



# Grundsätze zu Art, Umfang und Bedingungen des offenen Netzzugangs gemäß § 155 Abs. 4 TKG

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	1
1 Grundlagen und Ziele .....	2
2 Zugangsgegenstand .....	3
3 Art und Umfang des Zugangs .....	5
4 Entgelte für einen offenen diskriminierungsfreien Zugang .....	9
5 Dauer des Zugangs .....	10
6 Zugangsverhandlungen .....	11
7 Sonstige Zugangsbedingungen .....	12

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV .....	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO.....	Allgemeine Gruppen Freistellungsverordnung
BMDS.....	Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung
BMDV.....	Bundesministerium für Digitales und Verkehr (seit 2025 BMDS)
BNG .....	Broadband Network Gateway
EU .....	Europäische Union
IP .....	Internet Protocol
lit. ....	littera (Buchstabe)
MSAN.....	Multi Service Access Node
MPLS .....	Multiprotocol Label Switching
NGA .....	Next Generation Access
NGA-RR.....	Next Generation Access – Rahmenregelung
ODF .....	Optical Distribution Frame
OLT .....	Optical Line Termination
PtMP .....	Point-to-Multipoint
Rz. ....	Randziffer
TAL .....	Teilnehmeranschlussleitung
TKG.....	Telekommunikationsgesetz
VULA.....	Virtual Unbundled Local Access

## 1 Grundlagen und Ziele

**Ziel des offenen Netzzugangs ist die Förderung von Wettbewerb** auf mit staatlicher Beihilfe errichteten Netzen. **Endnutzern** soll eine **vergleichbare Auswahl an Produkten** unterschiedlicher Anbieter, Qualitäten und Preise zur Verfügung stehen wie in privatwirtschaftlich erschließbaren Gebieten.

- 1 Durch die öffentliche Förderung von Telekommunikationsnetzen und -linien in wirtschaftlich schwer erschließbaren Gebieten trägt der Staat zur **Schließung der digitalen Kluft** bei und fördert damit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** in Gebieten mit und ohne Förderbedarf. Hierzu gehört auch ein **vergleichbares Dienstangebot** in geförderten Netzen, so dass die **Endnutzer** eine **vergleichbare Auswahl an Produkten unterschiedlicher Anbieter, Qualitäten und Preise** haben. Dies bedingt die **Entwicklung eines effektiven Wettbewerbs**, für den dem offenen Netzzugang eine zentrale Bedeutung zukommt. Potenzielle Zugangsnachfrager müssen daher in Fördergebieten die Möglichkeit haben, **Vorleistungen zu Qualitäten und Preisen** beschaffen zu können, die **vergleichbar zu denen in privatwirtschaftlich erschließbaren Gebieten** sind.

**Rechtsgrundlage** für die Vorgaben zum diskriminierungsfreien offenen Netzzugang zu öffentlich geförderten Telekommunikationslinien bzw. -netzen ist **§ 155 Abs. 1 TKG**.

- 2 **Verpflichtete** des Anspruchs nach § 155 Abs. 1 TKG sind **Eigentümer oder Betreiber öffentlich geförderter Telekommunikationsnetze und -linien**. Eigentümer- und Betreiberstellung können – abhängig von dem jeweils gewählten Fördermodell (Wirtschaftlichkeitslückenförderung, Betreibermodell oder andere Fördermodelle) – auseinanderfallen. Die Norm verpflichtet sowohl Eigentümer oder Betreiber, die eigene Endkundenprodukte anbieten, als auch Eigentümer oder Betreiber, die ausschließlich auf Vorleistungsebene tätig sind.
- 3 Die Grundsätze zu Art, Umfang und Bedingungen nach § 155 Abs. 4 TKG für den offenen Netzzugang berücksichtigen dabei unionsrechtliche Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau in der jeweils geltenden Fassung. Die hier vorliegenden Grundsätze berücksichtigen die **Leitlinien der Europäischen Kommission** für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen in der Fassung vom 12. 12. 2022<sup>1</sup> (im Folgenden: Leitlinien 2023). Alle dort festgelegten Anforderungen an den offenen Netzzugang finden unmittelbar Anwendung auf Fördermaßnahmen, die von der Kommission auf Basis der Leitlinien 2023 genehmigt werden.
- 4 Im Hinblick auf Art und Umfang des Zugangsanspruches nach § 155 Abs. 1 TKG sind auch die **nationalen bzw. länderspezifischen Förderrichtlinien bzw. Rahmenregelungen sowie die Vorgaben der Fördergeber** heranzuziehen. Diese sind an den jeweils zum Zeitpunkt der

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen, Amtsblatt C 36/01 vom 31. 1. 2023.

Notifizierung des der Beihilfe zugrundeliegenden Maßnahmenpakets bei der EU-Kommission geltenden, maßgeblichen Beihilfeleitlinien zu beurteilen.<sup>2</sup> Insoweit sind die jeweils einschlägigen EU-Regelungen Maßstab für die Auslegung der Zugangsbedingungen der einzelnen Förderprogramme. Für Maßnahmen, die unter die AGVO fallen, ist die jeweils zum Zeitpunkt der Zustellung des Zuwendungsbescheides geltende Fassung der AGVO maßgeblich.

