21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Digitales
und Staatsmodernisierung

Ausschussdrucksache 21(23)120
vom 1. November 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Sven Knapp
BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.

Öffentliche Anhörung am 4. November 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen

BT-Drs. 21/8277

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme des Sachverständigen Sven Knapp
BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V.

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen“
(BT-Drs. 21/8277)

I. Kurzbewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf verfolgt richtige und wichtige Ziele, die der Bundesverband Breitbandkommunikation e. V. (BREKO) ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Der BREKO vertritt 540 Unternehmen der Telekommunikationsbranche, darunter 260 Telekommunikationsnetzbetreiber. Die Mitgliedsunternehmen haben allein im Jahr 2025 insgesamt 4,4 Milliarden Euro in den Ausbau neuer Netze investiert.

In einigen zentralen Punkten bleibt der Gesetzentwurf nicht nur deutlich hinter den selbst gesetzten Zielen zurück, sondern konterkariert diese. Um insbesondere zu verhindern, dass das Gesetz zu einer Investitions- und Ausbaubremse wird, sind grundlegende Anpassungen an einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs notwendig. Dies ist umso bedeutender, da Investitionen in die digitale Infrastruktur rückläufig sind und die Investitionsbedingungen von der Branche aktuell als sehr schlecht bewertet werden.[1] Stark gestiegene Material-, Bau- und Finanzierungskosten hinterlassen deutliche Spuren im Glasfaserausbau. Die aktuell schlechten Rahmenbedingungen stellen viele Unternehmen vor große wirtschaftliche Herausforderungen.

Der Glasfaserausbau befindet sich somit an einem entscheidenden Wendepunkt. Deutschland ist von einer flächendeckenden Glasfaser-Versorgung trotz Fortschritten in den letzten Jahren noch weit entfernt.[2] Um die verbleibende Ausbaulücke zu schließen, sind private Investitionen im hohen zweistelligen Milliardenbereich erforderlich. Diese Investitionen können jedoch nur erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen so ausgestaltet sind, dass sich Investitionen in die Netze lohnen und nicht durch regulatorische Eingriffe und/oder strategisches Verhalten einzelner Marktteilnehmer entwertet werden.

Neue regulatorische Verpflichtungen unabhängig von der Marktmacht, wie sie das TKG-Änderungsgesetz insbesondere in den §§ 22a und 22b vorsieht, würden in der aktuellen Fassung Investitionen entwerten. Sie bewirken damit das Gegenteil dessen, was durch das Gesetz erreicht werden soll und sind unbedingt zu vermeiden.

---

[1] IW Consult, BREKO Marktanalyse 2026, S. 8; abrufbar unter: https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2026/10/BREKO_Markanalyse2026.pdf.
[2] IW Consult, BREKO Marktanalyse 2026, S. 11ff; abrufbar unter: https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2026/10/BREKO_Markanalyse2026.pdf.

Zu diesem Ergebnis kommt auch das aktuelle Gutachten „Regulieren im Takt des Marktes“ von Prof. Dr. Justus Haucap.[3] Das Gutachten entwickelt ein Phasenmodell der Glasfasermarktentwicklung: In der aktuellen Investitionsphase des Marktes sollten Investitionsanreize im Vordergrund stehen. Mit zunehmendem Ausbau und fortschreitender Refinanzierung kann sich das Verhältnis zwischen Investitionsschutz und Zugangsregulierung schrittweise verschieben. Erst in einem weitgehend ausgebauten und refinanzierten Markt kann der Schwerpunkt der Regulierung stärker auf einer Nutzung bestehender Infrastruktur liegen.

Im Folgenden konzentriert sich die Stellungnahme auf die besonders wichtigen Punkte des Gesetzentwurfs, bei denen aus Sicht des BREKO unbedingter Änderungsbedarf besteht. Im Übrigen verweisen wir auf unsere ausführliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf des TKG-Änderungsgesetzes.[4]

II. Änderungsvorschläge des BREKO

1. § 22a TKG-E: Neue Zugangsregulierung gefährdet Investitionen, fairen Wettbewerb und Open-Access-Kooperationen

§ 22a TKG-E ist nicht geeignet, die bestehenden Open-Access-Herausforderungen im Glasfasermarkt zu lösen. Die Ursachen liegen aus unserer Sicht nicht auf der Angebots-, sondern auf der Nachfrageseite.

Langfristige VDSL-Rabattvereinbarungen der Telekom mit großen bundesweiten Diensteanbietern ("Commitment-Modell") binden erhebliche Nachfrage an das Netz der Telekom und erschweren den Bezug von Glasfaservorleistungen bei alternativen Netzbetreibern. Hinzu kommt, dass die Telekom bislang kaum Vorleistungen auf den Netzen alternativer Glasfaseranbieter nachfragt. § 22a TKG-E adressiert diese strukturellen Hemmnisse nicht und kann daher keinen Beitrag zu ihrer Beseitigung leisten.

