



Vodafone GmbH, 40543 Düsseldorf
Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Postfach 8001
53105 Bonn

Unser Zeichen	XR/XRT/BA/DT
E-Mail	██████████ ██████████ ██████████
	@vodafone.com
Datum	07.04.2026

Per Mail an BK3-Konsultation@bnetza.de; BK3-Postfach@bnetza.de

BK3c-25/013: Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu baulichen Anlagen der Telekom Deutschland GmbH

– Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse –

Sehr geehrte Frau Schölzel,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Vodafone GmbH („Vodafone“) nimmt hiermit zum von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Konsultationsentwurf im Verfahren BK3-25/013 zur Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu baulichen Anlagen („BA“) der Telekom Deutschland GmbH („Telekom“) Stellung.

Der Konsultationsentwurf führt die im bisherigen Verfahren entwickelten rechtlichen und methodischen Erwägungen zusammen und schlägt dazu auch erhebliche und in vielen Punkten nicht überzeugende Änderungen für die anstehende Entgeltgenehmigung vor. Vodafone begrüßt ausdrücklich, dass die Beschlusskammer damit eine verbesserte systematische Strukturierung versucht. Gleichwohl zeigt der Entwurf, dass zentrale rechtliche Einwände, die Vodafone in ihren Stellungnahmen vom 30.10.2025, 20.11.2025 und 23.12.2025 ausführlich und fundiert vorgetragen hat, weiterhin nicht oder nicht konsequent berücksichtigt wurden. Dies betrifft insbesondere die ungerechtfertigte Berücksichtigung von Auswirkungen auf den Geschäftsplan (AGP), welche zwischenzeitlich selbst vom Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) in der Begründung zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes explizit kritisiert wurden und folglich zur Streichung vorgesehen sind („[...] bestehen nunmehr unionsrechtliche Zweifel, einen Aufschlag im Rahmen der asymmetrischen Regulierung gewähren zu können“, siehe Referentenentwurf TKG-Änderungsgesetz 2026 mit Bearbeitungsstand 02.02.2026 auf S. 67).

Im Einzelnen:

Vodafone GmbH

Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf, Postfach: 40543 Düsseldorf
Tel.: +49 211 533-0, Fax: +49 211 533-2200, vodafone.de
Geschäftsführung: Marcel de Groot (Vorsitzender), Bettina Günther, Matthias Lorenz,
Fabrizio Giuseppe Rocchio, Hagen Rickmann, Carmen Velthuis
Vorsitzender des Aufsichtsrats: Prof. Dr. Rüdiger Grube
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 38062

Bankverbindung:
Deutsche Bank AG, Düsseldorf
IBAN: DE68 3007 0010 0250 8000 00
UST-Nr.: 103/5700/1789
UST-IdNr.: DE 813113094
WEEE-Reg.-Nr.: DE 91435957



I. Abgrenzung zwischen bestehenden wiederverwendbaren und neuen BA

Wie in unserer Stellungnahme vom 30.10.2025 dargelegt (vgl. S. 5f.), ist die erforderliche Abgrenzung zwischen Altanlagen und neuen BA und das im Verfahren BK3c-23/079 verwendete Verfahren der Beschlusskammer nicht zu beanstanden. Es trifft zu, dass dieses Vorgehen eine vereinfachende und pauschalisierende Annahme ist. Ganz überwiegend ist die Unterscheidung, dass die Kabelkanalanlagen der HK-Trasse insgesamt als bestehende wiederverwendbare BA qualifiziert werden und die Kabelkanalanlagen der VzK-Trasse insgesamt als neue BA, aber zutreffend. Deshalb ist der bisherige Pauschalansatz angemessen und führt zu methodischen Vereinfachungen, ohne dass im Ergebnis gewichtige Fehlbewertungen zu erwarten wären. Insgesamt erachten wir die insoweit im Verfahren BK3c-23/079 maßgeblichen Erwägungen daher weiterhin für sachgerecht. Auch die Kommission hat diesen Ansatz in ihren Kommentierungen weder kritisiert noch ein anderes Vorgehen nahegelegt.

Selbst die Beschlusskammer erkennt im Konsultationsentwurf ausdrücklich an, dass eine „*trennscharfe Zuordnung jeder einzelnen baulichen Anlage in der Praxis ohne vertretbaren Aufwand nicht umsetzbar wäre*“ (vgl. S. 40). Das nun vorgesehene Vorgehen der Stichtagsbetrachtung 31.12.2017 führt demgegenüber zu einem nur vermeintlich exakteren Abbild der tatsächlichen Gegebenheiten, denn es ist – neben der teilweise fehlenden Dokumentation des Errichtungsjahrs der BA im System der Antragstellerin – kein objektiv eindeutiger Stichtag ermittelbar. Der Stichtagsregelung liegt ebenfalls eine Pauschalisierung zugrunde, nur eben eine andere als bei der nutzungsbezogenen Abgrenzung zwischen HK- und VzK-Trasse. Daher ist eine Stichtagsregelung nicht per se besser geeignet als die bisher vorgenommene Abgrenzung. Im Gegenteil sind zusätzliche und mit Unsicherheiten behaftete Schätzungen dazu vorzunehmen, bei der in Summe im Zweifel sogar größere Fehlbewertungen möglich sind. Hinzu kommt, dass die Genehmigungspraxis dadurch viel weniger nachvollziehbar – und damit für betroffene Nachfrager prüfbar – wird.

