Stellungnahme von Vodafone

zum Diskussionspapier des BMDS im Rahmen des NE4-Workshops

Wir danken für die intensive Diskussion im Rahmen des Workshops vom 12. Juni 2025 und erlauben uns, vor den angekündigten Eckpunkten zur Frage möglicher gesetzlicher Neuregelungen beim NE4-Ausbau und Zugang zu den Inhalten des Diskussionspapiers und des Workshops noch einmal auf besonders wichtige Punkte hinzuweisen.

Zur Erreichung eines beschleunigten Glasfaser-Ausbaus auf der NE4 ist aus unserer Sicht zentral, dass statt einseitig begünstigenden Regelungen vielmehr die bereits im Markt vorhandenen freiwilligen Marktlösungen durch wirkliche Ausbauanreize unterstützt werden sollten. Während die Telekom behauptet, der Glasfaserausbau werde dadurch gebremst, dass sie keinen einfachen bzw. schnell durchsetzbaren Zugang zu Gebäuden und Wohnungen habe und auch die Mitnutzung bereits vorhandener Glasfaser-NE4 für sie umständlich und auf dem Verhandlungswege hinderlich sei, ist aus Sicht der ausbauenden Wettbewerber das Gegenteil der Fall. Zugang zu Gebäuden und die Gestattung zur Errichtung von moderner Glasfaserinfrastruktur ist nach den Erfahrungen der Wettbewerber in aller Regel im Interesse der Gebäudeeigentümer und wird insbesondere dann auf keine Vorbehalte stoßen, wenn Vorteile und vor allem die zeitnahe Notwendigkeit des NE4-Ausbaus klar kommuniziert wird. Eine erhebliche Beschleunigung des NE4-Ausbaus würde deshalb insbesondere durch eine frühzeitige Kommunikation der Kupfernetzabschaltung der Deutschen Telekom erzielt. Sobald die Gebäudeeigentümer einen verlässlichen Fahrplan für das in ihren Gebäuden befindliche DSL-Kupfernetz erhalten, erzeugt dies für sie „automatisch“ den Anreiz, noch schneller und rechtzeitiger für eine Bereitstellung von Glasfaser-NE4 zu sorgen oder sogar selbst zu investieren.

I. Leitbild und grundsätzlicher Bedarf an gesetzlichen Regelungen

Hinsichtlich des grundsätzlichen Leitbilds für den NE4-Ausbau stimmen wir der Aussage zu, dass Glasfaserausbau und Infrastrukturwettbewerb keine Gegensätze sind, sondern gleichzeitig verfolgt werden sollten. Deshalb vermissen wir ein klares Bekenntnis zur grundsätzlichen Bedeutung des Wettbewerbs. Die überragende Bedeutung dieses Aspekts zeigt sich insbesondere in den Detailfragen des Diskussionspapiers. Die dort vorgestellten Ideen und Vorschläge können dazu führen, neue Monopole in der NE4 zu begründen und stehen dem Wettbewerbsgedanken diametral entgegen.

Ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung ist die im gesamten Diskussionspapier offenbar vertretene These - jedoch nach unserer Erfahrung nicht evidenzbasierte Auffassung- dass ein umfassender und möglichst vollständiger NE4-Ausbau mit Glasfaser lediglich dann gelingen könne, wenn dieser auch gegen den Willen der Eigentümer und Mieter durchgesetzt werden könne.

Wie im Workshop sehr deutlich geworden, wird diese Auffassung nach unserer Wahrnehmung nur von einem kleinen Teil der Marktbeteiligten vertreten. Gerade ausbauende Unternehmen unterschiedlicher Größe und Ausbauregionen (Stadt, Land) haben vielmehr deutlich gemacht, dass der NE4-Ausbau bei kooperativer Herangehensweise und klarer und rechtzeitiger Kommunikation mit Eigentümern und Wohnungswirtschaft sehr wohl flächendeckend umsetzbar ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn Bewohner oder Mieter auch tatsächlich ein Glasfaserprodukt beziehen wollen. In einigen Fällen entsteht die konkrete Nachfrage erst später und erst dann wird ein NE4-

Ausbau notwendig sein. Nach unseren Erfahrungen ist es deutlich sinnvoller, partnerschaftlich mit Eigentümern und Mietern Ausbauvorhaben zu kommunizieren, zu planen und zu entwickeln, als solche Vorhaben ohne Rücksicht auf deren Belange und womöglich sogar entgegenstehende Planungen durchzusetzen.

