

## STELLUNGNAHME

### zum Entwurf der Bundesregierung für ein TKG-Änderungsgesetz 2026

Berlin, 07.09.2026

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#). Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.*

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

#### Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Nachdem sich der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) bereits mit einer Stellungnahme in das Konsultationsverfahren zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) eingebracht hat, legt der VKU mit dieser Stellungnahme seine Bewertung des am 10. Juni 2026 im Bundeskabinett beschlossenen Entwurfs für ein Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen (TKG-Änderungsgesetz 2026) vor. Inhaltlich knüpft die vorliegende Stellungnahme an jener zum Referentenentwurf an.

## Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Der VKU vertritt mehr als 220 kommunale Unternehmen, die in Deutschland fest verankert sind und hier den flächendeckenden Glasfaserausbau vorantreiben. Laut dem Bericht des BMDS zum Stand des Glasfaserausbaus in Deutschland von Mai 2025 entfällt der zweitgrößte Anteil der schon bestehenden Glasfaserversorgung bundesweit auf kommunale Unternehmen. Deren Einsatz für eine zukunftsgerichtete digitale Infrastruktur stimuliert auch Ausbaumühnungen anderer Glasfaser ausbauender Unternehmen.

Kommunale Unternehmen errichten und betreiben ihre Glasfasernetze sowohl in städtischen als auch in oft weniger rentablen, ländlichen Gebieten. Dabei leben die kommunalen Unternehmen den offenen Zugang (Open Access) zu ihren Glasfasernetzen, wodurch auf diesen schon heute betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoller Wettbewerb stattfinden kann. Das Anliegen des Gesetzesvorhabens, eine stimulierende Marktdynamik beim Ausbau von Glasfaser bis in jedes Gebäude und bis in jede Wohnung zu erreichen, begründet vor diesem Hintergrund die Betroffenheit kommunaler Unternehmen.

## Positionen des VKU in Kürze

Die Bundesregierung verfolgt mit der Novellierung des TKG das vom VKU unterstützte Anliegen, den Glasfaserausbau in Deutschland weiter voranzubringen. Dabei ist die Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration zentral, weil sie einen technologischen Epochenwechsel darstellt, der nicht nur die Erfordernisse der Digitalisierung des Alltags der Menschen und des Wirtschaftslebens per se berücksichtigt, sondern auch im internationalen Kontext über die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland mitentscheidet.

Hiermit verbunden ist die Notwendigkeit wettbewerbsfreundlicher Rahmenbedingungen, die einen effizienten Glasfaserausbau in der Fläche fördern und den Verbrauchern Angebotsvielfalt verschaffen. Am besten geeignet sind dafür die Prinzipien des freien Marktes, auch wenn der Staat unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit regulierend eingreifen muss. Zu einem guten Teil gelingt dem Gesetzentwurf dieser Balanceakt. An mehreren Stellen

bittet der VKU den Gesetzgeber aber darum, nachzujustieren. Dies betrifft die folgenden Maßnahmen:

- › Die im Referentenentwurf einst enthaltene Formulierung, dass die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze ausdrücklich „als **vorrangiger Belang** in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ sollen, würde das bereits festgestellte überragende öffentliche Interesse am Telekommunikationsnetzausbau konkretisieren und mehr Rechtssicherheit bei der Auslegung vermitteln (§ 1 Absatz 1 TKG-E).
- › In Anbetracht der existierenden gesetzlichen Lösung in § 22 TKG, der die Zugangsverpflichtungen bei Hindernissen der Replizierbarkeit von Netzelementen bereits adressiert, ist der Verzicht auf die Ausweitung der **symmetrischen Zugangsregulierung von Glasfasernetzen** zu empfehlen (§§ 22a, b TKG-E). Eine stärkere Regulierung unabhängig von beträchtlicher Marktmacht gefährdet Geschäftsmodelle kommunaler Unternehmen, die marktgetrieben funktionierenden Open Access bereitstellen. Jedenfalls sind diese Geschäftsmodelle mitsamt investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen durch eine möglichst einzelfallbezogene Regulierung zu schützen. Statt gesetzlicher Maßnahmen in Bezug auf die Netzebene 3 (bis zu den Gebäuden) empfiehlt sich aber vielmehr der Abschluss eines Fairplay Agreements, in dem Marktteilnehmer diskriminierungsfreien Netzzugang vereinbaren.
- › Ein bundesweiter **Migrationsplan** des marktmächtigen Unternehmens ist für eine regelgebundene, zeitnahe und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration wichtig. Er sollte auch Informationen über die abzuschaltenden herkömmlichen Netzstrukturen beinhalten. Hierzu gehört insbesondere die Offenlegung der Topologie des Kupfernetzes einschließlich der Zuordnung der Adressen zu den jeweiligen KVz- bzw. MSANs. Entsprechendes sollte § 25 Absatz 1 Nummer 6 TKG-E klarstellen.
- › Mit der Einführung von § 34 Absatz 6 TKG-E zur Migration von herkömmlichen Infrastrukturen wird der **Wechsel von Kupfer auf Glas** in den Fokus gerückt. Dies ist in Anbetracht der Digitalisierung des Alltags und des Wirtschaftslebens konsequent. Doch anstatt der Bundesnetzagentur ein Ermessen einzuräumen, sollte die Bundesnetzagentur die weitere (Nicht-)Abschaltpraxis des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht bei ihrer Entscheidung über einen Abschaltantrag dieses Unternehmens verpflichtend berücksichtigen müssen.
- › Die **nachträgliche Feststellbarkeit eines Marktmachtmissbrauchs** durch die Bundesnetzagentur ist ein relevanter Baustein zur Eindämmung strategischen Doppelausbaus von Glasfasernetzen, der auf beträchtlicher Marktmacht beruht (§ 50 TKG-E). Ergänzend empfiehlt sich die gesetzliche Verankerung einer sanktionsbewehrten Ausbauliste mit den Glasfaserausbauvorhaben des marktmächtigen Unternehmens.

- › Die Attraktivität des **Glasfaserbereitstellungsentgelts** wird durch dessen Entbürokratisierung, durch die Einführung eines Einmalentgelts für die technische Erst-einrichtung eines Zugangs für Vorleistungsnachfrager zum gebäudeinternen Netz pro Wohn- und Gewerbeeinheit sowie durch die Verlängerung des Anwendungszeitraums des Glasfaserbereitstellungsentgelts erhöht. Zumindest sollten im Weiteren die Entgeltsätze aus dem Jahre 2021 angehoben, auf Netto- statt Bruttobeträge umgestellt und die Verlängerung des Anwendungszeitraums bis Ende 2032 ausgeweitet werden (§ 72 TKG-E).
- › Bei der Umsetzung des **Gigabit-Grundbuches** sollte aus Sicherheitsgründen auf eine dezentrale Datenspeicherung gesetzt werden (§§ 78, 79 TKG-E). Zudem sind aktuelle Aktivitäten des Bundesministeriums des Innern und für Heimat hinsichtlich gesetzlicher Neubestimmungen von Transparenzpflichten zum Schutz kritischer Infrastrukturen unbedingt zu berücksichtigen. Auch daher sollte das BMDS bei der Festlegung der Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen für das Gigabit-Grundbuch jedenfalls das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat herstellen (§ 86 TKG-E).
- › Zur Förderung des Wettbewerbs im Mobilfunk- und Festnetzbereich bedarf es einer gesetzlichen **MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung** (§ 105 TKG). Alternativ könnte auch hier ein Fairplay Agreement angestoßen werden, bei dem Mobilfunk- und Festnetzbetreiber diskriminierungsfreien Netzzugang vereinbaren.
- › Die **Nutzungsberechtigung für öffentliche Verkehrswege zur Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien** muss zum Schutze der Straßenkörper und der darunter befindlichen Versorgungsnetze wirksam an die Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der ausbauenden Unternehmen geknüpft sein. Daher ist die Neuregelung, dass die Bundesnetzagentur die Nutzungsberechtigung widerrufen soll, wenn Tatsachen vorliegen, dass die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, zu begrüßen (§ 125 TKG-E).
- › Durch die Kopplung der Verkürzung der Zustimmungsfrist für die **Genehmigungsfiktion** bei der Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien mit einer Ausweitung der Fristverlängerungsmöglichkeit dürfte ein geeigneter Kompromiss zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren gelungen sein (§ 127 TKG-E).
- › Das neu vorgesehene **Anzeigeverfahren** für die Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien in § 127a TKG-E lässt eine Beschleunigung des Glasfaserausbaus erwarten. Dabei muss der Schutz der betroffenen Straßenkörper und der darunter liegenden Versorgungsnetze gewährleistet sein. Dafür erscheint vor allem die Sicherstellung der Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens durch dessen Eintragung in einem Präqualifikationsverzeichnis opportun – alternativ zu einer etwaigen Sicherstellung durch das die Bauausführung beauftragenden Telekommunikationsunternehmens, das nach § 125 TKG

öffentliche Wege für die Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien benutzen darf.

- › Die Inanspruchnahme von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/1309, demnach Zugang zu physischen Infrastrukturen unter Verweis auf ein **Bitstrom-zugangsprodukt als tragfähige Alternative** abgelehnt werden kann, ist wichtig für Investitionen in den weiteren Glasfaserausbau (§ 141 TKG-E). Gleichwohl schließen sich Änderungserfordernisse auf der EU-Ebene an.
- › Die Nutzung der Ermächtigungen der Verordnung (EU) 2024/1309 bei der **Koordinierung von Bauarbeiten** schafft Planungssicherheit für kommunale Unternehmen und dient der Entbürokratisierung (§ 143 TKG-E).
- › Das **Recht auf Vollausbau** ist prinzipiell geeignet, um den gebäudeinternen Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern zu beschleunigen und mit dem Glasfaserausbau in der Netzebene 3 effizient zu verzahnen. Es bedarf jedoch insbesondere einer gesonderten Betrachtung von Rahmenvereinbarungen zwischen kommunalen Unternehmen und der Wohnungswirtschaft, um den flächendeckenden Glasfaserausbau am Ende nicht zu konterkarieren (§ 144 TKG-E).
- › Eine durchkonfektionierte Faser bei einer Vier-Faser-Bauweise ist für die **Errichtung gebäudeinterner Netzinfrastrukturen** angemessen. Die Möglichkeit einer Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur ist für den weiteren effizienten Glasfaserausbau aber kritisch zu bewerten (§ 145 TKG-E).
- › Zur Stärkung von **Open Access beim geförderten Glasfaserausbau** sollten dem Fördermittelgeber in eng umgrenzten Bereichen operative Prüf- und Steuerungsbefugnisse zugewiesen werden, etwa bei der standardisierten Kontrolle von Open-Access-Verträgen oder bei der Prüfung förderrechtlich relevanter Entgeltstrukturen. Eine weitergehende institutionelle oder auch vertragliche Standardisierung darf aber nicht dazu führen, dass Open Access seinerseits in eine Form überführt wird, die betriebliche Besonderheiten, technische Netzarchitekturen oder berechnete Refinanzierungsinteressen unzureichend berücksichtigt (§ 155 TKG).
- › Von der Ausweitung des Adressatenkreises von **Auskunftsverlangen der Bundesnetzagentur** in § 203 TKG-E lässt sich eine präzisere Bestimmung von Problemen des Glasfaserausbaus erwarten. Vor allem erhält die Bundesnetzagentur mehr Rechtssicherheit für den Einsatz von Auskunftsverlangen zur Bewertung des Doppelausbauproblems.

## Positionen

### Zur Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses betreffend den Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze (§ 1 TKG-E)

Gemäß des § 1 Absatz 1 Satz 2 TKG liegen die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 im **überragenden öffentlichen Interesse**. Der Referentenentwurf sah vor, dass die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien in einem zu ergänzenden Satz 3 „als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ sollen. Hierauf verzichtet der Gesetzentwurf nunmehr und beschränkt sich auf die bisher ebenfalls vorgesehene Ergänzung, dass Satz 2 in den jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht anzuwenden ist, was im Referentenentwurf in einem zu ergänzenden Satz 4 angelegt war und jetzt im Gesetzentwurf in einem zu ergänzenden Satz 3 festgelegt werden soll.

Aus juristischer Sicht sollte der im Referentenentwurf noch enthaltene zu ergänzende Satz 3 zwar zu keinem Unterschied beim Ergebnis der jeweiligen Schutzgüterabwägungen führen, als wenn diese Ergänzung unterbleibt. Wegen der bereits erfolgten Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses sind die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien schon heute als vorrangiger Belang in die jeweiligen Schutzgüterabwägungen der Genehmigungsbehörden einzubringen. Es handelt sich dabei um eine Rechtsfolge aus § 1 Absatz 1 Satz 2 TKG. Rechtssystematisch ist der Verzicht auf den im Referentenentwurf einst vorgesehenen Satz 3 daher schlüssig.

Gleichwohl dürfte der laut des Referentenentwurfs einst zu ergänzende Satz 3 einen Weg darstellen, um zu beobachtende Unsicherheiten bei der Anwendung des § 1 Absatz 1 Satz 2 TKG in den jeweiligen Schutzgüterabwägungen zu reduzieren. Im Sinne einer gesteigerten objektivierten Rechtssicherheit würde der VKU die Wiederaufnahme der einst intendierten Regelung deswegen begrüßen. Zudem lässt sich annehmen, dass bereits gesammelte Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis vor allem in Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien, die nach § 2 Satz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes terminologisch identisch „als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ sollen, einfacher auf die Genehmigungspraxis bei der Verlegung und der Änderung von Telekommunikationslinien übertragen werden können, so dass erfahrungsbezogene Synergieeffekte entstehen, die wiederum an sich die Genehmigungspraxis beschleunigen.

