

OXG-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau

Die OXG Glasfaser GmbH („OXG“) bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf („Ref-E“) eines Gesetzes zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau („TKG-Änderungsgesetz 2026“) des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung („BMDS“) vom 2. März 2026.

OXG plant mit Investitionen von bis zu 7 Mrd. Euro in den nächsten Jahren für den Ausbau von bis zu 7 Mio. FTTH-Anschlüssen in erheblichem Maße zum Glasfaserausbau in Deutschland beizutragen. Dieser Ausbau verläuft bereits erfolgreich. OXG steht fest zu seinen Ausbauplanungen und ist bereit, die Ausbauaktivitäten weiter zu intensivieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein verlässlicher Rechtsrahmen, der Planungssicherheit gewährleistet und Anreize für Investitionen in den Glasfaserausbau schafft.

I. Einordnung und Gesamtbewertung

OXG begrüßt ausdrücklich das Ziel des BMDS, mit dem TKG-Änderungsgesetz 2026 eine zusätzliche Dynamik beim Glasfaserausbau zu erreichen. Die vorgeschlagenen Vereinheitlichungen und Vereinfachungen beim wegerechtlichen Zustimmungsverfahren (§§ 127, 127a TKG-E) etwa können bei konsequenter Ausgestaltung einen wichtigen Beitrag leisten, bürokratische Hürden abzubauen und die Umsetzung von Glasfasererschließungsvorhaben zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Der Ref-E des BMDS setzt jedoch an zentralen Punkten falsche Grundannahmen: Er unterstellt einen dauerhaft funktionierenden, wettbewerblich getragenen Glasfaserausbau, adressiert vor allem vermeintliche Probleme und/oder ist nicht zielgerichtet genug – insbesondere beim Vollausbauerecht, dem Zugang zur gebäudeinternen Verkabelung oder einer symmetrischen Zugangsregulierung –, statt die tatsächlichen Marktverhältnisse in Deutschland realistisch zu berücksichtigen.

Vor allem wird die zunehmende Dominanz der Telekom Deutschland GmbH („Telekom“) im Festnetzmarkt¹ nicht ausreichend erfasst. Die Regelungsvorschläge im Bereich Netzebene 4 („NE4“) und Zugang begünstigen die Telekom in ihrer auf Verdrängung ausgerichteten Geschäftspolitik und laufen darauf hinaus, eine Re-Monopolisierung des Glasfasermarktes zu befördern. Der Entwurf enthält damit faktisch Elemente einer „lex Telekom“.

¹ Vgl. etwa Dialog Consult GmbH/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025, 29.04.2025; abrufbar im WWW unter <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.

Zwar besteht unbestritten Nachholbedarf bei der Glasfasererschließung bis in die Gebäude und Wohnungen hinein, um die Lücke zwischen sog. Homes Passed und Homes Connected zu schließen. Marktdaten zeigen jedoch, dass das Delta zwischen Homes Passed und Homes Connected in Deutschland in erheblichem Maße der jahrelangen verkürzten Ausbaustrategie der Telekom² zuzuschreiben ist. So entfallen auf diese lediglich etwa 38 Prozent der Homes Connected in Deutschland, obwohl Telekom und Wettbewerber bei der Anzahl der Homes Passed mittlerweile ungefähr gleichauf liegen.³ Vielmehr verharrt die Quote der Homes Connected an den eigenen Homes Passed der Telekom seit Jahren auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau von etwa 30 Prozent.

Während alternative Glasfasernetzbetreiber in erheblich höherem Maße in den FTTH-Ausbau investieren und für die Glasfasererschließung bis in die Gebäude und Wohnungen hinein gesteigerte wettbewerbliche sowie Vertriebsanstrengungen unternehmen und dafür erfolgreich mit Gebäudeeigentümern kooperieren, soll der abweichende strategische Ansatz des marktbeherrschenden Unternehmens nun faktisch mit einem angepassten Rechtsrahmen honoriert werden (und maßgeblich als Begründung für diesen herhalten), der die nachhaltige Sicherung und Stärkung der wettbewerblichen Ausbaudynamik gefährdet, Re-Monopolisierungstendenzen Vorschub leistet und damit die mit dem Ref-E verfolgten Ziele zu konterkarieren droht.

Mit dem Ref-E vorgeschlagene Regelungen im Bereich NE4 und Zugangsregulierung schaffen Risiken für Planungs- und Investitionssicherheit für ausbauende Unternehmen wie OXG, gefährden einen nachhaltigen Infrastrukturwettbewerb, verunsichern Investoren bereits jetzt und mindern die notwendigen Anreize für den weiteren, flächendeckenden Glasfaserausbau.

