

BVGer A-2794/2023 vom 16. März 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-03-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2794_2023

FR: TAF A-2794/2023 du 16 mars 2026

IT: TAF A-2794/2023 del 16 marzo 2026

Regeste

Zugang zu Fernmeldenetzen

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im erwähnten Sinn und stammt von einer eidgenössischen Kommission nach Art. 33 Bst. f VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheids und wird durch diesen beschwert. Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition; gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 VwVG). Bei der Ermessensprüfung auferlegt es sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung technischer Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt. Es entfernt sich in solchen Fällen im Zweifel nicht von deren Auffassung und setzt sein eigenes Ermessen nicht an deren Stelle. Die Vorinstanz ist keine gewöhnliche Vollzugsbehörde, sondern eine verwaltungsunabhängige Kollegialbehörde mit besonderen Kompetenzen. Als Fachorgan ist sie sowohl autonome Konzessionsbehörde als auch Regulierungsinstanz mit besonderer Verantwortung. Sie und das mit der Instruktion des

Verfahrens betraute BAKOM verfügen über ein ausgeprägtes Fachwissen in fernmeldetechnischen Fragen sowie bei der Beurteilung der ökonomischen Gegebenheiten im Telekommunikationsmarkt. Ihr steht entsprechend - wie anderen Behördenkommissionen auch - ein eigentliches «technisches» Ermessen zu. Im Rahmen dessen darf ihr bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Damit rechtfertigt sich eine gewisse Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts wenigstens insoweit, als die Vorinstanz unbestimmte Gesetzesbegriffe auszulegen und anzuwenden hat. Es befreit das Bundesverwaltungsgericht indes nicht davon, unter Beachtung dieser Zurückhaltung zu überprüfen, ob die Rechtsanwendung der Vorinstanz mit dem Bundesrecht vereinbar ist (vgl. Urteil des BVerwG A-3788/2021 vom 19. Dezember 2022 E. 2 mit Hinweisen).

E. 2.2

Hebt die Beschwerdeinstanz einen angefochtenen Entscheid auf und weist die Sache (mit verbindlichen Weisungen) zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurück, so ist diese grundsätzlich bei ihrer neuen Entscheid an den Rückweisungsentscheid gebunden. Die mit der Neuurteilung befasste Instanz hat entsprechend die rechtliche Beurteilung, mit welcher die Rückweisung begründet worden ist, ihrer neuen Entscheidung zu Grunde zu legen; bereits entschiedene Fragen sind nicht mehr zu prüfen. Wie weit die Vorinstanz an die Entscheidung gebunden ist, ergibt sich aus der Begründung der Rückweisung, die sowohl den Rahmen für die neue Tatsachenfeststellung als auch jenen für die neue rechtliche Begründung vorgibt. Wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum bei der Beschwerdeinstanz angefochten, so ist diese selbst an ihre früheren Erwägungen gebunden. Eine freie Überprüfung des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeinstanz nur betreffend jene Punkte möglich, die im Rückweisungsentscheid nicht entschieden wurden, oder bei Vorliegen neuer Sachumstände (vgl. zum Ganzen BGE 135 III 334 E. 2; Urteil des BVerwG 2C_890/2018 vom 18. September 2019 E. 3.2 f.; Urteil des BVerwG A-2601/2020 vom 2. März 2022 E. 1.4.3; Astrid Hirzel, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 61 Rz. 28 [nachfolgend: Praxiskommentar]).

E. 2.3

Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätzen ist bei Fehlen von Übergangsbestimmungen in materiell-rechtlicher Hinsicht in der Regel dasjenige Recht massgeblich, das im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhalts Geltung hat (vgl. Urteil des BVerwG A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 7.6 mit Hinweisen). Seit Beginn des Verfahrens wurde das Fernmelderecht mehrfach geändert. Die vorliegende Beschwerde betreffen die Mietleitungspreise 2014 bis 2016 und den Zuschlagsatz Ingenieurhonorar 2014/2 bis 2016. Die Beurteilung erfolgt - da kein besonderes Übergangsrecht erlassen wurde - im Lichte des genannten Grundsatzes anhand des FMG in der Fassung vom 1. Juli 2010. Auf Verordnungsstufe findet auf die Preise 2014/1 noch die bis zum 1. Juli 2014 geltende Fassung der FDV Anwendung (nachfolgend: FDV 2013). Für die späteren Preise 2014/2 bis 2016 sind insbesondere die am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Änderungen der FDV (AS 2014 729, nachfolgend: FDV 2014) massgebend. Die nach dem Jahr 2016 in Kraft getretenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen können unberücksichtigt bleiben. Rechtsgrundlagen

E. 3.1

Das FMG als Gesamtes bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden (Art. 1 Abs. 1 FMG). Es soll insbesondere einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 Bst. c FMG). Gemäss aArt. 11 Abs. 1 FMG müssen marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten anderen Anbieterinnen in verschiedenen, im Gesetz aufgezählten Formen auf transparente und nicht diskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen Zugang zu ihren Einrichtungen und zu ihren Diensten gewähren. Mit dem Begriff der Kostenorientierung wird die Preisberechnungsmethode in zweierlei Hinsicht spezifiziert: Zum einen sind die Zugangspreise unter Heranziehung der Kosten festzulegen, zum anderen müssen sie sich lediglich an diesen Kosten ausrichten bzw. orientieren, nicht jedoch ihnen entsprechen, da Kostenorientierung nicht Kostengleichheit bedeutet (vgl. BGE 132 II 257 E. 3.3.2; BVGE 2012/8 E. 27.5.1, 2011/13 nicht publ. E. 3.3). Die Vorinstanz verfügt über die Bedingungen des Zugangs, wenn die Anbieterinnen von Fernmeldediensten sich nicht innerhalb von drei Monaten einigen (aArt. 11a Abs. 1 FMG). Bei der dreimonatigen Verhandlungsfrist handelt es sich um eine eigenständige spezialgesetzliche Prozess- bzw. Eintretensvoraussetzung (vgl. Urteil des BGer 2A.276/2006 vom 12. Juli 2006 E. 2.3). Wo sich die Parteien geeinigt haben, besteht keine Zuständigkeit der Vorinstanz (sog. Verhandlungsprimat). Ihr kommt zudem keine über die Regelung strittiger Zugangsbedingungen hinausreichende Aufsichtsfunktion zu. Ebenso wenig hat sie für die Durchsetzung der vereinbarten oder verfügbaren Zugangsbedingungen besorgt zu sein, da diese Streitigkeiten durch die Zivilgerichte zu beurteilen sind (Art. 11b FMG). Die Zuständigkeit der Vorinstanz besteht somit nur dort, wo die Verhandlungsparteien im Rahmen der Vertragsverhandlungen zu keinem Konsens gelangen konnten und aufgrund sämtlicher Umstände des Einzelfalls ein ursprünglicher - offener oder versteckter - Dissens über einen Haupt- oder Nebenpunkt vorliegt (vgl. zum Ganzen BGE 132 II 284 E. 6.2; BVGE 2013/32 E. 5.4.1, 2012/8 E. 4.4.1, 2010/19 E. 9.3.5 und E. 10.2.2).

E. 3.2

Die in aArt. 11 Abs. 1 FMG grundsätzlich vorgesehene Preisberechnungsmethode wird auf Verordnungsstufe konkretisiert. Nach Art. 54 Abs. 1 FDV 2013 setzen sich die modellierten Kosten aus drei Komponenten zusammen: den langfristigen Zusatzkosten der in Anspruch genommenen Netzkomponenten und den langfristigen Zusatzkosten, die ausschliesslich durch Zugangsdienstleistungen hervorgerufen werden ("long run incremental costs", LRIC), einem konstanten Zusatz, der auf einem verhältnismässigen Anteil an den relevanten gemeinsamen Kosten und Gemeinkosten basiert ("constant mark up"), und einem branchenüblichen Kapitalertrag für die eingesetzten Investitionen (Art. 54 Abs. 1 Bst. b - d FDV 2013). Massgeblich sind dabei nur Kosten, die mit der Dienstleistung in einem kausalen Zusammenhang stehen (relevante Kosten, Art. 54 Abs. 1 Bst. a FDV 2013). Die Kosten haben den Aufwendungen und Investitionen einer effizienten Anbieterin zu entsprechen, ihre Berechnung muss auf einer aktuellen Grundlage erfolgen (forward looking), und die Netzkosten müssen den Wiederbeschaffungskosten (MEA) entsprechen (Art. 54 Abs. 2 FDV 2013; vgl. BGE 132 II 257 E. 6.1; BVGE 2011/13 E. 4 ff.; Urteil des BVer A-549/2014 vom 18. Januar 2016 E. 3.3). Gemäss Art. 11a Abs. 4 FMG regelt die Vorinstanz die Art und Form der Rechnungslegungs- und Finanzinformationen, die

marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten im Rahmen von Zugangsverfahren vorlegen müssen (vgl. zum Ganzen Amgwerd/Schlauri, Telekommunikation, in: Biaggini/Häner/ Saxon/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 6.142, Matthias Amgwerd, Netzzugang in der Telekommunikation, 2008, Rz. 315, Clemens von Zedtwitz, Interkonnektion von Telekommunikationsnetzen, 2007, S. 217 ff., Fischer/Sidler, Fernmelderecht, in: Rolf H. Weber [Hrsg.], Informations- und Kommunikationsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. V, Teil I, 2. Aufl. 2003, Rz. 163, je mit Hinweisen).

E. 3.3

Bei der Berechnung der Zugangspreise ist demgemäss im Prinzip nicht auf die realen Kosten abzustellen, die der den Zugang ermöglichenden Anbieterin entstehen. Vielmehr sind der Berechnung - dem Konzept der bestreitbaren Märkte folgend - die hypothetischen Kosten zugrunde zu legen, die einer Anbieterin entstünden, die neu in den Markt eintritt, auf Effizienz ausgerichtet ist und ein dem neuesten Stand der Technik entsprechendes Netz aufbaut. Auf diese Weise sollen Marktpreise simuliert werden, die sich in einer Wettbewerbssituation einstellen (vgl. BGE 132 II 257 E. 3.3.2; Evaluationsbericht des Bundesrates zum Fernmeldemarkt vom 17. September 2010, S. 61 [nachfolgend: Evaluationsbericht]). Der Bundesrat hat damit - abgeleitet aus der parlamentarischen Diskussion - einen Ansatz gewählt, der zwar auch preiswerte und qualitativ hochstehende Dienste anstrebt (vgl. Evaluationsbericht, S. 73), in weiten Teilen aber die Idee des Infrastrukturwettbewerbs verkörpert. Insbesondere soll er «Trittbrettfahrerei» verhindern, d.h. die alternativen Fernmeldedienstanbieterinnen sollen nicht auf Kosten der marktbeherrschenden Anbieterin die bestehende Infrastruktur zu ungerechtfertigt günstigen Konditionen nutzen können, sondern sich an den langfristigen Zusatzkosten der Netzkomponente, zu der sie Zugang erhalten, beteiligen. Die Regelung von Art. 54 FDV 2013 gestattet es daher der marktbeherrschenden Anbieterin, die Zugangspreise so festzusetzen, dass es für die alternativen Fernmeldedienstanbieterinnen preislich keinen Unterschied macht, ob sie die fehlende Infrastruktur selbst erstellen («make it») oder eine Einrichtung bzw. einen Dienst im Grosshandel erwerben («buy it»). Grundlage der kostenorientierten Preisberechnung bildet somit ein Kostenmodell (vgl. Evaluationsbericht, S. 61; vgl. zum Ganzen BVGE 2012/8 E. 27.5.1, 2011/13 E. 6.6; Urteil des BVGer A-549/2014 vom 18. Januar 2016 E. 3.4 f.).

E. 3.4

Am 1. Juli 2014 traten verschiedene, hier relevante Änderungen der FDV in Kraft (AS 2014 729). Am Ansatz der kostenorientierten Preisgestaltung, wie bisher in Art. 54 FDV 2013 statuiert, wird als Grundsatz festgehalten. Die sprachlichen Anpassungen von Art. 54 FDV 2014 enthalten keine materiellen Änderungen der bestehenden Regelung. Gemäss dem neu eingefügten Art. 54a FDV 2014 wird bei der Bewertung der Kabelkanalisationen der oben dargelegte Modellansatz verlassen. Damit gelten für Kabelkanalisationen die Grundsätze gemäss Art. 54 FDV 2014 nicht mehr. In Anlehnung an den englischen Begriff IRA (infrastructure renewals accounting) werden neu die Kosten der Kabelkanalisationen gestützt auf die Kosten der marktbeherrschenden Anbieterin zur Erhaltung und Anpassung der Kabelkanalisationen bestimmt (Art. 54a Abs. 1 FDV 2014). Eine neue Preisbestimmungsregel findet sich im Weiteren für den vollständig entbündelten Teilnehmeranschluss, wenn für die Bestimmung der Wiederbeschaffungskosten einer modernen funktionsäquivalenten Anlage nach Art. 54 Abs. 2 Bst. a FDV 2014 auf eine

neue, nicht mehr auf Doppelader-Metalleitungen basierende Technologie abzustellen ist. Ist dies der Fall, dann ist gemäss Art. 58 Abs. 3 FDV 2014 für die Preisberechnung des Teilnehmeranschlusses der Wertunterschied zwischen der modernen funktionsäquivalenten Anlage und der auf Doppelader-Metalleitungen basierenden Anlage zu berücksichtigen (sog. Performance-Delta). Ferner wird in Art. 61 Abs. 4 FDV 2014 im Bereich der Interkonnektion neu ein Gleitpfad für den Fall eingeführt, dass die funktionsäquivalente Anlage auf einer wesentlich neuen Technologie beruht. Für die Festsetzung der Mietleitungspreise ist analog zur Interkonnektion ebenfalls ein Gleitpfad vorgesehen (Art. 62 Abs. 2 FDV 2014; vgl. zum Ganzen Erläuternder Bericht des BAKOM vom 17. April 2013 zur Änderung der FDV, S. 5 ff. [nachfolgend: Erläuternder Bericht FDV]; Urteil des BVGer A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 8.4).