## **Zum Zugang zu Glasfasernetzen bei festgestellten Hindernissen der Replizierbarkeit und zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen (§§ 22a, b TKG-E)**

Deutschland braucht Open Access, um den Glasfaserausbau zügig voranzubringen und möglichst flächendeckend zu gestalten. Deshalb muss sich zuvorderst die Nachfrage nach Glasfaservorleistungsprodukten verbessern. Insbesondere auf diese Art ergibt sich **Wettbewerb auf dem Netz statt zwischen Netzen**. Hiervon profitieren Anbieter und Nachfrager von Open Access – entweder durch eine gesteigerte Wertschöpfung zugunsten zusätzlicher Ausbauinvestitionen infolge einer höheren Netzauslastung respektive durch Kapital, das anstatt für den Überbau mit einem eigenen, parallelen Glasfasernetz andersorts für ergänzende Ausbauinvestitionen eingesetzt wird. Verbraucherinnen und Verbraucher erleben zudem eine gesteigerte Angebotsvielfalt über ihren Glasfaseranschluss.

Stattdessen schafft der Gesetzentwurf für kommunale Unternehmen regulatorische Unsicherheit. So bleibt unklar, wie die in den §§ 22a und 22b TKG-E beabsichtigte **symmetrische Zugangsregulierung der Netzebene 3 (bis zu den Gebäuden) bzw. 4 (von den Kellern der Mehrfamilienhäuser bis in die Wohnungen)** am Ende ausgestaltet ist. Es lässt sich davon ausgehen, dass sich diese regulatorische Unsicherheit in Investitionsunsicherheiten übersetzt. Dies betrifft kommunale Unternehmen, weil sie Glasfasernetze häufig als Erste ausbauen und eine solche Pionierfunktion vor allem auch in weniger rentablen, ländlichen Gebieten übernehmen. Obendrein sind kommunale Unternehmen vielfach im gebäudeinternen Glasfaserausbau engagiert.

Gleichzeitig bleibt richtig, dass die **Mitnutzung eines Glasfasernetzes** ermöglicht werden muss, wenn nur ein einziges Glasfasernetz realisierbar oder tragfähig ist – und somit Hindernisse der Replizierbarkeit bestehen. Für den Fall einer ausbleibenden Einigung in solch einer Situation bietet **§ 22 TKG** jedoch schon eine Lösung. Demnach kann die Bundesnetzagentur den Betreiber eines Glasfasernetzes im konkreten Einzelfall zur Zugangsgewährung verpflichten, wenn der Nachfrager auf die Mitnutzung der Infrastruktur angewiesen ist und ein Angebot für eine tragfähige Zugangsalternative zu fairen, nichtdiskriminierenden und angemessenen Bedingungen unterbleibt. Anders als in der Gesetzesbegründung argumentiert wird, bildet eine fehlende Praxisrelevanz des § 22 TKG dabei keine hinreichende Begründung für eine symmetrische Regulierung, die in den Markt weit eingreift.

## **Zur Verhandlungspflicht über Zugang zu Glasfasernetzen bei festgestellten Hindernissen der Replizierbarkeit (§ 22a TKG-E)**

Der Gesetzentwurf hat den vorangegangenen Referentenentwurf gar insoweit verschärft, als nunmehr alle Glasfasernetzbetreiber ohne erfolgte Feststellung beträchtlicher Marktmacht und von Hindernissen der Replizierbarkeit auf Nachfrage zu Verhandlungen für einen Netzzugang an einem Punkt jenseits des ersten Konzentrations- und Verteilerpunkts,



welcher möglichst endnutzernah liegt, verpflichtet sein sollen. Einer solchen **Verhandlungspflicht** sollten gemäß des Referentenentwurfs wenigstens nur jene Unternehmen unterliegen, die ihre Glasfasernetze in Gebieten betreiben, in denen nach Feststellung der Bundesnetzagentur (1) beträchtliche und anhaltende wirtschaftliche oder physische Hindernisse für eine Replizierbarkeit von Netzelementen bestehen und (2) Verpflichtungen nach § 22b TKG-E betreffend den Zugang in Gebäuden oder bis zum ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkt sowie Verpflichtungen nach § 13 Absatz 1 TKG nicht ausreichen. Der Gesetzentwurf löst hingegen die Verhandlungspflicht von einer solch gebietsbezogenen Feststellung der Bundesnetzagentur und knüpft die Pflicht ausschließlich an die Abwesenheit von Verpflichtungen nach § 13 Absatz 1 TKG, der auf Zugangsverpflichtungen von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht rekurriert. Dies bildet einen besonders weitreichenden Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Kommunalwirtschaft, die sich insbesondere auch in Anbetracht des Wirkens eines marktmächtigen Unternehmens in einem herausfordernden Marktumfeld bewegt. Hier sieht der VKU den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

Daher setzt sich der VKU vorrangig für die **Streichung des § 22a TKG-E** ein, zumal Artikel 61 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972, die die Norm zu konkretisieren sucht, davon spricht, dass die Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde Zugangsverpflichtungen auferlegen kann, aber nicht muss. Doch wie auch schon ausgeführt, gibt es Verbesserungsbedarf bei der Implementierung von Open Access im Telekommunikationsmarkt. Deswegen regt der VKU alternativ zu einer weiterführenden gesetzlichen Ausgestaltung von Artikel 61 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 die Umsetzung des gemeinsam mit dem BREKO und BDEW veröffentlichten Vorschlags eines „**Fairplay Agreements**“ an, bei dem sich Festnetz- und Mobilfunknetzbetreiber gegenseitig Netzzugang zu diskriminierungsfreien, fairen und angemessenen Bedingungen gewähren.<sup>1</sup>

Sofern der Gesetzgeber an einer Ausweitung der symmetrischen Zugangsregulierung festhalten sollte, sieht es der VKU als notwendig an, den marktbasierten, funktionierenden Open Access bestmöglich zu erhalten. Wenigstens sollte zu diesem Zwecke § 22a TKG-E am **Vorrang von Verhandlungen zwischen dem Glasfasernetzbetreiber und dem Zugangsnachfrager** festhalten, sodass gemäß § 22a Absatz 3 TKG-E in Gebieten, in denen nach Feststellung der Bundesnetzagentur der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist und eine Verpflichtung nach § 22b TKG-E nicht ausreicht, die Bundesnetzagentur erst bei einem Nichtzustandekommen einer Zugangsvereinbarung

---

<sup>1</sup> VKU, Berlin 2026, Verbände veröffentlichen Eckpunkte für ein „Fairplay Agreement“ zur Stärkung des offenen Netzzugangs im Mobilfunk- und Festnetzbereich, online verfügbar unter: <https://www.vku.de/themen/infrastruktur-und-dienstleistungen/artikel/verbaende-veroeffentlichen-eckpunkte-fuer-ein-fairplay-agreement-zur-staerkung-des-offenen-netzzugangs-im-mobilfunk-und-festnetzbereich/> (abgerufen am 10.08.2026).



auf Antrag über die offenen Punkte entscheidet. Unbenommen bleibt aber das Problem, dass schon der in § 22a Absatz 1 TKG-E enthaltene Pflicht zur Verhandlung über Zugang zu Glasfasernetzen ein allgemeingültiger, von der Bundesnetzagentur gemäß § 22a Absatz 2 TKG-E vorgegebener Rahmen zur Zugangsproduktart, zum Zugangsort und zu den Entgeltmaßstäben zugrunde liege, der die vielfältigen Ausbaubedingungen nicht angemessen berücksichtigen könnte.

Zu einem wirksamen Verhandlungsvorrang gehört, dass die Verhandlungspflicht nicht nur für den Betreiber des Glasfasernetzes, sondern auch für den Zugangsnachfrager gilt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Zugangsnachfrager in den Gebieten, die einem Kontrahierungszwang unterliegen, gezielt auf eine Festlegung durch die Bundesnetzagentur hinwirken. Dadurch würde der marktliche Verhandlungsprozess zur Gewährung von Zugang zu Glasfasernetzen ausgehebelt. Daher wäre eine **Verhandlungspflicht des Zugangsnachfragers** in § 22a TKG-E zu ergänzen.

Des Weiteren ist die im Referentenentwurf einst vorgesehene **Befristung der Gebietsfestlegungen durch die Bundesnetzagentur**, in denen der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist und eine Verpflichtung nach § 22b TKG-E nicht ausreicht, um einem effizienten Zugangsnachfrager bei von der Bundesnetzagentur vorgegebener Art des Zugangsproduktes, vorgegebenem Zugangsort und vorgegebenen Entgeltmaßstäben die Abnahme einer wirtschaftlich tragfähigen Anzahl von Endnutzerschlüssen zu ermöglichen, in § 22a Absatz 4 TKG-E auf längstens fünf Jahre wieder aufzunehmen. Denn die Ausbaubegebenheiten sind nicht nur vielfältig, sondern über die Zeit auch veränderlich.

### **Zum Zugang zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen (§ 22b TKG-E)**

Hingegen belässt der Gesetzentwurf § 22b TKG-E mit der **teilweisen Neuregelung des Zugangs zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen** unverändert. In § 22b TKG-E werden der § 145 Absatz 2 und 3 sowie der § 149 Absatz 6 TKG aus dem Teil 8 „Wegerechte und Zugang“ (bisher: „Wegerechte und Mitnutzung“) im Teil 2 „Marktregulierung“ zusammengeführt. Dabei soll § 22b TKG-E wie bislang § 145 Absatz 2 und 3 sowie § 149 Absatz 6 TKG der Umsetzung von Artikel 61 Absatz 3 Unterabsatz 1 und Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2018/1972 dienen. Mit der jetzigen Novellierung soll sich der Zugangsanspruch (Mitnutzungsanspruch) zu physischen Infrastrukturen im Gebäude unmittelbar aus Artikel 11 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EU) 2024/1309 ergeben. Aus der Sicht des VKU ist sowohl die Verschiebung der Zugangsregelungen in den Teil 2 „Marktregulierung“ aufgrund der symmetrischen Regulierung als auch die Berücksichtigung der Verordnung (EU) 2024/1309, die als solche in

den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbar gilt, im deutschen Gesetzestext nachvollziehbar.

Doch § 22b TKG-E verschärft die europarechtlichen Vorgaben über das notwendige und für den Glasfaserausbau förderliche Maß hinaus. Dabei kritisiert der VKU vor allem, dass die Bundesnetzagentur auf einen **nicht konkret definierten „angemessenen Antrag“** hin bundesweite, einheitliche Bedingungen für den Zugang zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen festlegen können soll, was als solches bereits einen weiten Eingriff in das Marktgeschehen darstellt. Nach § 22b Absatz 1 TKG-E haben Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und Eigentümer von Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen allen zumutbaren Zugangsanträgen zu Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen in Gebäuden oder bis zum ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkt, sofern dieser außerhalb des Gebäudes liegt, stattzugeben. Dabei besteht diese Verpflichtung nur, wenn eine Replizierung dieser Netzbestandteile wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich ist. Insoweit wird lediglich Artikel 11 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EU) 2024/1309 umgesetzt. Doch gemäß § 22b Absatz 2 TKG-E soll die Bundesnetzagentur die Verpflichtung nach Absatz 1 auf angemessenen Antrag unter anderem konkretisieren und modifizieren dürfen, wobei der **Antrag „allgemein und unabhängig vom Standort eines einzelnen Gebäudes“** gestellt werden dürfte. Dabei muss der Antrag aber nicht zwingend auf eine regionale oder bundesweite respektive spezifische Zugangsgewährung abheben, um zu einer allgemeinverbindlichen Zugangsregulierung zu kommen, weil nach § 22b Absatz 3 TKG-E die Bundesnetzagentur die **Verpflichtungen „in sachlicher und persönlicher Hinsicht über den Antrag nach Absatz 2“** hinaus ausweiten könnte.

Damit ist die regulatorische Unsicherheit nahezu maximal. Glasfaser ausbauende kommunale Unternehmen haben keine Gewissheit, in welchem Fall bzw. ob sie überhaupt mit einer Zugangsregulierung rechnen müssen und wie diese aussehen würde. Dies kann Folgen für ihre Ausbauplanungen haben, da auch die Regulierungsbedingungen bei der Finanzierung von Ausbauprojekten relevant sind. **Funktionierende Geschäftsmodelle, die auf einem offenen Netzzugang, der sich notwendigerweise an den projektspezifischen Realkosten orientiert**, beruhen und in einem Miteinander von Wohnungswirtschaft und kommunalen Unternehmen gelebt werden, könnten durch schablonenhafte Regulierung infrage gestellt werden. Die Ausbaubedingungen variieren regional und bedingen vor allem eine Zusammenschau des Glasfaserausbau in den Netzebenen 3 und 4 – wenn man sich politisch die Zielsetzung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD anschaut, demzufolge das Ziel im „flächendeckenden Glasfaserausbau FTTH (bis in jede (Miet-)Wohnung)“ besteht, und wenn man berücksichtigt, dass Finanzierungen auch über einzelne Netzebenen hinweg erfolgen können. Wenn die Bundesnetzagentur die Zugangsbedingungen wenigstens nicht hinreichend angemessen gestaltet, was eine herausfordernde Aufgabe ist, müssen erstausbauende kommunale Unternehmen das Investitionsrisiko

einseitig tragen, da sie ihre Kosten nicht angemessen amortisieren können. Des Weiteren sind sie einem **Überbaurisiko** ihres in Planung, in Bau oder realisierten Glasfasernetzes in der Netzebene 3 ausgesetzt, eben weil ihre FTTH-Einnahmenkalkulation durch eine unangemessene Regulierung beeinträchtigt werden kann, die es dem Antragsteller erlaubt, im Anschluss ein doppeltes Glasfasernetz in der Netzebene 3 auszurollen. Anstatt Investitionen in den Glasfaserausbau kommunaler Unternehmen anzuregen, könnte somit das Gegenteil eintreten. Dies ist auch insofern bedenklich, als dass vom Eingehen hiesiger Investitionsrisiken am Ende auch die Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren, die mit einem Glasfaseranschluss versorgt werden, der zukunftsfähig ist.