Der Ref-E erfordert daher an zentralen Stellen entscheidende Anpassungen. Diese sind letztlich auch deshalb zwingend angezeigt, weil im Ref-E enthaltene Regelungen im Widerspruch zum aktuellen (EKEK⁴) sowie voraussichtlich künftig geltenden (DNA⁵) europäischen Rechtsrahmen stehen.

Gerade mit Blick auf die bereits jetzt absehbar maßgeblichen, vollharmonisierten und voraussichtlich unmittelbar anwendbaren Vorgaben des DNA ist es im Sinne der für gesteigerte Investitionen in den Glasfaserausbau unerlässlichen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des rechtlich-regulatorischen Rahmens nicht zielführend, auf nationaler Ebene abweichende Regelungen zu schaffen, deren Geltungs-Halbwertzeit ohnehin nur höchst begrenzt sein kann.

II. Zentrale Kritikpunkte

Die wesentlichen Kritikpunkte am Ref-E betreffen:

1. Das Recht auf Vollausbau (§ 144 TKG-E)

² S. beispielsweise golem.de vom 16. Mai 2025, „Telekom-Kunde wartet über zwei Jahre auf seine Glasfaser“, abrufbar im WWW unter: <https://www.golem.de/news/homes-passed-telekom-kunde-wartet-ueber-zwei-jahren-auf-sein-ftth-2505-196251.html>.

³ Dialog Consult GmbH/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025, a.a.O., S. 21.

⁴ Richtlinie (EU) 2018/1972 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

⁵ Proposal for a Regulation on digital networks (Digital Networks Act), 2026/0012 (COD), 21.01.2026.

2. Den Zugang zu Gebäudeverkabelungen (§ 22b TKG-E)

3. Die symmetrische Zugangsregulierung (§ 22a TKG-E)

Im Folgenden werden die einzelnen Punkte näher ausgeführt und konkrete Änderungsvorschläge skizziert.

1. Recht auf Vollausbau (§ 144 TKG-E)

Ein erfolgreicher FTTH-Glasfaserausbau, insbesondere in Mehrfamilienhäusern, lässt sich nur durch Kooperation von Netzbetreiber, Eigentümer und ggf. Mietern umsetzen und setzt eine hohe Akzeptanz voraus. Allein auf Basis gesetzlicher Verpflichtungen ist die in der Praxis erforderliche Abstimmung über Installationsorte und Leitungswege im Gebäude und den Zugang zu Kellerräumen und einzelnen Wohnungen sowie eine terminliche Koordinierung nicht umsetzbar. Die Mitwirkung der Eigentümer ist dafür unerlässlich. Grundlage dieser erforderlichen Zusammenarbeit ist die Zustimmung der Eigentümer, die regelmäßig in kooperativen vertraglichen Vereinbarungen niedergelegt wird. Es dürfen keine gesetzlichen Regelungen geschaffen werden, die den Vorrang kooperativer Ansätze aushebeln oder konterkarieren.

Festzuhalten ist zudem, dass in der Praxis ohnehin nahezu immer ein Ausbau der gebäudeinternen Glasfaserverkabelung bis in alle Wohneinheiten stattfindet und die Eigentümer ihre Zustimmung zu einem Vollausbau regelmäßig gerade nicht verweigern. Die gestattungsvertragliche Vereinbarung eines Vollaubaus im Gebäude ist der Regelfall bei der Glasfasererschließung von Mehrfamilienhäusern. Eine auf die Erschließung einzelner Wohneinheiten beschränkte Gestattung der Eigentümer spielt nach den Erfahrungen von OXG in der Praxis gar keine Rolle. Insofern bieten die nach dem GIA⁶ bereits bestehenden Duldungspflichten (Art. 11 Abs. 4) und das damit einhergehende mögliche Szenario einer Vielzahl von sukzessiven, unkoordinierten Erschließungen einzelner Wohnungen in Mehrfamilienhäusern bereits wesentliche Anreize für eine Zustimmungserteilung der Gebäudeeigentümer für einen Vollausbau bis in alle Wohnungen.

Einer etwaigen Zurückhaltung der Gebäudeeigentümer beim Thema Glasfasererschließung kann und muss zudem zuvorderst dadurch begegnet werden, dass die Telekom umfassend Transparenz in Bezug auf die Kupfer-Glas-Migration und die bevorstehende Abschaltung der DSL-Kupfernetze schafft und deren diskriminierungsfreie Umsetzung regulatorisch abgesichert wird (so richtigerweise § 25 Abs. 1 Nr. 6 und § 34 Abs. 6 TKG-E), wodurch sich das Erfordernis einer Glasfasererschließung bis in die Wohnungen greifbar manifestiert.