Der Rückgriff auf die Ausführungen der Antragstellerin mit anschließender Plausibilisierung und Anpassung, welcher zum oben genannten Stichtag führt, überzeugt nach unserer Auffassung jedenfalls nicht. Denn selbst der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Telekom AG hat sich zum Netzetag 2020 am 08.12.2020 wie folgt zitieren lassen:

„Die Telekom hält, was sie verspricht. Das gilt insbesondere für den Netz-Ausbau. Gerade jetzt bewährt sich das Netz der Telekom. Es war richtig, Glasfaser in jede Straße zu legen und somit schnelles Netz von der Telekom für über 80 Prozent aller Haushalte zu ermöglichen. Homeoffice ist flächendeckend möglich. Jetzt kommen die nächsten Schritte: Glasfaser bis ins Haus und 5G. Auch hier haben wir einen Plan, den wir Schritt für Schritt abarbeiten. Trotz Corona läuft unser Ausbau auf vollen Touren.“

(vgl. <https://www.telekom.com/de/medien/medieninformationen/detail/glasfaser-und-5g-telekom-schaltet-hoch-614266>; Hervorhebung durch Vodafone)

Insofern erkennt selbst die Antragstellerin selbst an, dass ihr Fokus auf den Ausbau von VHC-Netzen, bzw. den Glasfaserausbau, erst Ende 2020 stattfand. Dies ist auch konsistent mit der Berichterstattung am 28.12.2018, in der die Telekom wie folgt zitiert wird:



„Bis Ende 2020 wird die Telekom den FTTC-Ausbau ("Fiber to the Curb"; Glasfaser bis zum Bordstein) weitgehend abschließen. Danach wird FTTH ("Fiber to the Home"; Glasfaser bis ins Haus) großflächig ausgebaut.“

(vgl. <https://www.heise.de/news/Telekom-hat-Glasfasernetz-Ausbau-beschleunigt-4259771.html>)

Auch weitere Meldungen bestätigen, dass sich der Ausbau durch die Antragstellerin bis Ende 2020 auf VDSL-Vectoring konzentrierte und erst danach auf Glasfaser. Daran ändert grundsätzlich auch der in geringem Umfang seit den 2010er Jahren gestartete FTTH-Ausbau der Antragstellerin nichts, da dieser zu diesem Zeitpunkt eher Pilotcharakter hatte; was nicht zuletzt an dem seinerzeit homöopathischen Vermarktungserfolg erkennbar war.

(vgl. <https://www.glasfaser-internet.info/ausbau/glasfaser-ausbau.html>)

Daher ist der praktisch arbiträr vorgeschlagene Stichtag 31.12.2017, wenn überhaupt ein konkretes Datum festgelegt werden soll, jedenfalls als zu früh anzusehen. Sachgerecht und im Einklang mit den eigenen Aussagen der Antragstellerin (siehe oben) müsste dieser vielmehr für HK- und VzK-Trassen nicht vor dem 31.12.2020 festgelegt werden, denn erst ab diesem Zeitpunkt begann die allmähliche, anfangs noch verhaltene Verstärkung des VHCN- bzw. FTTH-Ausbaus.

Unabhängig vom konkreten Stichtag muss aber immer gelten: Wenn ein Stichtag sachgerecht erscheint, dann muss dieser auch konsistent berücksichtigt werden. 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. Dieses Vorgehen führt dazu, dass einerseits durch eine Stichtagsbetrachtung versucht wird, eine Genauigkeit und Trennschärfe vorzugeben, welche dann durch nicht nachvollziehbare Schätzungen auf Basis unklarer Annahmen wieder verworfen und ad absurdum geführt wird. Sofern mit der Stichtagsregelung eine andere Pauschalisierung als die bisher angewandte nutzungsbezogene Abgrenzung zugrunde gelegt wird, muss es sich um eine methodisch konsistente und im Vergleich zum bisherigen Vorgehen nachweisbar bessere Pauschalisierung handeln. Individuelle Anpassungen und umfangreiche Schätzungen, die die Richtigkeit der angewandten Pauschalisierung in Frage stellen, kommen dann nicht in Betracht; insbesondere, wenn sie nur Abweichungen in eine Richtung (frühere Errichtung als neue BA) berücksichtigt, obwohl auch Abweichungen in die andere Richtung (spätere Errichtung als alte BA) möglich sind. Demgegenüber halten wir die Klarheit einer nachvollziehbaren Abgrenzung, wie im Verfahren BK3c-23/079, für vorzugswürdig.

Vodafone beantragt hiermit,

die Abgrenzung zwischen bestehenden wiederverwendbaren und neuen BA wie im Verfahren BK3c-23/079 vorzunehmen,

hilfsweise bei Anwendung einer Stichtagsregelung, den Stichtag auf den 31.12.2020 festzulegen und ausnahmslos für alle BA anzuwenden.



II. Grundlegendes Vorgehen zur Investitionswertermittlung

Die Entgelte für den Zugang zu baulichen Anlagen unterliegen nach Art. 72 EKEK i. V. m. Erwägungsgründen 187 und 188 EKEK sowie Ziffer 34 der Gigabit-Empfehlung einer kostenorientierten Regulierung. Diese unionsrechtliche Vorgabe ist nach den gesetzlichen Vorgaben untrennbar mit dem Maßstab der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung (KeL) verbunden. Kostenorientierung im unionsrechtlichen Sinne bedeutet daher nicht die unmittelbare Anerkennung *tatsächlicher* Kosten des regulierten Unternehmens, wie von der Antragstellerin insinuiert, sondern die Abbildung *effizienter* Kosten und insofern der Kosten einer effizienten Leistungserbringung unter Wettbewerbsbedingungen.

Wie die Beschlusskammer feststellt (vgl. Konsultationsentwurf, S. 50 ff.), sind die Kostenunterlagen und Dokumentationen der Antragstellerin zur Bestimmung der Investitionswerte gänzlich ungeeignet; die Anforderungen des § 43 TKG nicht erfüllt. Denn mit den Kostenunterlagen können weder die KeL ermittelt werden noch ermöglichen sie die von der Gigabit-Empfehlung präferierte Indexierungsmethode. Die Beschlusskammer berücksichtigt bei der Festlegung des heranzuziehenden Entgeltmaßstabs (Konsultationsentwurf, S. 50 ff.) auch weitere Aspekte in zutreffender Weise, wie vor allem i) die rechtlichen Bedenken gegen eine Berücksichtigung von Ist-Kosten ohne Effizienzkorrektur, die wir insbesondere in unserer Stellungnahme vom 20.11.2025 dargelegt haben (vgl. S. 3ff ebenda), ii) den Umstand, dass es sich bei der Gigabit-Empfehlung nur um eine Empfehlung der Europäischen Kommission ohne normähnliche Wirkung handelt, die daher kein zwingendes Vorgehen der Beschlusskammer bewirken kann, iii) die Tatsache, dass eine Anerkennung der tatsächlichen Kosten der Antragstellerin ohne Effizienzkorrektur im Widerspruch zur bisherigen Spruchpraxis stehen würde und iv) die zwangsläufige Konsequenz einer missbräuchlichen Überkompensation der Antragstellerin bei Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten ohne Effizienzkorrektur im KeL-Maßstab vorgesehen.