Natürlich wird es immer wenige Fälle geben, in denen Hauseigentümer - zumeist sind dies kleine oder private Vermieter sowie Wohnungseigentümergemeinschaften (WEG) - einer Modernisierung der NE4 zunächst ablehnend gegenüberstehen. In den vergangenen fast 40 Jahren des NE4-Ausbaus – dies gilt sowohl für HFC-Kabelkoaxialnetze, als auch in den letzten etwa 15 Jahren für Glasfasernetze – hat es dies in wenigen Fällen gegeben, sie machten und machen jedoch allenfalls einen geringen Anteil aus. Entscheidend ist dabei jedoch die Tatsache, dass nach unserer Erfahrung diesen Fällen einer Verweigerungshaltung nicht mit Gesetzen und Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren sinnvoll beizukommen ist. Vielmehr muss hier ein relevanter Anreiz gesetzt werden, der die Eigentümer von den Vorteilen (Wertsteigerung, Zukunftssicherheit etc.) überzeugt; auch klare Kommunikation, dass die NE4 Ausbaukosten durch den Netzbetreiber übernommen werden und praktische Hilfen bei der Bewältigung der mit einer Modernisierung einhergehenden Herausforderungen können hilfreich sein.

Die Präferenz für kooperative Herangehensweisen ist nicht zuletzt durch die Telekom in einem Blogbeitrag vom 10. Juni 2025 sehr gut und treffend zusammengefasst worden: *„Für einen Wechsel auf Glasfaser muss man bereit sein.“*

Auch in rechtlicher Hinsicht teilen wir die im Workshop vorgetragenen Bedenken. Insbesondere bedürfen Eingriffe in Eigentum und Wohnung einer sorgfältigen Begründung die sich auf belegbare Probleme sowie wichtige Aspekte des Gemeinwohls stützen müsste. Angesichts der überschaubaren Zahl nicht durch Kooperation zu lösender Problemfälle erscheint es mehr als zweifelhaft, dass eine hinreichende Rechtfertigung für derartige Eingriffe bestünde. Widerstand gegen solche Eingriffe ist auf dem Workshop auch deutlich artikuliert worden. Notwendig wäre dazu aus unserer Sicht zunächst eine empirische Bestandaufnahme, wie häufig und in welchen Segmenten es tatsächlich zu einer nicht überwindbaren Blockadehaltung von Eigentümern kommt und was Gründe dafür sind.

Hinzu kommt, dass eine klare gesetzliche Duldungspflicht nach § 145 TKG Abs. 1 ja ohnehin besteht. In den wenigen Fällen, in denen möglicherweise eine unbegründete Verweigerungshaltung eines Eigentümers vorliegt, stellt sich deshalb weniger die Frage einer „erweiterten“ Duldungspflicht, sondern wie diese im Einzelfall durchgesetzt werden kann. Dazu steht der zivilrechtliche Weg offen. Dieser muss zunächst einmal in einer nennenswerten Anzahl beschritten werden, um Erfahrungen hinsichtlich der Durchsetzung zu sammeln, bevor über vorschnelle Gesetzesänderungen nachgedacht wird. Dies ist jedoch bislang nach unserer Kenntnis nicht geschehen – auch nicht von der Telekom.

Die beigefügte Grafik zeigt im Übrigen sehr deutlich, dass sowohl die Homes Connected als auch die Aktivierungsquote von Anschlüssen bei ausbauenden Wettbewerbern basierend auf dem offenbar auch derzeit möglichen NE4-Ausbau deutlich besser ist, als die Aktivierungsquote der Telekom.

II. Koordinationsinstrumente

Wir unterstützen voll und ganz den Ansatz, die „bidirektionale Kommunikation“ in den Mittelpunkt der weiteren Bemühungen zu stellen. Das Diskussionspapier nennt hier zu Recht die wesentlichsten Gesichtspunkte, die eine solche Kommunikation unerlässlich machen.