E. 3.5

In den Bestimmungen von Art. 54 ff. FDV 2013 und 2014 werden verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die sich durch eine hohe technische Komplexität auszeichnen. Da anders als bei einer Buchhaltung keine verbindlichen Standards oder Usancen existieren, wie die Modellkalkulation durchzuführen ist, obliegt der Vorinstanz die Beurteilung zahlreicher Konkretisierungs- und Umsetzungsfragen. Dabei kommt ihr ein erheblicher Beurteilungsspielraum und ein grosses «technisches Ermessen» zu (vgl. BGE 132 II 257 E. 3.3.2 ff. und E. 6.3; BVGE 2012/8 E. 27.5.1, 2011/13 nicht publ. E. 3.7). Daraus kann allerdings nicht gefolgert werden, es stehe in ihrem Belieben, den Kostennachweis der marktbeherrschenden Anbieterin nach eigenem Gutdünken zu korrigieren. Das gesetzliche Modell geht grundsätzlich von einer Preisfestsetzung durch die Parteien aus; es gibt der Vorinstanz also nicht eine bestimmende, sondern lediglich eine korrigierende Rolle. Eine Korrektur des Kostennachweises ist deshalb nur dann angebracht, wenn die Vorinstanz dafür hinreichende Gründe darzutun vermag; etwa, dass sich die marktbeherrschende Anbieterin nicht an den von Gesetz- und Verordnungsgeber vorgegebenen Rahmen hält, ihre Vorgehensweise untauglich oder in sich nicht konsistent ist oder ihre Methode nicht konsequent und nachvollziehbar umgesetzt wird. Die Korrektur der Vorinstanz muss ihrerseits den rechtlichen Rahmen einhalten, tauglich und in sich konsistent sein sowie konsequent und nachvollziehbar umgesetzt werden. Sie hat dabei eine unabhängige, neutrale und möglichst objektive Haltung einzunehmen (vgl. BVGE 2012/8 E. 29.1.4 mit Hinweisen). Die gerichtliche Kontrolle in diesem äusserst technischen Bereich hat in einer zurückhaltenden Weise zu erfolgen, die die speziellen Fachkenntnisse der Vorinstanz respektiert (vgl. vorstehend E. 2.1).

E. 3.6

Das Programm COSMOS ist eine Software, die von der Beschwerdeführerin entwickelt wurde. In COSMOS wird die gesamte Struktur einer Fernmeldediensteanbieterin abgebildet, die ein Anschluss- und ein Verbindungsnetz betreibt. Das Programm berechnet die Kapital- und Betriebskosten, die beim Bau und Betrieb eines solchen Netzes anfallen und verteilt diese Kosten auf die Zugangsprodukte/-dienste. Die Beschwerdeführerin erbringt dem BAKOM ihre Kostennachweise mittels COSMOS sowie weiteren Unterlagen, wobei die Kostenmodelle selbst der Gegenpartei praxisgemäss nicht offengelegt werden (vgl. Urteil des BVGer A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 4.1). Mietleitungspreise

E. 4.1

Im Rückweisungsentscheid A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass Mietleitungen als Bereitstellung von transparenten Übertragungskapazitäten über Punkt-zu-Punkt-Verbindungen zu definieren seien (Art. 3 Bst. e bis FMG). Die Berechnung der regulierten Mietleitungspreise erfolge in den Kostenmodellen von Swisscom in zwei Schritten: Erstens würden die Durchschnittskosten für die Netzleistungen anhand der Nachfrage nach regulierten Mietleitungen und aller übrigen Datenverbindungen ermittelt. Bei den übrigen Datenverbindungen handle es sich vor allem um Datenverbindungen für die Anbindung von Mobilfunkantennen oder Transportnetzkapazitäten der Fernmeldedienst-anbieterinnen und von Swisscom. In einem zweiten Schritt erfolge die Preisbestimmung mittels der sog. Bandbreitenspreizfunktion. Strittig sei, ob bei dieser Bandbreitenspreizfunktion nur die regulierten Mietleitungen oder dann die Gesamtmenge aller Mietleitungen zu berücksichtigen seien. Auf der zuletzt genannten Grundlage habe die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung einen Korrekturfaktor eingesetzt und damit die Preise für die regulierten Mietleitungen der Jahre 2014 bis 2016 um 60-70 % gesenkt (E. 10.1 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht erwog, es sei mit der Vorinstanz zunächst einig zu gehen, dass im Zugangsverfahren nicht nur die strittigen Kosten der regulierten Mietleitungen, sondern gegebenenfalls auch die übrigen Kosten des kommerziellen Mietleitungsangebots zu betrachten seien, auch wenn Letzteres mangels Marktbeherrschung nicht der fernmelderechtlichen Regulierung unterliege. Andernfalls könnte kaum je überprüft werden, ob in Bezug auf die regulierten Mietleitungspreise namentlich die Grundsätze der Kostenorientierung und des Diskriminierungsverbots eingehalten würden. In der Sache lasse sich indes bei der vorhandenen Aktenlage nicht abschliessend beurteilen, ob der Entscheid der Vorinstanz, dass bei der Bandbreitenspreizfunktion die Gesamtmenge der Mietleitungen zu berücksichtigen sei, ansonsten eine wesentliche Kostenüberschätzung sowie diskriminierende Preise drohen würden, der doch sehr komplexen Modellpraxis von Swisscom ausreichend Rechnung trage (E. 10.2 mit weiteren Hinweisen). Es lasse sich, so das Bundesverwaltungsgericht in der weiteren Begründung, nicht von vornherein ausschliessen, dass die Kostenüberschätzung um das Drei- bis Vierfache, die die Vorinstanz bei der Bandbreitenspreizfunktion erkannt habe, hauptsächlich auf eine fehlerhafte Zuordnung in den Kostenmodellen COSMOS seitens der Behörde zurückzuführen sei. Swisscom erhebe in der Beschwerde eine Reihe von substantiierten Einwänden, die einer eingehenden Prüfung durch die Vorinstanz erforderten. Hier fehle eine genaue Untersuchung, wie es sich mit der Kostenverteilung zwischen den regulierten und den übrigen Mietleitungen bei der Methode von Swisscom verhalte. Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts bedürften sowohl die Frage nach den gesamten zu berücksichtigenden Kosten im Zusammenhang mit den Mietleitungen als auch die Identifizierung des korrekten Verteilschlüssels weiterer Abklärung. Es bleibe somit zweifelhaft, ob hinreichende Gründe für eine Korrektur der regulierten Mietleitungspreise vorlägen. Nur wenn dies bejaht werden könne, bestehe Raum für den von der Vorinstanz eingebrachten Korrekturfaktor. Was die strittige Höhe des vorinstanzlichen Korrekturfaktors betreffe, so sei es sodann fraglich, ob dessen Berechnung und Umsetzung im Zusammenwirken mit der Methode von Swisscom konsistent erfolgt sei. Sollte sich die Anwendung eines Korrekturfaktors im Rahmen der Methode von Swisscom letztlich als gänzlich ungeeignet erweisen, wären allenfalls auch alternative Methoden in Betracht zu ziehen (E. 10.2 mit weiteren Hinweisen). Die Angelegenheit wurde infolgedessen an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückgewiesen (E. 10.3).

E. 4.2

Im wiederaufgenommenen Verfahren nahm die Vorinstanz zusätzliche Abklärungen vor und erliess in der angefochtenen Verfügung vom 11. April 2023 - in Anwendung einer neuen Methode - wiederum Preissenkungen für die regulierten Mietleitungen der Jahre 2014 bis 2016. Gegen diese Preissenkungen wendet sich die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beantragt, die Vorinstanz sei anzuweisen, bei der Bestimmung der Mietleitungspreise die Gesamtmenge aller Verbindungen nur bei der Zuweisung der relevanten Kosten, nicht aber bei der Festlegung der kostenorientierten Preise zu berücksichtigen. Es seien die von ihr bestrittenen Entgelte zur Neuberechnung und Festlegung kostenorientierter Preise an die Vorinstanz zurückzuweisen. In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin zunächst eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. In der angefochtenen Verfügung seien zwar einige Punkte korrigiert worden. Mit ihrem Hauptkritikpunkt, wonach die Gesamtmenge der Mietleitungen nur bei der Kostenzuteilung, nicht jedoch bei der Preisbestimmung zu berücksichtigen sei, habe sich die Vorinstanz jedoch nicht näher auseinandergesetzt. Entgegen dem Auftrag des Bundesverwaltungsgerichts im Rückweisungsentscheid lasse sich der Verfügung nicht entnehmen, weshalb ihre Mietleitungspreise zu Kostenüberdeckung und Preisdiskriminierung führen sollten. In der Sache legt die Beschwerdeführerin dar, die fernmelderechtlichen Voraussetzungen für eine Korrektur ihrer Kostennachweise seien nicht erfüllt. Es sei unbestritten, dass eine Preisdifferenzierung (welche nicht mit einer Kostendifferenzierung verwechselt werden dürfe) auf Basis der Bandbreiten erfolgen könne, um die gewünschte Angebotsvielfalt sicherzustellen. Die Preisdifferenzierung sei strikt kostenorientierter Preise mit nur drei Bandbreiten (1, 10, 100 Gbit/s) vorzuziehen. Im Ergebnis müssten daher die Preise für die einzelnen regulierten Mietleitungen nicht kostenorientiert im strengen Sinne sein, solange die verfügbaren Preise für regulierte Mietleitungen im Durchschnitt die verursachten Kosten decken würden. Wie die Grafik in der Beschwerdeschrift verdeutliche, berücksichtige sie in einem ersten Schritt für die Kostenbestimmung die gesamte Menge aller Mietleitungen. Für sämtliche Mietleitungen berechne sie grundsätzlich die gleichen Durchschnittskosten. Anschliessend teile sie die Gesamtkosten auf der Wholesale-Stufe diskriminierungsfrei zwischen den beiden Bereichen auf. In einem zweiten Schritt würden die Preise für die regulierten Mietleitungen anhand der Mengen und Kosten der regulierten Mietleitungen in Abhängigkeit der Bandbreite bestimmt und so festgelegt, dass der mit den regulierten Mietleitungen erzielbare Umsatz exakt die auf der Wholesale-Ebene ausgeschiedenen Kosten decke. Von einer wesentlichen Kostenüberschätzung könne keine Rede sein, wie auch die Vorinstanz in der ergänzenden Vernehmlassung nun eingeräumt habe. Demgegenüber habe die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung neu die «Durchschnittskosten einer Bandbreiteneinheit» berechnet, wobei aber nach wie vor eine Gesamtmengenbetrachtung der regulierten und nicht regulierten Mietleitungen erfolge. Der Bereich der Marktbeherrschung sei genau definiert. Die Vorinstanz verkenne, dass die beiden Mietleistungssegmente sich stark unterscheiden würden. Im Wettbewerbsumfeld der kommerziellen Mietleitungen würden vor allem höhere Bandbreiten angeboten, dies oft im Rahmen eines Lösungsgeschäfts und nicht anhand von Standarddiensten. In diesem Bereich gälten Preise, die im Wettbewerb mit anderen Infrastrukturanbietern, insbesondere mit

Elektrizitätsversorgungs-unternehmen und Kabelnetzanbietern, bestimmt würden. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage, die der Vorinstanz eine indirekte Preisfestlegung der nicht regulierten Mietleitungen erlaube. Mit der Gesamtmengenbetrachtung der Vorinstanz entstehe im Bereich der regulierten Mietleitungen eine unzulässige Kostenunterdeckung von gesamthaft über 30 %, womit sie zu einer Quersubventionierung gezwungen werde. Das stehe nicht im Einklang mit den Zielen der Zugangsregulierung. Auch habe die Vorinstanz nach wie vor nicht geprüft, wie sich der Entscheid auf konkurrierende Einrichtungen gemäss aArt. 11a Abs. 1 FMG auswirke. Schliesslich habe die Vorinstanz neu die Preisverhältnisse für alle Kostennachweise identisch festgelegt, was vom Rückweisungsentscheid nicht erfasst sei. Es widerspreche nicht nur den Vorgaben der Kostenorientierung sowie der jährlichen Aktualisierung des Angebots nach Art. 53 Abs. 1 FDV, sondern auch der bisherigen vorinstanzlichen Praxis. Im vorliegenden Fall könne die Fixierung der Preisverhältnisse aber ausnahmsweise im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer vertretbar sein, nicht jedoch in der Zukunft.

E. 5.2

Die Beschwerdegegnerin schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Sie stellt sich in ihren Stellungnahmen auf den Standpunkt, in der angefochtenen Verfügung seien die Vorgaben des Rückweisungsentscheids formell und materiell korrekt umgesetzt worden. In ihrer Begründung führt die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen aus, dass aus technischer Sicht und aus Sicht der vertraglichen Optionen jede regulierte Mietleitung auch unter dem kommerziellen Angebot bezogen werden könne. Insofern könne es keine Unterschiede bei den Stückkosten zwischen regulierten und kommerziellen Mietleitungen geben. Es sei daher nicht ersichtlich, weshalb im regulierten Mietleitungsmarkt eine andere Methode zur Preisbestimmung als im nicht regulierten Markt gelten sollte, zumal das Fernmelderecht gerade von der Simulation eines wirksamen Marktes ausgehe. Es sei somit von einem Gesamtmarkt auszugehen, wenn es um die Festlegung der Bedingungen im regulierten Teilmarkt gehe. Die Beschwerdeführerin verrechne jedoch pro Preisverhältniseinheit unterschiedliche Kosten in Abhängigkeit der vertraglichen Bedingungen, was zu einer verpönten diskriminierenden Kostenaufteilung führe. Es fehle an objektiven Anhaltspunkten für die Herleitung der Preisverhältnisse. Bei der Methode der Beschwerdeführerin mangle es allgemein an Transparenz, da die Preisliste für kommerzielle Mietleitungen nicht öffentlich zugänglich und auch das Vorgehen auf der Programmierenebene im Kostenmodell intransparent sei. Die Beschwerdeführerin könne damit die Preisverhältnisse nach ihrem Gutdünken ausgestalten. Aus ihren eigenen Verträgen, die sie mit der Beschwerdeführerin abgeschlossen habe, sei zu schliessen, dass die Preisverhältnisse im kommerziellen Bereich deutlich unter dem regulierten Bereich lägen. Des Weiteren würden die kommerziellen Mietleitungen deutlich mehr Leistung (Bandbreite) als die regulierten Mietleitungen zu den gleichen Kosten umfassen. Insbesondere dieser Leistungsaspekt werde in der Grafik in der Beschwerdeschrift ausgeblendet. Zudem würden die wesentlichen Unterschiede bei den Anschlussleitungen eine differenzierte Betrachtungsweise erfordern. Auch sei die Länge eines Mainlinks sehr wohl kostenrelevant. Das Zonen-basierte Preismodell, das die Beschwerdeführerin im Jahr 2012 eingeführt habe, berücksichtige nur ungenügend, dass die erforderliche Linientechnik (Kabelkanalisation, Glasfaserkabel usw.) eine distanzabhängige Kostenstruktur aufweise. Bei der vorliegenden Methode der Beschwerdeführerin sei daher weiterhin eine Kostenüberdeckung sowie eine diskriminierende Kostenverteilung zum Nachteil der regulierten Mietleitungen festzustellen. Die Querfinanzierung belaufe sich demnach gerade

in die entgegengesetzte Richtung als in der Beschwerde dargestellt. Im Weiteren erklärt die Beschwerdegegnerin, schon aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. der Homogenität der Produkte (Contestable Markets) folge, dass die Kostenspreizung über alle Mietleitungen erfolgen müsse. Die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung - in Verwendung der ursprünglich von ihr vorgeschlagenen präventiven Methode - zu Recht eine Gesamtmengenbetrachtung vorgenommen. Bei einer Mietleitung würden damit die gleichen Stückkosten unabhängig vom gewählten Angebot resultieren. Ihre Rechenbeispiele könnten vereinfacht aufzeigen, dass diese Kostenaufteilung sachgerecht sei. Entgegen der Kritik der Beschwerdeführerin finde dabei keine unzulässige Vermischung von Kosten und Preisen statt, da im vorliegenden Kontext die Verwendung der beiden Begriffe fließend sei. Die verfügten Korrekturen seien kostendeckend, gewährleiste eine diskriminierungsfreie Kostenverteilung und wirke sich positiv auf den Fernmeldemarkt aus. Die Preisbildung im kommerziellen Bereich werde deswegen nicht eingeschränkt, wie das Bundesverwaltungsgericht bereits im Rückweisungsentscheid festgehalten habe. Gemäss ihren eigenen Auswertungen könne die Beschwerdeführerin trotzdem komfortable Margen bei den kommerziellen Mietleitungen erzielen.