Gleichwohl gibt es in der Praxis einzelne Fälle, in denen Eigentümer auf Anfragen nicht reagieren oder die Errichtung gebäudeinterner Netzinfrastruktur kategorisch ablehnen, so dass diese trotz des vorgelagerten Glasfaserausbau und des Anschlusses des Gebäudes durch einen Netzbetreiber unterbleibt. Hier kann im Einzelfall ein gesetzliches Vollaubbaurecht zielführend ansetzen und den Ausbau auch innerhalb des Gebäudes ermöglichen.

Die konkrete Ausgestaltung im Ref-E jedoch

- ist zu undifferenziert,

⁶ Verordnung (EU) 2024/1309 vom 29. April 2024 über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Aufbaus von Gigabit-Netzen für die elektronische Kommunikation (Gigabit-Infrastrukturverordnung).

- schafft einen nicht auf eigentliche Problemkonstellationen beschränkten, zu weiten Anwendungsbereich,
- macht objektübergreifende Erschließungsk Kooperationen mangels Planungs- und Investitionssicherheit weitgehend unmöglich,
- leistet einer missbräuchlichen Strategie des „Handtuchwerfens“ für einzelne Gebäude Vorschub,
- die faktisch allein der Telekom zugutekommt und zur gezielten Verdrängung von Wettbewerbern genutzt werden kann,
- und führt im Ergebnis zu weniger statt mehr Ausbau in der Fläche.

Konkret sieht der Entwurf – anders als noch im Kontext des vom BMDS am 31. Juli 2025 vorgestellten Eckpunktepapiers diskutiert – ein umfassendes Recht auf Vollausbau bereits dann vor, wenn der Betreiber, der sich darauf beruft, lediglich unverbindlich angibt, ein Gebäude innerhalb von 20 Monaten anzuschließen; ein bestehender Gebäudeanschluss (NE3) soll gerade nicht mehr erforderlich sein.

Eine geplante Errichtung gebäudeinterner Verkabelungen durch den Gebäudeeigentümer selbst oder – was den Regelfall darstellt – auf Basis einer entsprechenden Gestattung durch einen anderen Glasfasernetzbetreiber soll hingegen der Geltendmachung des Vollausbauanspruchs nur unter höchst engen Voraussetzungen entgegenstehen können. So sollen die Errichtung der NE4 verbindlich und vertragsstrafenbewehrt innerhalb von maximal lediglich 24 Monaten erfolgen (§ 144 Abs. 2 TKG-E) und vor Ende 2025 geschlossene Vereinbarungen einen Ausbau bis spätestens Ende 2029 vorsehen (§ 230 Abs. 15 TKG-E) müssen.

Der Ref-E ignoriert damit die bewährte Marktpraxis, wonach der NE4-Ausbau typischerweise im Rahmen von übergreifenden Gesamtplanungen und in enger Kooperation mit den Eigentümern auf einen bereits etablierten Gebäudeanschluss (NE3) folgt. Kooperations- und Rahmenvereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft liegen langfristige und vor allem gebäudebestands- und regionsübergreifende Ausbauplanungen zugrunde. Nur so entsteht die für alle Beteiligten notwendige Planbarkeit und wird eine sinnvolle Allokation von Ressourcen und Baukapazitäten möglich.

Das vorgeschlagene Vollausbaurecht führt hingegen zu erheblichen Rechts- und Planungsunsicherheiten und zieht im Ergebnis eine sinkende Investitionsbereitschaft (nicht nur beim NE4-Ausbau) nach sich, wenn geschlossene Verträge zwischen ausbauenden Unternehmen und Gebäudeeigentümern über geplante Glasfasererschließungen durch gesetzliche Ansprüche ausgehebelt werden könnten. Ausbauende Netzbetreiber hätten damit keine Sicherheit mehr, dass langfristige Ausbauvereinbarungen Bestand haben. Stattdessen würde einem „Rosinenpicken“ Vorschub geleistet, bei dem statt ganzer Gebäudebestände nur einzelne besonders rentable Objekte erschlossen werden.

Für einzelne Gebäude mag es damit auf Basis des Vollausbaurechts zu einem beschleunigten Ausbau bis in die Wohnungen kommen. Insgesamt wären aber ein langsamerer und vor allem weniger umfangreicher Ausbau die Folge, wenn objektübergreifende, rahmenvertragliche Erschließungsk Kooperationen mangels Planungs- und Investitionssicherheit erschwert oder unmöglich gemacht werden und strategisches Missbrauchspotenzial nicht ausgeschlossen wird.

