausgangspunkt berechtigt waren.

In diesem Kontext möchten wir hervorheben, dass die ursprünglich von der Telekom beantragten Entgelte überwiegend nicht marktgerecht waren und die durch die Regulierungsverfügung beabsichtigte Intention eines schnelleren Glasfaserausbaus konterkariert hätten.

Gleichwohl bestehen aus Sicht des VATM weiterhin Hindernisse für eine effiziente Nutzung der Leerrohrinfrastruktur.

Die derzeit teilweise ausbleibende Nutzung der baulichen Anlagen ist – anders als von der Beschlusskammer zunächst angenommen – nicht auf einen fehlenden Bedarf zurückzuführen. Ursache sind vielmehr die unzumutbaren Bedingungen des bislang nur vorläufigen Standardangebots der Telekom sowie die fortbestehende fehlende Rechtssicherheit. Wir begrüßen ausdrücklich, dass mittlerweile der Konsultationsentwurf der zweiten Teilentscheidung zum zugrundeliegenden Standardangebot vorliegt. Gleichwohl wird die tatsächliche Nutzung des regulierten Zugangs zu baulichen Anlagen durch die derzeitigen vertraglichen Rahmenbedingungen faktisch verhindert. Dies gilt insbesondere für weitreichende Sonderkündigungsrechte der Telekom mit kurzer Frist, die jede Planungs- und Investitionssicherheit entfallen lassen und strategische Kündigungen ermöglichen, für erhebliche Einschränkungen der zulässigen Nutzungszwecke, für die unzureichende Planbarkeit infolge des eingeschränkten Zugangs zum Infrastrukturatlas sowie für überhöhte Entgelte.

Kritisch sieht der VATM insbesondere die weitere Heranziehung des AGP-Ansatzes (Auswirkungen auf den Geschäftsplan) trotz fortbestehender erheblicher europarechtlicher Bedenken (geäußert durch die Europäische Kommission und seitens des BMDS), die fehlende konsequente Orientierung an historischen Kosten bei Altanlagen, die pauschale Tarifierung im VzK-Bereich sowie die weiterhin komplexe Struktur der Einmalentgelte.

II. Zu knappe Befristung der Entgelte

Die vorgesehene Befristung der Entgelte bis zum 31.03.2028 ist aus Sicht des VATM zu kurz bemessen. Gerade beim Zugang zu baulichen Anlagen, insbesondere beim Leerrohrzugang, ist für die Marktteilnehmer ein verlässlicherer zeitlicher Rahmen von erheblicher Bedeutung. Ausbauvorhaben, Investitionsentscheidungen und die operative Umsetzung setzen konstante und nachvollziehbare Rahmenbedingungen voraus. Eine zu kurze Laufzeit der Entgeltgenehmigung schafft diese Planungssicherheit nicht in ausreichendem Maße.

Der Leerrohrzugang ist – wie dargelegt – regelmäßig auf eine langfristige Nutzung angelegt und bildet die Grundlage für entsprechend langfristige Planungs- und Investitionsentscheidungen. Diese setzen stabile regulatorische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus. Andernfalls wird der Zugang zu baulichen Anlagen in weiten Teilen wirtschaftlich unattraktiv. Preisänderungen und Preisschwankungen erzeugen erhebliche Unsicherheiten und können den zugrunde liegenden Business-Case wesentlich beeinträchtigen.

Aus Sicht des VATM sollte die Laufzeit der Entgelte daher stärker an den tatsächlichen Planungs- und Umsetzungszeiträumen im Markt ausgerichtet werden. Langfristig sollte zudem ein Gleichlauf mit dem Standardangebot angestrebt werden, um die regulatorischen Rahmenbedingungen insgesamt konsistenter und verlässlicher zu gestalten.

III. Fortführung des AGP-Ansatzes und VHCN-Risikoprämie

Der VATM hat bereits in seiner Stellungnahme vom 30.10.2025 dargelegt, dass der AGP-Zuschlag aus Sicht der Wettbewerber nicht überzeugt. Gleichwohl hält der Konsultationsentwurf dem Grunde nach weiterhin an diesem Ansatz fest. Dies ist aus Sicht des VATM nicht sachgerecht.