E. 5.3

Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung an der angefochtenen Verfügung fest. In ihrer Begründung führt die Vorinstanz zusammengefasst aus, dass bei der Methode der Beschwerdeführerin zur Bestimmung der regulierten Mietleitungspreise eine anteilmässige Kostenausscheidung auf der Wholesale-Ebene zwischen dem regulierten und dem kommerziellen Bereich nicht zu erkennen sei. Insofern sei der Grafik in der Beschwerdeschrift zu widersprechen. Es wirke selektiv, dass die Beschwerdeführerin bei der Herleitung der Kosten alle Mietleitungen gleichbehandle, bei der Verteilung der Kosten auf die Bandbreiten jedoch relevante Unterschiede zwischen den beiden Kategorien geltend mache. Aufgrund der Prämisse des Als-Ob-Wettbewerbs bzw. Ansatzes der bestreitbaren Märkte (Contestable Markets) sei davon auszugehen, dass die Preise so gesetzt würden, als ob über die gesamte relevante Netzabdeckung Wettbewerb herrsche. Die durchschnittlichen Kosten für Anschlussleitungen aller Mietleitungen würden von der Beschwerdeführerin überschätzt. Verzerrungen seien auch bei den Mainlinks nicht ausgeschlossen. Aufgrund der relativ grossen Anzahl von Trunkregionen sei davon auszugehen, dass regulierte Mainlinks im Durchschnitt kürzer ausfallen und daher weniger Transitkomponenten des Transportnetzes in Anspruch nehmen dürften. Während die Mengenanteile noch durch Bestandsdaten der Beschwerdeführerin hergeleitet werden könnten, gebe es für die Preisverhältnisse grundsätzlich keine objektiven Kriterien. Die Herleitung der Preisverhältnisse sei für nachfragende Fernmeldedienstanbieterinnen nicht transparent. Mit entsprechenden Anpassungen könne die Beschwerdeführerin die resultierenden Preise daher nach ihrem Gutdünken beeinflussen. Der Methode mangle es daher in Bezug auf die Herleitung des Summenproduktes an Verlässlichkeit, Vorhersehbarkeit und Transparenz und diese führe zu nicht kostenorientierten Preisen. Im Weiteren legt die Vorinstanz dar, ihre zusätzlichen Abklärungen im wiederaufgenommenen Verfahren hätten ergeben, dass der in der ursprünglichen Verfügung angewandte Korrekturfaktor nicht die beste Lösung darstelle, um diskriminierungsfreie Mietleitungspreise herzuleiten. Festgehalten werde an einer nach Bandbreiten differenzierten Preisgestaltung, die vor Bundesverwaltungsgericht auch nicht strittig gewesen sei. Bei den Kosten einer Mietleitung gebe es nur grobe, aber nicht lineare Abhängigkeiten von den bereitgestellten Bandbreiten. Die Herleitung der Kosten sei (bis auf die Höhe des Ingenieurhonorarzuschlags) unbestritten. Die neu

angewandte Methode der Vorinstanz bestimme die Durchschnittskosten einer Bandbreiteneinheit, dies gestützt auf die für die regulierten Preise zur Anwendung gelangenden Preisverhältnisse. Implizit würden damit die Gesamtkosten der Mietleitungen anhand der Preisverhältnisse, die im regulierten Bereich zur Anwendung kommen sollten, auf regulierte und nicht regulierte Mietleitungen aufgeteilt und nicht anhand deren Mengen. Die Preise würden sich damit im Einklang mit den zugrundeliegenden Kosten entwickeln und sei für Aussenstehende nachvollziehbar. Die verfügte Methode habe den Vorteil, dass sie zum selben Ergebnis führe, egal ob nur ein Teil der Mietleitungen reguliert sei oder ob alle Mietleitungen reguliert seien. Es werde Vorhersehbarkeit und Transparenz geschaffen. Nur mit dieser Gesamtmengenbetrachtung aller Verbindungen vom Typ CLS seien die fernmelderechtlichen Vorgaben eingehalten. Es stehe der Beschwerdeführerin dabei weiterhin frei, für das kommerzielle Angebot kostendeckende Preisverhältnisse anzusetzen. Schliesslich sei eine Fixierung der Preisverhältnisse zulässig und geboten, um eine stabile Preisentwicklung der regulierten Mietleitungen zu gewährleisten. Die konkreten Preisverhältnisse für die Preisbestimmung ergäben sich aus den Mittelwerten der Kostennachweise 2014 und 2015.

E. 6.1

Zunächst sind die formellen Rügen der Beschwerdeführerin zu behandeln. Sie kritisiert, dass die angefochtene Verfügung hinsichtlich der Mietleitungspreise nicht ausreichend begründet sei und damit den Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts nur ungenügend umsetze.

E. 6.2

Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG. Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Welchen Anforderungen eine Begründung hinsichtlich Dichte und Qualität zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6, 137 II 266 E. 3.2; Kneubühler/Pedretti, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 35 Rz. 7 ff. [nachfolgend: VwVG Kommentar]; je mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt. Nach der Rechtsprechung ist es indes ausnahmsweise zulässig, eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und die betroffene Partei die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Darüber hinaus ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die

Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BVGE 2019 VII/6 E. 4.4; Urteil des BVGer A-2169/2024 vom 5. Februar 2025 E. 4.3.2; je mit Hinweisen).

E. 6.3

Die angefochtene Verfügung umfasst insgesamt 112 Seiten und enthält eine eingehende Begründung insbesondere zu den hier strittigen Mietleitungspreisen. Jedoch beschränkte sich die Vorinstanz in ihren Erwägungen zu den Mietleitungspreisen im Wesentlichen darauf, die von ihr vertretene Methode bei der Bandbreitenspreizfunktion aufzuzeigen sowie die Fixierung der Preisverhältnisse zu begründen. Zudem äusserte sie sich zu verschiedenen Detailfragen der Preisbestimmung sowie zu der von der Beschwerdegegnerin eingebrachten Methode. Die Gründe, die die Vorinstanz erst zur Korrektur der von der Beschwerdeführerin vorgesehenen regulierten Mietleitungspreise veranlasste, lassen sich den Erwägungen jedoch nicht mit der nötigen Klarheit entnehmen. Hierfür wären vertiefte Ausführungen zur Methode der Beschwerdeführerin und deren diesbezüglichen Vorbringen erforderlich gewesen. In diesem Punkt ist eine erhebliche Verletzung der Begründungspflicht erkennbar und insoweit sind auch die Vorgaben im Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts nicht vollständig umgesetzt. Diese Verletzung der Begründungspflicht ist im Beschwerdeverfahren ausnahmsweise zu heilen. Die Vorinstanz hat im vorliegenden Schriftenwechsel die fehlenden Begründungselemente - insbesondere in der ergänzend eingeholten Vernehmlassung - nachgeschoben. Die Parteien hatten die Gelegenheit, sich hierzu zu äussern und das Bundesverwaltungsgericht urteilt mit uneingeschränkter Kognition. Eine Rückweisung aus rein formellen Gründen ist hingegen schon angesichts der bereits sehr langen Verfahrensdauer abzulehnen, zumal die Vorinstanz an ihrem Standpunkt materiell festhält und eine Rückweisung deshalb einen formalistischen Leerlauf bedeuten würde. Eine solche Rückweisung wäre mit dem Interesse der Parteien an einer beförderlichen Verfahrensführung nicht mehr zu vereinbaren.

E. 7.1

In der Hauptsache ist strittig und nachfolgend zu prüfen, ob in der angefochtenen Verfügung die Preise der Beschwerdeführerin für die regulierten Mietleitungen der Jahre 2014 bis 2016 zu Recht gesenkt wurden. Zum besseren Verständnis ist zunächst die Ausgangslage darzustellen, wie sie sich im vorliegenden Beschwerdeverfahren präsentiert.

E. 7.2

In der angefochtenen Verfügung verwarf die Vorinstanz die Anwendung eines Korrekturfaktors bei den regulierten Mietleitungspreisen, wie sie in der ursprünglichen Verfügung noch vorgesehen war. Auch lehnte sie die Methode ab, die die Beschwerdegegnerin ihrerseits in das Verfahren eingebracht hatte. Im Übrigen nahm sie Korrekturen hinsichtlich der nachgefragten Bandbreiten, Zuordnung der Qualitätsstufen, und des PoP-Anteils vor. All diese Punkte sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich unstrittig geblieben, weshalb darauf nachfolgend nicht mehr einzugehen ist. Des Weiteren nahm die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung neu eine Fixierung der Preisverhältnisse für die regulierten Mietleitungspreise von 2014 bis 2016 vor, indem sie die Mittelwerte aus den Kostennachweisen 2014 und 2015 wählte. Auf diese Weise sollten die Preise eine gewisse Verlässlichkeit aufweisen. Das gewählte Vorgehen wird in der

Beschwerdeschrift als fernmelderechtswidrig gerügt. Im Laufe des weiteren Schriftenwechsels erklärte die Beschwerdeführerin indes, dass sie das vorinstanzliche Vorgehen ausnahmsweise im Hinblick auf die sehr lange Verfahrensdauer als vertretbar erachte. Daraus ist zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin es - ausdrücklich nur für die Kostennachweise 2014 bis 2016 - akzeptiert. Im Folgenden braucht somit die Frage der Fixierung der Preisverhältnisse nicht mehr geprüft zu werden.

E. 7.3

Die Abgrenzung zwischen den regulierten und den kommerziellen Mietleitungen ergibt sich daraus, dass die Beschwerdeführerin allein im ersten Segment eine marktbeherrschende Stellung im Sinne von aArt. 11 Abs. 1 FMG inne hat. Die Beschwerdeführerin ist im Bereich der Mietleitungen allein im Anschlussnetz, nicht aber im Fernnetz als marktbeherrschende Anbieterin zu qualifizieren, was zwischen den Parteien unbestritten ist (vgl. Gutachten der Wettbewerbskommission [WEKO] betreffend Mietleitungen vom 23. Juni 2008, RPW 2008/4 S. 751 ff.). Konkret erfolgt die Abgrenzung von den regulierten zu den kommerziellen Mietleitungen unter Verwendung der Postleitzahlen anhand sog. Trunkortschaften/-regionen. Nur Mietleitungen innerhalb einer Trunkregion können zu regulierten Bedingungen bezogen werden. Es handelt sich demnach um eine rechtliche Abgrenzung, die die unterschiedlichen Marktgegebenheiten abbildet. Bezüglich der Mietleitungen lassen sich nach dem MEA-Wechsel nur noch Ausrüstungen für die drei Bandbreiten von 1, 10 und 100 Gbit/s kostenmässig unterscheiden, d.h. es entsprechen beispielsweise die durchschnittlichen Kosten einer 2 Mbit/s-Mietleitung denjenigen einer 1 Gbit/s-Mietleitung. Damit sich das regulierte Angebot für Mietleitungen aber fortan nicht nur in bloss drei Preispositionen (1, 10 und 100 Gbit/s) erschöpft, wie dies bei einer strikten Kostenorientierung der Fall wäre, wird mittels Bandbreitenpreisfunktion eine Preisdifferenzierung vorgenommen, abgestuft nach Bandbreiten, Zonen und Servicequalitäten. Dieses Vorgehen dient der Sicherstellung der Angebotsvielfalt im regulierten Bereich, worüber bei den Parteien im Grundsatz ebenfalls Einigkeit besteht.

E. 7.4

Vor diesem Hintergrund umfasst die Methode der Beschwerdeführerin zur Bestimmung der regulierten Mietleitungspreise die zwei Schritte «Kostenberechnung» und «Preisfestsetzung» (vgl. auch Grafik in der Beschwerdeschrift, Rz. 29). Der erste Schritt beinhaltet die «Kostenberechnung». Die Ermittlung der Durchschnittskosten erfolgt anhand der gesamten Nachfragemenge nach regulierten Mietleitungen und aller übrigen Datenverbindungen. Dadurch lassen sich im Kostenmodell grösstmögliche Verbundvorteile realisieren. Die relevanten Kosten einer Mietleitung setzen sich zusammen aus den Kosten der nachgefragten Glasfaseranschlussleitungen und der teilnehmerseitigen Transportausrüstungen (Anschlusskosten), den Kosten der netzseitigen Transportausrüstungen (Mainlinkkosten) sowie den Kosten für Serviceassurance. Im Kostenmodell werden - vereinfacht dargestellt - die Kosten der Mainlink-Verbindungen differenziert nach den verschiedenen Verbindungstypen bestimmt: IntraTopCity, IntraCity, CityCityNah, RegioNah, CityCityFern und RegioFern. Des Weiteren wird zwischen den Qualitätsstufen «Basic», «Silver», «Platinum» unterschieden. Für die Serviceassurance-Komponente sind die Kategorien «Basic» und «Premium» vorgesehen. Um sicherzustellen, dass den regulierten Mietleitungen keine Kosten für lange Mainlink-Verbindungen zugerechnet werden, werden für die Bestimmung der Durchschnittskosten die beiden Verbindungstypen CityCityFern und RegioFern nicht

berücksichtigt. Dieser erste Schritt steht grundsätzlich nicht im Streit (abgesehen von der Höhe des Ingenieurhonorars, nachstehend E. 10 ff.). Im zweiten Schritt «Preisfestsetzung» kommt die Bandbreitenspreizfunktion zum Tragen, so dass bei den regulierten Mietleitungen unterschiedliche Preise je nach nachgefragter Bandbreite resultieren. Nach der Methode der Beschwerdeführerin werden dabei allein die Menge der regulierten Mietleitungen berücksichtigt, d.h. die berechneten Durchschnittskosten pro Mietleitungstyp werden mit der entsprechenden Menge der regulierten Mietleitungen dieses Typs multipliziert. Im Anschluss werden diese Gesamtkosten mit Hilfe der Bandbreitenspreizfunktion (Preisverhältnis und Gewichtung für die unterschiedlichen Bandbreiten) auf die verschiedenen Bandbreiten verteilt. Eine Darstellung aller im Kostenmodell tatsächlich abgebildeten Bandbreiten mit den zugehörigen unterschiedlichen Qualitätsstufen und Zonen würde rund 120 Kombinationsmöglichkeiten umfassen. Laut der Beschwerdeführerin entspricht im Ergebnis der mit den regulierten Mietleitungen erzielbare Umsatz (Menge mal Preis) exakt den ausgeschiedenen Kosten (Menge mal Durchschnittskosten). Die übrigen Preise für die kommerziellen Mietleitungen werden von ihr nach Wettbewerbsbedingungen festgelegt. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist strittig geblieben, ob bei diesem zweiten Schritt nur die Menge der regulierten Mietleitungen (so die Beschwerdeführerin) oder die Gesamtmenge aller Mietleitungen (so die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin) zu berücksichtigen sind.