Im Sinne eines investitionsfreundlichen Umfelds für den Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern sowie im vorgelagerten Zugangsnetz ist aus VKU-Sicht eine stärkere Anpassung von § 22b TKG-E an den Wortlaut von Artikel 61 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 notwendig. Dies bedeutet im Kern die **Streichung von Absatz 2 Satz 2 „Der Antrag nach Satz 1 kann allgemein und unabhängig vom Standort eines einzelnen Gebäudes gestellt werden.“ und von Absatz 3 Satz 3 „Die auferlegten Verpflichtungen können in sachlicher und persönlicher Hinsicht über den Antrag nach Absatz 2 hinausgehen.“** Alternativ sollten die symmetrischen Verpflichtungen für den Zugang zu gebäudeinternen Glasfaserinfrastrukturen allenfalls für überschaubare Gebiete (z. B. einzelne Straßen) ergehen dürfen. Darüber hinaus sollte die Bundesnetzagentur Leitlinien erlassen, welche Maßstäbe sie bei der Zugangsgewährung in der Netzebene 4 anlegen würde, um Rechts- und Investitionssicherheit zu schaffen.

## Zur Transparenzverpflichtung (§ 25 TKG-E)

Ein **Migrationsplan** des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, das beabsichtigt, seine herkömmliche Infrastruktur nach Maßgabe von § 34 TKG-E abzuschalten, ist notwendig, um Planungs- und Investitionssicherheit herzustellen sowie um zu überprüfen, ob der in § 34 Absatz 6 TKG-E vorgesehene Diskriminierungsfreiheit der Migration entsprochen wird. Der Migrationsplan sollte den gesamten geografischen Geschäftsbereich des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht abdecken und Informationen über die abzuschaltenden herkömmlichen Netzstrukturen einschließen. Hierzu gehört insbesondere die **Offenlegung der Topologie des Kupfernetzes einschließlich der Zuordnung der Adressen zu den jeweiligen KVz- bzw. MSANs**. Entsprechendes sollte § 25 Absatz 1 Nummer 6 TKG-E klarstellen.

Die neu hinzugefügte **Nummer 6 in Absatz 1 von § 25 TKG** steigert aus der Sicht des VKU die Rechtssicherheit, von der die Bundesnetzagentur sowie Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, deren Wettbewerber, einschließlich Vorleistungsnachfragern, und die Endkundschaft profitieren. Die vorgesehene Regelung in Nummer 6 führt explizit aus, dass **die Bundesnetzagentur Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht verpflichten**

kann, alle für die Migration von herkömmlichen Infrastrukturen benötigten Informationen zu veröffentlichen, was einen umfassenden Migrationsplan inkludiert, der eine Prognose bezüglich des Vorgehens in zeitlicher und geografischer Hinsicht sowie der gemäß § 34 Absatz 2 TKG vorzulegenden Informationen enthält. Dadurch können andere Glasfaser ausbauende Unternehmen unter Umständen ausstehende Vorbereitungsmaßnahmen in einem definierten Gebiet mit einem Zielhorizont vornehmen, um den Anforderungen an eine Migration auf deren Glasfasernetze zu entsprechen. Vorleistungsnachfrager bekommen wiederum Vorlaufzeit, um ihre Abläufe und Systeme vorzubereiten. Auf der Basis des Migrationsplanes kann außerdem eine gebietsweise öffentliche Ankündigung der Migration erfolgen, wodurch die Endnutzer eine verlässliche zeitliche Orientierung erhalten, die den für eine effiziente Migration entscheidenden freiwilligen Wechsel zu Glasfaserinternet befördert. Diese Vorteile kämen durch die vorgesehene Regelung umso stärker zum Tragen, als dass Unsicherheiten im Kreise der Betroffenen, einschließlich der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde, ausgeräumt bzw. vorgebeugt würde. Im beschriebenen Fall wären die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zukünftige Vorleistungsnachfrager. Andernfalls nehmen sie die Rolle eines Glasfaser ausbauenden Unternehmens ein. In jedem Fall besäßen auch die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eine Art Fahrplan mit dem eigenen Migrationsplan.

Die Bundesnetzagentur wäre angesichts des geltenden Rechts nach Auffassung des VKU zwar schon heute in der Lage, Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Rahmen einer Migration von herkömmlichen Infrastrukturen nach § 34 TKG zur Vorlage dieser Informationen, einschließlich eines umfassenden Migrationsplanes, zu verpflichten. Die jetzt vorgesehene Regelung bleibt jedoch im Sinne einer **Klarstellung** zu begrüßen.

## Zur Migration von herkömmlichen Infrastrukturen (§ 34 TKG-E)

Im Rahmen des geltenden Rechts ist die Bundesnetzagentur nach Ansicht des VKU bereits in der Lage, eine möglichst zeitnahe und diskriminierungsfreie Migration von herkömmlichen Infrastrukturen von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht sicherzustellen. In ihrem Entwurf für ein Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration<sup>2</sup> bezeichnet die Behörde dieses Modell, das nach Ansicht des VKU schon implementierbar ist, als „**Dritt-schutz mit Initiativrecht Telekom**“, wenngleich die Bundesnetzagentur für die Umsetzung dieses Modells erst noch ihre Ermächtigung durch eine Änderung des TKG als erforderlich erachtet, um Anträge der Telekom Deutschland GmbH (TDG) nach § 34 TKG auf Außerbetriebnahme von deren Kupfernetzinfrastruktur in Gebieten, in denen dieses Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht das Glasfasernetz, auf das migriert werden soll, selbst

<sup>2</sup> Bundesnetzagentur, Bonn 2026, Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration, online verfügbar unter: [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/\\_DL/Regulierungskonzept.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/_DL/Regulierungskonzept.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 12.08.2026).

errichtet hat, ablehnen zu dürfen, wenn die TDG nicht ebenfalls Anträge auf Abschaltung ihres Kupfernetzes für vergleichbare Ausbaugebiete von Wettbewerbern stellt.

In jedem Falle würde die vorgesehene neue Regelung in § 34 Absatz 6 TKG-E auch auf die **Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur** Rücksicht nehmen und zu **mehr Rechtssicherheit** beitragen. Dem neuen Absatz 6 zufolge stellt die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Entscheidung nach den unveränderten Absätzen 4 und 5 sicher, „dass die Interessen anderer Unternehmen, die ein Netz errichtet haben, das komplett aus Glasfaserkomponenten bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung besteht, bei der Migration von herkömmlichen Infrastrukturen durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angemessen berücksichtigt werden. Sie kann im Rahmen ihrer Entscheidung nach Absatz 5 Satz 1 insbesondere die Abschaltpraxis eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht in solchen Gebieten berücksichtigen, in denen andere Unternehmen ein Netz errichtet haben, das komplett aus Glasfaserkomponenten bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung besteht, und eine Migration zu diesem Netz zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sichergestellt ist.“ Eine derartige Fokussierung ist angesichts der fortschreitenden Digitalisierung des Alltags der Menschen und des Wirtschaftslebens konsequent. Nachbesserungsbedarf sieht der VKU dahingehend, dass aus dem **Ermessen der Bundesnetzagentur, das weitere (Nicht-)Abschaltverhalten des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht bei ihrer behördlichen Entscheidung über den Abschaltantrag zu berücksichtigen**, eine **Pflicht** wird.

Bis zur Regelung der Kupfer-Glas-Migration auf EU-Ebene im **Gesetz über digitale Netze (Digital Networks Act)**, das als Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten soll, wäre die Regelung in § 34 Absatz 6 TKG-E mit der Umsetzung der VKU-Änderungsempfehlung umso geeigneter, in der Zwischenzeit für den Fall eines Antrages der TDG eine diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration zu gewährleisten. Das **Initiativrecht** verbleibt zwar bei dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, die Bundesnetzagentur könnte jedoch ein strategisches respektive selektives (Nicht-)Abschalteverhalten durch das Unternehmen nunmehr mit einem Mehr an Rechtssicherheit verhindern.

### **Zum missbräuchlichen Verhalten eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht (§ 50 TKG-E)**

Mit der vorgesehenen Novellierung von § 50 TKG zum missbräuchlichen Verhalten eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht geht der Gesetzentwurf einen wichtigen Schritt in Richtung eines faireren Wettbewerbs im deutschen Telekommunikationsmarkt. Während die Eckpunkte des BMDS für die TKG-Novelle noch auf eine Überarbeitung des Paragraphen verzichteten, sah der spätere Referentenentwurf wie jetzt der Gesetzentwurf im hinzugefügten **Absatz 5** vor, dass die **Bundesnetzagentur einen Missbrauch beträchtlicher Marktmacht, soweit ein berechtigtes Interesse besteht, auch feststellen kann**,

**nachdem der Missbrauch beendet worden ist.** Infolge der Feststellung eines solchen Missbrauches kann die Bundesnetzagentur laut des neuen Absatzes 5 die erforderlichen **Maßnahmen anordnen, um die Folgen des Missbrauches zu beseitigen oder einen künftigen Missbrauch zu verhindern.**

Beim Glasfaserausbau gibt es **unverändert erhebliche wettbewerbliche Probleme, die aus einem strategischen Doppelausbau des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht resultieren.** Im Folgenden seien die diesbezüglichen Ausführungen der VKU-Stellungnahme zu den BMDS-Eckpunkten für die TKG-Novelle insoweit zusammengefasst, dass eine bedeutsame Anzahl kommunaler Unternehmen laut wiederkehrender VKU-Umfragen von einem angedrohten respektive tatsächlichen Überbau der TDG bzw. von dessen Tochterunternehmen GlasfaserPlus beeinträchtigt sind, obwohl die kommunalen Unternehmen auf ihren Glasfasernetzen Open Access anbieten, der es der TDG und der GlasfaserPlus erlaubt, die Glasfasernetze mitzunutzen. Diesem Befund steht der Abschlussbericht der Monitoringstelle der Bundesnetzagentur sowie des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zur Erfassung doppelter Glasfaserausbauvorhaben vom 30. Juli 2025 nicht entgegen, weil sich der Bericht lediglich außer Stande sieht, aus den ihm zugrundeliegenden Daten eine Basis für „belastbare Rückschlüsse“ für ein Gesamtbild zu formen.

Der neu hinzugefügte § 50 Absatz 5 TKG-E öffnet aus der Sicht des VKU die Tür für eine effektive Abhilfe gegen strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen. Indem die Bundesnetzagentur auch rückwirkend einen Missbrauch beträchtlicher Marktmacht feststellen kann, **erweitern sich die Handlungsmöglichkeiten der von angedrohtem bzw. tatsächlichem Überbau betroffenen Wettbewerber, die die Bundesnetzagentur auf bereits erfolgten Marktmachtmissbrauch hinweisen können.** Denn bisher hat die Bundesnetzagentur nach § 50 Absatz 3 TKG ein Missbrauchsverfahren lediglich einzuleiten, sofern der Behörde Tatsachen bekannt werden oder bekannt gemacht werden, die die Annahme eines etwaigen Missbrauches rechtfertigen, der zum betreffenden Zeitpunkt aktuell stattfindet. Denkbar ist zudem ein **abschreckender Effekt** auf marktmachbasiertem, strategischem Überbau durch die Novelle.

Die Novellierung des § 50 TKG sieht der VKU überdies in Verbindung mit der ebenfalls im Referentenentwurf vorgesehenen **Überarbeitung von § 203 Absatz 2 TKG.** Daraus resultiert die verbandsseitige Erwartung, dass die Bundesnetzagentur das Instrument des Auskunftersuchens in Übereinstimmung mit § 203 Absatz 2 TKG-E gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen einsetzt, um dessen Doppelausbau von Glasfasernetzen vertieft zu analysieren. Diese Erwartungshaltung scheint sich mit jener der Bundesregierung zu decken, da die Bundesnetzagentur laut der Begründung im Gesetzentwurf durch die Novellierung von § 203 Absatz 2 TKG „ausdrücklich die erforderlichen Befugnisse“ erhalten solle, „um Auskünfte für eine weitergehende Analyse der Marktstruktur abzufragen, die

es ihr ermöglichen, die positiven Faktoren, aber auch die Hemmnisse für einen flächendeckenden Glasfaserausbau herauszuarbeiten.“ Hierauf aufbauend könnte gegebenenfalls § 50 Absatz 5 TKG-E greifen. Aus der Sicht des VKU wäre die **Anwendung eines Auskunftersuchens** gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen in der Angelegenheit des Überbauproblems aber schon bei der Erstellung des Abschlussberichtes der Monitoringstelle möglich und sachdienlich gewesen.

Vor allem in der Zusammenschau der Novellierungen der §§ 50 und 203 TKG zeugen die Änderungen von einem **erkennbaren Willen aufseiten der Bundesregierung, das für den flächendeckenden Glasfaserausbau bedeutsame Problem des volkswirtschaftlich und – mit Blick auf die vom angedrohten bzw. tatsächlichen strategischen Doppelausbau des marktmächtigen Unternehmens beeinträchtigten Wettbewerber – betriebswirtschaftlich schädlichen Überbaus zumindest in einem übergeordneten Kontext anzugehen**. Hierfür finden die Bundesregierung und die Bundesnetzagentur die Unterstützung des VKU.

Weiterführend würde eine gesetzliche Verpflichtung des marktmächtigen Unternehmens zur Erstellung einer **sanktionsbewehrten Ausbauliste** das Überbauproblem spezifisch adressieren, weil kurzfristige Verhaltensänderungen beim Glasfaserausbau des marktmächtigen Unternehmens als Reaktion auf den Glasfaserausbau von Wettbewerbern einfacher registrierbar und in der Folge sanktionierbar wären.