Im Ergebnis halten wir an der bereits wiederholt vorgetragenen Auffassung fest, dass der Investitionswert baulicher Anlagen ausschließlich am KeL-Maßstab zu ermitteln ist. Die Heranziehung des realen, historisch gewachsenen und ineffizienten Netzes der Telekom ohne systematische Effizienzkorrekturen stellt einen regulatorischen Systembruch dar und führt zu Inkonsistenzen gegenüber der Entgeltregulierung auf höheren Wertschöpfungsstufen, insbesondere der künftigen Regulierung von Bitstromentgelten und der und Glasfaser-TAL-Regulierung. Insofern begrüßen wir den im Konsultationsentwurf vorgesehenen Rückgriff auf den KeL-Maßstab und das anerkannte WIK-Modell.

Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung und Befüllung, also Parametrisierung, des Modells kritikwürdig, da diese auf nicht nachvollziehbaren Annahmen und Inkonsistenzen beruht, die schlussendlich zu einer Verfehlung der Regulierungsziele führen, wie wir im Folgenden darlegen werden:

II.a. Referenznetz, Tiefbau und Beilauf

Die Beschlusskammer führt in ihrem Konsultationsentwurf (S. 61 ff.) eine Abwägung der verschiedenen Modellierungsvarianten – strikter Effizienzansatz und realitätsnäherer Modellansatz – durch und entscheidet sich schließlich unter Verweis auf den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum für die Modellierung des realitätsnäheren Modellansatzes.

Ganz offensichtlich führt dies zu einer massiven Steigerung der KeL um bis zu 72%, was bereits im Hinblick auf Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit problematisch ist. Selbst wenn man wie die Beschlusskammer



jetzt wenig überzeugend vorschlägt, dass ein vermittelnder Ansatz, der sich näher an die in der Gigabit-Empfehlung vorgesehene Indexierungsmethode anlehnt, gewählt werden soll, ist eine solche massive Steigerung der berücksichtigten Kosten nicht zu rechtfertigen. Auch in der bisherigen Spruchpraxis hat die Kammer immer Wert daraufgelegt, dass methodische Anpassungen oder Veränderungen nicht zu disruptiven Veränderungen hinsichtlich der Ergebnisse bzw. der Entgelte führen. Diesem Grundsatz muss die Beschlusskammer auch hier Rechnung tragen.

Darüber hinaus bestehen an dem gewählten Ansatz erhebliche methodische Kritikpunkte und Inkonsistenzen:

Unverständlich bleibt, warum nun sämtliche Gebäude, zu denen EVz-Daten geliefert wurden, in die Modellierung Eingang finden – mit dem Argument, dass dies den „*tatsächlichen Kosten der Antragstellerin weitestgehende Berücksichtigung*“ schenke (vgl. S. 67 des Konsultationsentwurfs) – gleichzeitig aber u.a. alternative Verlegetechniken keine Berücksichtigung finden (vgl. S. 70 des Konsultationsentwurfs). Zudem werden zur Berechnung der Tiefbaupreise nur die Jahre 2023 bis Juli 2025 berücksichtigt, obwohl die genehmigten Entgelte ab 01.01.2026 Anwendung finden werden. Der deutliche Rückgang des Produktionsindex im Hoch- und Tiefbau im August 2025 bzw. ab Oktober 2025, welcher dann auch preissenkend wirken sollte, bleibt damit unberücksichtigt. Im Gegenteil steigen die angesetzten Tiefbaupreise unter den Annahmen der Beschlusskammer um 35% im Vergleich zum Entgeltentscheidung BK3c-23/079. Es sind deshalb alle zum Zeitpunkt der Entscheidung, mindestens aber bis zum Zeitpunkt der Antragstellung aktuell verfügbaren Informationen zur berücksichtigen.

Unklar bleibt darüber hinaus, ob beim internen Beilaufr auch die Nutzung der Kabelkanalanlagen zum Aufbau bzw. Anschluss des Mobilfunknetzes berücksichtigt wurde. Gleiches gilt darüber hinaus für den Aufbau von Verbindungen mit dedizierter Kapazität („Markt 2“) und hochqualitativen Unternehmensanbindungen. Diese sind nach Auffassung der Beschlusskammer explizit bei der Nutzung von BA ausgeschlossen und müssen daher bei der Entgeltkalkulation mit entsprechenden Beilaufrfaktoren berücksichtigt werden. Da hierfür – wie bei konvergenten Netzbetreibern üblich – kein separates Netz aufgebaut wird, müsste dies Berücksichtigung in einem weiteren Kostenträger finden, der insofern eine Reduzierung der stückbezogenen Investitionswerte zur Folge haben sollte.

Vodafone beantragt hiermit,

die Beibehaltung eines strikten Effizienzansatzes im Rahmen des Kostenmodells,

hilfsweise bei Anwendung des realitätsnäheren Modellansatzes, dort tatsächliche Gegebenheiten nicht nur kostenerhöhend zu berücksichtigen, sondern auch kostensenkende Aspekte umfassend zu berücksichtigen; insbesondere alternative Verlegemethoden und Preisrückgänge beim Tiefbau. Beilaufrfaktoren müssen sowohl Mobilfunknetzverbindungen als auch dedizierte Kapazitäten im Sinne von Markt 2 berücksichtigen.