Die vorgestellten Lösungsansätze können wir hingegen nur teilweise unterstützen:

1. **Muster für Gestattungsvereinbarungen** halten wir für einen zumindest in Grundzügen gangbaren Weg. Es stellt sich zwar die Herausforderung, mit einer Vielzahl unterschiedlicher und nicht pauschal zu lösenden Konstellationen umgehen zu müssen. Dennoch wäre ein möglicher Ansatz, die langjährige Erfahrung der Branche in solche Vorlagen zu überführen, ohne die notwendige Flexibilität zu verlieren. Letztlich muss jedoch klar sein, dass solche Muster allenfalls Empfehlungen für standardisierte Fallkonstellationen sein können und lediglich als Handreichungen zur Anpassung an die individuellen Bedürfnisse der Vertragsparteien dienen.

2. Einem weiteren **Gesprächsforum** stehen wir hingegen skeptisch gegenüber. Es gibt bereits heute eine Vielzahl von Foren, Plattformen und Diskussionssträngen, in denen die relevanten Beteiligten sich austauschen können. Diese können und werden sicherlich zu einer Weichenstellung für die Problemlösung führen; individuelle Konfliktfälle hingegen können solche Einrichtungen nicht lösen.

3. Hinsichtlich einer möglichen Straffung der Prozesse zur Entscheidungsfindung insbesondere im WEG-Segment herrschte bereits beim Workshop durchaus Einigkeit, dass dort Entscheidungsprozesse zu langsam und nicht immer sachgerecht sind. Aus unserer Sicht ist dies ein Handlungsfeld, auf dem Bedarf an gesetzlichen Konkretisierungen bestehen könnte; wir nehmen jedoch zur Kenntnis, dass die Federführung hierfür nicht beim BMDS liegt.

4. Auch **Unterstützungsmaterialien für Verwaltungen und Eigentümer** – ebenso auch für Mieter – halten wir für einen sinnvollen Weg, um die Bereitschaft zu Kooperation und Ausbau zu fördern. Wie bereits ausgeführt, scheitern Ausbauprojekte am häufigsten daran, dass Beteiligte mit solchen Vorhaben schlicht überfordert sind oder ihnen das Verständnis für die Vorteile eines Ausbaus fehlt.

5. Nicht zuletzt und aus unserer Sicht von überragender Bedeutung dürfte aber eine klare Kommunikation sein, ab welchem Zeitpunkt spätestens in einem definierten Gebiet die Abschaltung des Kupfernetzes geplant ist. Nur dann wird jedem Eigentümer klar, dass Handlungsbedarf unbedingt gegeben ist, auch wenn aktuell noch keine konkrete Nachfrage nach einem Glasfaserprodukt besteht. Dies bedeutet jedoch auch, dass insbesondere die Telekom es selbst in der Hand hat, die Bereitschaft bei Eigentümern für einen zeitnahen NE4 -Ausbau zu befördern. Dies hätte auch eine völlig andere Signalwirkung als mögliche als Zwang empfundene gesetzliche Regelungen „über den Kopf der Eigentümer und Wohnungswirtschaft“ hinweg.

III. Glasfaserbereitstellungsentgelt

Eine Überarbeitung des Glasfaserbereitstellungsentgelts würden wir begrüßen. Auch hier hat der Workshop deutlich gezeigt, dass dieses Instrument zwar kein Erfolgsmodell ist und dieses auch sicherlich in Zukunft nicht sein wird, grundsätzlich aber einen Beitrag leisten könnte. Kernproblem ist sicherlich, dass Mieter zu einer Umlage verpflichtet werden, ohne dass sie dafür einen Dienst (vgl. frühere TV-Umlage) bekommen oder ein Produkt nachfragen. Außerdem ist es in seiner jetzigen Form

zu kompliziert. Die hierbei diskutierten Vorschläge haben aber auch deutlich gemacht, dass mögliche Verbesserungen ebenso komplex sind, wie das jetzige Instrument und noch weiterer Diskussionsbedarf besteht. Es gibt zwar einige Stellschrauben, die zu Verbesserungen führen könnten, jedoch alle das Grundproblem der „Zwangsumlage“ nicht lösen.