Der VKU-Vorschlag für eine solche Ausbauliste sähe weiterhin wie folgt aus:

1. Das marktmächtige Unternehmen müsste seine Glasfaserausbauvorhaben mindestens zwölf Monate im Voraus der Bundesnetzagentur ankündigen. Das Ergebnis wäre eine Liste mit Ausbauvorhaben, die nicht-öffentlich ist. Erst nach Ablauf von zwölf Monaten dürfte das marktmächtige Unternehmen mit dem Glasfaserausbau in den angemeldeten Gebieten beginnen, was die öffentliche Ausbauankündigung inkludiert.
2. Sollten Ausbaumaßnahmen durch das marktbeherrschende Unternehmen in Gebieten erfolgen, die es nicht in der Ausbauliste aufgeführt hat, und konfliktieren die Ausbaumaßnahmen mit Ausbauaktivitäten eines oder mehrerer anderer Unternehmen, könnte das marktbeherrschende Unternehmen eine für das Zielgebiet gültige Ausbausperre erhalten, die mindestens 24 Monate betragen sollte.
3. Um Meldungen des marktbeherrschenden Unternehmens in der Ausbauliste „auf Vorrat“ ebenso zu vermeiden wie ein Auf-Zeit-Spielen nach Ablauf der Hinterlegungsfrist, muss regelmäßig überprüft werden, ob das Unternehmen seine in der Ausbauliste aufgeführten Ausbauprojekte auch realisiert. Dafür sollte das Unternehmen innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der zwölf Monate mit der Projektumsetzung beginnen und diese binnen 24 Monaten abschließen. Andernfalls



sollte auch an dieser Stelle eine Ausbausperre von mindestens 24 Monaten für das marktmächtige Unternehmen im Zielgebiet greifen.

### **Zum Glasfaserbereitstellungsentgelt (§ 72 TKG-E)**

Das in § 72 TKG normierte Glasfaserbereitstellungsentgelt soll den **gebäudeinternen Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern (Netzebene 4) im Sinne von Fiber to the Home (FTTH)** anreizen. Es wird zwischen dem Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, der das jeweilige Gebäude mit einer Glasfasernetzinfrastruktur erstmalig ausstattet, und dem Gebäudeeigentümer vertraglich vereinbart. Der Gebäudeeigentümer kann das Entgelt schließlich in der Rolle des Vermieters auf die Mieter als Betriebskosten im Sinne des § 2 Satz 1 Nummer 15 Buchstabe c der Betriebskostenverordnung umlegen, sofern eine Umlage im Mietvertrag enthalten ist.

Nach Ansicht des VKU könnte das Instrument des Glasfaserbereitstellungsentgeltes spürbar zu einem flächendeckenden Glasfaserausbau in der Netzebene 4 beitragen. Wie aus einer VKU-Mitgliederumfrage in der Sparte „Telekommunikation“ von Mai/Juni 2025 hervorgeht, steht dem Ausbau gebäudeinterner FTTH-Infrastruktur in Mehrfamilienhäusern mit am häufigsten entgegen, dass sich die **Kosten für den Netzbetreiber** nicht oder lediglich unzureichend amortisieren. Keines der antwortenden Unternehmen, die auf das Glasfaserbereitstellungsentgelt zurückgreifen, teilte mit, dass es in seiner bisherigen Höhe die Netzausbaukosten in der Netzebene 4 „überwiegend“ oder „vollständig“ abdeckt.

Bislang darf das Glasfaserbereitstellungsentgelt im Erhebungszeitraum je Wohneinheit höchstens 60 Euro brutto und in der Summe (**Gesamtkosten**) höchstens 540 Euro brutto betragen. Demzufolge ist der Erhebungszeitraum im Äußersten auf neun Jahre beschränkt. Die geschilderte Praxis veranlasste den VKU, die im Referentenentwurf vorgesehene Erhöhung der zulässigen Gesamtkosten zu begrüßen. Demnach sollte in § 72 Absatz 2 TKG-E die entsprechende Höchstgrenze auf 720 Euro brutto je Wohneinheit steigen. Zwar wäre der Referentenentwurf damit unterhalb des VKU-Vorschlags von 960 Euro brutto je Wohneinheit geblieben, nichtsdestotrotz hätte die geplante Erhöhung das Kostendeckungsbeitragsprinzip, dessen Ausgestaltung über die Attraktivität des Glasfaserbereitstellungsentgeltes mitentscheidet, gestärkt. Die Verlängerung des Entgelterhebungszeitraums auf zwölf Jahre hätte zudem die jährliche Umlage in Höhe von 60 Euro brutto konstant gehalten. Der Gesetzentwurf sieht hingegen keine Änderung bei den im TKG geltenden Entgeltsätzen und damit auch nicht beim Erhebungszeitraum vor. Das Festhalten an den Entgeltsätzen aus dem Jahre 2021 trägt wegen zwischenzeitlicher Steigerungen der Ausbaukosten nicht zu einer erhöhten Attraktivität des Entgelts bei. Mindestens sollte es auf 720 Euro brutto je Wohneinheit samt der Verlängerung des zulässigen Erhebungszeitraums auf zwölf Jahre, wie es noch im Referentenentwurf hieß, angehoben werden.

Erfreulich ist hingegen, dass mit dem Gesetzentwurf ein **einheitlicher maximaler Erhebungszeitraum** festgelegt werden soll. Aktuell sieht § 72 Absatz 2 TKG vor, dass das Glasfaserbereitstellungsentgelt höchstens für die Dauer von fünf Jahren erhoben wird, wobei sich dieser Zeitraum auf neun Jahre verlängern kann, wenn er zur Refinanzierung der Gesamtkosten nicht ausreicht. Überschreiten die Gesamtkosten 300 Euro brutto („aufwändige Maßnahme“), so hat der Betreiber die Gründe hierfür darzulegen. Hier legt der Gesetzentwurf den maximalen Erhebungszeitraum des Glasfaserbereitstellungsentgelts einheitlich auf neun Jahre fest und lässt die **aufwändige Maßnahme mitsamt Begründungspflicht** entfallen. Diese praxisnahe Entbürokratisierung in § 72 Absatz 2 TKG-E ist zu begrüßen.

Nachbesserungsbedarf besteht aus der Sicht des VKU wiederum weiterhin bei der Bestimmung des Glasfaserbereitstellungsentgeltes insofern, dass auf **Netto- statt Bruttobeträge** referenziert werden sollte. Durch den Verweis auf Nettokosten würde verhindert, dass neue Steuer- und Abgabensätze die Attraktivität des Entgeltes wieder mindern, die für einen zügigen flächendeckenden Glasfaserausbau in der Netzebene 4 allerdings geboten ist. Aus dem gleichen Grunde ist zudem eine **Indexierung des Entgeltes oder ein ähnlicher Mechanismus** zur Abfederung von Inflation und anderen Marktdynamiken wie steigenden Ausbauraten empfehlenswert.

Hingegen begrüßt der VKU die auch schon im Referentenentwurf enthaltene neue Regelung in § 72 Absatz 6 Satz 3 TKG-E, der zufolge der Betreiber des gebäudeinternen Glasfasernetzes, das unter Zuhilfenahme des Glasfaserbereitstellungsentgeltes finanziert wird, **für die technische Einrichtung eines Zuganges zur passiven Netzinfrastruktur sowie zu den Glasfaserkabeln am Zugangspunkt ein Entgelt in Höhe von 60 Euro netto vom Zugang begehrenden Telekommunikationsnetzbetreiber für durch diesen erstmals angeschlossene Wohn- oder Gewerbeeinheiten** verlangen darf. Die Höhe des Entgeltes hält der VKU für angemessen. Allgemein reduziert die Regelung das Investitionsrisiko des Infrastrukturbetreibers, weil dieser eine Prognose über die Anzahl der Zugangsgewährungen im Erhebungszeitraum zumindest nicht durchweg zuverlässig treffen und seinen Business Case deswegen bislang auch nicht hinreichend kalkulieren kann. Der VKU begrüßt dabei ebenso die klare Regelung in der vorgesehenen Norm, dass das Einmalentgelt pro Wohn- und Gewerbeeinheit erhoben werden darf.

Im Weiteren begrüßt der VKU, dass die **zeitliche Verlängerung des Glasfaserbereitstellungsentgelts**. So übernimmt der Gesetzentwurf die Novellierung aus dem Referentenentwurf in § 72 Absatz 7 Satz 1 TKG E, demnach die Regelungen für Glasfaserinfrastrukturen gelten sollen, die spätestens am 31. Dezember 2030 errichtet worden sind. Bisher steht an dieser Stelle das Datum 31. Dezember 2027. Durch die Änderung bekommt das Glasfaserbereitstellungsentgelt eine zweite Chance, damit es seinen spürbaren Beitrag zu einem flächendeckenden FTTH-Ausbau leistet. Aus der Sicht des VKU wäre allerdings

ebenso eine Verlängerung der Regelungen bis zum 31. Dezember 2032, wie ursprünglich in den Eckpunkten zur TKG-Novelle vorgesehen, opportun, zumal das Ziel des flächendeckenden Glasfaserausbaus bis zum Jahre 2030 in Anbetracht der den Glasfaserausbau dämpfenden Faktoren infrage steht.

### **Zu den Aufgaben der zentralen Informationsstelle des Bundes bzw. zum Gigabit-Grundbuch (§ 78 TKG-E)**

Mit der Überarbeitung von Teil 5 des TKG beabsichtigt der Gesetzentwurf wie schon der Referentenentwurf, das von der zentralen Informationsstelle (ZIS) des Bundes errichtete und geführte „Gigabit-Grundbuch“, das in der Praxis schon die in Teil 5 des TKG normierten einzelnen Informationsportale zu einem einheitlichen Informationsportal zusammenführt, gesetzlich zu verankern. Dabei soll das **Gigabit-Grundbuch als zentrale Datendrehscheibe zur Beschleunigung des Glasfaser- und Mobilfunkausbaus** dienen. Schon im Dezember 2022 hatte der Bund das Gigabit-Grundbuch gestartet und in ihm mehrere Informationsportale zum Glasfaser- und Mobilfunkausbau gebündelt. Nun sollen Informationsumfang, Informationserhebung und Informationsbereitstellung für alle Informationsportale strukturiert und übersichtlich geregelt werden, soweit dies mit Blick auf die Verordnung (EU) 2024/1309 durch den nationalen Gesetzgeber zulässig ist und effizient erscheint. Zudem soll unter Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Detailgrad der zu liefernden Informationen nach Teil 5 TKG überarbeitet und durch eine erweiterte Verordnungsermächtigung zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen spezifiziert werden. Weitere Änderungen sollen dem Bürokratieabbau sowie einer effizienteren Datennutzung dienen.

Der VKU unterstützt das Anliegen, den Glasfaser- und Mobilfunkausbau durch effiziente Informationsbereitstellung zu beschleunigen. Zugleich schreibt Artikel 4 der Verordnung (EU) 2024/1309 eine zentrale Informationsstelle in den EU-Mitgliedstaaten vor. Dabei hält der VKU eine **zentrale Anlaufstelle für Informationsnachfrager** jedoch weiterhin für die bessere Umsetzungsvariante. In diesem Zuge betont der VKU die hohe Bedeutung der vom Gigabit-Grundbuch erfassten Daten für das Funktionieren des Gemeinwesens. Dies betrifft insbesondere Infrastrukturdaten (§ 79 TKG). Der VKU unterstreicht daher die Eignetheit eines Kompromisses zwischen Zentralität und Dezentralität, der die Datenverantwortlichkeit der Betreiber kritischer Infrastrukturen stärker als bisher und als im Gesetzentwurf wahren dürfte, indem die betreffenden Datensätze möglichst bei den Betreibern selbst verbleiben. Eine solche Umsetzungsvariante ist laut des Erwägungsgrundes 29 der Verordnung (EU) 2024/1309 möglich. Die zentrale Speicherung einer Fülle von Datensätzen zur Infrastruktur in ganz Deutschland an einem einzigen Ort, dem Gigabit-Grundbuch, macht diesen Ort zu einem attraktiven Ziel für Cyberangriffe und vermutlich für Spionage und Sabotage. Das Bundesamt für Verfassungsschutz warnt vor dem Hintergrund einer verschärften Sicherheitslage wiederkehrend vor entsprechenden Angriffen

auf Kritische Infrastrukturen, explizit auch auf Informationstechnik und Telekommunikation. Dabei geht die Bedrohung sowohl von ausländischen als auch von inländischen Akteuren aus.<sup>3</sup>

Wenn der Gesetzentwurf hinsichtlich der zentralen Datenspeicherung unverändert bleibt, wäre darauf zu achten, dass die **Zuständigkeiten für die Datenverwaltung unter Bezug auf § 78 Absatz 2 TKG** nicht zerfasern. Denn mit einer Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten ließe sich eine Zunahme der Vulnerabilität des Systems infolge zunehmender Komplexität annehmen. Um einer solchen Entwicklung vorzubeugen, muss das BMDS die Aufgaben der zentralen Informationsstelle des Bundes (ZIS) künftig ausschließlich an die Bundesnetzagentur ganz oder teilweise übertragen können.

Darüber hinaus sollte das TKG im Sinne der Rechtssicherheit die **Nutzungsbestimmungen der ZIS-Informationen** festlegen, anstatt diese gemäß § 78 Absatz 4 Satz 2 TKG-E über eine Rechtsverordnung nach § 86 Satz 1 Nummer 2 TKG zu regeln. Eine möglichst weitgehende gesetzliche Präzisierung würde ebenso das Datenschutz- und Datensicherheitskonzept in § 78 Absatz 5 TKG-E benötigen. Dabei müssten sowohl die Nutzungsbestimmungen als auch das Datenschutz- und Datensicherheitskonzept hohen Sicherheitsstandards genügen, die im Rahmen einer Abwägung zwischen Transparenz und Sicherheit im Zweifel stets zugunsten der Sicherheit ausfallen.