- 5 Für die Auslegung von Förderrichtlinien und Rahmenregelungen, die unter Geltung der Beihilfeleitlinien vom 26. 1. 2013<sup>3</sup> (im Folgenden: Leitlinien 2013) notifiziert worden sind, sind diese einschlägig. Denn nach Ziffer 220 der Leitlinien 2023 sind Änderungen durch die neuen Leitlinien nicht auf bereits notifizierte Maßnahmen zu übertragen. Sofern Regelungsinhalte aus den Leitlinien 2013 mit der Neufassung der Leitlinien 2023 lediglich klargestellt wurden, werden für die hiesigen Grundsätze die überarbeiteten Leitlinien zur Auslegung herangezogen.
- 6 Für die Auslegung von Förderrichtlinien und Rahmenregelungen, die nach den Leitlinien 2023 notifiziert wurden, wird ausschließlich diese Fassung herangezogen.
- 7 Die rechtliche Verankerung des Zugangsanspruchs in § 155 Abs. 1 TKG steht schließlich **über möglichen vertraglichen Abreden**, insoweit sie den gesetzlich vorgesehenen offenen Netzzugang nicht oder nicht vollständig vorsehen.

## 2 Zugangsgegenstand

Zugang ist zu **Telekommunikationslinien und -netzen im Sinne von § 3 Nr. 64, 65 TKG** zu gewähren, die unter Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel errichtet worden sind.

Eine Zugangsverpflichtung besteht unabhängig davon, ob es sich technisch um ein **Festnetz-Zugangsnetz**, ein **Mobilfunk-Zugangsnetz**, ein **Backhaul-Netz** oder ein **Backbone-Netz** handelt.

Um eine **öffentlich geförderte Infrastruktur** i. S. d. § 155 TKG (Telekommunikationslinien oder -netze) handelt es sich jedenfalls dann, wenn für Auf- bzw. Ausbau oder Betrieb der Infrastruktur **staatliche Mittel** auf der Basis der AGVO, der Gigabit-Rahmenregelung (oder vergleichbarer Rahmenregelungen bzw. Richtlinien) oder einer anderen von der EU-Kommission nach Art. 107 ff. AEUV bewerteten Maßnahme gewährt werden.

- 8 Die Begriffe „**Telekommunikationslinien und -netze**“ sind technologieneutral angelegt, umfassen also neben der Festnetzförderung grundsätzlich auch die Mobilfunkförderung.
- 9 Für die Abgrenzung, für welche Telekommunikationslinien und -netze ein offener Zugang zu gewähren ist, ist demgemäß zu unterscheiden zwischen staatlichen Maßnahmen, die unter

<sup>2</sup> Zum Beispiel orientiert sich die 2024 überarbeitete Rahmenregelung zur Gigabit-Förderung an den EU-Leitlinien 2023. Diese Rahmenregelung ist abrufbar unter <https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/gigabit-rahmenregelung>.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau, Amtsblatt C 25/1 vom 26. 1. 2013.

den Begriff der „öffentlichen Förderung“ zu subsumieren sind und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.

- 10 Anhang IV der Leitlinien 2023 zählt typische Maßnahmen zur Breitbandförderung auf (z. B. Lückenfinanzierungsmodell, Sachleistungen, Direktinvestitionsmodell oder Konzessionsmodell), anhand derer sich weitere Möglichkeiten von Arten öffentlicher Förderung einordnen lassen.

Der Zugang ist für das **gesamte geförderte Netz** – einschließlich der Teile des Netzes, in denen bestehende Infrastruktur genutzt wurde – **zu denselben Zugangsbedingungen** zu gewähren.

- 11 Im Falle einer Förderung müssen im **gesamten geförderten Netz dieselben Zugangsbedingungen** gelten. Neben dem Zugang zu neu errichteten Infrastrukturen umfasst der Zugangsanspruch auch solche Teile des vorhandenen Netzes, die bereits zur Infrastruktur des geförderten Netzbetreibers gehören oder von diesem zum Zwecke der Versorgung des Fördergebietes genutzt werden (z.B. Pacht, Miete).<sup>4</sup> Dies umfasst auch bereits bestehende Infrastrukturen wie etwa Backhaul<sup>5</sup>-Netze, die für geförderte Teilnehmeranschlüsse oder Mobilfunksendeeinrichtungen genutzt werden. Entsprechend muss der offene Netzzugang nicht nur zu neu errichteter Infrastruktur gewährt werden, sondern zu **sämtlicher zu Beginn des Förderverfahrens vorhandener Infrastruktur, die zur Erschließung des Fördergebietes genutzt wird**.
- 12 Darüber hinaus umfasst der Anspruch auf effektiven offenen Netzzugang auch den **Zugang zu Komponenten** des Netzes, die **nicht staatlich gefördert** wurden, die **aber notwendig** sind, um einen effektiven Netzzugang sicherzustellen, damit der Zugangsinteressent im geförderten Gebiet seine Dienste erbringen kann. Je nach nachgefragtem Vorleistungsprodukt können auch **technische Komponenten außerhalb des Fördergebietes** erfasst werden; dies gilt aber **nur soweit sie zur Erschließung von Teilnehmern im geförderten Gebiet notwendig** sind.

*Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn der Zugangsinteressent ein Layer 3- Bitstrom-Vorleistungsprodukt nachfragt, um Endkunden in dem geförderten Gebiet zu versorgen, sich der **Übergabepunkt** für den Bitstrom aber **außerhalb des geförderten Gebietes** befindet und nicht mit staatlichen Mitteln ertüchtigt wurde. Weitere Beispiele können außerhalb des Fördergebietes gelegene Zugangspunkte zu*

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Nutzung bereits bestehender Infrastruktur von den Unternehmen schon im Rahmen der Angebote für die Ausschreibungsverfahren zu prüfen und für die Ausbauplanung so weit als möglich vorzusehen ist (vgl. § 5 Abs. 3 S. 3 NGA-Rahmenregelung; § 3 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 Gigabit-Rahmenregelung; Ziffer 78 lit. f) Leitlinien 2013; Ziffer 128 Leitlinien 2023 sowie Ziffer 1, Abs. 7 Materialkonzept des Bundes Version 5.0). Denn die Wiederverwendung bestehender Infrastrukturen ist – ausweislich Ziffer 126 Leitlinien 2023, – einer der wichtigsten Faktoren, um die Gesamtkosten des Ausbaus eines neuen Breitbandnetzes zu senken und die Umweltauswirkungen zu begrenzen.

<sup>5</sup> Backhaul-Netz ist definiert in Ziffer 19 lit. f) der Leitlinien 2023, wonach das Backhaul-Netz den Teilbereich eines Breitbandnetzes für die elektronische Kommunikation bezeichnet, der das Backbone-Netz mit dem Zugangsnetz verbindet – also keinen Teil des Netzes, über den Endnutzer angeschlossen werden. Im Unterschied dazu klassifiziert Ziffer 19 lit. g) der Leitlinien 2023 das „Backbone-Netz“ als das Kernnetz, das Backhaul-Netze aus verschiedenen geografischen Gebieten oder Regionen miteinander verbindet.

*Vorleistungsprodukten an ODF oder BNG, Muffen oder Schächten sein, die für einen effektiven Netzzugang notwendig sind.*

- 13 Soweit die Nutzung von Übergabepunkten außerhalb des Fördergebietes im Sinne von Rn. 12 erforderlich ist, erstreckt sich der offene Netzzugang nach § 155 TKG an diesen Übergabepunkten ausschließlich auf die Versorgung von Teilnehmern, die mit öffentlichen Fördermitteln erschlossen wurden.
- 14 Der **offene Netzzugang gilt nicht für Infrastrukturen**, die im Wege der **(Eigen)Mitverlegung** errichtet worden sind (§ 155 Abs. 2 S. 2 TKG). Eine Eigenmitverlegung liegt vor, wenn geförderte Bauarbeiten von dem geförderten Unternehmen dazu genutzt werden, weitere Rohre, einschließlich unbeschalteter Glasfasern, für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau in benachbarten, nicht gefördert ausgebauten Gebieten zu verlegen. Dabei muss die im Rahmen der Eigenmitverlegung ausgebaute Infrastruktur von der geförderten Infrastruktur **klar räumlich sowie hinsichtlich der Kosten getrennt** ausgebaut werden. Neben den Unternehmen, die im Rahmen einer Förderung den Ausbau vornehmen, sind auch dritte Telekommunikationsunternehmen grundsätzlich befugt, geförderte Bauarbeiten für die Verlegung einer eigenen Telekommunikationsinfrastruktur zum Ausbau in nicht geförderten Gebieten zu nutzen.<sup>6</sup>

Die Verpflichtung zur Gewährung des offenen Netzzugangs gemäß § 155 Abs. 1 TKG besteht unabhängig von Veränderungen bei den Eigentumsverhältnissen, der Verwaltung oder dem Betrieb der geförderten Infrastruktur fort – sie haftet der geförderten Infrastruktur ähnlich einer „**dinglichen Verpflichtung**“ an.

- 15 Das bedeutet, dass die Verpflichtung zum offenen Zugang zu einer mit Fördermitteln errichteten Infrastruktur nicht über deren Verkauf oder eine Vermietung unmittelbar beendet werden kann. Insoweit hat der Fördermittelempfänger z. B. bei Verkauf oder Vermietung der geförderten Infrastruktur die Verpflichtung, auf diesen Umstand hinzuweisen bzw. ihn mit in Verträge aufzunehmen (wobei die Verpflichtung unabhängig davon besteht).

### 3 Art und Umfang des Zugangs

Der Zugang ist **auf allen Wertschöpfungsstufen umfassend** zu gewähren.

Der Zugang muss **mindestens** dem **Umfang** entsprechen, der dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Rahmen der **sektorspezifischen Regulierung** auferlegt worden ist. Im Hinblick auf den Einsatz öffentlicher Gelder bei der Errichtung der Infrastruktur fordert die EU-Kommission im Zweifel **aber sogar eine größere Produktauswahl**.