An dieser Bewertung ist auch mit Blick auf die unionsrechtlichen Zweifel festzuhalten. Insbesondere erscheint die Berücksichtigung der AGP nach § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG in ihrer derzeitigen Form ausgeschlossen. Ein doppelter Aufschlag im VzK-Bereich durch VHCN- und AGP-Zuschlag ist aus Sicht des VATM nicht nachvollziehbar. Nach unserer Auffassung stehen sowohl die von der Beschlusskammer vertretene Auslegung des § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG als auch die zusätzliche Berücksichtigung der AGP als Aufschlag nicht im Einklang mit dem europäischen Recht.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch die derzeit diskutierten Änderungen im Referentenentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026. Das BMDS begründet die vorgesehene Streichung des § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG damit, dass die Regelung ursprünglich der Umsetzung der Richtlinie über die Senkung der Breitbandkosten diene, um einen Aufschlag im Rahmen der symmetrischen Regulierung zu ermöglichen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Europäischen Kommission nach Artikel 32 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972 bestünden nunmehr unionsrechtliche Zweifel daran, einen solchen Aufschlag im Rahmen der asymmetrischen Regulierung zu gewähren. Auch die Europäische Kommission hat die Bundesnetzagentur wiederholt dazu aufgefordert, den AGP-Aufschlag zu streichen, weil er mit den Vorgaben der Gigabit-Empfehlung nicht vereinbar ist und die Kompatibilität mit dem EU-Recht insgesamt fraglich ist (Stellungnahme vom 15.07.2024, DE/2024/2515, C(2024) 5144 final, S. 8; Stellungnahme vom 17.07.2025, DE/2025/2588, C(2025) 5112 final, S. 8).

Auch dies spricht aus Sicht des VATM dafür, dass der AGP-Ansatz rechtlich und regulatorisch keinen Bestand mehr haben wird. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass an diesem Zuschlag weiterhin festgehalten wird. Dies gilt umso mehr, als auch die Europäische Kommission im Notifizierungsverfahren auf eine Streichung des AGP-Zuschlags gedrängt hat.

Soweit eine VHCN-Risikoprämie (ausschließlich bei Neuanlagen) vorgesehen werden sollte, ist aus Sicht des VATM eine sachgerechte Abschichtung zwingend erforderlich. Dabei sind auch die Besonderheiten der alternativen Netzbetreiber zu beachten, welche bei ihren Investitionen ein anders Risikoprofil haben als die Telekom. Ein VHCN-Zuschlag darf ausschließlich dort erhoben werden, wo tatsächlich Neuverlegungen vorgenommen werden und die damit verbundenen Investitionsrisiken (Berücksichtigung der Marktgegebenheiten) anfallen. Für Bestandsrohre, insbesondere bereits abgeschriebene Rohre, ist die Anwendung eines solchen Zuschlags hingegen nicht gerechtfertigt.

Denn bei den hier in Rede stehenden Altanlagen handelt es sich gerade nicht um ein VHC-Netz, sondern um generell für die Antragstellerin wie auch für Dritte gleichermaßen nutzbare passive physische Basisinfrastruktur, die für sich betrachtet überhaupt kein besonders hohes Risikoprofil hinsichtlich zukünftiger Nutzung oder Auslastung aufweist. Insoweit scheint die Beschlusskammer demnach von einem fehlerhaften Begriffsverständnis auszugehen. Darüber hinaus hat die Antragstellerin kein systematisch höheres Risiko, insbesondere nicht im Vergleich zu neu in den Markt eintretenden, ausbauenden FTTH-Unternehmen.

Die Beschlusskammer scheint ungeachtet dessen die Notwendigkeit einer Risikoprämie in Erwägung zu ziehen. Die Investitionsvoraussetzungen dieser Unternehmen sind insbesondere nicht vergleichbar mit der Situation der Telekom und überdies auch nicht vergleichbar mit den hier betrachteten Risiken durch Öffnung einer passiven Infrastruktur.

Hinzu kommt, dass besondere Investitionsrisiken bei der Entgeltberechnung nicht mehrfach berücksichtigt werden dürfen. Wenn für neue Anlagen bereits ein VHCN-Zuschlag angesetzt wird, darf daneben kein weiterer Zuschlag berücksichtigt werden, der im Kern dieselben Risiken erneut abbildet. Andernfalls kommt es zu einer doppelten Berücksichtigung von Risiken. Genau diese Gefahr besteht hier aus Sicht des VATM weiterhin. Der Zugangsnachfrager würde mit zusätzlichen Aufschlägen belastet, obwohl die maßgeblichen Risiken bereits an anderer Stelle in die Entgeltbildung eingeflossen sind. Dies führt zu Entgelten, die über das hinausgehen, was sachlich gerechtfertigt ist.

Bereits in der ersten Stellungnahme wurde zudem beanstandet, dass Herleitung und Berechnung des AGP-Zuschlags nicht hinreichend transparent sind. Auch an diesen Bedenken ist festzuhalten.

Wir regen daher an, von einer weiteren Berücksichtigung des AGP-Ansatzes abzusehen.