Mit Interesse verfolgt haben wir jedenfalls die Diskussion darum, ob das Glasfaserbereitstellungsentgelt lediglich einen Deckungsbeitrag leisten soll oder nicht. Bislang ist es ja eher als Teilfinanzierung konzipiert. Insbesondere mit Blick auf die Diskussionen um Mitnutzungsentgelte (dazu unten) sollte dieser Aspekt nicht losgelöst von der dortigen Problematik angepasst werden.

IV. Mitnutzungsentgelte

Mitnutzungsentgelte stellen einen wesentlichen Aspekt bei der Förderung eines umfassenden Glasfaserausbaus in der NE4 dar. Die Diskussion im Workshop hat dabei vor allem gezeigt, dass Ausbaubereitschaft und -fähigkeit einander bedingen und dabei vor allem von der Investitionsschwäche bzw. der Möglichkeit zur Refinanzierung von Investitionen abhängt.

Dabei ist vor allem zu betonen, dass in der heutigen Situation das Ziel etwaiger Maßnahmen darin besteht, Investitionen in Ausbauten anzureizen, ohne den Wettbewerb auf der NE4 zu verlieren. Dafür sind mehrere Faktoren wichtig: Ernsthafte Investitionsanreize bestehen nur dann, wenn getätigte Investitionen in angemessener Zeit refinanziert werden können, ohne dass der Wettbewerb auf der NE4 (insbesondere durch Mitnutzung) diese Erwartung durch den Ausfall der Deckungsbeiträge insbesondere auch für ein vorgelagertes NE3-Netz gefährdet. Mit anderen Worten: Es muss möglich sein, die Investitionen nicht nur durch eigene Auslastung, sondern auch durch Mitnutzungsentgelte zu decken.

Abgesehen davon, dass es nicht zulässig sein dürfte, eine Mitnutzung zu nicht kostendeckenden Entgelten anzuordnen, sind rein kostenbasierte Entgelte auch nicht geeignet, sinnvolle Anreize zu setzen. Erst recht sind kostenlose Mitnutzungen – auch wenn nur einseitig gefordert – nicht geeignet, einen Ausbau zu beschleunigen. Vielmehr tragen solche kostenlosen Mitnutzungen die Gefahr in sich, zur Bildung neuer flächendeckender Monopole in der NE4 beizutragen.

Lohnen sich Investitionen nicht oder besteht auch nur die realistische Gefahr, dass sie nicht zu refinanzieren sein werden, so werden NE4-Ausbau durch Netzbetreibern oder Eigentümern unterbleiben – jedenfalls dann, wenn die Gefahr einer Mitnutzung zu regulatorisch oder gesetzlich festgelegten Konditionen erfolgt, die keine hinreichende Refinanzierung erlauben.

In diesem Zusammenhang muss jedoch ausdrücklich klargestellt werden, dass Mitnutzung – im Gegensatz zu herkömmlichem Open Access mittels aktiver (Bitstrom) oder passiver Produkte (Glasfaser-TAL) – in der Regel zunächst den Parallelausbau (bzw. „Überbau“) von Glasfasernetzen bis zu den Gebäuden voraussetzt. Deshalb wird Mitnutzung im Unterschied zu Wettbewerb basierend auf Open Access Zugangsvarianten in bundesweiter Perspektive eher die Ausnahme, denn der Regelfall sein.

Wir teilen zwar grundsätzlich die Sicht auf die Bedeutung der NE4 für den weiteren Gigabit- und Glasfaserausbau, möchten jedoch an gleicher Stelle vor übereilten Gesetzesänderungen warnen, die nach den bislang diskutierten Vorschlägen lediglich dem marktmächtigen Unternehmen helfen und

den Wettbewerb durch alternative Ausbauer eher zurückdrängen und Investitionen in die NE4 sogar schmälern werden. Die Telekom als marktmächtiges und zu Recht reguliertes Unternehmen drängt auf eine schnelle gesetzliche Reform des Zugangs zur NE4, mit dem Ziel, pauschale Vorgaben für den Zugang zu Inhaus-Netzen sowohl im Hinblick auf die Voraussetzungen als auch die Preise zu schaffen. Der Plan dahinter: das gesamte Zugangsgefüge einseitig zu ihren Gunsten zu ändern, um unter Ausnutzung ihrer Marktmacht den fairen Wettbewerb auszuhebeln und Investitionen der Wettbewerber zu entwerten.