<sup>6</sup> Bezogen auf die Förderprogramme des Bundes vgl. zur Eigenmitverlegung das Hinweisschreiben des Projektträgers vom 20. 11. 2018, abrufbar unter: [https://gigabit-projekttraeger.de/wp-content/uploads/2022/01/Hinweise-zur-Eigen-Mitverlegung\\_November-2018.pdf](https://gigabit-projekttraeger.de/wp-content/uploads/2022/01/Hinweise-zur-Eigen-Mitverlegung_November-2018.pdf) (Abruf zuletzt am 18. 3. 2025).

Unabhängig davon, ob es sich um ein Festnetz-Zugangsnetz, ein Mobilfunk-Zugangsnetz, ein Backhaul-Netz oder ein Backbone-Netz handelt, erstreckt sich die Verpflichtung zur Zugangsgewährung grundsätzlich auf den Zugang zu geförderten **passiven Infrastrukturen im Sinne der Leitlinien der Europäischen Kommission**, insbesondere zu Leerrohren, baulichen Anlagen und unbeschalteten Glasfasern<sup>7</sup>.

Für den Zugang zum Festnetz-Zugangsnetz sind zudem grundsätzlich folgende **Standardprodukte** anzubieten:

- Zugang zur **physisch entbündelten Teilnehmeranschlussleitung**, namentlich der Zugang zur **Glasfaser-TAL am ODF**;<sup>8</sup>
- Zugang zu **aktiven Produkten**, namentlich **Bitstromzugang** auf **Layer 2** an einem geeigneten regionalen Zugangspunkt der Konzentratornetzhierarchie<sup>9</sup> sowie **Layer 3** an einem geeigneten Zugangspunkt im Kernnetz.

Für den Zugang zum Mobilfunk-Zugangsnetz ist für den Fall, dass die Maßnahme auf Grundlage der Leitlinien 2023 notifiziert wurde, zusätzlich zum Zugang zu passiven Infrastrukturen zumindest Roaming anzubieten. Im Übrigen sind aktive Zugangsprodukte nur insoweit anzubieten, wie der Fördermittelgeber dies in der spezifischen Ausgestaltung der Maßnahme notifiziert hat. Für den Fall, dass eine Maßnahme unter die AGVO fällt, sind die Vorgaben der jeweils geltenden Fassung dieser Verordnung anzuwenden.

Der Zugang ist zu fairen und angemessenen Bedingungen zu gewähren und grundsätzlich so auszugestalten, dass es für einen Zugangsnachfrager **technisch und wirtschaftlich möglich** ist Endkundendienste anzubieten, die hinsichtlich Flexibilität und Servicequalität mit denen in anderen Gebieten vergleichbar sind. Der effektive Zugang muss gewährleisten, dass ein Zugangsnachfrager in der Lage ist, die Endkundenangebote des geförderten Netzbetreibers technisch und wirtschaftlich zu replizieren.<sup>10</sup>

- 16 Der **Zugang am ODF** soll die Erreichbarkeit einer **angemessenen Anzahl an Teilnehmern** im Einzugsgebiet sicherstellen. Eine angemessene Anzahl erreichbarer Teilnehmer liegt vor, wenn ein Zugangsnachfrager das Endkundenangebot des geförderten Netzbetreibers technisch und wirtschaftlich nachbilden kann. Ein Zugangsnachfrager muss in die Lage versetzt werden, mit dem Zugang zu einer möglichst geringen Anzahl an ODFs alle geförderten Anschlüsse im Einzugsgebiet zu erschließen.
- 17 In dem Fall, dass der Zugang zur physisch entbündelten Glasfaser-TAL am ODF aufgrund der Netzstruktur nicht angeboten werden kann, müssen weitere Zugangspunkte ersatzweise auf Kosten des Zugangsverpflichteten angeboten werden. Dafür ist es erforderlich, **weitere Zugangspunkte** vorzuhalten, die **näher am Kunden** gelegen sind (wie z. B. einen Zwischenverteiler am Standort des endkundenseitig ersten Konzentrations- oder Verteilerpunktes, NVt-TAL) und diese – bei entsprechender Nachfrage – mit einem angemessenen Backhaul-Produkt zu kombinieren, so dass die wirtschaftliche Nachbildbarkeit

<sup>7</sup> Hier sind diejenigen unbeschalteten Glasfasern gemeint, die nicht unmittelbar dem Anschluss von Teilnehmern dienen.

<sup>8</sup> Mit Glasfaser-TAL sind diejenigen Glasfasern gemeint, die unmittelbar dem Anschluss von Teilnehmern dienen.

<sup>9</sup> Dies meint einen Zugangspunkt, der dem Broadband Network Gateway (BNG) der Telekom vergleichbar ist.

<sup>10</sup> Vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission C (2024) 5097 final vom 23.7.2024 zur Genehmigung der Verlängerung der Gigabit-Förderung (Az. KOM: State Aid.SA 109748 (2024/N) – Germany) Ziff. 110 f.

an einem höher gelegenen Punkt sichergestellt wird. Hierfür sind vom geförderten Netzbetreiber ausreichende Leerrohrkapazitäten zwischen NVt und ODF für die Nutzung durch Wettbewerber vorzuhalten, in denen bei Bedarf die nachgefragten Fasern bereitgestellt werden.