Faktisch kommt die Regelung vor allem der ohnehin bereits marktbeherrschenden Telekom zugute, die damit gezielt Wettbewerber verdrängen kann. Dies ist insbesondere deshalb

problematisch, weil die Telekom mit ihrer jahrelangen „Homes Passed“-Strategie in ihren Ausbaugebieten maßgeblich zum Rückstand beim Glasfaserausbau bis in die Wohnungen beigetragen hat, zugleich aber über eine ungleich höhere vorhandene infrastrukturelle Präsenz verfügt, die es ihr unter Nutzung eines Rechtsanspruchs auf Vollausbau erlauben würde, gezielt einen „Häuserkampf“ zulasten von Wettbewerbern und des Ausbaus in der Fläche zu betreiben.

Die Diskussion um Abwendungsmöglichkeiten eines etwaigen Vollausbaurechts und um die diesbezüglichen Ausbaufristen zeigt letztlich auf, dass der Anwendungsbereich dieses Instrumentes im Ref-E tatbestandlich a priori zu weit gefasst und nicht zielgerichtet genug ausgestaltet ist: Statt den Anwendungsbereich des Vollausbaurechts auf Fälle zu begrenzen, in denen dieses wirklich von Nutzen sein und dazu beitragen kann, dass es überhaupt zu einem Glasfaserausbau, auch auf der NE4, kommt, schadet es mangels hinreichender tatbestandlicher Begrenzung potenziell massiv in Konstellationen, in denen das „Ob“ der Errichtung einer gebäudeinternen Verkabelung grundsätzlich gar nicht in Frage steht (diese aber beispielsweise erst für einen späteren Zeitpunkt als Teil einer gebäudeübergreifenden Erschließungskoooperation geplant wird). Entgegen der mit dem Vollausbaurecht und dem Ref-E intendierten Zielrichtung wird so im Ergebnis ein beschleunigter NE4-Ausbau für einzelne Gebäude zum Preis von weniger Ausbau in der Fläche erreicht.

Die keinesfalls auszuschließende, in § 144 TKG-E nicht adressierte Möglichkeit einer mehrfachen parallelen Geltendmachung des Vollausbaurechts für dasselbe Gebäude mit der Folge einer (ggf. bewusst herbeigeführten) Blockade seiner Erschließung zeigt den von vornherein zu undifferenzierten Anwendungsbereich dieses Instrumentes zusätzlich auf.

Zwingend gilt es daher, den Anwendungsbereich eines etwaigen Vollausbaurechts auf Konstellationen zu beschränken, in denen voraussichtlich nur durch einen Netzbetreiber ein Glasfaserausbau überhaupt stattfindet. (Nur) Hier kann und muss ein Vollausbaurecht wirksam sein, damit eine Glasfasererschließung bis in die Wohnungen erfolgt. In Fällen konfligierender Ausbauplanungen von mehreren Netzbetreibern (von denen im Zweifel einer jeweils die marktbeherrschende Telekom sein dürfte) und bei bestehenden Ausbauevereinbarungen mit Gebäudeeigentümern bedarf es hingegen schon grundsätzlich keines Vollausbaurechts, um das Ziel eines Glasfaserausbaus bis in die Wohnungen zu erreichen.

Erforderliche Änderungen

Sofern überhaupt an dem Instrument eines gesetzlichen Vollausbaurechts festgehalten werden sollte, bedarf es zwingender Anpassungen, um Fehlanreize und Missbrauch zu verhindern:

- Beschränkung des Geltungsbereiches auf Konstellationen, in denen der Ausbau von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig und somit der Ausbau im Gebäude fraglich ist.
- Bestehender oder verbindlich zugesicherter, kurzfristiger Gebäudeanschluss als zwingende Voraussetzung anstelle eines bloß in Aussicht gestellten Anschlusses innerhalb von 20 Monaten.
- Ausweitung der Ausbaufrist für Ausbauevereinbarungen mit Sperrwirkung auf mindestens 36 Monate, um realistische Planungs- und Bauabläufe sowie Ressourcenallokation und Bündelung von Projekten zu ermöglichen.
- Umfassender Bestandsschutz für alle vor Inkrafttreten des Gesetzes geschlossene Ausbauevereinbarungen, unabhängig vom vereinbarten Ausbauzeitpunkt.

2. Zugang zu Gebäudeverkabelungen (§ 22b TKG-E)

Auch die im Ref-E vorgeschlagenen Regelungen zum Zugang zu Gebäudeverkabelungen (NE4) müssen weiterhin erheblichen Bedenken begegnen. Zwar hat das BMDS von weitergehenden Überlegungen zu gesetzlich festgelegten Mitnutzungsansprüchen und Entgeltvorgaben aus seinem Eckpunktepapier aus 2025 Abstand genommen. Der Ref-E sieht aber dennoch eine Zugangspflicht zur NE4, unabhängig von einer konkreten Endkundennachfrage, als gesetzlichen „Default“ (§ 22b Abs. 1 TKG-E) vor. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) soll Zugangsvorgaben (Konkretisierung, Modifizierung, generelle Anordnungen oder Ausnahmen) auf Antrag festlegen können, wobei auch allgemeine, gebäudeunabhängige Anträge möglich sein sollen (§ 22b Abs. 2 TKG-E). Entgelte für die Zugangsgewährung sollen grundsätzlich kostenorientiert festgelegt werden (§ 22b Abs. 4 TKG-E).