II.b. Kalkulatorischer Zinssatz und Risikoprämie

Die konkrete Höhe des verwendeten kalkulatorischen Zinssatzes (WACC) in Höhe von 4,88% (so Konsultationsentwurf, S. 80 ff.), wie im Verfahren BK3a-25/009 festgelegt, ist mit Blick auf die erst kürzlich ergangene Entscheidung und aufgrund der Konformität mit der sog. WACC-Mitteilung nicht zu beanstanden.



Ferner ist begrüßenswert, dass die Beschlusskammer von der rechtlich nicht begründbaren Berücksichtigung einer VHCN-Risikoprämie für BA, die explizit *nicht* für die Errichtung eines VHC-Netzes errichtet wurden („Altanlagen“), die folgerichtig auch von der Kommission kritisiert wurde, absieht; eine Einsicht, die hinsichtlich der AGP trotz eindeutiger Aussage der Kommission allerdings noch nicht umgesetzt wurde bzw. noch überfällig ist (siehe Abschnitt III. unten).

Hinsichtlich der beabsichtigten VHCN-Risikoprämie für neu errichtete BA in Höhe von 2,48 % verweisen wir auf unsere Stellungnahmen vom 30.10.2025 (S. 16) im vorliegenden Verfahren und vom 08.12.2023 im Verfahren BK3c-23/079 (S. 13f.), die seinerzeit leider unberücksichtigt blieb, aber noch immer relevant ist. Im Kern sehen wir es als unabdingbar an, zu prüfen, inwieweit die konkrete Marktsituation eine zusätzliche Risikoprämie überhaupt rechtfertigt. Bei den hier in Rede stehenden BA 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. Ein VHC-Netz als *“Netz mit sehr hoher Kapazität”* ist definitorisch ein *“Telekommunikationsnetz”*, das wiederum definiert wird als *“die Gesamtheit von Übertragungssystemen [...] einschließlich der nicht aktiven Netzbestandteile”* (§ 3 Nr. 33 i.V.m. Nr. 65 TKG). BA sind mithin Bestandteile eines Netzes, nicht aber das Netz selbst und schon gar nicht das Netz mit sehr hoher Kapazität. Es ist daher weder zwingend noch naheliegend, dass bei BA – die im Ausgangspunkt beliebige Netze aufnehmen können – ein höheres Investitionsrisiko besteht.

Darüber hinaus hat die Antragstellerin – selbst bei von der Beschlusskammer beabsichtigter fragwürdiger, da eher konstruierter Betrachtung von Glasfasernetz und BA als *“gekoppeltes VHC-Netz”* – kein systematisch höheres Risiko im Vergleich zu neu in den Markt eintretenden, ausbauenden FTTH-Unternehmen. Im Gegenteil ist das systematische Risiko der Antragstellerin sowohl für passive Infrastrukturen (bauliche Anlagen) als auch für die eigentlichen VHC-Netze deutlich geringer als für neu in den Markt eintretende (*“Greenfield”*) Unternehmen ohne eigenen Kundenstamm und vorhandener, für VHC-Netze wiederverwendbarer (Alt-) Infrastruktur (vgl. dazu Stellungnahme vom 08.11.2023 im Verfahren BK3c-23/079 und unsere Anmerkungen zur Marktabfrage vom 17.08.2023, welche der Bundesnetzagentur unter dem Zeichen BK3c – Marktabfrage vorliegt). Kostensteigerungen im Tiefbau etwa betreffen alle ausbauenden Unternehmen, und zwar unabhängig von der Art der ausgebauten Infrastruktur. Auslastungs- und Finanzierungsrisiken können allenfalls für Investitionen in VHC-Netze von Wettbewerbern bestehen, aber gerade nicht für die Antragstellerin, die über einen enormen Kundenbestand bei ihren kupferbasierten Produkten (aus dem Retail- und dem Wholesalesgeschäft) verfügt und diese weitgehend vollständig auf ein von ihr errichtetes VHC-Netz migrieren kann.

Falls die Beschlusskammer die Berücksichtigung einer, im Fall der Antragstellerin ungerechtfertigten (s.o.), Risikoprämie dennoch für erforderlich erachten sollte, dann wäre diese nach der zutreffenden Methodik anhand der Gigabit-Empfehlung zu bestimmen. Der von der Bundesnetzagentur über eine Marktabfrage ermittelte Risikozuschlag auf den WACC i.H.v. 2,48 Prozentpunkten ist jedenfalls deutlich überhöht, denn dieser Wert fußt insbesondere auf den Rückmeldungen der Wettbewerber der Antragstellerin, welche ein gänzlich anderes Risikoprofil, insbesondere aber deutlich ungünstigere Finanzierungsbedingungen bei der Errichtung von VHC-Netzen haben. Dies ist aktuell an den Schwierigkeiten praktisch aller ausbauenden Unternehmen ablesbar, die versuchen entsprechende Konditionen für notwendige Anschlussfinanzierungen am Kapitalmarkt zu erhalten bzw. überhaupt noch zu bekommen. Erste Marktaustritte sind die Folge. Einzig die Antragstellerin ist von diesen veränderten Kapitalmarktbedingungen praktisch nicht betroffen. Allein dies ist klarer Beleg, dass der von der Bundesnetzagentur ermittelte durchschnittliche Risikozuschlag für die



Antragstellerin nicht relevant und anwendbar ist. Die Investitionsvoraussetzungen anderer ausbauender Unternehmen sind insbesondere nicht vergleichbar mit der Situation der Antragstellerin und überdies auch nicht vergleichbar mit den hier betrachteten Risiken durch Öffnung einer passiven Infrastruktur.