E. 7.5

% Es ist unbestreitbar, dass dieser Plausibilisierungsansatz eine einzelfallbezogene Vorgehensweise darstellt, die viele Fragen unbeantwortet lässt. Sollte das Ingenieurhonorar in einem zukünftigen Zugangsverfahren erneut im Streit stehen, wird die Beschwerdeführerin resp. die Vorinstanz darauf zu achten haben, dass eine verlässlichere Beurteilungsgrundlage für die Höhe des Ingenieurhonorars zur Verfügung steht.

E. 7.23

i Teamfaktor i 1 h Stundensatz h 106.5 s Sonderleistungen s 1 Kalkulation p Grundfaktor für den Stundenaufwand p 0.078 Tm durchschnittlicher Zeitaufwand Tm 9'827'978 Tp prognostizierter Zeitaufwand Tp 9'827'978 H Honorar H 1'041'765'635 Zuschlag Ingenieurhonorar

E. 8.1

In materieller Hinsicht ist zu beachten, dass eine Korrektur der Kostennachweise der Beschwerdeführerin für die Jahre 2014 bis 2016 weiterhin nur dann angebracht ist, wenn die Vorinstanz dafür hinreichende Gründe darzutun vermag. Die Korrektur muss ausserdem den rechtlichen Rahmen einhalten, tauglich und in sich konsistent sein sowie konsequent und nachvollziehbar umgesetzt sein. Das gesetzliche Modell geht grundsätzlich von einer Preisfestsetzung durch die Parteien aus; es gibt der Vorinstanz also nicht eine bestimmende, sondern lediglich eine korrigierende Rolle (vgl. vorstehend E. 3.5). Wie bereits im Rückweisungsentscheid aufgezeigt, sind die kommerziellen Mietleitungspreise dabei nur, aber immerhin insofern zu betrachten, als sicherzustellen ist, dass in Bezug auf die regulierten Mietleitungspreise namentlich die Grundsätze der Kostenorientierung und des Diskriminierungsverbots eingehalten werden (Urteil des BVGer A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 10.2; vgl. vorstehend E. 4.1).

E. 8.2

Wie vorgängig dargestellt, umfasst die Methode der Beschwerdeführerin zur Bestimmung der regulierten Mietleitungspreise die beiden Schritte «Kostenberechnung» und «Preisfestlegung», wobei grundsätzlich nur der zweite Schritt strittig ist. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin monieren in der Hauptsache, dass beim zweiten Schritt «Preisfestlegung» die Anwendung der Bandbreitenspreizfunktion sich auf die Menge der regulierten Mietleitungen beschränkt und nicht die Gesamtmenge aller Mietleitungen umfasst (vgl. vorstehend E. 7.4). Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass die Beschwerdeführerin zunächst im ersten Schritt die Durchschnittskosten pro Mietleitung ermittelt. Im zweiten Schritt multipliziert sie diese mit der Anzahl an regulierten Mietleitungen und berechnet damit die Gesamtkosten. In Anwendung der Bandbreitenspreizfunktion legt sie alsdann die Preise für die regulierten Mietleitungen so fest, dass der mit den regulierten Mietleitungen erzielbare Umsatz mit den Kosten der regulierten Mietleitungen möglichst exakt übereinstimmt. Es ist demnach nicht ersichtlich, weshalb die regulierten Mietleitungspreise insgesamt nicht der Entwicklung der zugrundeliegenden Kosten folgen könnten. Der Einwand der Vorinstanz, dass auf der Wholesale-Ebene eine anteilmässige Kostenausscheidung nach objektiven Kriterien nicht erkennbar sei, erweist sich als nicht stichhaltig. Es erscheint naheliegend, dass die Beschwerdeführerin bei der Anwendung der Bandbreitenspreizfunktion nur die Menge der regulierten Mietleitungen berücksichtigt. Denn nur die regulierten Mietleitungen unterliegen infolge der marktbeherrschenden Stellung der fernmelderechtlichen Preisregulierung von aArt. 11 Abs. 1 FMG und werden unmittelbar vom Konzept der bestreitbaren Märkte erfasst. Hinzu kommt, dass nach den nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdeführerin sich die beiden Märkte in tatsächlicher Hinsicht deutlich unterscheiden. Insbesondere ist im kommerziellen Bereich eine grössere Nachfrage nach Mietleitungen mit hoher Bandbreite zu verzeichnen als im regulierten Bereich. Die unterschiedlichen rechtlichen wie auch tatsächlichen Rahmenbedingungen sprechen gegen eine Gesamtmengenbetrachtung aller Mietleitungen bei der Bandbreitenspreizfunktion, wie dies von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin vertreten wird. Da der Beschwerdeführerin vorliegend eine schlüssige Kostenaufteilung zwischen den beiden Segmenten gelingt, erscheint eine solche Gesamtmengenbetrachtung weder als notwendiges noch als geeignetes Mittel, um die Preise im regulierten Bereich festzulegen. Aufgrund der Bandbreitenspreizfunktion, die auch von der Vorinstanz mit Blick auf den Erhalt der Angebotsvielfalt ausdrücklich gewollt ist, ist es unvermeidbar, dass sich der Grundsatz der Kostenorientierung nicht vollständig umsetzen lässt. Die Bandbreitenspreizfunktion hat zur Folge, dass die regulierten Mietleitungspreise bewusst je nach Bandbreite höher oder tiefer als die durchschnittlichen Kosten einer einzelnen Mietleitung festgelegt werden. Da gemäss der Methode der Beschwerdeführerin der Umsatz der regulierten Mietleitungen aber insgesamt den durchschnittlichen Kosten der regulierten Mietleitungen entspricht, beschränkt sich die unterschiedliche Kostenüberwälzung auf den Bereich der regulierten Mietleitungen selbst und gleicht sich im Gesamtergebnis auch wieder aus. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin ist daher keine diskriminierende «Quersubventionierung» zu Ungunsten des regulierten Mietleitungsbereichs zu erwarten. Es ist somit festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführerin bei ihrer Methode von objektiven und sachgerechten Kriterien leiten lässt. Soweit die Vorinstanz beanstandet, dass die Beschwerdeführerin die Kosten für regulierte Mietleitungen in Bezug auf die Anzahl Anschlussleitungen und kürzere Mainlinks überschätze, würden diese Einwände schon die Annahmen zu den Durchschnittskosten im ersten Schritt der Methode beschlagen. Die «Kostenberechnung»

selbst wurde von der Vorinstanz jedoch an anderer Stelle ausdrücklich akzeptiert. Ergänzend ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin auf der ersten Stufe die Verbindungstypen CityCityFern und RegioFern aussen vor lässt. Dieser Umstand trägt dazu bei, dass den regulierten Mietleitungen keine Kosten für lange Mainlink-Verbindungen zugeordnet werden. Insofern besteht auch kein Anlass, auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin zu einem möglichen alternativen, distanzabhängigen Preismodell näher einzugehen.

E. 8.3

Soweit die Beschwerdegegnerin gestützt auf tatsächliche Vertragsbeispiele rügt, dass im kommerziellen Bereich der Beschwerdeführerin tiefere Mietleitungspreise pro Bandbreite als im regulierten Bereich zu verzeichnen seien, die weder technisch noch wirtschaftlich begründet seien, ist ihr nicht zu folgen. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die kommerziellen Mietleitungspreise fernmelderechtlich nicht reguliert sind und zudem andere Marktverhältnisse bestehen. Diese unterschiedlichen Gegebenheiten können gegebenenfalls auch zu abweichenden Preisen führen. Es ist der Beschwerdeführerin daher nicht von vornherein verwehrt, im kommerziellen Bereich tiefere Mietleitungspreise zu erheben, solange insbesondere sichergestellt ist, dass die Kostenzuteilung nicht einseitig zu Lasten des regulierten Mietleistungssegments erfolgt. In diesem Zusammenhang rügt die Beschwerdegegnerin ferner, es sei zu berücksichtigen, dass Mietleitungen im kommerziellen Bereich deutlich höhere Bandbreiten erhalten würden. Auch dieses leistungsbezogene Argument vermag nicht zu überzeugen. Denn nach dem MEA-Wechsel lassen sich kostenmässig bei den Mietleitungen nur noch die drei Bandbreiten von 1, 10 und 100 Gbit/s unterscheiden und eine weitergehende Abhängigkeit zwischen der nachgefragten Bandbreite und den Kosten besteht nicht. Bei einer Mietleitung kann der Bezug einer höheren Leistung somit nicht generell mit höheren Kosten gleichgesetzt werden. Mit anderen Worten führt der Umstand, dass im kommerziellen Bereich die bereitgestellten Bandbreiten vermehrt ausgeschöpft werden als im regulierten Bereich, nicht zwingend zu höheren Kosten. Entsprechend ist auch die bereits erwähnte Grafik in der Beschwerdeschrift nicht mit einem Leistungsaspekt zu ergänzen, wie dies von der Beschwerdegegnerin vertreten wird. Entscheidend bleibt, dass sich die vorliegende Kostenzuweisung der Beschwerdeführerin zwischen den beiden Bereichen als sachgerecht erweist.

E. 8.4

Es ist richtig, dass die kommerziellen Mietleitungspreise der Beschwerdeführerin den Fernmeldedienstanbieterinnen nicht öffentlich bekannt sind. Das Fernmelderecht knüpft in aArt. 11 Abs. 1 FMG jedoch direkt an die marktbeherrschende Stellung an, weshalb es nicht das eigentliche Ziel sein kann, die regulierten Mietleitungspreise unabhängig davon festzulegen, ob nur ein Teil der Mietleitungen oder alle reguliert sind, wie dies von der Vorinstanz argumentiert wird. Wie von der Beschwerdegegnerin nachvollziehbar dargetan, erfolgt die massgebende Abgrenzung zwischen den regulierten und den kommerziellen Mietleitungen anhand der Trunkregionen und damit anhand vordefinierter Kriterien. Gemäss den obigen Erwägungen beruht ihre Methode zudem auf einer objektiven, sachgerechten Kostenzuteilung zwischen dem regulierten und dem kommerziellen Mietleistungssegment. Es kann der Beschwerdeführerin dementsprechend nicht vorgehalten werden, dass sie die regulierten Mietleitungspreise nach ihrem eigenen Gutdünken festlegt. Sollte die Vorinstanz im Rahmen eines zukünftigen Zugangsverfahrens konkrete

Anhaltspunkte für eine Verletzung der fernmelderechtlichen Vorgaben haben, kann sie die Beschwerdeführerin wiederum zu entsprechenden Erläuterungen und Nachweisen auffordern sowie gegebenenfalls hinsichtlich der regulierten Mietleitungspreise korrigierend eingreifen. Dabei wären allenfalls auch die Annahmen des ersten Schritts «Kostenberechnung» zu überprüfen. Im Übrigen dürfte es für die Fernmeldedienstanbieterinnen selbst bei der Methode der Vorinstanz schwierig sein, die Herleitung der regulierten Mietleitungspreise im Einzelnen nachzuvollziehen. Es besteht deshalb auch im Hinblick auf die Transparenz der Preise keine hinreichenden Gründe, um von der Methode der Beschwerdeführerin abzuweichen.