IV. Weniger strenger Effizienzansatz

Trotz der weiterhin auf Grundlage des WIK-Kostenmodells ermittelten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im VzK-Bereich liegen die Kosten für Leerrohre im VzK mit 22,57 Euro um rund 122 % über dem Niveau des Vorgängerbeschlusses. Die Entgelte für die Leerrohrnutzung in der HK-Trasse bleiben trotz der erstmaligen Modellierung auf Basis einer realitätsnahen P2MP-Netzarchitektur im Vergleich zum Vorgängerbeschluss annähernd konstant. Lediglich beim L-Rohr ergibt sich eine Absenkung um 6 %.

Ursächlich dafür ist, dass die positiven Effekte aus der Heranziehung des Kostenmodells und der erstmaligen Berücksichtigung der realitätsnahen P2MP-Netzarchitektur überkompensiert werden. Dieser beruht auf methodischen Änderungen in der Investitionskalkulation, einer mittleren Auslastung von 63 % sowie der vollständigen Übernahme der Preis- und Strukturparameter der Antragstellerin.

Die Beschlusskammer beschreibt diese Änderungen als „vermittelnde“ Vorgehensweise, die darauf abzielt, Effizienzorientierung und Realitätsnähe in ein ausgewogenes Verhältnis zu

setzen. In der Summe führen diese Anpassungen infolge des weniger strengen Effizienzansatzes jedoch zu signifikanten Kostensteigerungen.

Vor dem Hintergrund dieser in ihrer Höhe nur begrenzt nachvollziehbaren Kostensteigerungen erscheint es notwendig, sowohl die methodischen Änderungen als auch die im Kostenmodell angesetzten Struktur- und Preisparameter erneut zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen.

V. Keine konsequente Orientierung an historischen Kosten bei Altanlagen

Für eine kostenorientierte Entgeltregulierung kommt der Bewertung bestehender wiederverwendbarer baulicher Anlagen besondere Bedeutung zu. Aus Sicht des VATM wird der Konsultationsentwurf diesem Anspruch bislang nicht vollständig gerecht. Zwar wird die Unterscheidung zwischen Alt- und Neuanlagen grundsätzlich anerkannt, bei der konkreten Kostenbewertung und Entgeltbildung wird sie jedoch nicht durchgängig berücksichtigt. Der VATM hatte hierzu bereits dargelegt, dass für bestehende wiederverwendbare bauliche Anlagen strikt kostenorientierte Entgelte gelten müssen. Maßgeblich ist eine Bewertung auf Grundlage historischer Anschaffungskosten, angepasst durch einen geeigneten Preisindex. Entscheidend ist dabei, dass steigende Baukosten nicht künstlich auf Altanlagen übertragen werden.

Soweit entsprechende Kostendaten im Einzelfall nicht vorliegen, hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass auf bewährte Ersatzmethoden zurückgegriffen werden kann. Das Fehlen vollständiger historischer Daten rechtfertigt es aus Sicht des VATM nicht, Altanlagen im Ergebnis wie neu zu errichtende Infrastruktur zu behandeln. Ebenso wurde bereits hervorgehoben, dass für Altanlagen AGP- und VHCN-Zuschläge grundsätzlich ausgeschlossen sein müssen. Auch insoweit sollte die unterschiedliche Behandlung von Alt- und Neuanlagen konsequent durchgehalten werden.

Die Beschlusskammer sollte an dieser Stelle nachschärfen. Denn die Unterscheidung zwischen Alt- und Neuanlagen darf nicht nur dem Grunde nach anerkannt werden. Sie muss sich auch in der Entgeltbildung niederschlagen. Wer zwischen bestehender und neuer Infrastruktur unterscheidet, muss diese Unterscheidung auch bei der Kostenbewertung konsequent zu Ende führen. Eine hiervon abweichende, auf Schätzungen beruhende

Anpassung – wie im konkreten Fall bspw. für S-Rohre durchgeführt (vgl. S. 84 des Konsultationsentwurfs) – kann und darf dann nicht stattfinden.

VI. Pauschale Tarifierung im VzK-Bereich

Bei der Ausgestaltung der Entgeltstruktur im VzK-Bereich besteht aus Sicht des VATM weiterhin Anpassungsbedarf. Der Konsultationsentwurf hält weiter an einer pauschalen Tarifierung fest, obwohl eine stärkere Ausrichtung an der tatsächlichen Nutzung des Rohres sachgerechter und besser nachvollziehbar wäre.