- 18 Ein angemessenes Backhaul-Angebot bedeutet, dass ein Nachfrager nicht schlechter gestellt werden darf, wenn er die Teilnehmeranschlussleitung am NVt statt am ODF abnimmt. Das heißt, es muss dem Nachfrager immer möglich sein, einen gleichwertigen Zugang am ODF zu bestellen, auch wenn dieser technisch aus einer Kombination von Anmietung einer TAL am NVt sowie der Anmietung unbeschalteter Glasfasern vom NVt bis zum ODF besteht. Es muss dabei (je Anschluss) gelten: Die Anmietung einer unbeschalteten Glasfaser zur Überbrückung der Strecke NVt bis ODF darf nicht teurer sein als die Preisdifferenz zwischen „ODF-TAL“ und „NVt-TAL“. Auch sind die räumlichen Gegebenheiten am NVt so zu dimensionieren, dass ausreichend Splitter und Kassetten für Wettbewerber untergebracht werden können.
- 19 Für den Zugang mittels **Bitstromprodukten** sind sowohl Zugänge mittels **Layer 2-BSA**<sup>11</sup> als auch mittels **Layer 3-BSA** bereitzustellen.
- 20 Die **Standardprodukte** (bzw. die in den vorangegangenen Randziffern 17 und 18 beschriebenen „**Ersatzprodukte**“ für die physische Entbündelung am ODF) sind gemäß den Regelungen im Abschnitt „Zugangsverhandlungen“ bereitzustellen.
- 21 Der Zugang mittels **Bitstrom** an einem im Vergleich zu den oben genannten Zugangspunkten **näher am Endkunden gelegenen** Punkt (z. B. MSAN oder OLT) muss erst dann **angeboten werden**, wenn ein Zugangsnachfrager mit einem **hinreichend konkreten Zugangsbegehren** – etwa durch Benennung von Zugangspunkten – an den Zugangsanbieter herantritt.
- 22 Auf Basis der Vorgaben zur Förderung besteht **kein** grundsätzlicher **Anspruch** auf die Errichtung **anderer** als der vorstehend bezeichneten **Zugangspunkte**. Darüber hinaus gehende bzw. neue Zugangspunkte können auf Antrag des Zugangsnachfragers mit Zustimmung des Zugangsanbieters eingerichtet werden. Werden auf Wunsch des Zugangsnachfragers Zugangsprodukte an **neuen Zugangspunkten** eingerichtet, **trägt der Zugangsnachfrager die zusätzlichen Kosten**, die dem Zugangsanbieter hierfür entstehen.

Zur Erfüllung der Zugangsverpflichtung ist eine neu zu erstellende **Infrastruktur im Einklang mit den maßgeblichen Förderbedingungen ausreichend zu dimensionieren**, um den Zugang für eine hinreichende Anzahl an Wettbewerbern zu ermöglichen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Hierunter fallen sämtliche Layer2-basierten Vorleistungsprodukte einschließlich VULA. Der Bundesnetzagentur sind nach derzeitigem Stand nur abgeschlossene Vorleistungsverträge bekannt, die diesen Qualitätsanforderungen eines VULA entsprechen.

<sup>12</sup> Dabei sind die Materialkonzepte („Einheitliches Materialkonzept und Vorgaben für die Dimensionierung passiver Infrastruktur im Rahmen des geförderten Breitbandausbaus“) in der jeweils gültigen Fassung zu berücksichtigen. Die aktuelle Fassung - dies ist die Version 5.0.2 (Stand: 22.7.2025) - ist abrufbar unter <https://gigabit-projekttraeger.de/downloads/>. Fassungen des Materialkonzepts zu älteren Förderprojekten sind abrufbar unter <https://aconium.eu/kompetenzen/foerdermittelberatung/projekttraeger-breitband/infrastrukturprojekte/materialkonzept/>.

- 23 Eine hinreichende Anzahl an Wettbewerbern bedeutet grundsätzlich, dass der **Zugang zu Leerrohren für mindestens drei alternative Netzbetreiber** ermöglicht werden muss, die nicht mit dem geförderten Unternehmen verbunden sind.<sup>13</sup> Die ausreichende Dimensionierung beinhaltet auch die Möglichkeit der Aufnahme **verschiedener Netztopologien**. Daher kann die **Aufrüstung** und **Ertüchtigung** der Kapazität bestehender Infrastruktur und der Aufbau ausreichend dimensionierter neuer Infrastruktur erforderlich sein (z. B. Leerrohre, die groß genug sind, um eine ausreichende Anzahl von Netzen und verschiedenen Netztopologien aufnehmen zu können).<sup>14</sup> Die ausreichende Dimensionierung der passiven Infrastruktur ist bei der Planung und dem Bau des geförderten Netzes zu beachten. Der Zugang kann im Bereich der Hauszuführung ohne eine entsprechende zusätzliche Leerrohrkapazität über die Faseranzahl realisiert werden. Hierzu sind vier Fasern pro Wohneinheit/Endnutzer und zwei Fasern pro Gebäude im Minimum als Point-to-Point-Verbindung bis zum Kollokationspunkt vorzuhalten.<sup>15</sup>
- 24 Bezüglich des passiven Zugangs zu genutzten **Bestandsinfrastrukturen** gilt: Wenn die bestehende Infrastruktur Kapazitätsengpässe aufweist und nicht mindestens drei eigenständige Glasfaserkabel aufnehmen kann, sollte der Betreiber des staatlich geförderten Netzes den Zu-gangsinteressenten mindestens 50 % der Kapazität (insbesondere unbeschaltete Glasfaserleitungen) nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge zur Verfügung stellen.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. Ziffer 135 und Fn. 94 Leitlinien 2023. Die Leitlinien 2013 forderten bereits in Ziffer 78 lit. g und Fn. 107, dass die Dimensionierung beim Bau von Leerrohren für die Aufnahme von *mehreren Kabelnetzen* geeignet sein muss. Die Leitlinien 2023 konkretisieren insoweit, dass mehrere Kabelnetze mindestens drei unabhängige Glasfasernetze bedeutet.