Im Kern wird diese Sichtweise selbst durch die Bundesnetzagentur anerkannt. Im Abschlussbericht der Monitoringstelle sowie Ergebnisbericht der Beschlusskammer 3 zum Doppelausbau wird bspw. explizit anerkannt, dass die Antragstellerin Vermarktungsvorteile und insofern auch ein geringeres Risiko besitzt:

*„Zu beachten ist aber, dass die marktbeherrschende Stellung der Telekom einerseits auf dem fast flächendeckenden Kupfernetz und andererseits den sehr hohen Endkunden- und Wholesale-Marktanteilen beruht. Daraus folgt sowohl ein **Vermarktungsvorteil** gegenüber den Wettbewerbern als auch ein **geringeres Erfordernis**, die neu errichteten Glasfaseranschlüsse **schnell auszulasten**, weil sie in der Regel stattdessen auch über das Bestandsnetz Umsätze erlöst.“*

(vgl. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Doppelausbau/Abschlussbericht.pdf?>, S. 43)

Vodafone beantragt daher hiermit,

die vollständige Streichung des VHCN-Risikoaufschlags,

hilfsweise die Reduzierung der Höhe des VHCN-Risikoaufschlags, soweit die Antragstellerin dies im Vergleich zu ihren durchschnittlichen Finanzierungskosten nachweisen kann.

III. Auswirkungen auf den Geschäftsplan (AGP)

Wir haben wiederholt dargelegt, dass die Berücksichtigung von AGP sowohl aus rechtlichen als auch aus sachlichen Gründen nicht zu rechtfertigen ist und halten unseren diesbezüglichen Vortrag sowie die bereits gestellten **Anträge** aufrecht.

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 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). Die Beschlusskammer verweist auf den Gesetzgeber, der über die Aufrechterhaltung des § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG entscheiden müsse (vgl. S.40 des Konsultationsentwurfs), verkennt dabei aber, dass sie im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung und unter Nutzung ihres Ermessensspielraums keineswegs verpflichtet ist, einen AGP-Aufschlag zuzusprechen. Auch dies haben wir wiederholt dargelegt. Daran ändert auch das von der Beschlusskammer beschwichtigend vorgetragene Scheinargument nichts, dass in vielen Fällen die AGP-Kalkulation ja ohnehin unterhalb der Kel-Berechnung läge.

In der Zwischenzeit hat auch die deutsche Bundesregierung anerkannt, dass § 38 Abs. 5 TKG nicht im Einklang mit geltendem Unionsrecht steht, und will die Vorschrift richtigerweise streichen:



„In § 38 Absatz 5 wird die bisherige Nummer 3 gestrichen, wonach die Bundesnetzagentur im Falle der Regulierung von Entgelten betreffend den Zugang zu baulichen Anlagen nach § 26 Absatz 3 Nummer 10 insbesondere auch die Folgen einer Zugangsgewährung für den Geschäftsplan des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht berücksichtigt.

Die Vorgabe entstammte ursprünglich der Umsetzung der Richtlinie über die Senkung der Breitbandkosten, um einen Aufschlag im Rahmen der symmetrischen Regulierung zu ermöglichen. Auch unter Berücksichtigung von Stellungnahmen der EU-Kommission gemäß Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972 bestehen nunmehr unionsrechtliche Zweifel, einen Aufschlag im Rahmen der asymmetrischen Regulierung gewähren zu können.“

(siehe Referentenentwurf TKG-Änderungsgesetz 2026 mit Bearbeitungsstand 02.02.2026, S. 67; Hervorhebungen durch Vodafone)

Wir können dazu nur nochmals bekräftigend wiederholen: Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich und sehr bedauerlich, dass die Beschlusskammer noch immer ohne Not an der rechtswidrigen Anwendung des AGP-Aufschlags festhält. Dies ist auch deshalb unerklärlich, da die Beschlusskammer einerseits andere Hinweise der Europäischen Kommission (wie bspw. die stärkere Orientierung an den tatsächlichen Kosten (-unterlagen) der Antragstellerin) zum Anlass nimmt, Entgelte massiv zu erhöhen und ihre bisherige Spruchpraxis unvorhersehbar zu ändern, andererseits die unmissverständliche Kritik der Kommission zu ihrer eigenen vorangehenden Entscheidung aber nicht zum Anlass nimmt, die unzulässige Entgelterhöhung durch einen rechtlich wie sachlich nicht zu rechtfertigenden Aufschlag zurückzunehmen. Wir fordern die Beschlusskammer daher nochmals auf, die Vornahme von Aufschlägen oder sonstige Entgelterhöhungen zur Berücksichtigung von AGP zu revidieren.

III.a. AGP führen zur Nicht-Nutzung von BA

Die Beschlusskammer erhielt von der Kommission den Auftrag die AGP (unter anderem) „*aufgrund dessen wahrscheinlich negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb*“ abzuschaffen (vgl. Stellungnahme vom 15.07.2024, DE/2024/2515, C(2024) 5144 final, S. 7f.). Darüber hinaus hat die Kommission die Kammer dazu angehalten, dass die Auswirkungen in jedem Fall „*genau beobachtet*“ werden müssen. Die Beschlusskammer führt deshalb aus, dass die AGP zu keinen negativen Auswirkungen führten (Konsultationsentwurf, S. 38 ff.). Die diesbezügliche Argumentation geht von falschen Annahmen aus und überzeugt insgesamt – aber im Besonderen mit Blick auf die ohnehin überhöhten Entgelte – nicht.

So verweist die Beschlusskammer als Argument darauf, dass die unsererseits gegebene Rückmeldung auf Gründe der Nicht-Nutzung des regulierten Zugangs nur allgemein auf „*die Höhe der Entgelte für die geringe Inanspruchnahme*“ (vgl. S. 39 des Konsultationsentwurfs) rekurrierten. Die Beschlusskammer meint, dass diese Ausführungen sich nicht explizit auf die AGP beziehen und insofern auch nicht als Argument für die Ursächlichkeit dieser für die Nicht-Inanspruchnahme herangezogen werden können.