Dies heißt aber offenkundig: Symmetrisch regulierte Zugangsbedingungen mit einheitlich festgelegten Nutzungsentgelten bevorteilen lediglich das marktbeherrschende Unternehmen und unterstützen damit den weiteren Überbau durch die Telekom. Außerdem wird dadurch auch die von der Telekom selbst verschuldete erhebliche Diskrepanz zwischen ihrem Homes Passed-Ausbau und der NE4-Erschließung (Homes Connected) ungerechtfertigt zu Lasten anderer NE4-Investoren aufgelöst.

Unter dem Strich halten wir es daher für zwingend, Investitionen durch auskömmliche (jedoch nicht prohibitive) Mitnutzungsentgelte anzureizen und so auch den Wettbewerb gegen drohende NE4-Monopole abzusichern.

Ein hilfreiches Mittel dabei kann die bereits im Workshop diskutierte Erstellung von Leitlinien für die Entgeltberechnung (durch die BNetzA) sein. Ein solches Instrument würde für deutlich mehr Rechtssicherheit sorgen, während es auf der anderen Seite genügend Freiheiten ließe, um die nicht nur lokal erheblich abweichenden Kosten eines Ausbaus zu reflektieren. Die Festlegung konkreter Entgelte hingegen – auch als Korridor – halten wir für nicht zielführend, da ihr immer das Risiko einer Unterdeckung innewohnen würde.

Demgegenüber sehen wir keinen Bedarf an einer Standardisierung von Zugangsprodukten. Hier sehen wir bereits jetzt nicht, dass verhandelter Zugang im Massenmarkt ineffizient wäre oder mögliche, in der Praxis allenfalls marginal auftretende Missbrauchsfälle ein relevantes Problem darstellen. Ohnehin dürfte ein unmittelbar auf der NE4 gewährter Zugang beinahe ausschließlich aus der Überlassung von einzelnen Fasern bestehen; für denkbare andere Zugangsprodukte fehlt es an einer sinnvollen wirtschaftlichen Basis. Zugänge auf vorgelagerten Netzebenen dürften zudem verbleibende Lücken am ehesten füllen, wenn nicht sogar den häufigsten Fall darstellen.

V. Einfacher und schneller Ausbau

Wie bereits ausgeführt, ist es in der Praxis erfahrungsgemäß möglich, durch kooperative Modelle mit dem weitaus größten Anteil von Gebäudeeigentümern eine einvernehmliche Lösung zu finden. Solche Lösungen sind dann nicht nur auf einen Vollausbau gerichtet, sondern nehmen auch angemessen Rücksicht auf konkrete Bedürfnisse der Eigentümer wie ihre eigenen Planungen bezüglich Modernisierung, Renovierung, Ausbau, Gestaltung u.ä. Dass ein gesetzliches Druckmittel hierbei eine positive Rolle spielen könnte, ist aus unserer Sicht zu bezweifeln. Eines solchen Instruments hat es in den vergangenen 40 Jahren nicht bedurft.

Sofern Eigentümer von einem NE4-Ausbau überzeugt sind, werden sie nach unserer Erfahrung ohnehin einen Vollausbau in einem Schritt bevorzugen, statt in mehreren Schritten. Die im Diskussionspapier aufgeführten Möglichkeiten entsprechen den in der Praxis anzutreffenden vertraglichen Abreden bei kooperativem Ausbau und stellen somit eher eine Selbstverständlichkeit

dar. Wenn bereits vertragliche Vereinbarungen über den NE4-Ausbau bestehen, dürfen diese nicht durch gesetzliche Regelungen ausgehebelt werden. Dies hätte eine negative Anreizwirkung auf den NE4-Ausbau und würde diesen eher verlangsamen als fördern. Auch von einer zwingenden vertraglichen Regelung eines Zugangsprodukts ist abzuraten, da dies lediglich eine weitere Institution zu den „Wächtern“ über die Zugangsmöglichkeiten hinzufügen und die Geltendmachung von Zugangsrechten noch komplexer als ohnehin schon gestalten würde.