Dabei ist schon nicht ersichtlich und wird durch das BMDS nicht dargelegt, wie die Mitnutzung der von einem Glasfasernetzbetreiber errichteten NE4 durch einen anderen Glasfasernetzbetreiber auch nur ansatzweise zu einer Steigerung der Dynamik beim Glasfaserausbau in der Fläche beitragen und auf das politische Ziel eines umfassenden Glasfaserausbaus in Deutschland einzahlen soll. Keine einzige zusätzliche Wohn- oder Gewerbeeinheit wird durch einen gesetzlich determinierten Zugangsanspruch zu vorhandener gebäudeinterner Glasfaserverkabelung erschlossen.

Keinesfalls geht es bei der Kritik an einem Zugangsanspruch zur NE4 um das Ziel einer Schaffung neuer Monopole im Glasfaserbereich zugunsten der Wettbewerbsunternehmen und die Einschränkung der Wahlfreiheit von Endkunden. Diese wird über das Open Access-Angebot aktiver Vorleistungsprodukte (Layer 2 Bitstrom) sichergestellt, die ein langjährig etabliertes Geschäftsmodell im Markt darstellen, von dem nicht zuletzt die Telekom seit langem profitiert. Sowohl wirtschaftlich als auch in Bezug auf die Wettbewerbsintensität fällt der zusätzliche Nutzen passiver Zugangsmodelle gegenüber bestehenden Open Access-Angeboten lediglich gering aus und vermag die potenziell erheblichen Folgen auf Ausbauinvestitionen keinesfalls aufzuwiegen.

Die Diskussion um eine NE4-Mitnutzung samt regulierter Entgelte unterstellt mithin bereits ein Leitbild eines physischen Zugangswettbewerbs, das so in der Praxis weitgehend weder zum Tragen kommen kann noch sollte. Denn es setzt einen ineffizienten bzw. bereits in Verdrängungsabsicht erfolgenden Doppelausbau voraus und befördert diesen, was nicht zuletzt den Interessen der betroffenen Gebäudeeigentümer und Kommunen zuwiderläuft.

Vorfestgelegte Mitnutzungsmöglichkeiten und/oder unangemessen niedrige Mitnutzungsentgelte bergen die Gefahr einer Entwertung von Investitionen nicht nur in die NE4 und wären für eine Ausbaubeschleunigung in der Fläche und die Wettbewerbsstruktur im deutschen Glasfasermarkt kontraproduktiv.

Wenig überraschend gibt es neben der marktbeherrschenden Telekom keinen anderen relevanten Glasfasernetzbetreiber im Markt, der pauschale NE4-Mitnutzungsmöglichkeiten zu regulierten Entgelten fordert. Denn damit drohen die bestehende Überbauproblematik in Mehrfamilienhäusern übertragen, ein durch Wettbewerber geleisteter Inhouse-Ausbau strategisch torpediert und Investitionsrisiken rapide erhöht zu werden. Nicht mehr Inhouse-Ausbau wäre die Folge, sondern eine zunehmende Investitionszurückhaltung beim Glasfaserausbau in Deutschland insgesamt.

Aufgrund ihrer dominanten Marktstellung, nicht nur im Endkunden-, sondern auch und gerade im Vorleistungsbereich, ist die Telekom (verstärkt durch den Wirkmechanismus sog. Commitment-Verträge) in der Lage, einen Großteil der tatsächlichen und potenziellen (Vorleistungs-)Nachfrage auf sich zu ziehen. Dies ist im Zusammenhang mit dem Zugang zu von Wettbewerbern errichteten gebäudeinternen Glasfasernetzen besonders problematisch, weil durch eine Inhaus-Mitnutzung zu Entgelten, die unterhalb der Preise für die von diesen angebotenen Open Access-Vorleistungen liegen, die Rentabilität der unter voller Übernahme des Auslastungsrisikos getätigten Glasfaser-Investitionen nicht nur in die NE4, sondern auch die NE3 weitgehend zerstört werden kann.

Besonders betroffen wären dabei Unternehmen wie OXG, die mit großem Kapitalaufwand und unternehmerischem Risiko die Infrastruktur bis in die Wohnungen ausbauen. Der Großteil – rund zwei Drittel – der derzeitigen Glasfaserinvestitionen und errichteten Anschlüsse wird von Wettbewerbern der Telekom getragen. Dieser unverzichtbare Beitrag darf nicht durch eine gesetzlich fehlgesteuerte Regulierung gefährdet werden. Unangemessene Zugangspflichten und Zugangsbedingungen für die NE4 wären mit dem Risiko erheblicher Investitionsunsicherheiten nicht nur für die Errichtung von Gebäudenetzen verbunden und würden damit gerade nicht zu einer Verstetigung und Beschleunigung des FTTH-Ausbaus führen.