<sup>14</sup> Vgl. Ziffer 130 Leitlinien 2023.

<sup>15</sup> Siehe bspw. Ziff. 4 des Materialkonzepts des Bundes (Version 5.0.2) vom 2.8.2024; abrufbar unter [https://gigabit-projekttraeger.de/wp-content/uploads/2024/08/240802\\_Materialkonzept\\_5.0.2.pdf](https://gigabit-projekttraeger.de/wp-content/uploads/2024/08/240802_Materialkonzept_5.0.2.pdf).

<sup>16</sup> Vgl. Fn. 94 Leitlinien 2023.



## 4 Entgelte für einen offenen diskriminierungsfreien Zugang

Die **Vorleistungsentgelte** müssen **diskriminierungsfrei, fair und angemessen** sein (§ 155 Abs. 1 TKG); sie sollen es insoweit **Wettbewerbern** ermöglichen, auf der Endkundenebene mit dem geförderten Netzbetreiber **in den Wettbewerb** zu treten.<sup>17</sup>

Die unionsrechtlichen Vorschriften sehen **drei Methoden zur Festlegung und Beurteilung solcher Preise** vor:

1. **veröffentlichte Vorleistungspreise** aus vergleichbaren, wettbewerbsintensiveren Gebieten,
2. die von der nationalen Regulierungsbehörde für die betreffenden Märkte und Dienstleistungen **bereits festgelegten oder genehmigten Preise**,
3. Preise im Einklang mit den **Grundsätzen der Kostenorientierung** oder nach den **Methoden, die der sektorale Rechtsrahmen** vorgibt.

Sofern die Leitlinien 2013 anzuwenden sind, sind diese Methoden in der vorstehenden Reihenfolge anzuwenden. Im Fall, dass eine Maßnahme unter die AGVO fällt, sind die Vorgaben der jeweils geltenden Fassung dieser Verordnung anzuwenden.

Für Förderprojekte, die unter der überarbeiteten Gigabitförderung 2.0 (Stand: 2024) oder später bewilligt worden sind, hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr Preisobergrenzen für Vorleistungsprodukte festgelegt.<sup>18</sup>

- 25 Mit der **Schaffung vergleichbarer Entgelte wie in wettbewerbsintensiveren Gebieten** soll erreicht werden, dass die staatliche Beihilfe Vorleistungsnachfragern und Endkunden gleichermaßen zugutekommt.
- 26 Bei veröffentlichten **Vorleistungspreisen aus vergleichbaren, wettbewerbsintensiveren Gebieten** handelt es sich um solche, **die vertraglich vereinbart wurden**. Zur Ermittlung dieser Preise kann die Bundesnetzagentur **Marktabfragen** durchführen. In eine Vergleichsmarktbetrachtung können zum Beispiel auch die Angaben aus den nach § 138 Abs. 4 TKG oder § 155 Abs. 3 TKG vorzulegenden geschlossenen Verträgen einfließen.<sup>19</sup> **Listenpreise**, die noch Verhandlungsspielräume für die Parteien zulassen, geben nicht zwingend Auskunft über die tatsächlich im Markt vereinbarten Preise.<sup>20</sup>
- 27 Sofern das **zugangsgewährende Unternehmen** aufgrund einer Festlegung der Bundesnetzagentur über **beträchtliche Marktmacht** verfügt, gilt abweichend von der o. g. Rangfolge im Übrigen, dass es für Zugangsleistungen auf Vorleistungsebene keine anderen als die von der Bundesnetzagentur nach § 40 TKG genehmigten oder nach § 46 Abs. 5 TKG angeordneten Entgelte verlangen darf.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/26108, S. 347 (zu § 154 Abs. 1 Ref-E, der § 155 Abs. 1 TKG entspricht). S. auch die Genehmigung der Gigabit-Förderung 2.0 durch die Europäischen Kommission (Az.: State Aid SA.109748), veröffentlicht als Mitteilung C(2024) 5097 (final), Rz. 110, 181, 185.

<sup>18</sup> Einzelheiten dazu finden sich unter [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/vorleistungspreise.pdf?\\_\\_blob=publicationFile..](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/vorleistungspreise.pdf?__blob=publicationFile..)