Dies weisen wir entschieden zurück. Denn unsere Ausführungen beziehen sich auf unsere umfangreich vorgetragene Kritik am Vorgehen der Beschlusskammer, das insgesamt zu deutlich überhöhten Entgelten führt. Wir unterscheiden in der zusammenfassenden Darlegung der Gründe der Nicht-Nutzung nicht in die einzelnen Entgelt-Positionen und deren Treiber, die zu überhöhten Entgelten führen – denn das war auch nicht die von der Beschlusskammer gestellte Frage. Die Frage war, warum es zu keiner Inanspruchnahme



kommt. Und ursächlich hierfür sind auch die überhöhten Entgelte – und insofern gerade auch die AGP, die wir in unseren Stellungnahmen ganz dezidiert und besonders intensiv kritisiert haben. Wir möchten diesbezüglich auch nochmals auf den Umstand hinweisen, dass die AGP zusätzlich auch zu einer Clusterbildung in der Entgeltsystematik des VzK-Bereichs führen (siehe Ausführungen unten), die ein zusätzliches Abnahmehindernis darstellen. Gerade im VzK-Bereich führen sowohl die Entgeltstruktur als auch die durch die AGP überhöhten Entgelte zu Effekten, die die Nicht-Nutzung von BA zur Folge haben. Insoweit ist die Frage der Kommission, ob die AGP / Entgelte (auch) ursächlich für die Nicht-Nutzung sind, zu bejahen.

III.b. Vorsorglich: Keine Berücksichtigung von AGP im HK-Bereich

Die Beschlusskammer vertritt erstmals die Auffassung, auch im HK-Bereich seien AGP zu berücksichtigen. Wenngleich bereits die grundsätzliche Berücksichtigungsfähigkeit von AGP insgesamt verfehlt ist, ist diese Auffassung der Beschlusskammer im Besonderen nicht nachvollziehbar und stellt eine Abkehr von der vorherigen Entscheidung dar, wonach AGP nur für den VzK-Bereich anerkannt wurden. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Beschlusskammer einen AGP-Aufschlag nur für neue BA vornehmen will (Konsultationsentwurf, S. 44 ff.), und sich aufgrund der jetzt vorgesehenen Stichtagsregelung auch in der HK-Trasse neue BA befinden können. Allerdings werden neue BA in der HK-Trasse gerade nicht auf eine Weise genutzt, die zu einem Kundenverlust der Antragstellerin führen können.

Dies erkennt die Beschlusskammer in ihrer eigenen Argumentation an anderer Stelle indirekt auch an. So argumentiert sie richtigerweise, dass es bei Rohren im VzK-Bereich, die „*hauptkabeltypisch genutzt werden*“ (vgl. S. 114 des Konsultationsentwurfs), zu keiner unmittelbaren Anbindung von Endkunden kommt. Diese Schlussfolgerung ist richtig, denn Rohre im HK-Bereich werden insbesondere zur Verbesserung des bestehenden Netzes genutzt. Wenn aber bei hauptkabeltypischer Nutzung – regelmäßig im HK-Bereich sowie auch in bestimmten Fällen im VzK-Bereich – keine Endkunden unmittelbar angebonden werden, kann es auch nicht zu einem Kundenverlust und insofern auch nicht zu entgangenen Deckungsbeiträgen kommen. AGP existieren für BA in der HK-Trasse, auch soweit es sich um neue BA handelt, also gerade nicht. Alles andere wäre denklogisch und methodisch offenkundig falsch. Unabhängig davon, dass die Berücksichtigung von AGP aus generellen Erwägungen (s.o.) nicht gerechtfertigt ist, könnten diese also ohnehin nur im VzK-Bereich eine Rolle spielen. Dies spricht nicht nur klar gegen einen AGP-Aufschlag in der HK-Trasse, sondern im Übrigen auch für eine nutzungsbezogene Abgrenzung zwischen neuen BA und Altanlagen, wie oben dargestellt.

III.c. Vorsorglich: Fehlerhafte Berechnung der AGP

Zur Herleitung der AGP-Zuschläge im VzK-Bereich (Konsultationsentwurf, S. 97 ff.) führt die Beschlusskammer zu den einzelnen Kerntreibern der AGP aus. Wenngleich wir die Ausführungen und Bemühungen der Beschlusskammer zur Herstellung von Transparenz anerkennen, ist zu konstatieren, dass das ohnehin rechtlich überaus fragwürdige Konzept der AGP zu einer erheblichen Schwächung der Nachvollziehbarkeit regulatorischer Entscheidungen führt, da viele Einflussparameter entweder geschätzt werden müssen (vgl. bspw. Anteil alter S-Rohre, die als neu betrachtet werden oder Anteil parallelen Glasfaserausbaus) oder für die Verfahrensbeteiligten schlicht nicht nachvollziehbar sind, da sie als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Antragstellerin deklariert werden.

Insbesondere mit Blick auf die durchgeführten umfangreichen Schätzungen und den den Beigeladenen zugänglichen Parametern stellt sich allerdings die Frage, ob die AGP-Berechnung ein Abbild der Realität bzw.



der erwarteten Marktentwicklungen darstellen kann. Daran bestehen erhebliche Zweifel. Ergänzend zu unseren vorsorglichen Ausführungen in den bisherigen Stellungnahmen (insb. vom 30.10.2025):

III.c.i. Unklarer und nicht erwartbarer Upselling-Effekt

Die Antragstellerin geht davon aus, dass es bei einer Migration der Kupfer- auf Glasfaseranschlüsse immer zu einem Upselling auf die nächsthöhere Bandbreitenklasse komme (vgl. S. 97 des Konsultationsentwurfs). Diese Annahme ist nach Erfahrungen von Vodafone weder richtig noch nachvollziehbar. Es handelt sich schlicht um eine vom gewünschten Ergebnis abgeleitete, willkürliche Annahme. Es ist hingegen zu beobachten, dass auch für wechselnde Kunden der Kosteneffekt ("keine Erhöhung") in aller Regel den Leistungseffekt überwiegt ("höherer Preis für mehr Leistung"). Die These der Telekom ist deshalb zu verwerfen.