Der VATM hatte sich dafür ausgesprochen, die Entgelte im VzK-Bereich stärker an objektiven und tatsächlich nutzungsbezogenen Parametern auszurichten. Dazu gehört vor allem die tatsächliche Länge der genutzten Anlage. Im Konsultationsentwurf wird stattdessen an einer pauschalierenden Tarifierung festgehalten. Eine Entgeltstruktur ist umso besser nachvollziehbar, je näher sie am tatsächlichen Nutzungsumfang liegt. Wenn sich das Entgelt von der konkret genutzten Länge löst und stattdessen pauschal an andere Merkmale anknüpft, besteht die Gefahr, dass die Bepreisung den tatsächlichen Aufwand nicht mehr angemessen abbildet.

In unserer ersten Stellungnahme hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass pauschale Preise je Wohneinheit im VzK-Bereich weder sachgerecht noch kostenorientiert sind. Die Länge der genutzten Trasse stellt hierfür einen objektiven und greifbaren Maßstab dar.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass eine stärkere Orientierung an der tatsächlichen Länge (Meterpreis) und damit an einem greifbaren kostenrelevanten Maßstab vorzuziehen ist. Gerade in einem regulierten Verfahren sollte die Entgeltstruktur möglichst einfach, nachvollziehbar und nah an der tatsächlichen Nutzung sein.

VII. Einmalentgelte

Bei den Einmalentgelten besteht aus Sicht des VATM weiterhin Änderungsbedarf. Die vorgesehene Struktur ist nach wie vor zu kleinteilig und wird den praktischen Anforderungen eines regulierten Standardzugangs nicht ausreichend gerecht.

Aus Sicht des VATM besteht die Gefahr, dass der Zugang durch eine Vielzahl einzelner Entgeltpositionen unnötig kompliziert und in der praktischen Anwendung erschwert wird.

Gerade in einem regulierten Standardzugang kommt es darauf an, dass die Entgeltstruktur nicht nur rechnerisch vertretbar, sondern auch in der Praxis handhabbar ist. Der VATM regt daher weiterhin an, die Einmalentgeltstruktur zu vereinfachen, übersichtlicher auszugestalten und unnötige Doppelungen einzelner Leistungen zu vermeiden.

VIII. Fazit

Der Konsultationsentwurf greift wichtige Punkte aus der ersten Stellungnahme des VATM auf. Dies betrifft insbesondere die notwendige Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen baulichen Anlagen, die Beschränkung des VHCN-Zuschlags, sofern dieser überhaupt rechtfertigbar ist, auf neue Anlagen sowie die Ablehnung eines gesonderten Entgelts für Gewässerquerungen. Diese Ansätze bewertet der VATM ausdrücklich positiv.

Gleichzeitig folgt der Konsultationsentwurf dem VATM in anderen zentralen Fragen bislang nicht. Dies betrifft insbesondere die weitere Heranziehung des AGP-Ansatzes, die fehlende konsequente Orientierung an historischen Kosten bei Altanlagen sowie die pauschale Tarifierung im VzK-Bereich.

Hinzu kommt, dass auch die Struktur der Einmalentgelte aus Sicht des VATM weiterhin einer Überprüfung bedarf.

Der VATM möchte daher anregen, den Konsultationsentwurf in diesen Punkten nochmals zu überprüfen und die bereits im Verfahren vorgetragenen Argumente des VATM in die abschließende Bewertung einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für die Vermeidung einer doppelten Risikoberücksichtigung im VzK-Bereich, die konsequente kostenorientierte Bewertung bestehender baulicher Anlagen anhand historischer Kostenmaßstäbe, die stärkere Orientierung der VzK-Entgelte an objektiven nutzungsbezogenen Parametern sowie die weitere Vereinfachung der Einmalentgeltstruktur.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Leerrohrentgelte der Telekom trotz Berücksichtigung der Notwendigkeit verlässlicher Investitionsrahmenbedingungen nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass die Inanspruchnahme der regulierten Leistungen wirtschaftlich unattraktiv oder gar unwirtschaftlich wird. Die festgelegten Entgelte sind in weiten Teilen nicht marktgerecht, sodass die von der Beschlusskammer vorgenommene Absenkung gegenüber den beantragten Entgelten sachgerecht war. Besondere Bedeutung kommt dabei einer notwendigen Differenzierung zwischen Alt- und Neuanlagen zu. Gerade die Mitnutzung

bestehender Infrastrukturen der Incumbents hat sich in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als wesentlicher Hebel für die Beschleunigung des Glasfaserausbaus erwiesen. In Deutschland ist der Zugang hierzu demgegenüber über Jahre hinweg verspätet eröffnet und wiederholt erschwert worden – zunächst abweichend vom EU-notifizierten Entwurf durch einen unzulässigen AGP-Zuschlag, nunmehr durch eine ebenfalls nicht sachgerechte Bestimmung zentraler Parameter.

Mit freundlichen Grüßen



Jeffrey Al-Ali

Leiter Recht & Regulierung

#Wettbewerbverbindet