Darüber hinaus empfiehlt sich die **Löschung von Bestandsdaten des ZIS** mit entsprechender Ergänzung von § 78 Absatz 1 TKG-E um einen entsprechenden Satz 4 (siehe Ausführungen zu § 79 TKG-E).

## **Zu den Informationen über Infrastruktur (§ 79 TKG-E)**

### **Datenlieferung zum Gigabit-Grundbuch**

Die dezentrale Datenspeicherung besitzt eine hohe Bedeutung für die Gewährleistung eines angemessen hohen Schutzniveaus für Informationen über kritische Infrastrukturen. Diesem Umstand trägt jedoch weder die bisherige Gesetzeslage noch der Gesetzentwurf Rechnung, der hier inhaltlich dem Referentenentwurf entspricht. Stattdessen setzen beide auf die zentrale Erfassung hochsensibler Informationen zu kritischen Infrastrukturen wie die geografische Lage von Netzzugangspunkten (z. B. Rechenzentren), die über den Infrastrukturatlas als einem der durch das Gigabit-Grundbuch gebündelten Geoinformationssysteme zur Einsichtnahme bereitstehen. Vor diesem Hintergrund mahnt der VKU eine **grundlegende Überarbeitung von § 79 TKG** an.

---

<sup>3</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, 2026, Verfassungsschutzbericht 2025, S. 332 f., 399, online verfügbar unter: [https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2026-06-30-verfassungsschutzbericht-2025.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2026-06-30-verfassungsschutzbericht-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (abgerufen am 13.08.2026).

Die zentrale Datenspeicherung ist das passende Instrument für Informationen, die für das Funktionieren des Gemeinwesens unkritisch sind. Ansonsten schafft sie unnötig einen zusätzlichen **neuralgischen Angriffspunkt für Cyberangriffe, Spione und Saboteure**, von denen eine sehr ernstzunehmende und wachsende Gefahr ausgeht (siehe auch die VKU-Bewertung zu § 78 TKG-E). Die Daten zu kritischer Infrastruktur werden notwendigerweise schon heute und zukünftig ohnehin dezentral bei den Eigentümern und Betreibern kritischer Infrastruktur unter strengen Sicherheitsvorkehrungen erhoben und verarbeitet. In seiner jetzigen Form trägt § 79 TKG deswegen nicht zur Steigerung der Resilienz kritischer Infrastruktur bei. Stattdessen ist dringend an das Strategiepapier „Resilienz der Telekommunikationsnetze“ der Bundesnetzagentur von August 2022 anzuknüpfen, demnach zwischen Netzbetreibern, Verbänden und Behörden Konsens besteht, dass die Resilienz der Telekommunikationsnetze in Bezug auf diverse Bedrohungsszenarien und die aktuelle geopolitische Lage weiter gestärkt werden sollte.

Eine gute Datenverfügbarkeit ist sehr wohl wichtig für einen schnellen Glasfaser- und Mobilfunkausbau in Deutschland. Dafür ist aber eine grundlegende Weiterentwicklung des Gigabit-Grundbuches, zumindest mit Blick auf den Infrastrukturatlas, zu einer bundesweiten zentralen Vermittlungsplattform für berechtigte Informationsnachfrager geboten, über die diese anlassbezogen bei den passenden Eigentümern bzw. Betreibern kritischer Infrastruktur die gewünschten Informationen abfragen können. Dadurch wäre es möglich, **Transparenz und Sicherheit** in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu setzen. An die Stelle räumlich verstandener Zentralität von Informationen als Instrument einer Verfahrensbeschleunigung muss verstärkt die bereits vorhandene sowohl resiliente als auch hochleistungsfähige Konnektivität dezentraler Speicherorte treten: Räumlich wären die Speicherorte voneinander getrennt, durch die digitale Konnektivität wären sie im Grunde Eins – dank eines weiterentwickelten Gigabit-Grundbuches. Die gleichwertige Berücksichtigung der Bedarfe kleinerer und mittlerer Eigentümer und Betreiber kritischer Infrastruktur mit den Bedarfen der größeren ist bei jeder Konzeptumsetzung zudem unerlässlich.

In Anbetracht vorgenannter Feststellungen wäre in § 79 TKG die **Übermittlungspflicht von Eigentümern und Betreibern öffentlicher Versorgungsnetze**, die über Einrichtungen verfügen, die für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen genutzt werden können, sowie die **Übermittlungspflicht von Eigentümern und Betreibern sonstiger physischer Infrastrukturen**, die für die Errichtung und Anbindung drahtloser Zugangspunkte geeignet sind und einem Zugangsanspruch nach § 154 TKG-E unterliegen, so zu ändern, dass „Informationen [insbesondere] über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser Einrichtungen“ von der Übermittlungspflicht ausgenommen sind. Dies müsste durch die Streichung des Absatzes 2 und infolgedessen auch des Absatzes 3 erfolgen. Damit bliebe nur eine Übermittlungspflicht für die Kontaktdaten der Eigentümer und Betreiber an die ZIS bestehen.

Es wäre sodann in § 79 TKG festzulegen, dass die von einem Auskunftersuchen für eine gebietsbezogene Übersicht über Einrichtungen, die für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen genutzt werden können, adressierten Eigentümer und Betreiber die „Informationen insbesondere über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser Einrichtungen“ dem Anfragenden nach Maßgabe der **Datenlieferungsbestimmungen der aufgrund des § 86 Satz 1 Nummer 1 TKG-E** erlassenen Rechtsverordnung übermitteln müssen.

### **Bereitstellung von Informationen über kritische Anlagen an Dritte**

Jedenfalls sehr kritisch ist die mögliche Bereitstellung von Informationen über kritische Anlagen an Dritte. Dieses Thema muss im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Bedrohungslage und den jüngsten Anschlägen auf das Stromnetz Berlin, das Umspannwerk bei Jänschwalde, dem Umspannwerk in Bergheim und weiteren Anschlägen auf die kritische Infrastruktur bzw. kritische Anlagen gesehen werden. Möglichst weitreichende Transparenz über die Infrastrukturen herzustellen, ist in der aktuellen politischen Situation nicht mehr angebracht. Denn über KI-gestützte Auswertungen wird die Anschlägsplanung auf die kritischen Anlagen stark vereinfacht.

Der politische Wille ist hierbei eindeutig: Informationen über kritische Anlagen sollen nicht mehr so transparent sein wie in der Vergangenheit, sondern deutlich beschränkt werden. Dies hat unter anderem Bundeskanzler Friedrich Merz deutlich gemacht, indem er Bund und Länder aufgefordert hat, zu überprüfen, wie viele Informationen künftig noch preisgegeben werden sollen.<sup>4</sup> Der Bundestag hat zudem im Rahmen des Kritis-Dachgesetzes eine Entschließung (Bundestagsdrucksache 21/3906, S. 13) gefasst, in der es unter anderem wörtlich heißt: „*Vor diesem Hintergrund sind die Transparenz- und Informationspflichten für kritische Infrastrukturen notwendigerweise zu überprüfen, anzupassen und zu beschränken.*“ Diese geänderte Sichtweise wurde bereits bei der Reform des Geheimsschutzes des § 30 VwVfG berücksichtigt und hat dort zu einer deutlichen Erweiterung des Geheimsschutzes für kritische Anlagen geführt.<sup>5</sup> Zudem arbeitet im Moment das Bundesministerium des Innern und für Heimat, Referat ZV 4 „Schutz kritischer Infrastrukturen“, an einem Artikelgesetz zur Anpassung von verschiedensten Transparenzpflichten.

Vor diesem Hintergrund schlägt der VKU vor, zumindest § 79 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 TKG-E wie folgt zu ändern:

---

<sup>4</sup> Bundesregierung, 2026, Infrastruktur in Deutschland besser schützen, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/schutz-infrastruktur-2404730>, abgerufen am (03.09.2026).

<sup>5</sup> Siehe Infrastruktur-Zukunftsgesetz, BGBl. 2026 I, Nr. 224.

*„(3) Die zentrale Informationsstelle des Bundes nimmt nach Absatz 2 erhaltene Informationen nicht in die Übersicht nach Absatz 1 Nummer 1 auf, soweit konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass*

*(...)*

*4. ~~Teile einer~~ eine Infrastruktur betroffen sind ist, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt worden sind ist und nachweislich besonders schutzbedürftig sind.“*

Eine solche Festlegung ist auch durch den nationalen Gesetzgeber möglich, weil Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/1309 weitreichende Ausnahmen für kritische Infrastrukturen ermöglichen. Im Übrigen sollte dringend der Austausch mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat gesucht werden, damit keine sich widersprechenden Gesetze erlassen werden.

#### **Bestandsdaten**

Soweit in der Vergangenheit von Infrastrukturen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt worden sind, bereits Daten an die ZIS geliefert worden sind, sollten diese gelöscht werden. Stattdessen sieht § 78 Absatz 1 Satz 3 TKG-E vor, dass Informationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben wurden, von der ZIS im Gigabit-Grundbuch bereitzustellen sind. Auch diese Regelung sollte zum Schutz kritischer Infrastrukturen angepasst werden. § 78 Absatz 1 Satz 3 TKG-E sollte deshalb durch folgenden Satz 4 ergänzt werden:

*„Informationen im Sinne von Satz 2, die bei Infrastrukturen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt worden sind, vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben wurden, sind von Satz 3 ausgenommen und werden von der zentralen Informationsstelle gelöscht.“*

#### **Zur Verordnungsermächtigung (§ 86 TKG-E)**

Die Schaffung einer **zentralen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen** ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese hilft, die Umsetzung der Meldepflichten an die ZIS klar zu strukturieren und dergestalt Mehrfachmeldungen zu vermeiden.

In Anbetracht der Betroffenheit kritischer Anlagen und der sich weiter verschärfenden sicherheitspolitischen Lage (siehe VKU-Ausführungen zu §§ 78 und 79 TKG-E) ist es geboten, dass das BMDS bei der Festlegung der Einzelheiten der Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen das **Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und**



**Energie (BMWE) sowie mit dem Bundesministerium des Innern** herstellt. Dies sollte zusätzlich zum Zustimmungserfordernis des Bundesrates gelten. Der Gesetzentwurf sieht wie schon der Referentenentwurf dagegen vor, dass das bislang erforderliche Einvernehmen mit dem BMWE gestrichen wird, wenngleich das Zustimmungserfordernis des Bundesrates erhalten bliebe. Kritische Anlagen sind für das Funktionieren des Gemeinwesens essenziell und die ZIS daher auch ein attraktives Ziel für Aggressoren aus dem In- und Ausland. Es gilt, das prinzipiell berechnigte Interesse an der Transparenz von Informationen für den Glasfaser- und Mobilfunkausbau aus sicherheitspolitischer Perspektive im Rahmen der Verordnungsermächtigung des BMDS umfassender zu beleuchten.

### **Zur Förderung des Wettbewerbs (§ 105 TKG-E)**

Eine Überarbeitung von § 105 TKG sieht der Gesetzentwurf zur **Förderung des Wettbewerbs bei Frequenzvergaben** weiterhin nicht vor. Dabei zeigen Erfahrungen kommunaler Unternehmen, dass die etablierten Mobilfunknetzbetreiber faktisch keinen Zugang zu modernen, vollwertigen 5G-Mobilfunkvorleistungen gewähren. Diese würden es Glasfaser ausbauenden Unternehmen erlauben, Bündelprodukte, die aus einem Glasfaser- und 5G-Mobilfunkprodukt bestehen, am Markt anzubieten, die dieselbe Attraktivität wie die Bündelprodukte der durchweg auch im Glasfaserausbau tätigen Mobilfunknetzbetreiber aufweisen. Derzeit sind beim Einkauf von 5G-Mobilfunkvorleistungen technische Abstriche zum Beispiel bei der tatsächlichen Geschwindigkeit des Datenverkehrs hinzunehmen.

Um den fairen Wettbewerb beim Glasfaserausbau zu stärken, setzt sich der VKU deshalb für eine **MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung** in § 105 TKG ein. So müssten die Mobilfunknetzbetreiber im Rahmen von Frequenzzuteilungsverfahren dazu verpflichtet werden, geeigneten Nachfragern diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Mobilfunkvorleistungen zu gewähren. Diskriminierungsfreiheit bedeutet, dass die Nachfrager gegenüber dem Eigenvertrieb der Mobilfunknetzbetreiber nicht schlechter gestellt werden.

Eine Alternative zu einer MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung könnte aus VKU-Sicht das **Fairplay Agreement** darstellen, das der Verband zusammen mit dem BREKO und BDEW vorschlägt und bei dem Mobilfunk- und Festnetzanbieter gegenseitigen, diskriminierungsfreien Netzzugang vereinbaren. Konkret geht es beim Agreement darum, dass sich die Festnetzanbieter

1. sich selbst ein **Verhandlungsgebot** auferlegen, welches sie zu Verhandlungen mit geeigneten Nachfragern über faire und angemessene Konditionen eines **Layer-2- oder Layer-3-Bitstromzugangs** sowie von **Glasfaseranbindungen für Mobilfunkbasisstationen** verpflichtet,

2. diese Leistungen **diskriminierungsfrei** anbieten, wobei eine **technische und ökonomische Nachbildbarkeit auch unter Einschluss des eigenen Vertriebes** (sofern vorhanden) und **anderen Vorleistungsnachfragern** zu gewährleisten ist,
3. auf **ordentliche Kündigungsrechte und kurze Kündigungsfristen** ohne berechtigten Sachgrund **verzichten**, um Sanktions- und Vergeltungskündigungen auszuschließen,
4. den Nachfragern den **Weiterverkauf der Vorleistung zu erlauben, sofern er der Wettbewerbsförderung dient**, und
5. sich verpflichten, dass die eigenen Anschlüsse über die **standardisierte S/PRI-Schnittstelle** direkt bzw. über eine **geeignete Prozessplattform** erreichbar sind.