Der Ausbau der NE4 kann dabei nicht losgelöst von Investitionen der Netzbetreiber in das vorgelagerte Glasfaser-Anschlussnetz betrachtet werden. Ein gesetzlich pauschal vorgegebener Anspruch auf Mitnutzung würde Investitionsanreize für den Erstausbauer auch in diese Infrastruktur in erheblichem Maße gefährden. Dieser trägt durch den eigenwirtschaftlichen Ausbau der NE4 und der vorgelagerten NE3 erhebliche Kosten und (Auslastungs-)Risiken. Wird diese Investition im Nachhinein ggf. durch eine weitreichende Öffnungspflicht und/oder unangemessene Mitnutzungsentgelte entwertet, entfällt bereits der wirtschaftliche Anreiz, solche Ausbauvorhaben überhaupt anzugehen. Die Folgen wären gerade kein Mehr an Glasfasererschließung, Wettbewerb und Anbietervielfalt, sondern Fehlanreize in Richtung eines strategischen, ineffizienten Parallelausbaus, die Verstärkung von Re-Monopolisierungstendenzen im Glasfasermarkt und insgesamt weniger Glasfasererschließung in Deutschland.

Nicht ohne Grund sieht der EU-Rechtsrahmen Vorfestlegungen in Bezug auf den Zugang zu gebäudeinternen Verkabelungen nicht vor, sondern lediglich eine mit hohen Rechtfertigungs- und Verhältnismäßigkeitshürden verbundene Möglichkeit von Zugangsanordnungen durch die Regulierungsbehörde im Einzelfall, die als ultima ratio überhaupt nur dann in Erwägung gezogen werden kann, wenn andernfalls dauerhafter Wettbewerb nicht möglich wäre.⁷

Daher verbieten sich gesetzgeberische Vorfestlegungen, wie sie das BMDS mit der „Default“-Zugangspflicht in § 22b Abs. 1 TKG-E vornehmen möchte, schon wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem EU-Rechtsrahmen.

Der Ref-E des BMDS:

- unterstellt und befördert eine ineffiziente Doppelperschließung von Gebäuden,
- negiert den zwingenden Zusammenhang zwischen Investitionen in die NE4 und die vorgelagerten Netzebenen (NE3, Transportnetz) und das Gesamtrisiko hinsichtlich Auslastung und Rentabilität, das der Erstinvestor insoweit trägt,

⁷ Art. 61 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 152 EKEK.

- privilegiert faktisch vor allem die Telekom, die
 - gezielt Doppelausbau forciert,
 - Open-Access-Angebote von Wettbewerbern nicht nachfragt,
 - den Großteil der Endkunden- und Vorleistungsnachfrage auf sich konzentriert und
 - als „Trittbrettfahrer“ auf der NE4 die Wertschöpfung zulasten der Erstinvestoren und damit des Wettbewerbs insgesamt erheblich verschieben kann, und
- ist mit dem vollharmonisierten EU-Rechtsrahmen⁸ nicht vereinbar, der auch das „Ob“ einer Zugangsverpflichtung allein der Anordnungsbefugnis und Ermessensentscheidung der Regulierungsbehörde im Einzelfall unterstellt.

Für einen so schwerwiegenden Eingriff, wie ihn eine etwaige Zugangsanordnung darstellt, kann und muss dem europäischen Rechtsrahmen entsprechend allein die BNetzA als unabhängige Regulierungsbehörde zuständig sein. Angesichts dieser Kompetenzzuweisung an die Regulierungsbehörde verbleibt kein nationaler gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Zugangs zu gebäudeinternen Verkabelungen sowie der hierfür geltenden Mitnutzungsbedingungen und Mitnutzungsentgelte.

Für die vom BMDS vorgesehene gesetzliche Vorfestlegung auf einen grundsätzlich bestehenden Anspruch auf Zugang zur gebäudeinternen Verkabelung besteht daher ebenso wenig eine Grundlage wie für die Vorgabe der Kostenorientierung des Entgeltmaßstabes.