<sup>19</sup> Vgl. zur Bestimmung des Marktpreisniveaus anhand von bereits geschlossenen Verträgen im Zusammenhang mit der Prüfung auf die Tragfähigkeit von angebotenen Alternativen nach § 141 Abs. 2 Nr. 6 TKG (§ 77g Abs. 2 Nr. 6 TKG a. F.) im Einzelnen z. B. BK11-20/003, Rz. 138-148.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch die Beschlüsse BK11-20/003, Rz. 173 f. sowie BK11-20/005, Rz. 135 f.

<sup>21</sup> Vgl. § 44 sowie § 46 Abs. 6 TKG.

- 28 Können Preise weder über eine Vergleichsmarktbetrachtung noch durch Übertragung von durch die nationale Regulierungsbehörde festgelegten oder genehmigten Preisen ermittelt werden, verbleibt als **weitere Methode die kostenorientierte Preisfestlegung** oder **andere Methoden des sektoralen Rechtsrahmens** für die Bestimmung der Entgelte.
- 29 Bei der Auswahl des Entgeltmaßstabs berücksichtigt die Bundesnetzagentur die **konkreten Umstände des Einzelfalls** und die **Konsistenz** mit der übrigen sektorspezifischen Entgeltfestlegungspraxis.
- 30 Bezüglich der Preise für Vorleistungsprodukte in Förderprojekten, die unter der überarbeiteten Gigabitförderung 2.0 (Stand: 2024) oder später bewilligt worden sind, sind die vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr festgelegten Preisobergrenzen in der jeweils aktuellen Fassung maßgeblich.<sup>22</sup>

## 5 Dauer des Zugangs

Der Zugangsanspruch besteht hinsichtlich aller **passiven** Zugangsprodukte – sowie bezüglich des virtuell entbündelten Zugangs (VULA) als Ersatz für den physisch entbündelten Zugang – **während der gesamten Lebensdauer** der passiven Netzstruktur. Der Zugangsanspruch zu **aktiven** Zugangsprodukten besteht im Übrigen für **mindestens sieben bzw. zehn Jahre**. Für Fördermaßnahmen, die noch auf den **Leitlinien 2013** beruhen, ist ein Zugang für **mindestens sieben Jahre**, bei Fördermaßnahmen auf Basis der **Leitlinien 2023** ist ein Zugang für **mindestens zehn Jahre** zu gewähren.

- 31 Der Zugangsanspruch zu allen **passiven Zugangsprodukten** besteht für die Lebensdauer der Infrastruktur (unabhängig von einem Betreiber- oder Eigentümerwechsel). Diese zeitliche Vorgabe gilt für im Rahmen der Förderung neu errichtete Infrastrukturen ebenso wie die für den geförderten Ausbau notwendige Nutzung von Bestandsinfrastrukturen (zum Umfang s. o.). Beschließt der geförderte Netzbetreiber, die Infrastruktur vor Ende der Lebensdauer der geförderten Infrastruktur aufzurüsten oder zu ersetzen, so muss er während der gesamten vorgesehenen Lebensdauer der ursprünglichen Infrastruktur Zugang zu der neuen Infrastruktur gewähren.
- 32 Soweit ein **Ausschluss des physisch entbündelten Zugangs** im Einzelfall gerechtfertigt und als **Substitut** ein **VULA-Zugang** anzubieten ist, erfordert die Substituierbarkeit, dass dieser Zugang ebenfalls **während der gesamten Lebensdauer** der passiven Infrastruktur zu gewährleisten ist. Insoweit der Zugang zu einem VULA-Produkt nicht als Substitut für den physisch entbündelten Zugang angeboten wird, ist der Zugang hier analog dem Zugang für aktive Produkte auf den jeweils festgelegten zeitlichen Rahmen beschränkt.
- 33 Die Regelungen in den Leitlinien legen den Zugangsanspruch zu allen aktiven Zugangsprodukten für eine Mindestzeitspanne (sieben bzw. zehn Jahre) fest. Soweit die

<sup>22</sup> Einzelheiten dazu finden sich unter [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/vorleistungspreise.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/vorleistungspreise.pdf?__blob=publicationFile)

**konkreten Förderbedingungen** der Fördermittelgeber eine **längere Mindestangebotszeit** vorsehen, gilt der längere Zeitraum.

## 6 Bilaterale Zugangsverhandlungen

Das geförderte Unternehmen ist in bilateralen Zugangsverfahren verpflichtet, einem Nachfrager entsprechend den Wertungen von § 28 bzw. § 138 Abs. 1 S. 2 TKG ein **initiales Angebot** zu unterbreiten, welches die **wichtigsten Regelungsgegenstände** enthalten muss. Hierzu gehören insbesondere die wesentlichen technischen Parameter einschließlich der Übergabepunkte und der Preise für die zugehörigen Leistungen. Die Angaben müssen sich auf die konkrete Zugangsnachfrage beziehen.