Auf welcher tatsächlichen Basis eine solche Annahme getroffen werden kann erschließt sich nicht. Ebenfalls lässt sich auf Basis der spärlichen Ausführungen hierzu auch nicht schlussfolgern, was dies konkret bedeutet. So ist mit Blick auf das aktuelle Tarifportfolio der Antragstellerin feststellbar, dass DSL- und Glasfasertarife unterschiedliche Bandbreitenklassen haben. Betrachtet man die angebotenen Bandbreitenklassen im Glasfaser-Portfolio, müssen aber jedenfalls alle bisherigen DSL-Kunden mit Tarifen unter 150Mbit/s in den kleinsten Glasfaser-Tarif „Glasfaser 150 Mbit/s“ überführt werden, denn i) haben sie dann bereits eine höhere Bandbreite als aktuell, ii) haben sie sich aktiv gegen eine schnellere DSL-Bandbreite entschieden, sind also mit einer Bandbreite „um die 100 Mbit/s“ zufrieden und iii) erhöht sich hierdurch bereits die Bandbreite um mindestens 50 Mbit/s – zusätzlich zur allgemein erwarteten höheren Stabilität und besseren Latenz aufgrund der Glasfasertechnologie. Nach unserer Einschätzung müsste diese Argumentation zusätzlich auch dazu führen, dass Kunden, die aktuell den Tarif „DSL 250 Mbit/s“ nutzen, in den Tarif „Glasfaser 150 Mbit/s“ überführt werden. Denn die besseren Performanceparameter und insbesondere die fast verdoppelte Uploadgeschwindigkeit (75 Mbit/s statt 40 Mbit/s) wird für viele Nutzer mutmaßlich die höheren Kosten der übrigen Glasfasertarife nicht rechtfertigen. In jedem Fall zeigt diese Argumentation aber, dass ein „Upselling“-Effekt nicht pauschal berücksichtigt werden kann.

Vodafone beantragt daher hiermit,

dass bei der Ermittlung von AGP kein sog. „Upselling“-Effekt berücksichtigt wird, sondern von der Erlösminderung auf Basis der bisherigen Anschlüsse ausgegangen wird.

III.c.ii. Überzogene Retail-Preissteigerung

Die Antragstellerin unterstellt einen jährlichen Preisanstieg von 2,0%, welcher durch die Beschlusskammer nicht beanstandet wird (vgl. S. 97 des Konsultationsentwurfs). Als Argument hierfür wird auf die Inflationsraten verwiesen.

Wir halten diese Annahme für überzogen und im Ergebnis für falsch. So ist der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Verbraucherpreisindex für die Kategorie „Post und Telekommunikation (08)“ seit 2023 rückläufig und deutlich unter dem Preis von 2020 (siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Basisdaten/vpi102a.html>) – atypisch zur gesamthaften Preisentwicklung findet also eine Entkoppelung der Preise für Telekommunikationsdienstleistungen statt. Dies wird auch durch die erst kürzlich veröffentlichte Studie im Auftrag der Europäischen Kommission – explizit auch für den Festnetzbereich – dargelegt. Für Deutschland sind hier insgesamt fallende Preise im Festnetzbereich feststellbar (über



alle Warenkörbe hinweg eine Reduktion um 11%; einzig ein hier nicht relevantes Gigabit-Triple-Play-Angebot, welches zusätzlich ein TV-Angebot umfasst, wies einen gestiegenen Preis auf):

“All but one of the baskets of fixed broadband services in Germany were lower in price than the previous year. Customers requiring 30 - 100 Mbps Double Play were found to pay 24% less. Over all baskets, prices were 11% lower.“

(siehe Preisstudie der Kommission, veröffentlicht am 25.02.2026, abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/mobile-and-fixed-broadband-price-europe-2024-insights-european-broadband-market>).

Insofern ist offensichtlich, dass eine angenommene Preissteigerung von 2,0% p.a. gänzlich nicht an den tatsächlichen Gegebenheiten orientiert ist – was mit Blick auf die Argumentation zur Verwendung eines realitätsnäheren Modellansatzes dann doch verwunderlich erscheint. Der Beschlusskammer dürfte bekannt sein, dass im Telekommunikationssektor praktisch keine effektiven Preiserhöhungen – das heißt im Markt wirksame Preise für vergleichbare Leistungen im Gegensatz zu reinen (nominalen) Listenpreiserhöhungen, die kaum Relevanz im Markt haben – mehr durchsetzbar sind. Insofern sind Preise im TK-Sektor weitgehend entkoppelt von der allgemeinen Preisentwicklung. Die Berücksichtigung von Preiserhöhungen im AGP-Kontext wäre deshalb völlig realitätsfern.

Vodafone beantragt daher hiermit,

bei der Ermittlung von AGP keine Preissteigerung anzusetzen,

hilfsweise eine Preissteigerung von deutlich unter 2% anzusetzen.

III.c.iii. Arbiträre Annahmen bei Bestimmung des parallelen Glasfaserausbau

Das theoretische Kundenpotenzial wurde um 1,94% aufgrund eines möglichen parallelen Glasfaserausbau reduziert (Konsultationsentwurf, S. 104 ff.). Dieser Wert ist deutlich zu gering angesetzt.

Im Ausgangspunkt nutzt die Beschlusskammer einen (angepassten) Prozentsatz von 15,53%, welchen sie im Weiteren auf vier Jahre aufteilt. Sie führt hierbei aus, sie nehme an, dass dieser „*Parallelausbau nicht zu einer Reduzierung des Kundenpotenzials in gleichem prozentualen Ausmaß führt*“ (vgl. S. 106 des Konsultationsentwurfs). In der Folge halbiert sie den verbliebenen (geviertelten) Prozentsatz auf 1,94%.