Das Angebot unterstellt, dass sich auch die **Mobilfunknetzbetreiber** in Deutschland gegenüber der Bundesnetzagentur zu entsprechenden verbindlichen Zusagen zugunsten von Diensteanbietern und virtuellen Mobilfunknetzbetreibern (Mobile Virtual Network Operators, MVNOs) verpflichten. Dabei handelt es sich um einen **Mindeststandard**. Jedes an dieser Selbstverpflichtung teilnehmende Unternehmen könnte weiterhin darüber hinausgehende Leistungen (zum Beispiel weitere Glasfaseranbindungen, Glasfaser-TAL und Leerrohrzugänge) anbieten.

## **Zur Berechtigung zur Nutzung öffentlicher Wege und ihre Übertragung (§ 125 TKG-E)**

Laut dem § 125 Absatz 1 Satz 1 TKG ist der Bund befugt, Verkehrswege für die öffentlichen Zwecken dienenden Telekommunikationslinien unentgeltlich zu benutzen, soweit dadurch nicht der Widmungszweck der Verkehrswege dauernd beschränkt wird. Seine **Nutzungsberechtigung für öffentliche Verkehrswege** überträgt der Bund nach Absatz 2 durch die Bundesnetzagentur auf Antrag an die Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze oder öffentlichen Zwecken dienender Telekommunikationslinien. In dem Antrag ist das Gebiet zu bezeichnen, für das die Nutzungsberechtigung übertragen werden soll. Gemäß Absatz 3 überträgt die Bundesnetzagentur die Nutzungsberechtigung, wenn der Antragsteller nachweislich fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig ist, Telekommunikationslinien zu errichten und die Nutzungsberechtigung mit den Regulierungszielen nach § 2 TKG vereinbar ist. Die Nutzungsberechtigung erteilt die Bundesnetzagentur für die Dauer der öffentlichen Tätigkeit.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass in § 125 Absatz 3 ein Satz 4 ergänzt wird, demzufolge die Bundesnetzagentur die **Nutzungsberechtigung teilweise oder ganz widerrufen** soll, wenn Tatsachen dafür vorliegen, dass der Nutzungsberechtigte nicht mehr fachkundig, zuverlässig oder leistungsfähig ist. Dies gilt laut der Gesetzesbegründung auch dann, wenn die vom Nutzungsberechtigten eingesetzten Nachunternehmer (z. B. Tiefbauunternehmen) nicht mehr zuverlässig, fachkundig oder leistungsfähig sind. Der

Nutzungsberechtigte habe insoweit für das Verhalten seiner eingesetzten Nachunternehmer einzustehen. In einem ebenfalls neuen Satz 5 wird festgehalten, dass § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes davon unberührt bleibt, der den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes regelt. Der VKU begrüßt diese Novellierung von § 125 TKG, weil sie einen wichtigen Baustein zur Absicherung der Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens im neu vorgesehenen Anzeigeverfahren zur Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien gemäß § 127a TKG-E darstellt. Darüber hinaus wird die Zuverlässigkeit des Verfahrens zur Übertragung der Nutzungsberechtigung für öffentliche Wege per se gestärkt.

### **Zur Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien (§ 127 TKG-E)**

Eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens der wegerechtlichen Zustimmung darf weder zulasten der **Substanz der betroffenen Straßenkörper** noch der darunter liegenden öffentlichen Versorgungsnetze gehen. Auch darf sich deren **Erreichbarkeit durch den Telekommunikationsnetzausbau** nicht verschlechtern, damit die betreffenden Versorger unter anderem im Notfall angemessen agieren können.

Für die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien bleibt die schriftliche oder elektronische Zustimmung des Trägers der Wegebaulast erforderlich (§ 127 Absatz 1 TKG). Laut dem Gesetzentwurf gilt die Zustimmung künftig nach Ablauf einer Frist von zwei statt bisher drei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrages als erteilt (§ 127 Absatz 3 Satz 2 TKG-E). Diese Zustimmungsfrist für die **Genehmigungsfiktion** beginnt jedoch, wie bereits im TKG niedergeschrieben, nicht, wenn der Antrag unvollständig ist. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der zuständige Wegebaulastträger die Unvollständigkeit des Antrages innerhalb von drei Wochen statt gemäß des TKGs eines Monats nach Eingang des Antrages dem Antragsteller mitteilen muss (§ 127 Absatz 3 Satz 3 TKG-E). Die Verkürzung auf drei Wochen erscheint weiterhin angemessen, auch wenn der Referentenentwurf noch eine Halbierung der geltenden Frist auf zwei Wochen vorsah. Die Zustimmungsfrist kann laut dem Gesetzentwurf weiterhin um zwei Monate statt gemäß dem TKG um einen Monat verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist (§ 127 Absatz 3 Satz 5 TKG-E). Gegenüber dem TKG neu hinzukommen soll unverändert, dass nach Ablauf der Zustimmungsfrist für die Genehmigungsfiktion der Wegebaulastträger dem Antragsteller spätestens innerhalb einer Woche nach Aufforderung durch den Antragsteller den Eintritt der Fiktion schriftlich oder elektronisch mitteilen muss (§ 127 Absatz 3 Satz 6 TKG-E).

Indem der Gesetzentwurf die Verkürzung der Zustimmungsfrist um einen auf zwei Monate mit der Möglichkeit der Verlängerung der Zustimmungsfrist um einen auf zwei Monate im Rechtsetzungsverfahren verbindet, scheint der Bundesregierung – auch unter

Berücksichtigung der Verkürzung der nunmehr vorgesehenen dreiwöchigen Frist für die Mitteilung der Unvollständigkeit des Antrages – ein **geeigneter Kompromiss** gelungen zu sein. Denn damit entspräche die Novellierung einerseits dem Wunsch Glasfaser ausbauender Unternehmen nach schnelleren Genehmigungsverfahren und andererseits augenscheinlich der Wahrung der erforderlichen Qualität der Genehmigungspraxis für einen nachhaltig erfolgreichen Glasfaserausbau. Die Möglichkeit des Antragstellers, beim Wegebausträger nach Eintritt der Genehmigungsfiktion eine Bestätigung eben dieser verpflichtend beantragen zu können, zahlt auf die Rechtsklarheit für alle Beteiligten ein, wenngleich sich dadurch nichts am Sachverhalt der Genehmigungsfiktion ändert.

### **Zur Anzeige zur Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien (§ 127a TKG-E)**

Gemäß Gesetzentwurf führt der neue § 127a TKG-E im Rahmen der Verlegung bzw. Änderung von Telekommunikationslinien ein **Anzeigeverfahren** für Baumaßnahmen ein, die längstens sechs Monate dauern. Dies sieht Absatz 1 vor, der überdies festlegt, dass die Anzeige mindestens einen Monat vor dem Beginn der Baumaßnahme beim Wegebausträger eingehen und die Bauausführung durch ein in der Anzeige zu benennendes „fachkundiges und zuverlässiges Unternehmen“ erfolgen muss, wobei von den Baumaßnahmen weder Ingenieurbauwerke noch die Straßenausstattung oder Wasserstraßen betroffen sein dürfen und keine Verlegung oberirdischer Leitungen erfolgen darf. Es wird ergänzt, dass der Wegebausträger dem Anzeigenden innerhalb eines Monats nach Zugang der Anzeige deren Eingang und Vollständigkeit zu bestätigen hat und im Falle eines Nichtvorliegens der obigen Voraussetzungen die Bauausführung innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige untersagen kann, was ebenfalls bei offensichtlichen und schwerwiegenden Mängeln der gegenständlichen Planung möglich sein soll. Abgesehen vom Begriff der Wasserstraßen ergänzt der Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf somit die Bestätigung der Vollständigkeit durch den Wegebausträger, was im Sinne der Rechtsklarheit zu unterstützen ist.

Der VKU begrüßt die Einführung des Anzeigeverfahrens, weil damit eine Beschleunigung des Glasfaserausbaus und eine gleichzeitige Entlastung der Genehmigungsbehörden verknüpft sein dürfte. Dabei erscheinen die Bedingungen für die Zulässigkeit des Anzeigeverfahrens angemessen. Besonderen Wert legt der VKU in diesem Zusammenhang auf die **Sicherstellung der Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens**. Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren darf nicht zulasten der Substanz der betroffenen Straßenkörper und der darunter liegenden Versorgungsnetze gehen. Dafür hatte der Referentenentwurf in Absatz 3 bereits eine grundsätzlich geeignete Lösung gefunden, indem für den Nachweis der Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens drei aktuelle Bescheinigungen von einem oder mehreren Wegebausträgern genügen, denen zufolge das Unternehmen bauliche Maßnahmen zur Verlegung

öffentlicher Versorgungsnetze fachkundig und zuverlässig ausgeführt hat. Nach Absatz 4 konnte der Wegebausträger zudem seine Bescheinigung bei schlechter Bauausführung zurücknehmen.

Als ebenso wirksam, aber unbürokratischer als die Regelung im Referentenentwurf erachtet der VKU die im Gesetzentwurf in Absatz 3 Satz 1 vorgesehene Bestimmung, der zufolge für den Nachweis der Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens **„die Eintragung in einem allgemein zugänglichen und in der Praxis anerkannten Verzeichnis, in dem fachkundige und zuverlässige Unternehmen für den Leitungstiefbau geführt werden“**, genügt. Diesbezüglich verweist die Gesetzesbegründung insbesondere auf das entsprechende Verzeichnis des Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V. Das Präqualifikationsverzeichnis („PQ Liste“) des Vereins ist insofern geeignet, als die Eintragung in ihm gemäß § 6b Absatz 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A, (VOB/A) ausdrücklich als Möglichkeit akzeptiert wird, um die Fachkunde, Zuverlässigkeit und auch die Leistungsfähigkeit eines Bauunternehmens in Verfahren zur Vergabe von Bauleistungen durch öffentliche Auftraggeber nachzuweisen. Solche Vergabeverfahren scheinen für das Anzeigeverfahren ein geeigneter Vergleichsmaßstab zu sein, da sie gleichfalls ein besonderes Vertrauen in die bauausführenden Unternehmen bedingen, was die ordnungsgemäße und termingerechte Durchführung der Arbeiten anbelangt. Daran anknüpfend lässt sich auf die Internetseite des Vereins verweisen, der zufolge eine „wesentliche Voraussetzung für die Eintragung in die Liste der präqualifizierten Unternehmen (...) u. a. das Beibringen von Referenzen in einer standardisierten Form, die seitens der jeweiligen Referenzgeber unterzeichnet sein müssen“<sup>6</sup>, ist. Insofern greift der Gesetzentwurf ebenso die Bescheinigungsregelung des Referentenentwurfes in abgewandelter Form auf.

Des Weiteren eröffnet der Gesetzentwurf in Absatz 3 Satz 2, wie bereits der Referentenentwurf, ähnlich dem § 6b Absatz 2 VOB/A dem jeweiligen Wegebausträger, **alternative Nachweise für Fachkunde und Zuverlässigkeit des bauausführenden Unternehmens** zu akzeptieren. Aufgrund dessen sei laut der Gesetzesbegründung beispielsweise denkbar, dass der Wegebausträger bei besonderen Qualifizierungen des bauausführenden Unternehmens von der Vorlage der in Satz 1 beschriebenen Bescheinigungen absieht. Nach der Lesart des VKU könnten so auch die bei anderen Unternehmen die Bauausführung beauftragenden Telekommunikationsunternehmen, die eine Nutzungsberechtigung des Bundes für öffentliche Wege gemäß § 125 TKG über die Bundesnetzagentur übertragen bekommen haben, die Fachkunde und Zuverlässigkeit des Bauunternehmens sicherstellen. Dies ist insofern konsistent, als schon heute Nutzungsberechtigte gemäß § 125 TKG für das Verhalten der von ihnen eingesetzten Tiefbauunternehmen einstehen,

---

<sup>6</sup> Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V., 2026, Informationen für Referenzgeber, online verfügbar unter: <https://www.pq-verein.de/pq-liste/informationen-fuer-referenzgeber> (abgerufen am 21.08.2026).

weshalb die Nutzungsberechtigten technische und kaufmännische Informationen bei Tiefbauunternehmen vor deren Beauftragung einholen. Auch wenn sich dieses Vorgehen in der Praxis partiell als unzuverlässig erwiesen hat, hat es sich vielfach ebenso bewährt. Zudem stärkt die Ergänzung von Satz 4 in § 125 Absatz 3 TKG gemäß des Gesetzentwurfes die Zuverlässigkeit der mittelbaren Sicherstellung einer angemessenen Bauausführung, indem die Bundesnetzagentur künftig die Nutzungsberechtigung teilweise oder ganz widerrufen soll, wenn Tatsachen dafür vorliegen, dass der Nutzungsberechtigte nicht mehr fachkundig, zuverlässig oder auch leistungsfähig ist. Eine solche Ergänzung erscheint sinnvoll, weil die Hürden für einen Entzug der Nutzungsberechtigung unter anderem wegen der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit und der komplexen Rechtslage im Falle einer Beauftragung mit der Bauausführung hoch sind. Weiterführend könnten Mustervorlagen hinsichtlich der Einholung technischer und kaufmännischer Informationen zu einer qualitätssichernden Standardisierung beitragen. Referenzen anderer beauftragender Unternehmen für vergleichbare Baumaßnahmen, die Abfrage der Einhaltung spezifischer gesetzlicher Vorgaben und die Eintragung in die Handwerksrolle stützen Fachkunde und Zuverlässigkeit wiederum schon heute.