E. 9

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die regulierten Mietleitungspreise die fernmelderechtlichen Vorgaben der Kostenorientierung, Nichtdiskriminierung und Transparenz genügend umsetzt. Es ist nicht zu beanstanden, dass sie bei der Bandbreitenspreizfunktion allein die Menge der regulierten Mietleitungen berücksichtigt. Für die diesbezüglichen Korrekturen der Kostennachweise 2014 bis 2016 in der angefochtenen Verfügung fehlt es daher an hinreichenden Gründen. Die Beschwerde erweist sich somit betreffend Mietleitungspreise als begründet. Zuschlagsatz
Ingenieurhonorar

E. 10.1

Im Rückweisungsentscheid A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 legte das Bundesverwaltungsgericht dar, dass es sich beim sog. Ingenieurhonorar um einen Zuschlagsatz in den Kostennachweisen handle, mit welchem die Ingenieurleistungen zum Bau der Kabel- und Rohranlagen abgegolten würden (E. 17.1). Zunächst entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die von der Vorinstanz verfüigten Anpassungen des Zuschlagsatzes für das Ingenieurhonorar von 10 % auf 5 % für 2013 und 2014/1 zu bestätigen sei, da ein Zusammenhang zum MEA-Wechsel zu verneinen und Swisscom auf die Inputparameter, die sie ihren ursprünglichen Kostennachweisen zugrunde gelegt habe, zu behaften sei (E. 17.2 mit weiteren Hinweisen). Swisscom habe den höheren Ingenieurhonorarsatz von 10 % sodann erstmals im Basisangebot 2014/2 und im ursprünglichen Kostennachweis 2014/2 vom 12. September 2014 eingeführt. Zu klären bleibe, ob ab diesem Zeitraum bis 2016 die vorinstanzliche Herabsetzung des Honorarsatzes auf 5 % gerechtfertigt sei (E. 17.3.1). Das Bundesverwaltungsgericht wies darauf hin, dass der Zuschlagsatz für das Ingenieurhonorar von der Vorinstanz in der Verfügung vom 9. Oktober 2008 eingehend geprüft und damals von 15.3 % auf 5 % für die Jahre 2007 und 2008 gesenkt worden sei. In jener Verfügung habe die Vorinstanz im Wesentlichen erwogen, dass der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) die sog. k Werte aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht mehr publiziere, die für die Berechnung des Honorarprozentsatzes nach den SIA-Normen 103 (reiner Tiefbau) und 108 (Kabelbau und Tiefbau) essentiell seien. Der zuletzt verfügbare Wert aus der SIA-Norm 108 von knapp über 8 %, so die Vorinstanz in der damaligen Begründung, könne aber als Anhaltspunkt für den maximalen Prozentsatz herangezogen werden. Der von der Gesuchstellerin erwähnte Prozentsatz von 2 % erscheine demgegenüber eher als Minimalansatz. In Anbetracht des unbestrittenen Umstandes, dass bei zunehmendem Bauvolumen der Honorarprozentsatz abnehme und angesichts der Höhe des zur Diskussion stehenden Bauvolumens habe die Vorinstanz es seinerzeit als sachgerecht erachtet, den Honorarprozentsatz bei 5 % festzulegen. Denn mit diesem Honorarprozentsatz könnten

mehr als 1'800 Ingenieure zum Maximalstundensatz, der von der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) empfohlen werde, ein Jahr lang beschäftigt werden (E. 17.3.2 mit Verweis auf die Verfügung der Vorinstanz vom 9. Oktober 2008 E. 4.10). Das Bundesverwaltungsgericht erkannte, es sei zwischen den Verfahrensbeteiligten im Grunde unbestritten, dass sich mit Verfügung der Vorinstanz vom 9. Oktober 2008 eine Behördenpraxis zum Ingenieurhonorarsatz von 5 % entwickelt habe, welche seitdem konstant bei der Preisfestlegung zur Anwendung gekommen sei. Entgegen dem Einwand von Swisscom sei die Vorinstanz deshalb richtigerweise davon ausgegangen, dass von der Behörde die Voraussetzungen einer Praxisänderung zu beachten seien, sollte der Honorarsatz angepasst werden (E. 17.3.3 mit weiteren Hinweisen). In der Sache kam das Bundesverwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid zum Ergebnis, dass sich bei der vorliegenden Aktenlage nicht abschliessend beurteilen lasse, ob - wie von der Vorinstanz erkannt - die von Swisscom geforderte Praxisänderung tatsächlich abzulehnen sei oder nicht. Im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung verweise die Vorinstanz im Wesentlichen auf die bestehende Praxis gemäss Verfügung vom 9. Oktober 2008, ohne diese jedoch näher zu beleuchten. Auf die von Swisscom dagegen erhobenen substantiierten Einwände gehe sie im Einzelnen nicht ein. Selbst unter Beizug der Erwägungen der Verfügung vom 9. Oktober 2008 bleibe so im Ergebnis weitestgehend offen, weshalb die Vorinstanz praxisgemäss gerade die Zahl von 1'800 Ingenieuren resp. von zwei Ingenieure pro Anschlussnetz als plausible Modellannahme einstuft. Hier würden notwendige Erläuterungen zum Kontext dieser Erkenntnis fehlen. Des Weiteren lege die Vorinstanz nicht dar, weshalb sie die Rügen von Swisscom hinsichtlich der örtlichen Aufteilung von Baulosen, des verwendeten Stundenansatzes und der damit abgegoltenen Ingenieurleistungen als unbegründet erachte und an der bestehenden Praxis festhalte. Auch sei von der Vorinstanz die Frage nicht eigens behandelt, ob beim bisherigen Honorarsatz Effizienzeffekte bei den Baukosten und beim Ingenieurhonorarsatz, welcher als Prozentsatz seinerseits von den Baukosten abhängt, doppelt berücksichtigt würden. Hier fehle es insgesamt an einer vertieften Sachverhaltsabklärung resp. Begründung. Betreffend die Jahre 2014/2 bis 2016 sei die Angelegenheit daher an die Vorinstanz zur Neubeurteilung des Ingenieurhonorarsatzes zurückzuweisen (E. 17.3.3 mit weiteren Hinweisen).

E. 10.2

In der nun angefochtenen Verfügung senkte die Vorinstanz den Zuschlagsatz für das Ingenieurhonorar in den Kostennachweisen für 2014/2 bis 2016 wiederum von 10 % auf 5 % herab.

E. 11.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei die verfügte Herabsetzung des Ingenieurhonorars von 10 % auf 5 % aufzuheben. Es seien die von ihr bestrittenen Entgelte zur Neuberechnung und Festlegung kostenorientierter Preise an die Vorinstanz zurückzuweisen. In formeller Hinsicht rügt sie zunächst eine Verletzung der Begründungspflicht und schon deshalb sei eine Rückweisung geboten. Insbesondere habe die Vorinstanz in der Verfügungsbegründung einzig auf das Referenzprojekt von Emch+Berger abgestellt, welches die Beschwerdegegnerin eingereicht habe, dies ohne auf ihre substantiiert vorgebrachten Einwände einzugehen. Die von ihr eingereichten 14 Aktenstücke seien demgegenüber nicht gewürdigt worden, womit auch eine willkürliche Beweiswürdigung zu rügen sei. Entgegen den verbindlichen Vorgaben des Rückweisungsentscheids habe die Vorinstanz keine weiteren Sachverhaltserhebungen

vorgenommen. Zudem sei der Preisüberwacher nur mit einer ungenügenden vorinstanzlichen Begründung konsultiert worden. In der Sache legt die Beschwerdeführerin dar, dass sie zur Plausibilisierung des Ingenieurhonorars die SIA-Honorarordnung 103 (Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure, Ausgabe 2014 [nachfolgend: SIA 103]) beigezogen habe. Bei einer Gesamtbausumme von 14 Mrd. Fr., aufgeteilt auf 900 Baulose entsprechend der Anzahl Anschlussnetze, resultiere in Anwendung der beschriebenen Berechnungsparameter der SIA 103 ein Ingenieurhonorar von rund 14 %. Der durchschnittliche Stundenansatz von Fr. 149.50 basiere dabei auf den Empfehlungen der KBOB zur Honorierung von Architekten und Ingenieuren (Ausgabe 2014; nachfolgend: Empfehlungen KBOB). Der Satz von 10 % sei daher als Modellparameter sachgerecht. Bei der SIA 103 handle es sich um ein langjährig angewandtes und etabliertes Normenwerk. Die wettbewerbsrechtlichen Einwände der WEKO gegenüber der SIA 103 würden nicht dazu führen, dass diese Kalkulationshilfe zur Plausibilisierung eines Parameters im Kostenmodell ungeeignet wäre. Zur Plausibilisierung des Honorars von 10 % habe sie zusätzlich diverse Aktenstücke ins Recht gelegt. Ihre Herleitung gemäss SIA-Norm 103 sei somit sachgerecht, kostenorientiert, nachvollziehbar und durch Referenzprojekte gestützt. Es dürfe ihr nicht zum Vorwurf gereichen, dass sie die damalige Verfügung vom 9. Oktober 2008, bei der die Vorinstanz das Ingenieurhonorar auf 5 % gesenkt habe, nicht angefochten habe. Die strengen Anforderungen einer Praxisänderung seien hier nicht anwendbar. Trotz der verbindlichen Anweisungen im Rückweisungsentscheid habe die Vorinstanz nach wie vor nicht nachvollziehbar dargelegt, weshalb gerade die Zahl von 1'800 Ingenieuren resp. zwei Ingenieuren pro Anschlussnetz angemessen sei. Bei einer solchen Modellannahme müsste ein einzelner Ingenieur innerhalb eines Jahres die relevanten Ingenieurleistungen für die Errichtung von rund 33'000 m Kanalisationsanlagen (was etwa der Strecke von St. Gallen bis nach Wil entspreche) und gleichzeitig die Erschliessung von 574 Gebäuden abdecken. Pro Erschliessung hätte ein einzelner Ingenieur umgerechnet gerade einmal durchschnittlich drei Stunden Zeit für Projektierung, Abschluss von Vereinbarungen mit Grundeigentümern, Stellung von Baugesuchen, Überwachung, Qualitätskontrolle und Abrechnung. Die Vorinstanz stütze sich nur auf ein einziges Referenzprojekt vom Emch+Berger mit einem Zuschlagssatz von 7.5 %, welches die Beschwerdegegnerin vorgelegt habe. Bei genauer Betrachtung sei auch dort ein Honorar von mehr als 20 % angefallen. Die Annahme der Vorinstanz, dass ein einzelnes Unternehmen riesige Baulose abwickeln könne, sei unrealistisch. Jede Gemeinde habe ihre Eigenheiten und die Bauvorschriften könnten lokal und kantonale stark variieren. Ein wesentlicher Teil der Ingenieurleistungen müsse - trotz zunehmender Digitalisierung - vor Ort erbracht werden und skalieren entsprechend nicht unbegrenzt mit grösseren Bauvolumen. Selbstverständlich hätten Lernende einen geringeren Stundenansatz, wie von der Beschwerdegegnerin ihrerseits vorgebracht, jedoch könnten diese auch nur beschränkt eingesetzt werden. Die eigenen Berechnungen der Beschwerdegegnerin würden insgesamt einen «Dumpinglohn» beinhalten, was nicht sachgerecht sei. Schliesslich verkenne die Vorinstanz weiterhin, dass es zu einer doppelten Berücksichtigung von Effizienzen komme, da im Modell die Reduktion der Baukosten automatisch mit einer Kostenreduktion bei den Ingenieurleistungen einhergehe. Eigentlich müsste mit jeder Preissenkung der Bausumme das Ingenieurhonorar erhöht werden, um die Kosten für die Ingenieurleistungen angemessen decken zu können. Die von ihr geforderte Praxisänderung sei somit aufgrund besserer Erkenntnisse und gestützt auf die vorgelegten Beweisdokumente angezeigt. Es lägen mithin keine hinreichenden Gründe für die verfügte Korrektur vor, weshalb ihre

Beschwerde gutzuheissen sei.

E. 11.2

Die Beschwerdegegnerin schliesst im Schriftenwechsel auf Abweisung der Beschwerde. Sie bestreitet die Rügen der Beschwerdeführerin im Einzelnen und führt eigene Gründe sowie Beweismittel an, weshalb der seit 2008 bestehende Ingenieurhonorarsatz von 5 % beizubehalten sei. Die Vorinstanz habe den Rückweisungsentscheid rechtsgenügend umgesetzt, weshalb die formellen Rügen der Beschwerdeführerin unbegründet seien. Insbesondere seien die vorgelegten Beweismittel der Beschwerdeführerin angesichts der geringen Bausumme der Projekte als nicht rechtserheblich zu erachten. In der Sache führt die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen aus, dass die Beschwerdeführerin das Ingenieurhonorar von 10 % anhand der rechtlich unverbindlichen SIA 103 kalkuliert habe, die auf einem nicht wettbewerbskonformen Ansatz beruhe. Der Wert liege deutlich über den Honorarsätzen, die real in der Praxis verhandelt würden. Mit Blick auf den Wettbewerbsdruck und auf Folgeaufträge würden die Planungsbüros die Honorarsätze nach unten anpassen und Rabatte gewähren. Auch sei es in vielen Fällen nicht notwendig, renommierte Büros mit höheren Ansätzen zu beauftragen. Ohnehin würde eine effiziente Anbieterin ein Generalunternehmen beauftragen, welches sämtliche Bauleistungen aus einer Hand anbiete. Die Beschwerdeführerin habe die Parameter im Rahmen der SIA 103 nach ihrem eigenen Gutdünken festgelegt, um sich einen Honorarsatz von 10 % zu garantieren. Namentlich werde der angenommene durchschnittliche Stundensatz von Fr. 149.50 bestritten. So scheine bei der Gewichtung der Stundenansätze gemäss der Empfehlungen der KBOB die Kategorie A mit 19 % unplausibel hoch, während die Kategorien F und G, zu denen auch die Bauzeichner und Techniker zählten, mit 1 % zu tief angesetzt seien. Auch seien Lernende im 1.-3. Lehrjahr unberücksichtigt geblieben. Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Akten seien ebenfalls ungeeignet, den höheren Honorarsatz von 10 % zu belegen, vor allem da es sich dabei um Projekte mit geringer Bausumme handle. Eine effiziente Anbieterin würde möglichst grosse Baulose wählen. Die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Verdoppelung des Ingenieurhonorars widerspreche somit dem gesetzlich geforderten Effizienzmassstab, weshalb eine Korrektur geboten sei. In der weiteren Begründung befürwortet die Beschwerdegegnerin die verfügte Herabsetzung des Ingenieurhonorars auf 5 %. Der Wert von zwei Ingenieuren pro Anschlussnetz sei dabei als Kenngrösse zu verstehen, welche primär zu Vergleichszwecken herangezogen werde und sich nicht eins zu eins in die Realität übertragen lasse. Hierfür wären weitere Annahmen erforderlich, wie die Zusammensetzung der Planungsteams. Mit dem Honorar von 5 % könnten deutlich mehr als 1'800 Ingenieure beschäftigt werden. Denn die Vorinstanz habe den maximalen Stundenansatz für die Kategorie A gemäss den Empfehlungen der KBOB eingesetzt, d.h. ohne Gewichtung weiterer Kategorien, ohne Gewährung von Rabatten und Berücksichtigung unproduktiver Leerzeiten. Unter Annahme von realistischen Stundenansätzen dürften durchschnittlich acht statt drei Stunden pro Erschliessung eines einzelnen Gebäudes und der relevanten Kanalisationsanlage zur Verfügung stehen, wobei zusätzlich die Bündelung von Bauprojekten möglich sei. Hinzu käme, dass die Planungsprozesse aufgrund der Digitalisierung gegenüber dem Jahr 2008 effizienter durchgeführt werden könnten. Mit der von der Vorinstanz gewählten Schematisierung könne ein Festlegen von zahlreichen Parametern vermieden werden. Es sei eine gesamthafte Betrachtung notwendig und es sei auf das technische Ermessen der Vorinstanz gemäss bisheriger Behördenpraxis abzustellen. Schliesslich komme es beim verfügbaren Ingenieurhonorar zu keiner doppelten Berücksichtigung der gleichen Effizienz im

Kostenmodell, sondern es überlagere sich der Effekt verschiedener Effizienzformen.