Letzteres ist klassischerweise ein Instrument der asymmetrischen Regulierung marktmächtiger Unternehmen, soll nach den Vorstellungen des BMDS nun aber offenbar undifferenziert auf Sachverhalte einer symmetrisch vorgesehenen Zugangspflicht zu gebäudeinternen Verkabelungen angewandt werden. Dies geht nicht zuletzt schon deshalb fehl, weil den Vorgaben des EU-Rechtsrahmens gemäß die Regulierungsbehörde bei einer etwaigen Festlegung von Mitnutzungsentgelten im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung und Verhältnismäßigkeitsprüfung insbesondere die Auswirkungen auf Investitionsanreize (sowie auf die Position des marktbeherrschenden Unternehmens) zu berücksichtigen hat.⁹

Anders als in der Begründung zu § 22b Abs. 4 TKG-E vorgesehen, hat sich die BNetzA dabei keinesfalls mit der Frage auseinanderzusetzen, ob Investitionen in die vorgelagerte Netzebene im Rahmen eines Risikozuschlags überhaupt zu berücksichtigen sind. Vielmehr haben Entgelte für einen etwaigen Zugang zur Gebäudeverkabelung zwingend die Investitionen des ausbauenden Unternehmens in die vorgelagerte Netzebene einschließlich eines Aufschlags für die von ihm übernommenen Auslastungs- und Refinanzierungsrisiken zu berücksichtigen. Aufschläge, die die Investitionen nicht nur in die NE4 sondern auch die NE3 anreizen und sichern, sind wegen der möglichen erheblichen Auswirkungen einer Mitnutzungsgewährung auf die Wirtschaftlichkeit von Glasfaserinvestitionen unerlässlich. Eine Beschränkung auf die Refinanzierung der Investitionskosten nur für die NE4-Errichtung bzw. auf die reinen Zusatzkosten der Zugangsgewährung zur NE4 wäre hingegen völlig ungeeignet, um die Auswirkungen auf die Rentabilität der getätigten Ausbauinvestitionen zu kompensieren.

⁸ Art. 61 EKEK / bzw. Art. 69 DNA-E.

⁹ Vgl. Erwägungsgrund 152 Satz 3 EKEK.

Der vom BMDS mit § 22b Abs. 1 TKG-E verfolgte Ansatz einer gesetzlichen Vorprägung ist schließlich nicht nur wegen einer fehlenden Vereinbarkeit mit dem aktuellen europäischen Rechtsrahmen abzulehnen. Hinzu kommt, dass mit dem Abs. 1 ein zivilrechtlich durchsetzbarer individueller Zugangsanspruch geschaffen wird, der im Widerspruch zu einer späteren abweichenden regulierungsbehördlichen Festlegung stehen könnte. Zusätzliche Rechtsunsicherheit in Bezug auf den Vorschlag des BMDS folgt in diesem Zusammenhang daraus, dass der voraussichtlich zukünftig unmittelbar anwendbare neue EU-Rechtsrahmen (DNA) die bisherigen europarechtlichen Vorgaben tradiert und eine zwingende Unanwendbarkeit der im Ref-E vorgesehenen Regelung zur Folge hätte.

Erforderliche Änderungen

Zur Wahrung der Investitionsanreize für Erstinvestoren und zur Vermeidung einer systematischen Privilegierung marktmächtiger Nachfrager sind folgende Anpassungen notwendig:

- Europarechtskonforme Streichung der gesetzlichen Default-Zugangspflicht zugunsten lediglich bestehenden Anordnungsmöglichkeiten durch die BNetzA.
- Streichung des rein kostenbasierten Entgeltmaßstabs zugunsten einer verpflichtenden Gesamtbetrachtung der Zugangsauswirkungen auf Erstinvestitionen (sowohl in die NE4 als auch in die vorgelagerten Netzebenen) und
- insbesondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Position des marktbeherrschenden Unternehmens und auf Investitionsanreize im Einklang mit europarechtlichen Erwägungen.
- Ex-ante Erarbeitung von Leitlinien durch die BNetzA für Transparenz und Planungssicherheit.

3. Symmetrische Zugangsregulierung (§ 22a TKG-E)

Der Ref-E sieht eine Verhandlungspflicht über Netzzugang vor, wenn sich Glasfasernetze in Gebieten befinden, in denen nur ein Netz wirtschaftlich tragfähig ist. Darüber hinaus soll die BNetzA weitergehende Kompetenzen für eine etwaige Festlegung von Zugangsprodukten, -modalitäten und -entgelten erhalten, die weit über einzelfallbezogene Anordnungen hinausgehen.

Diese im Ref-E enthaltenen Regelungen sind weder erforderlich, noch besteht für sie eine Grundlage im vollharmonisierten EU-Rechtsrahmen¹⁰, der insofern abschließend und mit § 22 TKG bereits umgesetzt ist. Für ein darüber hinausgehendes, umfassendes symmetrisches Zugangsregime besteht weder eine europarechtliche Grundlage noch eine tatsächliche Notwendigkeit.