Den bedeutsamsten Beitrag zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erwartet der VKU aber weiterhin von einer **Digitalisierung der Antrags- und Genehmigungsverfahren** durch die bundesweite Umsetzung und stete Weiterentwicklung des federführend von den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz entwickelten Breitbandportals. Rückmeldungen kommunaler Unternehmen zu ihren Erfahrungen mit dem Breitbandportal fallen positiv aus. Dieses gestaltet die Zustimmung zur Leitungslegung in öffentlichen Wegen effizienter als andernorts, da Unternehmen und Behörden auf einen standardisierten, medienbruchfreien und volldigitalisierten Prozess der Beantragung und Genehmigung zurückgreifen können. Der Verband begrüßt und unterstützt Bemühungen des BMDS, die Nachnutzung des Breitbandportals durch andere Länder mindestens dadurch zu fördern, dass weiterhin finanzielle Anreize gesetzt und fachliche Unterstützung angeboten werden.

### **Zur Ablehnung des Zugangs zu physischen Infrastrukturen (§ 141 TKG-E)**

Durch die Novellierung von § 141 TKG macht die Bundesregierung von der Regelungskompetenz für Mitgliedstaaten, die wie die Bundesrepublik Deutschland dieselbe oder eine gleichwertige Verweigerungsmöglichkeit am 11. Mai 2024 besaßen, Gebrauch, dass Netzbetreiber und öffentliche Stellen, die Eigentümer physischer Infrastrukturen sind oder diese kontrollieren, den Zugang zu bestimmten physischen Infrastrukturen verweigern können, wenn vom selben Netzbetreiber oder derselben öffentlichen Stelle tragfähige Alternativen für den diskriminierungsfreien offenen aktiven Zugang zu VHC-Netzen auf der Vorleistungsebene bereitgestellt werden, wie es in **Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/1309** heißt. Dabei sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Zum einen

müssen die tragfähigen Alternativen zu fairen und angemessenen Bedingungen, einschließlich des Preises, angeboten werden und zum anderen muss das Aufbauprojekt des antragstellenden Betreibers das gleiche Abdeckungsgebiet betreffen und es gibt in dem Abdeckungsgebiet auch kein anderes Glasfasernetz für den Anschluss an Räume von Endnutzern.

Die Entscheidung der Bundesregierung, von der **Möglichkeit der Bundesrepublik Deutschland, unter Bezug auf Artikel 3 Absatz 6 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1309 eine Regelung zu etablieren, die auch in Zukunft eine Möglichkeit schafft, Zugang zu physischen Infrastrukturen unter Verweis auf eine bestehende tragfähige Alternative in Gestalt eines offenen aktiven Zugangs zu VHC-Netzen auf der Vorleistungsebene zu verweigern**, begrüßt der VKU ausdrücklich. In Deutschland war dies mit § 141 Absatz 2 Nummer 6 TKG der Fall. Eine solche Regelung trug und trägt den Marktbegebenheiten in Deutschland Rechnung. Mit der Umsetzung von Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/1309 kommt die Bundesregierung der Notwendigkeit nach, Investitionen in den flächendeckenden Glasfaserausbau vor allem im ländlichen Raum in einem wettbewerblich fairen Rahmen weiter zu ermöglichen. Denn kommunale Unternehmen, die Glasfasernetze errichten und betreiben, planen oft mit einem Open-Access-Angebot, das einen Bitstromzugang kennt.

Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/1309 schränkt das Zugangsverweigerungsrecht auf der Basis eines Bitstromzugangsangebotes aber unter anderem ein, indem die tragfähigen Alternativen für den aktiven Zugang auf der Vorleistungsebene zum einen vom selben Netzbetreiber oder derselben öffentlichen Stelle bereitgestellt werden müssen und zum anderen das „gleiche Abdeckungsgebiet“ aufzuweisen haben wie das Ausbauprojekt des antragstellenden Betreibers. Hinsichtlich beider Einschränkungen des Zugangsverweigerungsrechts besteht auf der EU-Ebene Nachbesserungsbedarf.

Denn in vielen Konzernstrukturen werden Ausbau und Betrieb der passiven Infrastruktur von einem anderen Konzernunternehmen getätigt als beispielsweise der Vertrieb aktiver Vorleistungsprodukte. In einem solchen Fall bietet der Netzbetreiber selbst keine tragfähigen Alternativen im Sinne der Verordnung (EU) 2024/1309 an, da der Vertrieb eben von einem anderen Unternehmen vorgenommen wird. Deshalb kann nach der Verordnung (EU) 2024/1309 hier Zugang zur passiven Infrastruktur gefordert werden, obwohl es ein aktives Vorleistungsprodukt auf dem Netz gibt. Die Verordnung (EU) 2024/1309 sollte angesichts dessen in Artikel 3 Absatz 6 dahingehend geändert werden, dass auch **Vorleistungen anderer Anbieter als tragfähige Alternativen** gelten können.

Überdies ist unklar, was genau unter einem „gleichen Abdeckungsgebiet“ zu verstehen ist. Eine identische Netzabdeckung in einem größeren Gebiet mit denselben versorgten Adressen dürfte in vielen Fällen eine unverhältnismäßige Einschränkung des



Zugangsverweigerungsrechtes darstellen, zumal dann beispielsweise auch noch zu klären wäre, was unter versorgten Adressen, also Homes passed oder Homes connected, zu verstehen ist. Mindestens ist eine **Klarstellung des Begriffes des „gleichen Abdeckungsgebietes“** in der Verordnung (EU) 2024/1309 erforderlich, vielmehr noch seine **Abschaffung**. Letzteres wäre einfacher und würde am besten auf das Ziel der Rechtssicherheit einzahlen.

### **Zur Koordinierung von Bauarbeiten (§ 143 TKG-E)**

Gemäß des überarbeiteten Absatzes 2 in § 143 TKG-E kann ein Antrag auf Koordinierung von Bauarbeiten von einem Unternehmen, das sich im Eigentum oder unter der Kontrolle öffentlicher Stellen befindet und öffentliche elektronische Kommunikationsnetze bereitstellt oder für deren Bereitstellung zugelassen ist, als unzumutbar abgelehnt werden, wenn die Bauarbeiten zum Aufbau von VHC-Netzen beitragen, sofern sich diese VHC-Netze in ländlichen oder abgelegenen Gebieten und im Eigentum oder unter der Kontrolle öffentlicher Stellen befinden und ausschließlich auf Vorleistungsebene betrieben werden. Hiermit macht die Bundesregierung von der Möglichkeit Gebrauch, **Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1309** in nationales Recht umzusetzen.

Der VKU begrüßt die Anwendung von Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1309. Grundsätzlich erhalten im ländlichen Raum ausbauende kommunale Unternehmen damit mehr **Planungssicherheit**. Dies vermag perspektivisch eine bessere Erschließung des ländlichen Raums mit Glasfaserinfrastruktur bedeuten. Obendrein würde Open Access im Markt gestärkt.

Zusätzlich sieht die Novellierung des § 143 TKG in Absatz 3 vor, dass **Bauarbeiten, deren anfänglich geplante Dauer acht Wochen nicht überschreitet**, von der Verpflichtung zur Koordinierung gemäß des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1309 ausgenommen sind. Dies gilt auch, soweit von dem Antrag Teile einer kritischen Anlage, insbesondere deren Informationstechnik, betroffen sind, die nachweislich besonders schutzbedürftig sind oder der zur Koordinierung Verpflichtete zur Koordinierung der Bauarbeiten unverhältnismäßige Maßnahmen ergreifen müsste, um die ihm durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes auferlegten Schutzpflichten zu erfüllen. Die hiermit stattfindende Inanspruchnahme der Ermächtigung der Mitgliedstaaten in Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2024/1309 wird vom VKU unterstützt. Bereits nach § 143 Absatz 3 Nummer 3 TKG hat eine Koordinierung von mindestens teilweise mit öffentlichen Mitteln finanzierten Bauarbeiten erst zu erfolgen, wenn für deren Umsetzung anfänglich mindestens acht Wochen geplant sind. Im Weiteren wird der Schutz kritischer Anlagen gemäß des § 143 Absatz 4 Nummer 1 TKG gewahrt und dabei der Maßstab der Verhältnismäßigkeit der Koordinierung nach dem § 143 Absatz 4 Nummer 2 TKG beibehalten.

## Zum Recht auf Vollobau (§ 144 TKG-E)

Laut dem Gesetzentwurf erhalten gemäß des § 144 Absatz 1 TKG-E Betreiber bei Fehlen verfügbarer gebäudeinterner Glasfaserverkabelungen gegenüber dem Gebäudeeigentümer das **Recht, im gesamten Gebäude eine glasfaserfähige gebäudeinterne physische Infrastruktur und Glasfaserverkabelung, einschließlich Verbindungen bis zu dem physischen Punkt, an dem der Endnutzer eine Anbindung an das öffentliche Telekommunikationsnetz hat, zu errichten**. Voraussetzung für das Vollobaurecht ist, dass der Betreiber das Gebäude an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, das bis zum Zugangspunkt vollständig aus Glasfaserkomponenten besteht, angeschlossen hat oder anbietet, es innerhalb von zwanzig Monaten anzuschließen. Absatz 2 normiert anders als im Referententwurf, dass der Betreiber sein Vollobaurecht ausübt, indem er dem Gebäudeeigentümer in Textform ein Angebot auf Anschluss des Gebäudes an ein öffentlich zugängliches Glasfasernetz in der Netzebene 3 und auf Errichtung der gebäudeinternen Glasfaserverkabelungen vorlegt. Das Angebot muss jeweils eine angemessene Vertragsstrafe für den Fall der nicht fristgerechten Fertigstellung enthalten. Der Betreiber ist für einen Zeitraum von zwei Monaten ab Zugang beim Gebäudeeigentümer an das Angebot gebunden. Das Vollobaurecht besteht gemäß des Absatzes 3 jedoch nicht, wenn der Gebäudeeigentümer erklärt, die gebäudeinterne Glasfaserinfrastruktur selbst oder durch einen Dritten innerhalb von 24 Monaten zu errichten und dies dem Betreiber innerhalb von zwei Monaten nach dessen Angebot erklärt und dies vertraglich mit angemessener Vertragsstrafe zusichert. Bei Verzicht auf eine solche Erklärung hat der Gebäudeeigentümer laut Absatz 4 innerhalb von weiteren sechs Wochen mit dem Betreiber eine Begehung des Gebäudes zur Absprache des Leitungsweges durchzuführen und eine Einigung über den Leitungsweg nach billigem Ermessen zu erzielen. Für eine Wohnungseigentümergeinschaft beträgt die Frist fünf Monate, was der Gesetzentwurf neu einführt. Der Betreiber hat die Betriebsbereitschaft der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur innerhalb von 18 Monaten nach Einigung über den Leitungsweg herzustellen. Kommt es innerhalb dieser Frist nicht zu einer Einigung über den Leitungsweg, steht dem Betreiber ein Rücktrittsrecht zu. Mit § 144 TKG-E wird das nach Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2024/1309 bestehende Recht des Betreibers auf Verlegung einer Glasfaserverkabelung im Gebäude zum Zweck der Versorgung von Vertragskunden folglich erweitert.

Der VKU begrüßt das Recht auf Vollobau. Dabei ist zu betonen, dass für einen effizienten gebäudeinternen Glasfaserausbau von Mehrfamilienhäusern ein **konstruktives Miteinander von Telekommunikations- und Wohnungswirtschaft** entscheidend bleibt. Kooperationen müssen Vorrang vor gesetzlichen Pflichten zur Duldung eines Vollobaus mit FTTH haben. Diese Haltung spiegelt der Gesetzentwurf grundsätzlich wider, indem er das Vollobaurecht konditioniert. Dabei nimmt § 144 TKG-E auch seine Verzahnung mit dem Glasfaserausbau bis zum Gebäude in den Blick. Das Ziel muss sein, dass dort, wo Glasfaser im öffentlichen Raum verlegt wird, die Mehrfamilienhäuser zeitnah miterschlossen werden, so dass die Glasfaser nicht nur bis vor das Grundstück bzw. bis in die Keller, sondern

bis in die einzelnen Wohnungen der Endnutzer reicht. Dabei ist besonders wichtig zu betonen, dass das Recht auf Vollausbau, wie im Gesetzentwurf angelegt, ausschließlich für den Erstausbau mit Glasfaserinfrastruktur gelten darf, denn die Überbauproblematik, wie sie in den Ausführungen zu § 50 TKG-E in dieser Stellungnahme beschrieben ist, darf sich nicht von der Netzebene 3 auf die Netzebene 4 ausweiten und so den FTTH-Ausbau hemmen. Dafür bietet auch die Verankerung einer Vertragsstrafe für den vollausbauberechtigten Betreiber im überarbeiteten Absatz 2 einen Hebel, falls der Betreiber die Fristen seines Angebotes für den Gebäudeanschluss an die Netzebene 3 bzw. für den gebäudeinternen Glasfaserausbau nicht einhält. Der Referentenentwurf kannte solche Vertragsstrafen noch nicht.

Gleichwohl sieht der VKU weiteren Handlungsbedarf beim Blick auf § 144 TKG-E. So sollte die Frist nach Absatz 3 für den Ausbau durch den Gebäudeeigentümer bzw. durch ein von diesem beauftragtes Unternehmen von 24 auf 36 Monate verlängert werden. So gibt es kommunale Unternehmen, die etwa mit Wohnungsbaugenossenschaften **Rahmenvereinbarungen** eingegangen sind, die die Erschließung mehrerer Mehrfamilienhäuser bzw. von Wohnkomplexen vorsehen. Zumindest in solchen Fällen sollte eine Verlängerung greifen, weil ansonsten funktionierende Kooperationen zwischen kommunalen Unternehmen und der Wohnungswirtschaft leiden. Dies ist umso kritischer, als die Rahmenvereinbarungen die Erschließung weniger rentabler Gebäude durch Mischkalkulationen mitumfassen können. Die Komplexität der Umsetzung solcher Rahmenvereinbarungen bedingt in Verbindung mit der Geltendmachung von Ansprüchen eines Betreibers nach § 144 Absatz 1 und 2 TKG-E in Bezug auf ein oder mehrere einzelne Gebäude dieser Rahmenvereinbarungen, dass in diesen spezifischen Fällen eine Verlängerung der Rückmeldefrist des Gebäudeeigentümers nach Absatz 3 im Sinne eines flächendeckenden Glasfaserausbaus wäre. Konkret sollte die abschließende Rückmeldung an den Betreiber daher binnen sieben anstatt, wie vorgesehen, zwei Monaten erfolgen. Voraussetzung für die Fristverlängerungen sollte allerdings sein, dass die Rahmenvereinbarungen Gebäude umfassen, die in einem definierbaren Gebiet liegen und/oder deren Glasfaserausbau mitsamt Open-Access-Zugang in einem betriebswirtschaftlichen Zusammenhang steht. Auf diesem Wege würde verhindert, dass andere Rahmenvereinbarungen den flächendeckenden Glasfaserausbau behindern. Mit Blick auf **Gebäude, die dagegen kein Bestandteil einer solchen Rahmenvereinbarung sind**, ließe sich sogar die Verkürzung der Rückmeldefrist des Gebäudeeigentümers auf einen Monat erwägen.