Dieses Vorgehen erschließt sich gleich aus mehreren Gründen nicht. Erstens ist völlig unklar, warum es zu einer Halbierung kommt, d.h. was der sachlich verifizierbare Grund dafür ist. Dieser Wert bleibt unfundiert und ist rein willkürlich. Zweitens, der Argumentation folgend, dass der Ausbau nicht zu reduziertem Kundenpotenzial führe, müsste es sich bei dem von der Beschlusskammer gewählten Prozentsatz als Ausgangspunkt der Berechnung um Homes Passed handeln. Hier haben die Wettbewerber der Telekom im Jahr 2025 aber bereits 12,2 Millionen Haushalte erschlossen, was insofern zu einem deutlich höheren Wert als 15,53% führen müsste (vgl. VATM/Dialog Consult, Dritte Analyse der Wettbewerbssituation aus September 2025, S.16, erreichbar unter <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/09/Wettbewerbsstudie-2025.pdf>). Drittens wird aus der zitierten Analyse von VATM/Dialog Consult ersichtlich, dass Wettbewerber



der Telekom bereits heute ca. 4 Mio. Glasfaseranschlüsse aktiv betreiben. Dass dies mit einem Prozentsatz von 1,94% vereinbar sein soll, ist zumindest unplausibel.

Vodafone beantragt daher hiermit,

bei der Ermittlung von AGP das Kundepotential aufgrund eines parallelen Glasfaserausbaus um deutlich mehr als 1,94% zu reduzieren.

IV. Struktur der Tarife im VzK-Bereich

Wir halten unsere Argumentation, Ausführungen und **Anträge** hinsichtlich der Entgeltstruktur im VzK-Bereich vollumfänglich aufrecht und verweisen insofern insbesondere auf unsere Stellungnahme vom 08.11.2023 im Verfahren BK3c-23/079 (s. S. 4f.) und unsere Stellungnahmen vom 30.10.2025 (S. 14f.).

Die von der Beschlusskammer im Rahmen des Konsultationsentwurfs vorgebrachten Argumente, dass eine längenbasierte Entgeltermittlung „*deutlich aufwändiger*“ (vgl. S. 114 des Konsultationsentwurfs) werden würde, überzeugt schon allein deshalb nicht, da die Projektierung und Planung seitens der Telekom ohnehin vorgenommen werden muss und die genauen Lokationen durch Zugangsnachfrager übermittelt werden sollen. Die Argumentation, die Pauschalentgelte würden nie die KeL treffen, sondern seien immer entweder zu hoch oder zu niedrig, trifft zu. Aber die Entgelte sind hier nur deshalb überhaupt Pauschalentgelte, weil die Beschlusskammer sie als solche genehmigt. Ein längenbasiertes Entgelt wäre gerade kein Pauschalentgelt, sondern entspräche den KeL.

Dass eine längenbasierte Bepreisung ohne übermäßige Belastungen für die Antragstellerin möglich ist, wird schon allein aus dem Umstand deutlich, dass für die Anwendbarkeit der Tarife für HK-Rohre im VzK-Bereich bei einer hauptkabeltypischen Nutzung ein solches Vorgehen nun explizit vorgesehen ist – zu den identischen Entgelten, also insbesondere ohne einen – ohnehin nicht rechtfertigbaren, da planerisch ohne Mehraufwand – Kostenaufschlag.

Wir möchten in diesem Zusammenhang ausdrücklich begrüßen, dass die Beschlusskammer nun immerhin vorsehen will, dass auf Rohre im VzK-Bereich die Entgelte für den HK-Bereich Anwendung finden sollen, wenn eine hauptkabeltypische Nutzung vorliegt, d.h. keine unmittelbare Anbindung von Endkunden erfolgt. Dies sollte verbindlich im Entscheidungstenor (derzeit in Fußnote 15) geregelt werden. Wir weisen zudem darauf hin, dass die von der Beschlusskammer richtigerweise explizit angesprochene Konkretisierung durch eine Fußnote auch in einer aktualisierten Preisliste Berücksichtigung finden muss. Es bedarf insofern auch einer Klarstellung, „*dass das in der Fußnote aufgeführte negative Abgrenzungskriterium der Erforderlichkeit eines neuen Zugangspunktes lediglich die Schaffung eines neuen Zugangspunktes für ein Gebäude erfasst*“ (vgl. S. 115 des Konsultationsentwurfs).

Vodafone beantragt daher hiermit,

im VzK-Bereich wie im HK-Bereich eine längenbasierte Entgeltermittlung vorzunehmen;

hilfsweise anzuordnen, dass auf Rohre im VzK-Bereich die Entgelte für den HK-Bereich Anwendung finden, wenn eine hauptkabeltypische Nutzung vorliegt, d.h. wenn Rohre nicht



zum Anschluss eines oder mehrerer Gebäude genutzt werden und keinen neuen Zugangspunkt für ein Gebäude erfordern.

V. Abschließende Bemerkungen

Wir halten an unserer bereits vorgetragenen Auffassung fest, dass ein gesondertes Entgelt für Gewässerquerungen nicht genehmigungsfähig ist. Insofern stützen wir die Beschlusskammer in ihren diesbezüglichen Ausführungen.

Den vorgesehene Genehmigungszeitraum bis 31.03.2028 – also knapp zwei Jahre – sehen wir allerdings aus Gründen der Planungssicherheit als zu kurz an. Die Verwendung von BA werden regelmäßig für einen längerfristigen Planungshorizont getroffen, was auch durch die Festlegungen der Beschlusskammer im parallellaufenden Standardangebotsverfahren grundsätzlich anerkannt wird (vgl. Verfahren BK3-23/006). Ein (zu) kurzer Genehmigungszeitraum der Entgelte konterkariert die notwendige Planungssicherheit.

Vodafone beantragt daher hiermit,

den Genehmigungszeitraum der Entgelte auf *mindestens* drei Jahre zu verlängern.

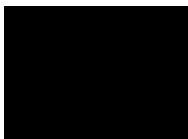
Unsere bisherigen Ausführungen hinsichtlich der Genehmigung der Einmalentgelte erhalten wir aufrecht.

Wir halten zudem alle im vorliegenden Verfahren bereits gestellten **Anträge** aufrecht.

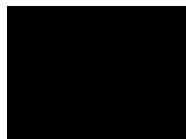
Das Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Das Schreiben enthält personenbezogene Daten.

Mit freundlichen Grüßen
Vodafone GmbH



([redacted])



([redacted])