E. 11.3

Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung daran fest, dass das Ingenieurhonorar von 10 % auf 5 % herabzusetzen sei. Zur Begründung führt sie aus, sie habe in der angefochtenen Verfügung zu allen Punkten Stellung bezogen, bei denen im Rückweisungsentscheid eine mangelnde Begründung kritisiert worden sei. Sie habe den Honorarsatz nicht einzig mit dem Verweis auf das Referenzprojekt von Emch+Berger korrigiert, welches die Beschwerdegegnerin eingereicht habe, sondern die angefochtene Verfügung enthalte eine einlässliche Begründung. Die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Aktenstücke hätten nicht überzeugt. Weitere Instruktionsmassnahmen seien nicht notwendig gewesen. Auch habe sie den Preisüberwacher rechtsgenügend konsultiert. Unter Verweis auf den Rückweisungsentscheid führt die Vorinstanz in der Sache aus, dass sich mit Verfügung vom 9. Oktober 2008 eine Behördenpraxis zum Ingenieurhonorar von 5 % entwickelt habe. Dass die Beschwerdeführerin die damalige Verfügung nicht angefochten habe, dürfe nun nicht zum Nachteil der Rechtssicherheit für ihre Konkurrentinnen gereichen. Im geltenden Zugangsregime müssten sich diese darauf verlassen können, dass wichtige Kostenparameter eine gewisse Konstanz aufweisen und nur aus triftigen Gründen angepasst würden. In Bezug auf das Ingenieurhonorar hätten sich die massgeblichen Rahmenbedingungen seit 2008 nicht geändert. Eine Anpassung der bestehenden Behördenpraxis würde sich daher nur aufdrängen, wenn die ursprünglich getroffenen Annahmen nicht mehr zuträfen, was nicht der Fall sei. Die Beschwerdeführerin habe keine hinreichenden Gründe für die geforderte Verdoppelung des Ingenieurhonorars auf 10 % (1,4 Mrd. Fr. statt 700 Mio. Fr.) dargelegt. Würde die Verdoppelung akzeptiert, wäre ein Grossteil der durch die Verordnungsrevision im Jahr 2014 beabsichtigten Kostensenkungen kompensiert, was der Absicht des Verordnungsgebers zuwiderlaufe. Gegen eine solche Erhöhung spreche auch die Kritik des Preisüberwachers am Kalkulationsmodell, selbst wenn er sich zum Ingenieurhonorar nicht explizit geäussert habe. In der Verfügung vom 9. Oktober 2008, so die Vorinstanz in der weiteren Begründung, habe sie den Ingenieurhonorarsatz von 5 % einer Plausibilitätsüberlegung unterzogen. Sie habe berechnet, wie viele Ingenieure mit dem absoluten Betrag für Ingenieurleistungen von 5 % des Gesamtbauvolumens beschäftigt werden könnten. Konkret habe sie den Betrag durch den von der KBOB empfohlenen Maximalstundensatz geteilt. Verteilt auf 225 Arbeitstage à 8 Stunden könnten rund 1'800 Ingenieure ein Jahr lang beschäftigt werden. Das ergebe mehr als ein Ingenieur pro Anschlussnetz, was für eine effiziente Fernmeldedienstanbieterin plausibel und angemessen erscheine. Schon in der damaligen Verfügung habe sie die Baulosgrösse von Fr. 800'000.--, die die Beschwerdeführerin vorgeschlagen habe, als zu klein erachtet. Mit den gleichen Überlegungen sei auch die Plausibilisierung im vorliegenden Verfahren vorzunehmen. Werde der Betrag für das Ingenieurhonorar von 700 Mio. Fr. mit den von der KBOB bis 2016 publizierten Stundensätzen verglichen, führe dies wiederum zu einer Anzahl von rund 1'800 Ingenieuren. Das entspreche bei 924 Anschlussnetzen rund zwei Ingenieuren pro Anschlussnetz, was angemessen erscheine. Im Rahmen der Modellierung sei ein gewisser Schematismus unumgänglich. Sie sei bewusst vom maximalen Stundenansatz ausgegangen, damit auch nicht explizit berücksichtigte Leistungen abgegolten würden. Es handle sich hier nur um eine Kenngrösse. In der Realität wären selbstredend weitere Annahmen erforderlich, wie z.B. die Zusammensetzung der Planungsteams. Mit der Beschwerdegegnerin sei einig zu gehen, dass mit dem Honorarsatz von 5 % deutlich mehr als 1'800 Ingenieure beschäftigt werden könnten. Massgebend sei, dass der Honorarsatz von

5 % angemessen sei. Letztlich belege auch das Referenzprojekt von Emch+Berger, welches die Beschwerdegegnerin eingereicht habe, dass die verfügte Korrektur angemessen sei. Bei dem Projekt betrage der Zuschlagsatz 7.5 %, wobei aber die Bausumme mit Fr. 160'000.-- nicht sehr hoch ausfalle. Bei steigender Bausumme nehme der Anteil der Ingenieurleistungen an der Gesamtbausumme unbestrittenermassen weiter ab, sodass bei den vorliegend relevanten Grössen ein Honorarzuschlag von 5 % plausibel erscheine. Schliesslich sei nicht ersichtlich, dass es zu einer unzulässigen doppelten Berücksichtigung von Effizienzen kommen könne. Das Ingenieurhonorar sei nicht als Teil der Baukosten, sondern separat zu betrachten, wobei beide Aspekte im Sinne der Kostenorientiertheit effizient sein müssten.

E. 12.1

Zunächst sind die formellen Rügen der Beschwerdeführerin zu behandeln. Sie rügt im Wesentlichen, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung nicht genügend begründet und die vorgelegten Beweise willkürlich gewürdigt habe. Damit einhergehend rügt sie eine unzureichende Umsetzung des Rückweisungsentscheids.

E. 12.2

Wie im Zusammenhang mit den Mietleitungspreisen bereits aufgezeigt, folgt die Begründungspflicht der Behörde aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör. Eine Verletzung der Begründungspflicht kann ausnahmsweise geheilt werden (vgl. vorstehend E. 6.2). In der Bundesverwaltungsrechtspflege gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]). Danach haben die Bundesbehörden die Beweise frei, d.h. ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, umfassend und pflichtgemäss zu würdigen (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2). Eine Behörde verletzt den Grundsatz der freien Beweiswürdigung, wenn sie bestimmten Beweismitteln in allgemeiner Weise im Voraus die Beweiseignung abspricht oder nur ein einziges Beweismittel zum Nachweis einer bestimmten Tatsache zulassen will (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-5142/2021 vom 18. Januar 2023 E. 3.3.3; Moser et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.140; je mit Hinweisen).

E. 12.3

Die angefochtene Verfügung umfasst insgesamt 112 Seiten. In den Erwägungen zum Ingenieurhonorar begründete die Vorinstanz, weshalb vom Zuschlagsatz von 5 % gemäss der Verfügung vom 9. Oktober 2008 nicht abzuweichen sei. Auch befasste sie sich mit verschiedenen Rügen der Beschwerdeführerin, wie z.B. mit dem Einwand der doppelten Berücksichtigung von Effizienzeffekten. Im angefochtenen Entscheid fehlen indes nach wie vor die notwendigen Erläuterungen, weshalb die Vorinstanz gerade die Anzahl von zwei Ingenieurstellen pro Anschlussnetz als angemessene Modellannahme einstufte. Auch setzte sie sich mit der Rüge der Beschwerdeführerin betreffend die örtliche Aufteilung von Baulosen kaum auseinander. In den Erwägungen äusserte sie sich nur zum Beweismittel der Beschwerdegegnerin (Referenzprojekt Emch+Berger; vgl. A-1496/2019 Beilage 4 der Beschwerde Sunrise vom 27. März 2019), dies ohne die diesbezüglich vorgebrachten Einwände der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen (vgl. A-1496/2019 Schlussbemerkungen Swisscom vom 9. März 2020, Rz. 55 ff.). Die von der Beschwerdeführerin seinerzeit als Gegenbeweise vorgelegten 14 Aktenstücke sind in der Begründung nicht enthalten. Es ist daher insgesamt eine erhebliche Verletzung der

Begründungspflicht erkennbar und insoweit sind auch die Vorgaben des Rückweisungsentscheids nicht vollständig umgesetzt. Wie in der Vernehmlassung klargestellt, hat die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen sehr wohl in die Entscheidungsfindung einbezogen und erachtete diese im Ergebnis als nicht überzeugend. Sie sprach den 14 Aktenstücken demnach nicht von vornherein die Beweiseignung ab oder liess einseitig nur die Beweismittel der Beschwerdegegnerin zu. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der freien Beweiswürdigung oder sogar eine willkürliche Beweiswürdigung liegt folglich - entgegen der Rüge der Beschwerdeführerin - nicht vor, sondern es ist hauptsächlich eine Verletzung der Begründungspflicht zu verzeichnen.

E. 12.4

Die erkannte Verletzung der Begründungspflicht ist im Beschwerdeverfahren ausnahmsweise zu heilen. Die Vorinstanz hat im vorliegenden Schriftenwechsel die fehlenden Begründungselemente - insbesondere in der ergänzend eingeholten Vernehmlassung - zumindest teilweise nachgeschoben. Die Parteien hatten die Gelegenheit, sich hierzu zu äussern und das Bundesverwaltungsgericht urteilt mit uneingeschränkter Kognition. Eine Rückweisung aus rein formellen Gründen ist hingegen schon angesichts der bereits sehr langen Verfahrensdauer abzulehnen, zumal die Vorinstanz an ihrem bisherigen Standpunkt festhält und eine Rückweisung deshalb einen formalistischen Leerlauf bedeuten würde. Eine solche Rückweisung wäre mit dem Interesse der Parteien an einer beförderlichen Verfahrensführung nicht mehr vereinbar. Auf die in der Beschwerde beantragte Rückweisung aus formellen Gründen ist deshalb zu verzichten.

E. 13.1

Die Beschwerdeführerin rügt ferner, dass die Vorinstanz im wiederaufgenommenen Verfahren - entgegen den Vorgaben des Rückweisungsentscheids - keine weiteren Sachverhaltserhebungen vorgenommen habe.

E. 13.2

Die Behörde stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien, von Amtes wegen fest und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel (Art. 12 f. VwVG). Der Untersuchungsgrundsatz auferlegt der Behörde grundsätzlich die Pflicht, von Amtes wegen den rechtserheblichen Sachverhalt vollständig und richtig zu ermitteln. Die Bestimmung des Umfangs der Amtsermittlung erfordert eine von der Behörde während des Verfahrens wiederkehrende vorläufige Würdigung des Beweisergebnisses. Aufgrund dieser antizipierten Beweiswürdigung stellt die Behörde fest, ob ein Sachverhalt genügend feststeht oder ob eine weitere Beweisabnahme zur Klärung der Sachlage geboten ist. Der Aufwand der Sachverhaltsermittlung muss alsdann insgesamt verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4283/2022 vom 21. November 2023 E. 3.2; Krauskopf/Wyssling, Praxiskommentar Art. 12 Rz. 16 ff.; je mit Hinweisen).

E. 13.3

Das Bundesverwaltungsgericht monierte im Rückweisungsentscheid A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 zwar auch eine fehlende vertiefte Sachverhaltserhebung im vorinstanzlichen Verfahren (E. 17.3.3; vgl. vorstehend E. 10.1). Diese Beanstandung stand jedoch im engen Zusammenhang mit der zugleich erkannten ungenügenden Verfügungsbegründung. Zur Sachverhaltsabklärung selbst wurden keine verbindlichen Vorgaben getroffen. Die Vorinstanz hat somit nicht per se gegen den Rückweisungsentscheid verstossen, indem sie

im wiederaufgenommenen Verfahren auf zusätzliche Sachverhaltserhebungen verzichtet hat, wie dies die Beschwerdeführerin rügt. Ob sich der rechtserhebliche Sachverhalt aus den Akten genügend erschliesst, wird im Rahmen der nachfolgenden materiellen Beurteilung zu klären sein.

E. 14.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Vorinstanz habe gegenüber dem Preisüberwacher die beabsichtigte Senkung des Ingenieurhonorars unzureichend begründet.

E. 14.2

Im vorinstanzlichen Zugangsverfahren gilt es Art. 15 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20) zu beachten. Werden verabredete Preise oder Preise eines marktmächtigen Unternehmens bereits aufgrund anderer bundesrechtlicher Vorschriften überwacht, so beurteilt sie die zuständige Behörde, hier die Vorinstanz, anstelle des Preisüberwachers (Abs. 1). Diese orientiert den Preisüberwacher über die von ihr vorzunehmenden Preisbeurteilungen. Der Preisüberwacher kann beantragen, auf eine Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Abs. 2bis). Die Behörde führt die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies (Abs. 2ter). Schon dem Gesetzeswortlaut lässt sich entnehmen, dass es sich bei Art. 15 Abs. 2bis PüG um eine Orientierungspflicht zwischen zwei Behörden handelt. Die Orientierung dient daher weder der Wahrung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV noch muss sie den Begründungsanforderungen einer Verfügung gemäss Art. 35 VwVG entsprechen. Auch welche Weise die behördliche Orientierung zu erfolgen hat, ist gesetzlich nicht näher normiert. Aus dem Sinn und Zweck von Art. 15 Abs. 2bis PüG ist zu schliessen, dass die Orientierung zumindest so auszugestalten ist, dass der Preisüberwacher die gesetzlich statuierten Aufgaben sinnvoll wahrnehmen kann (vgl. auch Künzler/Lötscher, in: Oesch/Weber/Zäch [Hrsg.], Wettbewerbsrecht II Kommentar, 2. Aufl. 2021, Art. 15 PüG Rz. 10).

E. 14.3

Im wiederaufgenommenen Verfahren orientierte das BAKOM als zuständige Instruktionsbehörde den Preisüberwacher mit Schreiben vom 25. Oktober 2022 über ihre Einschätzung zu den strittigen Zugangspreisen. Das Schreiben wies 40 Seiten auf und beigefügt waren Kopien zentraler Verfahrensakten, wie der Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts und die Stellungnahmen der Parteien. Betreffend Ingenieurhonorar erklärte die Instruktionsbehörde, dass sie an ihrer bisherigen Position festhalte und der Zuschlagssatz auf 5 % belasse. Aus dieser Orientierung geht genügend klar hervor, welche Preisfestlegung die Instruktionsbehörde beim damaligen Verfahrensstand beabsichtigte. Der Preisüberwacher war damit zumindest in der Lage, über das weitere Vorgehen zu befinden. Namentlich hätte er bei Bedarf die Vorinstanz um zusätzliche Auskünfte ersuchen können. Vorliegend entschied der Preisüberwacher offenbar, in der Sache nicht weiter tätig zu werden und sich zum hier strittigen Ingenieurhonorar nicht zu äussern. Mit Schreiben vom 25. November 2022 verzichtete er darauf, eine formelle Empfehlung abzugeben und verwies auf seine Empfehlung vom 20. Juli 2018 sowie seine Stellungnahme vom 20. Januar 2020. Die Vorgaben von Art. 15 Abs. 2bis PüG wurden damit gewahrt.