Einem **Wettbewerber** muss ermöglicht werden, **rechtzeitig und gleichzeitig** mit dem geförderten Unternehmen **auf dem Markt tätig werden und Endkundendienste anbieten zu können**.<sup>23</sup> Dies setzt voraus, dass Zugangsnachfrager in die Lage versetzt werden, einen (Rahmen)Vertrag über die wichtigsten Regelungsgegenstände eines Vorleistungsbezuges mit dem geförderten Unternehmen abzuschließen, bevor dieses mit der Einführung von Endkundendiensten beginnt. Geförderte Unternehmen müssen daher ein Angebot **so früh wie möglich**, mindestens sechs Monate vor der Einführung von Endkundendiensten mindestens sechs Monate vorhalten und bei entsprechender Nachfrage unverzüglich abgeben können.

Das geförderte Unternehmen ist verpflichtet, die **wesentlichen Vertragsbedingungen** für die o. g. grundsätzlich anzubietenden Standardprodukte so **aufbereitet vorzuhalten**, dass sie auf **eine Nachfrage sofort übermittelt** werden können. Die weitere Ausgestaltung und Anpassung dieses Angebots erfolgt im Verhandlungswege. Dies schließt nicht aus, dass im weiteren Verlauf Anpassungen und weitere Spezifizierungen in Folge einer geänderten Ausführungsplanung erforderlich sein können.

Wird der Zugang zur physisch entbündelten Glasfaser-TAL am ODF aufgrund der Netzstruktur nicht angeboten, erstreckt sich diese **Pflicht ebenso** auf die erforderlichen **Ersatzprodukte**.

- 34 Die beihilferechtlichen Regelungen<sup>24</sup> sehen vor, dass der Zugang auf Vorleistungsebene so früh wie möglich vor Inbetriebnahme des Netzes zu gewähren ist. Falls der geförderte Netzbetreiber selbst Endkundendienste anbietet, bedeutet dies, dass der Vorleistungszugang mindestens sechs Monate vor Einführung von Endkundendiensten gewährt werden muss. Ziel ist eine so rechtzeitige Zugangsgewährung, dass **Zugangsnachfrager gleichzeitig** mit dem geförderten Betreiber Angebote für Endkunden **vermarkten** können. Im Falle von ausschließlich auf der Vorleistungsebene tätigen Unternehmen (Wholesale only-Anbietern) sollte der Zugang für alle Zugangsnachfrager diskriminierungsfrei gleichzeitig zur Verfügung stehen.

<sup>23</sup> S. die Gesetzesbegründung zu § 155 TKG (BT-Drs. 19/26108, S. 347).

<sup>24</sup> Vgl. Rz. 78 lit. g) der Leitlinien 2013 (insb. Fn 108), Rz. 129 der Leitlinien 2023, § 7 Abs. 3 NGA-Rahmenregelung, § 8 Abs. 2 Gigabit-Rahmenregelung.

- 35 Die Gewährung des tatsächlichen Zugangs setzt einen zuvor geschlossenen Vorleistungsvertrag voraus.<sup>25</sup> Damit die beihilferechtliche Verpflichtung, zeitgleiche Endkundenangebote des Zugangsnachfragers zu ermöglichen, praktisch umgesetzt werden kann, ist es also erforderlich, dass die Parteien zuvor **Zugangsverhandlungen** geführt haben. Um zügige Verhandlungen und eine möglichst zeitnahe Zugangsvereinbarung zu ermöglichen, ist es geboten, die wesentlichen Vertragsbedingungen für die o. g. grundsätzlich anzubietenden **Standardprodukte so früh wie möglich, mindestens sechs Monate vor der Einführung von Endkundendiensten so aufbereitet vorzuhalten**, dass sie auf eine Anfrage auf Zugang unverzüglich übermittelt werden können.
- 36 Die Parteien müssen durch Anfrage auf Zugang und die Vorlage eines Angebots deutlich gemacht haben, an einem Vertragsabschluss interessiert zu sein. An die **Zugangsverhandlungen** im Vorfeld eines Streitbeilegungsverfahrens sind keine übersteigerten Anforderungen zu stellen, insbesondere wenn bereits auf Basis der vorliegenden Vorstellungen ein deutliches Auseinanderfallen der Positionen erkennbar ist. Es kann eine **Analogie** zu den Vorgaben des **§ 28 Abs. 1 TKG** gezogen werden.
- 37 Für **andere** als die oben beschriebenen **Produktvarianten und Zugangspunkte** ist ein Angebot dann zu unterbreiten, wenn ein Zugangsnachfrager mit einem **hinreichend konkreten Zugangsbegehren** an den Zugangsanbieter herantritt. Dies gilt insbesondere für eigens neu zu spezifizierende Zugangsprodukte und im Falle des Zugangs an neu zu errichtenden Zugangspunkten.
- 38 Der Zugangsverpflichtete darf **keine Kosten** für die **Angebotserstellung** verlangen.

## 7 Sonstige Zugangsbedingungen

- 39 Sonstige vertragliche Regelungen – dies können z. B. Entstörregeln beziehungsweise Service Level Agreements, Zahlungsbedingungen, Regelungen zu Wartung und Reparatur, Haftungsregelungen oder Kündigungsmöglichkeiten sein – für den offenen Netzzugang sind unter dem Gesichtspunkt der **Fairness und Angemessenheit** von beiden Vertragsparteien festzulegen.

---

<sup>25</sup> VG Köln, Beschluss vom 14.03.2023 – 1 L 58/23 –, juris-Rz. 7, 55.