Des Weiteren ist die Verlängerung der **Begehungsfrist für Wohnungseigentümergeinschaften (WEG)** in Absatz 4 nachvollziehbar, da die Abstimmungsprozesse von WEGs komplex sind. Zusammen mit der zweimonatigen Rückmeldefrist beim Betreiber nach Absatz 3, der das betreffende Gebäude vollausbauen will, hätten WEGs insgesamt sieben Monate für die Befassung mit dem Vollausbau ihres Gebäudes ab dem Zeitpunkt des Eingangs des entsprechenden Angebots des Betreibers. Laut der Entwurfsbegründung soll diese

Regelung sicherstellen, dass möglichst vielen WEGs eine Beschlussfassung zu dem Thema ohne eine zusätzliche Wohnungseigentümerversammlung ermöglicht wird. Kurzum erhält der Betreiber nach sieben Monaten nach dem Eingang seines Angebots Gewissheit, ob er zeitnah vollausbauen kann oder nicht, wobei ihm ein Rücktrittsrecht zusteht, wenn es bis sieben Monate nach dem Eingang seines Angebots zu keiner Einigung über den Leitungsweg kommt. Dieser Zeitraum korrespondiert mit dem VKU-Vorschlag einer siebenmonatigen Rückmeldefrist des Gebäudeeigentümers beim Betreiber nach Absatz 3, innerhalb derer der in eine ebenfalls komplexe Rahmenvereinbarung eingebundene Gebäudeeigentümer das Angebot zum Vollausbau ablehnen kann. Die im Falle einer Rahmenvereinbarung anfallenden Abstimmungsprozesse zwischen dem Gebäudeeigentümer und dem ausbauenden Unternehmen lassen sich zudem nicht vorziehen wie eine Wohnungseigentümerversammlung.

Darüber hinaus sollte die Frist, während jener der Betreiber die **Betriebsbereitschaft der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur** nach Einigung über den Leitungsweg im Rahmen seines Vollausbaurechts herzustellen hat, von 18 Monaten an die Frist eines Eigenausbaus nach Absatz 3 angepasst werden. Schließlich ist grundsätzlich von gleichen Ausbaubedingungen auszugehen.

### Zur Errichtung gebäudeinterner Netzinfrastrukturen (§ 145 TKG-E)

Durch die Novellierung von § 145 TKG wird in Absatz 2 festgelegt, dass **gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen in Mehrfamilienhäusern** so zu errichten sind, dass sie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Es sind vier Fasern vom Hausübergabepunkt bis zum physischen Abschluss der gebäudeinternen Glasfaserverkabelung zu verlegen, von denen mindestens eine Faser durchgehend verbunden ist. Von den anerkannten Regeln der Technik bzw. der Durchkonfektionierung einer Faser bei Vier-Faser-Bauweise kann abgewichen werden, wenn eine mit Blick auf die Möglichkeit des Zuganges zur gebäudeinternen physischen Infrastruktur und Glasfaserverkabelung sowie der Versorgung der Endnutzer höherwertige Bauausführung gewählt wird oder soweit die Umsetzung der Vorgaben technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist. Überdies ist eine Dokumentation zu erstellen, die einen nachhaltigen Betrieb der gebäudeinternen Netzinfrastruktur gewährleistet. Die Dokumentation ist vom Gebäudeeigentümer sowie vom Betreiber der gebäudeinternen Netzinfrastruktur aufzubewahren. In Absatz 3 wird obendrein festgelegt, dass die Bundesnetzagentur durch Allgemeinverfügung, aber nicht mehr, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen, gegebenenfalls abweichend von den anerkannten Regeln der Technik, verbindliche Vorgaben für gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen erlassen kann. Der Gesetzesentwurf ergänzt an dieser Stelle, dass die verbindlichen Vorgaben erlassen werden können, soweit dies für den Abbau von Hindernissen für den Zugang Dritter zur gebäudeinternen Netzinfrastruktur angemessen und zweckmäßig ist. Gegenstand sind insbesondere

Vorgaben zu den in Artikel 10 Absatz 4 Satz 2 Buchstabe a bis g der Verordnung (EU) 2024/1309 aufgeführten Spezifikationen.

Der VKU stimmt der Vier-Faser-Bauweise zu und hält die Durchkonfektionierung einer Faser dabei für angemessen. Dies ist auch das Ergebnis einer Branchenarbeitsgruppe zu Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2024/1309 unter Beteiligung des BMDS. Gleichwohl ist nicht ersichtlich, wieso die Bundesnetzagentur per **Allgemeinverfügung** abweichende Vorgaben machen können sollte, weshalb der VKU für eine Streichung von Absatz 3 plädiert. Hindernisse für den Zugang Dritter zur gebäudeinternen Netzinfrastruktur, soweit sie denn auftreten, sollten über die Änderung der anerkannten Regeln der Technik adressiert werden. Begrüßt wird jedenfalls die Streichung der Möglichkeit, dass die per Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur erlassbaren verbindlichen Vorgaben für gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen nicht mehr von den anerkannten Regeln der Technik abweichen dürfen.

### **Zum offenen Netzzugang zu öffentlich geförderten Telekommunikationsnetzen und Telekommunikationslinien sowie zur Verbindlichkeit von Ausbauzusagen in der Förderung (§ 155 TKG)**

Im Markt gibt es viele Open-Access-Kooperationen und deren Anzahl steigt kontinuierlich. Gleichzeitig wird Open Access noch nicht überall in dem Maße gelebt, wie er für den Glasfaserausbau in der Fläche optimal wäre. Wie auch in Bezug auf die §§ 22a und 22b TKG-E erwähnt, muss sich die Nachfrage nach Open Access verbessern. Nach der Auffassung des VKU bedingt dies insbesondere eine **höhere Bereitschaft größerer Telekommunikationsunternehmen, Glasfaservorleistungsprodukte bei kleineren Netzbetreibern einzukaufen**. Zwar sind bei den größeren Telekommunikationsunternehmen Bemühungen zu beobachten, um den Vorleistungseinkauf zu verbessern, zugleich besteht hier allerdings **weiterhin großes Potenzial**. Zudem bindet die Telekom Deutschland GmbH (TDG) Vorleistungsnehmer, indem sie ihnen Anreize zur Abnahme großer Kontingente von Anschlüssen gibt und zugleich freistellt, die abgenommenen Anschlüsse im Kupfernetz oder in Glasfasernetzen der TDG zu realisieren (sogenannte „Umbrella-Klausel“).

Hinsichtlich des geförderten Gigabitausbaus liegt das Problem beim Umgang mit Open Access bei der Umsetzung der Netzzugangsverpflichtungen gemäß des § 155 TKG, die sowohl förderrechtlich als auch regulatorisch ein Kernbestandteil des Wirtschaftlichkeitslücken- und Betreibermodells darstellen. Aus der Sicht des VKU resultiert die oft zögerliche **Gewährung von Zugang zu geförderten Glasfasernetzen** aus einer unzureichend verzahnten **Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Fördermittelgeber und der Bundesnetzagentur**. So kann der Fördermittelgeber zwar Verpflichtungen zu Open Access förderrechtlich vorgeben und über Zuwendungsbescheide absichern, regelmäßig verfügt der Fördermittelgeber aber über keine hinreichend unmittelbaren operativen Eingriffsbefugnisse,

um die tatsächliche Umsetzung im laufenden Betrieb wirksam sicherzustellen. Verstöße werden daher in der Praxis entweder über förderrechtliche Rückforderungsmechanismen oder über Verfahren der Bundesnetzagentur adressiert. Beide Wege sind aber regelmäßig zeitaufwendig, reaktiv und für laufende Ausbau- oder Vermarktungsprozesse nur begrenzt steuerungswirksam.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine **Neuordnung oder jedenfalls Präzisierung der Zuständigkeiten** systematisch folgerichtig. Denkbar wäre insbesondere, dem Fördermittelgeber in eng umgrenzten Bereichen operative Prüf- und Steuerungsbefugnisse zuzuweisen, etwa bei der standardisierten Kontrolle von Open-Access-Verträgen oder bei der Prüfung förderrechtlich relevanter Entgeltstrukturen. Denn soweit Open Access nicht nur marktregulatorisch, sondern gerade auch als Gegenleistung für den Einsatz öffentlicher Mittel ausgestaltet ist, spricht vieles dafür, dessen operative Durchsetzung nicht ausschließlich der allgemeinen Marktaufsicht zu überlassen.

Zur **Stärkung der Prüfbefugnisse des Fördermittelgebers** könnte eine Neufassung des § 155 TKG zweckgemäß sein. So könnte die **Einführung eines neuen § 155 Abs. 4a TKG** angedacht werden, der folgenden Wortlaut aufweist:

*„Der Fördermittelgeber ist befugt, im Rahmen seiner Förderaufgaben die Einhaltung von Open-Access-Verpflichtungen zu überwachen und bei Verstößen Maßnahmen zur Sicherstellung der Förderziele zu ergreifen. Er kann insbesondere:*

- 1. die Vorlage von Open-Access-Verträgen und deren Änderungen verlangen,*
- 2. die Entgeltstrukturen auf ihre Vereinbarkeit mit den Förderbedingungen prüfen,*
- 3. bei Verstößen gegen Open-Access-Verpflichtungen die Auszahlung von Fördermitteln aussetzen oder Fördermittel zurückfordern.*

*Die Bundesnetzagentur wird über Maßnahmen nach Satz 2 unterrichtet. Die weiteren Befugnisse der Bundesnetzagentur bleiben unberührt.“*

Ferner erscheint eine **stärkere Standardisierung der vertraglichen Ausgestaltung** ebenso sachgerecht. Verpflichtende oder jedenfalls verbindlich vorstrukturierte Musterverträge könnten die Vielzahl konfliktträchtiger Einzelverhandlungen erheblich reduzieren, die Markteintrittshürden für Diensteanbieter senken und die praktische Umsetzbarkeit von Open Access im geförderten Bereich verbessern.

Zugleich ist auch hier auf eine ausgewogene Ausgestaltung zu achten. Eine weitergehende institutionelle oder vertragliche Standardisierung darf nicht dazu führen, dass Open Access seinerseits in eine Form überführt wird, die **betriebliche Besonderheiten, technische**

**Netzarchitekturen** oder **berechtigte Refinanzierungsinteressen** unzureichend berücksichtigt. Für den geförderten Ausbau kommt es daher darauf an, Vollzugslücken zu schließen, ohne durch übermäßige Vereinheitlichung neue Investitionshemmnisse zu schaffen.

### **Zum Auskunftsverlangen und zu weiteren Untersuchungsrechten bzw. zu Übermittlungspflichten (§ 203 TKG-E)**

Durch die Novellierung von § 203 Absatz 1 TKG wird bestimmt, dass der Adressatenkreis von Auskunftsverlangen der Bundesnetzagentur – namentlich der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, der Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste sowie der Eigentümer und Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze – um „**weitere Unternehmen, die zugehörige Einrichtungen oder zugehörige Dienste anbieten**“, ausgedehnt wird. Hiermit wird den Vorgaben von Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 nachgekommen.

Des Weiteren sieht der Gesetzentwurf vor, dass in Absatz 2 Satz 2 TKG die Ergänzung erfolgt, dass die Bundesnetzagentur von den in Absatz 1 genannten Unternehmen insbesondere auch **Auskünfte über künftige Netz- und Diensteentwicklungen** verlangen kann, wenn sich diese Entwicklungen auf, so die Ergänzung, „den Ausbau von Glasfasernetzen auswirken können“. Bislang ist ebendort nur von Diensten auf Vorleistungsebene, die die Unternehmen Wettbewerber zugänglich machen, explizit die Rede. Laut Begründung soll die Bundesnetzagentur durch die Ergänzung ausdrücklich die notwendigen Befugnisse erhalten, um bei den Unternehmen Auskünfte für eine weitergehende Analyse der Marktstruktur einzuholen, die darauf abzielt, neben positiven Faktoren die Hemmnisse für einen flächendeckenden Glasfaserausbau herauszuarbeiten.

Aus VKU-Sicht gibt die Ergänzung in Absatz 2 Satz 2 TKG-E der Bundesnetzagentur mehr **Rechtssicherheit**, um formelle Auskunftsverlangen auch bei marktmachtbasiertem strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen anzustrengen. In Verbindung mit dem neuen Absatz 5 in § 50 TKG-E könnten die Auskunftsverlangen auch rückwirkend gestellt werden. Der VKU erkennt in den Novellierungen das starke Bemühen der Bundesregierung, zusammen mit der Bundesnetzagentur das anhaltende Überbauproblem wirksam anzugehen, das auf dem flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland lastet.



**Bei Rückfragen und Anmerkungen steht Ihnen gerne zur Verfügung:**

**Sören Pinnekamp**

Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation  
Abteilung Zentrale Dienste, Digitales und Personalfragen  
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158  
E-Mail: [pinnekamp@vku.de](mailto:pinnekamp@vku.de)