E. 15.1

In der Hauptsache ist strittig und nachfolgend zu prüfen, ob in der angefochtenen Verfügung der Zuschlagsatz für das Ingenieurhonorar zu Recht von 10 % auf 5 % für die Jahre 2014/2 bis 2016 gesenkt wurde. Zum besseren Verständnis ist zunächst die Ausgangslage darzustellen, wie die Beschwerdeführerin den von ihr befürworteten Satz von 10 % plausibilisiert.

E. 15.2

Die Beschwerdeführerin stützt sich zunächst auf die Honorarermittlung nach aufwandbestimmenden Baukosten gemäss SIA 103 in der Ausgabe 2014 (vgl. Beilage 3 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 4. September 2023). Jener Berechnungsart liegt die Annahme zugrunde, dass erfahrungsgemäss der Aufwand des Ingenieurs für die Grundleistungen in einem bestimmten Verhältnis zu den Baukosten des bearbeiteten Bauwerks steht (vgl. Ziff. 7.1 SIA 103). Die Beschwerdeführerin leitet auf diese Weise ein Ingenieurhonorar von rund 14 % her, welches sie im Ergebnis auf 10 % abrundet (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 16. Juni 2025 Rz. 57 ff.): Bausumme für das Gesamtbauwerk 14'000'000'000 Baulose (Anzahl Anschlussnetze 924) 900 Baukosten pro Baulos 15'555'556 Parameter n Schwierigkeitsgrad n (Ziff. 7.6 SIA 103: 0.8 [einfachere Aufgaben] bis 1.2 [sehr anspruchsvolle und komplexe Aufgaben]) 0.9 q Leistungsanteil q (Ziff. 7.7 SIA 103: Aufteilung Teilphasen) 100 % r Anpassungsfaktor r (Ziff. 7.8 SIA 103: Berücksichtigung besonderer Verhältnisse; Ohne besondere Vereinbarung gilt [r] 1) 1 Z1 Z1 (Ziff. 7.2 SIA 103: Z1 und Z2 werden aus statistischen Reihen abgeleitet und von der SIA periodisch veröffentlicht) 0.075 Z2 Z2

E. 15.3

Die Beschwerdeführerin plausibilisiert das Ingenieurhonorar von 10 % zusätzlich anhand eigener Referenzprojekte und weiterer Dokumente. Die entsprechenden Akten reichte sie bereits im vorangegangenen Beschwerdeverfahren und nochmals im vorliegenden Schriftenwechsel ein. Bei den Referenzprojekten macht sie Geschäftsgeheimnisse geltend, wobei sie angibt, dass über alle Projekte einen Honorarsatz von 22 % resultiere (vgl. Beilagen 1-14 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 16. Juni 2025): - Referenzprojekte, Bauherrin Swisscom (Beilagen 1-12); - Planvorlage des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), N01 6-Streifen-Ausbau Luterbach - Härkingen, 19. März 2018 (Beilage 13); - Fact sheet des Bundesamtes für Verkehr (BAV) betreffend Bahnbau-Teuerungsindex BTI (Beilage 14). Die Beschwerdegegnerin ihrerseits reichte in beiden Beschwerdeverfahren folgendes Referenzprojekt zu den Akten, welches ihrer Auffassung nach einen Honorarsatz von 7.5 % ausweist (vgl. Beilage 1 der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 25. August 2025): - Referenzprojekt Emch+Berger, Bauherrin Swisscom. Die Beschwerdeführerin wendet zu Letzterem ein, dass bei genauer Betrachtung auch bei dem Referenzprojekt Emch+Berger ein Honorarsatz von mehr als 20 % angefallen sei, dies bei korrekter Berücksichtigung der Bausumme und eigener Ingenieurleistungen. In Bezug auf diese Angaben macht sie wiederum Geschäftsgeheimnisse geltend. 16. 16.1 In materieller Hinsicht ist auch im Zusammenhang mit dem Ingenieurhonorar zu beachten, dass eine Korrektur der Kostennachweise der Beschwerdeführerin für die Jahre 2014/2 bis 2016 weiterhin nur dann angebracht ist, wenn die Vorinstanz dafür hinreichende Gründe darzutun vermag. Die Korrektur muss ausserdem den rechtlichen Rahmen einhalten, tauglich und in sich konsistent sein sowie konsequent und nachvollziehbar umgesetzt sein. Das gesetzliche Modell geht grundsätzlich von einer Preisfestsetzung durch die Parteien aus; es gibt der Vorinstanz also nicht eine bestimmende, sondern lediglich eine

korrigierende Rolle (vgl. vorstehend E. 3.5). Im Rückweisungsentscheid wurde verbindlich erkannt, dass sich mit der Verfügung der Vorinstanz vom 9. Oktober 2008 eine Behördenpraxis zum Ingenieurhonorarsatz von 5 % entwickelt hat. Die Vorinstanz habe die Vor-aussetzungen einer Praxisänderung zu beachten, auch wenn die Beschwerdeführerin als marktbeherrschende Fernmeldeanbieterin selbst an diese Vorgaben nicht unmittelbar gebunden sei (Urteil des BVerG A-1496/2019 vom 16. Juli 2021 E. 7.5 und 17.3.3; vgl. vorstehend E. 10.1). Soweit in der Beschwerde erneut grundsätzlich bestritten wird, dass im Zugangsverfahren die Vorgaben einer Praxisänderung anwendbar seien, ist auf das bereits Entschiedene zu verweisen. An dieser Stelle ist der Klarheit halber darauf hinzuweisen, dass die Verfügung der Vorinstanz vom 9. Oktober 2008 seinerzeit unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist. Es liegt somit eine vorinstanzliche Praxis, aber keine Gerichtspraxis vor.

16.2 Wie einleitend dargestellt, plausibilisiert die Beschwerdeführerin den von ihr gewählten Ingenieurhonorarsatz von 10 % anhand der SIA 103 und den Empfehlungen der KBOB sowie anhand eigener Referenzprojekte und weiterer Dokumente. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin vertreten demgegenüber den Standpunkt, dass der bisherige Satz von 5 % beizubehalten sei. Die Beschwerdeführerin stützt sich bei ihrer Plausibilisierung auf die SIA 103, die in der Ausgabe von 2014 u.a. die Berechnungsart nach den aufwandbestimmenden Baukosten vorsieht. Jener Berechnungsart liegt die Annahme zugrunde, dass erfahrungsgemäss der Aufwand des Ingenieurs für die Grundleistungen in einem bestimmten Verhältnis zu den Baukosten des bearbeiteten Bauwerks steht (vgl. Ziff. 7.1 SIA 103; vorstehend E. 15.2). Die Beschwerdeführerin setzt den Schwierigkeitsgrad n mit 0.9 eher im tiefen Bereich der vorgesehenen Skala an und berücksichtigt bei den übrigen Parameter q , r , i und s keine Abweichungen, was sachgerecht erscheint und nicht zu beanstanden ist. Kritisch zu beleuchten ist hingegen der durchschnittliche Stundenansatz von Fr. 149.50, den die Beschwerdeführerin bei ihrer Herleitung wählt. Die Höhe des durchschnittlichen Stundenansatzes hängt im Ergebnis entscheidend davon ab, wie die Beschwerdeführerin die Stundenansätze der KBOB in den einzelnen Kategorien A bis G und Lernende gewichtet. Nach welchen Beurteilungskriterien die Beschwerdeführerin die Gewichtung vornimmt, wird von ihr nicht substantiiert aufgezeigt. Ob diese Gewichtung sachgerecht ist, lässt sich daher kaum überprüfen. Das zeigt sich exemplarisch am Einwand der Beschwerdegegnerin, dass bei der Herleitung des durchschnittlichen Stundenansatzes ein Anteil an Lernenden des 1. bis 3. Lehrjahres zu berücksichtigen sei. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerin den tieferen Honorarkategorien F und G nur einen Anteil von je 1 % zuweist. Von einer nachvollziehbaren Herleitung des durchschnittlichen Stundenansatzes von Fr. 149.50 kann daher nicht gesprochen werden. Das Plausibilisierungsergebnis der Beschwerdeführerin anhand der SIA 103 ist damit als Ganzes in Frage gestellt. Vorliegend ist sodann zu beachten, dass sich aus den einzelnen Referenzprojekten der Beschwerdeführerin teilweise zusätzliche Angaben zum fraglichen Stundenlohn entnehmen lassen. So ist bei einem dieser Projekte auch ein offerierter durchschnittlicher Stundenansatz von Fr. 106.50 zu finden (Total Ingenieurleistungen [inkl. Nebenkosten, exkl. MwSt.] geteilt durch Total Ingenieurstunden; Projekt in Beilage 11 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 16. Juni 2025, S. 3 ff.). Detaillierte Angaben zu diesem Referenzprojekt und den übrigen Referenzprojekten haben mit Blick auf die geltend gemachten Geschäftsgeheimnisse zu unterbleiben. An dieser Stelle ist nur festzustellen, dass der Stundenansatz dieses Projekts von Fr. 106.50 signifikant unter dem vorgenannten Stundenansatz von Fr. 149.50 liegt. Es zeigt auf, dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Plausibilisierung anhand der SIA 103 von

einem deutlich zu hohen durchschnittlichen Stundenansatz ausgeht. Das widerspricht dem Grundsatz der Kostenorientierung gemäss aArt. 11 Abs. 1 FMG. 16.3 Die Beschwerdeführerin versucht des Weiteren anhand eigener Referenzprojekte und weiterer Dokumente zu belegen, dass in der Praxis ein Ingenieurhonorar von mehr als 10 % ausgerichtet werde. Sie macht geltend, dass über alle Projekte ein Zuschlagsatz von 22 % resultiere (vgl. vorstehend E. 15.3). Zu beachten ist, dass es bei den eingereichten Referenzprojekten um Projekte mit vergleichsweise kleiner Bausumme handelt. Auch das von der Beschwerdegegnerin vorgelegte Referenzprojekt von Emch+Berger weist eine Bausumme von lediglich Fr. 160'000.-- auf. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist im Grunde unbestritten, dass bei der Berechnungsart der aufwandbestimmenden Baukosten der prozentuale Ingenieurhonorarsatz mit steigender Bausumme abnimmt, wenn auch nicht unbeschränkt. Die vorliegende Bausumme (14 Mrd. Fr. Gesamtbaukosten oder Fr. 15'555'556.-- bei Aufteilung in 900 Baulosen) übersteigt so oder anders bei Weitem die Bausumme der Referenzprojekte, weshalb die dortigen Prozentsätze nicht unbesehen übernommen werden können. Insofern braucht auch die Streitfrage der Parteien nicht mehr im Einzelnen geklärt zu werden, wie es sich mit dem Honorarsatz des Referenzprojekts Emch+Berger von 7.5 % verhält. Was die eingereichten Unterlagen zum Nationalstrassenprojekt des ASTRA sowie das Fact sheet des BAV zum Bahnbau-Teuerungsindex betrifft, so erscheint es fraglich, inwiefern sich die dortigen Angaben überhaupt auf den Fernmeldebereich übertragen lassen. Dies wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht näher ausgeführt. Aus den eingereichten Unterlagen lassen sich somit keine unmittelbaren und verlässlichen Rückschlüsse darauf ziehen, dass der Ingenieurhonorarsatz auf 10 % festzulegen ist. 16.4 Die Beschwerdeführerin teilt bei ihrer Plausibilisierung gemäss SIA 103 die Gesamtbausumme von 14 Mrd. Fr. in rund 900 Baulose (Anzahl Anschlussnetze 924) auf. Im Zusammenhang mit den Baukosten sieht die SIA 103 indes vor, dass bei Aufträgen mit mehreren Bauwerken die Gesamtbaukosten als faktorbestimmend gelten können, wenn die Bauwerke gleichen Fachgebieten zugehören und wenn sie eine funktionelle Einheit bilden sowie in ununterbrochener Folge projektiert und ausgeführt werden, sich am gleichen Ort befinden und denselben Auftraggeber haben (Ziff. 7.5.2). Diese Bestimmung stützt demnach eher den Standpunkt der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin, dass von der Gesamtbausumme von 14 Mrd. Fr. auszugehen ist. Doch selbst wenn der Auffassung der Beschwerdeführerin zu folgen wäre, dass eine Aufteilung in 900 Baulosen angezeigt erscheint, um insbesondere den unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, gilt es Folgendes zu beachten: Bei 900 Baulosen ist davon auszugehen, dass die einzelnen Bauprojekte untereinander inhaltliche Überschneidungen aufweisen, die bei der Planung und Ausführung weitreichende Skaleneffekte erwarten lassen. Das würde eine hypothetische Markteintreterin in einer Wettbewerbssituation ausschöpfen. Die Annahme von 900 Baulosen ohne zusätzlichen Abschlag wird daher der gesetzlichen Vorgabe der Kostenorientierung nicht hinreichend gerecht. 16.5 Hinsichtlich des strittigen Ingenieurhonorars ist als erstes Zwischenfazit festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin diesen mit 10 % zu hoch ansetzt. Auf ihre Plausibilisierungsansätze kann nicht unverändert abgestellt werden, sondern es bestehen stichhaltige Anhaltspunkte dafür, dass eine hypothetische, effizient agierende Markteintreterin insbesondere einen tieferen durchschnittlichen Stundenansatz für Ingenieurleistungen als Fr. 149.50 vereinbaren würde. Die Preise der Beschwerdeführerin sind in diesem Punkt nicht kostenorientiert im Sinne von aArt. 11 Abs. 1 FMG ausgestaltet. Es sind somit hinreichende Gründe vorhanden, um in ihre Kostennachweise korrigierend