Die vorgeschlagene Regelung schafft erhebliche Investitionsunsicherheit für den wettbewerblichen Glasfaserausbau und eröffnet darüber hinaus Missbrauchspotenzial insbesondere zugunsten des marktbeherrschenden Unternehmens. Ein taktischer Verhandlungsabbruch¹¹ oder einseitig bewusst ergebnislos geführte Verhandlungen könnten

¹⁰ Vgl. Art. 61 EKEK sowie Art. 69 DNA-E.

¹¹ So etwa auch zu konstatieren in Bezug auf die den bei der BNetzA als nationaler Streitbeilegungsstelle geführten Streitbeilegungsverfahren BKBK11-25-017 bis BK11-25-020 über den Zugang zur NE4 vorausgehende Verhandlungsführung durch die Telekom.

gezielt genutzt werden, um regulatorische Zugangsanordnungen zu erreichen und die Wertschöpfung und Rentabilität von Wettbewerberinvestitionen in den Glasfaserausbau zu untergraben.

Anders als vom BMDS suggeriert, ist die noch relativ geringe Bedeutung von Open Access in Deutschland gerade nicht fehlenden branchenweiten Lösungen oder gar regulatorischen Vorgaben zuzuschreiben. Im Gegenteil: Mit Bitstrom-Vorleistungsangeboten auf Layer 2-Basis besteht ein etabliertes, marktgängiges, nachfragegerechtes, technisch wie kommerziell weitgehend standardisiertes Vorleistungsprodukt, das einen offenen Zugang zu fairen und angemessenen Bedingungen und Wahlfreiheit für Endkunden und einen effizienten Diensteanbieterwechsel gewährleistet.

Der hohe Grad an Vereinheitlichung im Bereich von Vorleistungsangeboten im Markt resultiert insbesondere daraus, dass die Telekom mit den Produkt- und Konditionengestaltungen der von ihr angebotenen Bitstromzugänge faktisch den Marktstandard vorgibt.

Der marktgetriebene Open Access zwischen Wettbewerbsunternehmen funktioniert in der Praxis gut und weist einen dementsprechend hohen Standardisierungsgrad auf. Demgegenüber verfolgt die Telekom – wie auch im Bereich des Inhaus-Ausbaus – eine entgegengesetzte Strategie. Ihre anhaltende Verweigerung des Bezugs von Vorleistungen alternativer Glasfasernetzbetreiber auf Open Access-Basis (Wholebuy) und die damit einhergehende Behinderung des wettbewerblichen Glasfaserausbaus illustriert und verstärkt fortschreitende Verzerrungen und eine kontinuierlich zunehmende Marktdominanz des ehemaligen Monopolisten, die im Telekommunikationsmarkt zu beobachten sind.¹² Diese Wholebuy-Verweigerung der Telekom ist die größte Hürde für Open Access in Deutschland und bremst Auslastung von Glasfasernetzen und die Dynamik bei deren Ausbau erheblich. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Telekom aufgrund ihrer dominanten Marktstellung auch und gerade im Vorleistungsbereich zugleich einen Großteil der tatsächlichen und potenziellen (Vorleistungs-)Nachfrage an sich bindet.

Solange die Telekom als potenziell größter Nachfrager Wholebuy-Verhandlungen und den Bezug von Open Access kategorisch ablehnt, gibt es keine Rechtfertigung dafür, ein Zugangsregime zu Lasten der Wettbewerber zu etablieren, wie es das BMDS im Ref-E mit § 22a TKG-E vorsieht.

Erforderliche Änderungen

Die Regelung des § 22a TKG-E sollte vollständig gestrichen werden. Das bestehende Instrumentarium der BNetzA (insbesondere § 22 TKG) reicht aus, um im Einzelfall – unter Wahrung des EU-Rechtsrahmens – erforderliche Zugangsverpflichtungen anzuordnen.

III. Zusammenfassung und Fazit

Der TKG-Referentenentwurf des BMDS weist erhebliche Defizite auf, die in ihrer Gesamtheit zu einer Stärkung der Marktdominanz der Telekom und zu einer Schwächung des wettbewerblich getragenen Glasfaserausbaus führen. Die Folge ist eine erhöhte Rechts-, Planungs- und Investitionsunsicherheit zulasten der Wettbewerbsunternehmen und ihrer Investoren. Es bedarf

¹² So werden über 58 Prozent der Umsätze im Festnetzmarkt von der Telekom erzielt und knapp 70 Prozent der Breitbandanschlüsse auf ihren Anschlussnetzen realisiert (vgl. VATM Marktstudie 2025, a.a.O., Abb. 8 und 9).

zwingend der vorstehend skizzierten Anpassungen, um die mit den Gesetzesänderungen verfolgte Zielrichtung einer gesteigerten Ausbaudynamik in der Fläche zu erreichen.

Düsseldorf, den 24.03.2026