einzugreifen. 17. 17.1 Es bleibt zu prüfen, ob der Zuschlagssatz für das Ingenieurhonorar infolgedessen auf 5 % herabzusetzen ist, wie dies von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin - in Beibehaltung der bisherigen Praxis gemäss Verfügung vom 9. Oktober 2008 - vertreten wird. 17.2 Zunächst ist auf den Plausibilisierungsansatz der Vorinstanz einzugehen, der sich an den von der KBOB bis 2016 empfohlenen Stundenansätze orientiert. Diese Plausibilisierung ist bereits in der früheren Verfügung vom 9. Oktober 2008 zu finden und wurde im vorliegenden Zugangsverfahren wieder aufgegriffen. Die Vorinstanz erwog, dass beim Betrag für Ingenieurhonorare von 700 Mio. Fr. (5 % der Gesamtbausumme von 14 Mrd. Fr.), bei einem maximalen Stundenansatz der Kategorie A gemäss den Empfehlungen der KBOB von Fr. 230.-- und bei 225 Arbeitstage à 8 Stunden (1'800 Stunden) rund 1'800 Ingenieure ein Jahr lang beschäftigt werden könnten. Das entspreche bei einer Anzahl von 924 Anschlussnetzen rund zwei Ingenieurstellen pro Anschlussnetz, was angemessen erscheine. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass bei der Preismodellierung im Zugangsverfahren ein gewisser Schematismus unumgänglich ist. Vorliegend konnte die Vorinstanz jedoch auch in der ergänzend eingeforderten Vernehmlassung nicht substantiiert aufzeigen, weshalb gerade die Anzahl von zwei Ingenieurstellen pro Anschlussnetz eine plausible Modellannahme darstellt. Hier fehlen nach wie vor die notwendigen Erläuterungen und möglicherweise auch Sachverhaltserhebungen zum Kontext dieser Erkenntnis. Überdies stellt auch die Zahl von zwei Ingenieurstellen pro Anschlussnetz kein feststehender Wert dar, wie sich im Laufe des Schriftenwechsels herausstellte. Da die Vorinstanz den Stundenansatz der höchsten Kategorie A mit Fr. 230.-- wählte, würde bei zusätzlicher Berücksichtigung der übrigen Kategorien B-G sowie Lernende eine höhere Anzahl Ingenieure pro Anschlussnetz resultieren. Die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdegegnerin erachtet auch die Vorinstanz in der ergänzenden Vernehmlassung als zutreffend. Der von der Vorinstanz gewählte Plausibilisierungsansatz hilft daher vorliegend nicht weiter, um die strittige Höhe des Ingenieursatzes zu klären. Die Berechnungsart nach den aufwandbestimmenden Baukosten gemäss SIA 103 ist aus wettbewerbsrechtlichen Gründen in den heutigen Honorarordnungen nicht mehr zu finden. Doch ist im Grunde unbestritten, dass sie zuvor breite Anwendung in der Praxis fand. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin kann diesem Plausibilisierungsansatz daher nicht von vornherein die Eignung abgesprochen werden. Wird der verfügte Ingenieurhonorarsatz von 5 % anhand der SIA 103 - analog zum Vorgehen der Beschwerdeführerin (vgl. vorstehend E. 15.2) - plausibilisiert, ergibt sich bei der Berechnungsart nach den aufwandbestimmenden Baukosten folgendes Bild: Bausumme für das Gesamtbauwerk 14'000'000'000 Parameter n Schwierigkeitsgrad n 0.9 q Leistungsanteil q 100 % r Anpassungsfaktor r 1 Z1 Z1 0.075 Z2 Z2

E. 15.4

F 100 1 % 1 G 96 1 % 0.96 Lernende (4. Lehrjahr: 0.75 G) 72 13 % 9.36 Total 149.5 Die Beschwerdeführerin verwendet folglich die Formel zur Honorarermittlung nach aufwandbestimmenden Baukosten gemäss Art. 7 SIA 103 - ein Zeitaufwandmodell in Verbindung mit den KBOB-Honorarempfehlungen. Im Jahr 2015 rügte die WEKO den SIA und die KBOB. Im Zusammenhang mit der Honorarkalkulationsformel wurde bemängelt, dass die der Formel zugrundeliegenden Daten statistisch nicht genügend breit abgestützt seien. Auch die Formel an sich wurde kritisiert, weil sie bürospezifische Aspekte der Planenden nicht angemessen berücksichtige. Ausserdem komme die Honorarkalkulationsempfehlung eines Berufsvereins einer horizontalen Preisabsprache gleich. Daraufhin zog die KBOB ihre Honorarempfehlungen zurück (die letzte Publikation

erfolgte 2016). Das Zeitaufwandmodell des SIA blieb bestehen. Als Konsequenz daraus leitete die WEKO eine Vorabklärung gegen den SIA ein. Zunächst entschied der SIA, eine mit der WEKO abgestimmte Kalkulationshilfe als Übergangslösung herauszugeben. Seit Januar 2020 werden die SIA-Ordnungen nun ohne die Honorarkalkulationsformel publiziert (vgl. <https://www.sia.ch/de/cms/dienstleistungen/honorarermittlung> >, abgerufen am 9. März 2026; Schlussbericht des Sekretariats der WEKO vom 30. Oktober 2018 betreffend SIA-Honorarordnungen, RPW 2019/2 S. 284 ff.; je mit weiteren Hinweisen).

E. 19

% 43.7 B 180 13 % 23.4 C 155

E. 19.1

Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Bei der Wahl zwischen diesen bei-den Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Eine Rückweisung ist als Ausnahme insbesondere dann angezeigt, wenn die Vorinstanz infolge ihrer Kenntnisse als Fachbehörde zur Beurteilung besser geeignet erscheint (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-215/2021 vom 21. März 2023 E. 4.7; Madeleine Camprubi, VwVG Kommentar, Art. 61 Rz. 10 ff.; je mit Hinweisen).

E. 19.2

Aufgrund des Fachwissens und für den Erhalt des Instanzenzuges wäre es an sich wünschenswert, dass die fragliche Höhe des Ingenieurhonorars durch die Vorinstanz ermittelt würde. Nichtsdestotrotz ist es nachfolgend geboten, reformatorisch zu entscheiden, da eine nochmalige Rückweisung an die Vorinstanz mit offenem Verfahrensausgang angesichts der sehr langen Verfahrensdauer nicht mehr zu vertreten ist. Zwar wird von der Beschwerdeführerin eine unzureichende Sachverhaltserhebung seitens der Vorinstanz gerügt, jedoch ohne substantiiert aufzuzeigen, welche konkreten zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen dienlich wären. Das Bundesverwaltungsgericht sieht sich daher veranlasst, das Ingenieurhonorar für die Kostennachweise 2014/2 bis 2016 reformatorisch sowie aufgrund der vorhandenen Aktenlage festzulegen. Vorliegend ist es naheliegend, den Plausibilisierungsansatz der Beschwerdeführerin anhand der SIA 103 von 2014 aufzugreifen (vgl. vorstehend E. 15.2). Der durchschnittliche Stundenansatz ist dabei so zu wählen, dass er zwischen der Annahme der Beschwerdeführerin von Fr. 149.50 und der Annahme der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin von Fr. 71.-- liegt. Wie in E. 16.2 bereits erwähnt, lassen sich aus den einzelnen Referenz-projekten der Beschwerdeführerin zusätzliche Angaben zum Stundenlohn entnehmen. So ist in den vorgelegten Akten auch ein Projekt mit einem offerierten durchschnittlichen Stundenansatz von Fr. 106.50 zu finden (Projekt in Beilage 11 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 16. Juni 2025, S. 3 ff.). Dieser Wert erscheint auch für ein Grossprojekt vertretbar und liegt ungefähr im Mittelfeld beider Positionen, weshalb nachfolgend darauf abzustellen ist. Gestützt auf Ziff. 7.5.2 SIA 103 ist zudem von den Gesamtbaukosten von 14 Mrd. Fr. auszugehen. In Anwendung der SIA 103 resultiert damit bei der Berechnungsart nach den aufwandbestimmenden Baukosten ein Ingenieurhonorar von 7.5 %: Bausumme für das Gesamtbauwerk 14'000'000'000 Parameter n Schwierigkeitsgrad n 0.9 q Leistungsanteil q 100 % r Anpassungsfaktor r 1 Z1 Z1 0.075 Z2 Z2

E. 19.3

Es ist somit festzuhalten, dass der Ingenieurhonorarsatz für die streitbetroffenen Jahre 2014/2 bis 2016 bei 7.5 % anzusetzen ist. 20. 20.1 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz verkenne weiterhin, dass es zu einer doppelten Berücksichtigung von Effizienzen komme. 20.2 Bei der Honorarermittlung nach den aufwandbestimmenden Baukosten gemäss SIA 103 bildet es gerade der Kerngedanke, dass das Ingenieurhonorar in Abhängigkeit zu den Baukosten bestimmt wird. Bei diesem Plausibilisierungsansatz kann daher eine Reduktion bei der Bausumme aus Effizienzüberlegungen nicht mit einer separaten Erhöhung des Ingenieurhonorars kompensiert werden, wie dies von der Beschwerdeführerin argumentiert wird. In der Vernehmlassung wurde von der Vorinstanz sodann überzeugend aufgezeigt, dass es sich bei der Bausumme und beim Ingenieurhonorarsatz um zwei verschiedene Aspekte in der Modellierung handelt, die je für sich den Effizienzvorgaben des Fernmelderechts entsprechen müssen. Es kommt damit nicht zu einer doppelten Berücksichtigung ein und derselben Effizienzüberlegung. Diese Begründung greift auch, soweit das Bundesverwaltungsgericht vorliegend das Ingenieurhonorar auf 7.5 % herabsetzt. 21. Zusammenfassend ist zu erkennen, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf das Ingenieurhonorar von 10 % die fernmelderechtliche Vorgabe der Kostenorientierung verletzt. Für eine Korrektur der Kostennachweise 2014/2 bis 2016 bestehen damit hinreichende Gründe. Allerdings ist der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin bezüglich der Herabsetzung des Honorarsatzes auf 5 % nicht zu folgen. Das Bundesverwaltungsgericht sieht sich - insbesondere aufgrund der bereits sehr langen Verfahrensdauer - veranlasst, diesen reformatorisch auf 7.5 % festzulegen. Sollte das Ingenieurhonorar in einem zukünftigen Zugangsverfahren erneut im Streit stehen, wird die Beschwerdeführerin resp. die Vorinstanz darauf zu achten haben, dass eine verlässlichere Beurteilungsgrundlage zur Verfügung steht. Die Beschwerde erweist sich demnach betreffend Zuschlagsatz Ingenieurhonorar als teilweise begründet. Ausgang des Beschwerdeverfahrens 22. Die Beschwerde ist in Bezug auf die Mietleitungen vollständig und in Bezug auf den Zuschlagsatz Ingenieurhonorar teilweise gutzuheissen. Die Umsetzung des vorliegenden Urteils verlangt indes nach den speziellen Fachkenntnissen der Vorinstanz. Auch verfügt nur sie über die notwendigen Modellierungsinstrumente. Die Sache ist deshalb zur Neuberechnung und Festlegung der Preise im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Diese Rückweisung, die im Wesentlichen ohne offenen Ausgang erfolgt, ist auch aus prozessökonomischen Gründen als vertretbar zu erachten. Die angefochtene Verfügung ist in diesem Umfang aufzuheben und im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Kosten- und Entschädigungsfolgen 23. 23.1 Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien. Sie beträgt bei einer Streitigkeit mit Vermögensinteresse Fr. 200.-- bis Fr. 50'000.-- (Art. 63 Abs. 4bis Bst. b VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). 23.2 Neben dem vorliegenden Beschwerdeverfahren A-2794/2023 hat das Bundesverwaltungsgericht zeitgleich das Parallelverfahren A-2796/2023 beurteilt. In Berücksichtigung dessen, dass in beiden Verfahren identische Rechtsbegehren zu beurteilen waren und hierfür auch inhaltlich identische Rechtsschriften eingereicht wurden, sind die Verfahrenskosten gesamthaft zu bestimmen. Es handelt sich hier um zwei parallele Beschwerdeverfahren mit komplexen Rechtsfragen, wobei ein mehrfacher Schriftenwechsel durchgeführt wurde. Daher erscheint es angemessen, die Verfahrenskosten auf gesamthaft Fr. 32'000.-- zu

veranschlagen. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren sind somit Verfahrenskosten von Fr. 16'000.-- zu erheben.

E. 24

% 37.2 D 132 14 % 18.48 E 110 14 %

E. 24.1

Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen; unterliegt sie nur teilweise, so werden sie ermässigt. Ausnahmsweise können sie erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-1151/2024 vom 17. September 2025 E. 4.1 mit Hinweisen). Heilt das Bundesverwaltungsgericht eine vorinstanzliche Gehörsverletzung, ist diesem Umstand im Kostenpunkt Rechnung zu tragen (vgl. BGE 136 II 214 E. 4.4; BVGE 2017 1/4 E. 5.3; Moser et al., a.a.O., Rz. 3.114a, je mit Hinweisen).

E. 24.2

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren obsiegt die Beschwerdeführerin im ersten Streitpunkt betreffend Mietleitungen vollständig und im zweiten Streitpunkt betreffend Ingenieurhonorar zur Hälfte, wobei eine unterschiedliche Gewichtung der beiden Streitpunkte sich im konkreten Fall nicht aufdrängt. Die Rückweisung an die Vorinstanz ist im Wesentlichen nicht mit offenem Ausgang erfolgt. Es ist demnach von einem Obsiegen der Beschwerdeführerin von 3/4 auszugehen. Die Verfahrenskosten von Fr. 16'000.-- sind im Umfang von Fr. 12'000.-- der entsprechend zu 3/4 unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Die verbleibenden Verfahrenskosten wären eigentlich von der Beschwerdeführerin im Umfang ihres Unterliegens von 1/4 zu tragen. Im Kostenpunkt bleibt indes zu berücksichtigen, dass die erkannte Verletzung des rechtlichen Gehörs im Beschwerdeverfahren geheilt wurde. Es rechtfertigt sich daher, die ihr aufzuerlegenden Verfahrenskosten von Fr. 4'000.-- auf Fr. 3'000.-- angemessen zu reduzieren. Die Differenz von Fr. 1'000.-- ist auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 25.1

Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG hat die im Beschwerdeverfahren obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Für die Vertretung, die in einem Arbeitsverhältnis zur vertretenen Partei steht, ist keine Entschädigung geschuldet (Art. 9 Abs. 2 VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

E. 25.2

Der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin steht im Umfang ihres teilweisen Obsiegens von 1/4 eine Parteientschädigung zu. Da sie keine Kostennote eingereicht hat, ist diese aufgrund der Akten festzulegen. In beiden Parallelverfahren A-2794/2023 und A-2796/2023 wurde die gleiche Rechtsvertretung mandatiert und es wurden inhaltlich

identische Rechtsschriften eingereicht. In Berücksichtigung des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für beide Beschwerdeverfahren erscheint eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 24'000.-- angemessen. Ausgehend vom hälftigen Betrag von Fr. 12'000.-- für das vorliegende Beschwerdeverfahren und in Berücksichtigung des nur teilweisen Obsiegens von 1/4 ist der Beschwerdegegnerin somit eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- zuzusprechen. Diese wird der durch den internen Rechtsdienst vertretenen Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG), die ihrerseits wie die Vorinstanz keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (vgl. Art. 9 Abs. 2 VGKE, Art. 7 Abs. 3 VGKE). Rechtsmittel

E. 26

Dieses Urteil kann nicht beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 83 Bst. p Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]). Es ist somit endgültig. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.