Selbst wenn man die aus Sicht des BREKO unzutreffende Auffassung vertreten sollte, dass es ein Problem auf der Angebotsseite gibt, existiert mit § 22 TKG bereits eine Regelung auf deren Basis die Bundesnetzagentur die Im Einzelfall eine Zugangsgewährung anordnen kann. Diese Regelung ist auch ausreichend und angemessen, um bei der anstehenden Umsetzung des Übergangs von Kupfer- auf Glasfasernetze einen offenen Netzzugang zu gewährleisten, sofern dieser nicht zu fairen und nichtdiskriminierenden Bedingungen angeboten werden sollte.

[3] Prof. Dr. Justus Haucap, Regulieren im Takt des Marktes im Auftrag von ANGA und BREKO; abrufbar unter: https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2026/10/Gutachten_Prof.-Dr.-Haucap_ANGA-BREKO.pdf.
[4] Abrufbar unter: https://brekoverband.de/2026/08/04/breko-stellungnahme-zum-regierungsentwurf-des-gesetzes-zur-aenderung-des-telekommunikationsgesetzes/.

Besonders kritisch zu bewerten ist das investitionspolitische Signal der Regelung. Alternative Netzbetreiber und ihre Investoren tragen derzeit den Großteil des privatwirtschaftlichen Glasfaserausbaus in Deutschland.[5] Gerade diese Unternehmen würden durch § 22a TKG-E zusätzlichen regulatorischen Unsicherheiten ausgesetzt, da völlig unklar ist, ob die von der Bundesnetzagentur festzulegenden Vorleistungsentgelte auskömmlich gestaltet werden, um eine Refinanzierung der getätigten Investitionen sucherzustellen.

Hinzu kommt, dass völlig unklar ist, welches Vorleistungsprodukt die Bundesnetzagentur vorschreiben wird. Es ist nach der aktuellen Regelung keineswegs sicher, dass die Gewährung eines (virtuellen) Bitstrom-Vorleistungsangebots, welches im Markt das mit Abstand relevanteste Vorleistungsprodukt darstellt,[6] ausreichend sein wird, um eine Zugangsregulierung durch die Bundesnetzagentur zu vermeiden. Forderungen nach einer Vorgabe wonach die Bundesnetzagentur eine Glasfaser-TAL als Vorleistungsprodukt festlegen sollte, sind entschieden zurückzuweisen. Es sind schlicht schon keine wirtschaftlichen Vorleistungsentgelte für eine Glasfaser-TAL im Privatkundengeschäft denkbar, da die Kosten für die Bereitstellung dieses Vorleistungsprodukt zu hoch sind. Anderslautende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erscheinen nicht seriös. In diesem Zusammenhang muss der Blick insbesondere auf die Kosten der Anbieter gerichtet werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Reservekapazitäten, die für die Nachverdichtung und Entstörung benötigt werden, für die GF-TAL nicht nutzbar sind. Notwendige Kapazitätserweiterungen müssen überdies bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angemessen berücksichtigt und die hierfür anfallenden Kosten der Nachfragerseite zugeordnet werden.

Auch ein Blick ins europäische Ausland unterstreicht, warum die verbindliche Einführung der Glasfaser-TAL als verpflichtendes Vorleistungsprodukt äußerst kritisch zu bewerten ist. So hat sich das Glasfaser-Ausbautempo der Swisscom in der Schweiz aufgrund der Verpflichtung zum Angebot einer Glasfaser-TAL deutlich reduziert, da zusätzliche Investitionsmittel und Baukapazitäten für die Umsetzung notwendig werden, da eine technische Umstellung des Swisscom-Netzes erforderlich ist. Eine solche Festlegung wäre aber auch rechtlich in Deutschland sehr fragwürdig. Verwiesen sei an dieser Stelle auf ein aktuelles Urteil des Bundesverwaltungsgerichts der Schweiz (veröffentlicht am 13.10.2026).[7] Darin hebt das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung der Schweizer Wettbewerbsbehörde WEKO vom 4.12.2023 auf, nach der die Swisscom verpflichtet wurde, Zugang zu einer durchgehenden Glasfaserverbindung in den P2MP-Teien ihres Netzes zu gewähren. Kurz: Die geforderte Leistung sei für die Swisscom technisch unmöglich, weshalb die Swisscom sie nicht erbringen könne (vgl. insb Ziffern 5.3.4.1, 5.4 und 6.2.1 des Urteils).

[5] 72 Prozent der realisierten Homes Connected Anschlüsse wurden von den Wettbewerbern der Telekom gebaut, s. IW Consult, BREKO Marktanalyse 2026, S. 14.
[6] Die Telekom bietet ihren Vorleistungsnachfragern selbst Bitstrom-Vorleistungsprodukte an, fordert aber als Bedingung für Kooperationen mit Wettbewerbern in der Regel einen Zugang zu unbeschalteter Glasfaser.
[7] Abrufbar unter: https://bvger.weblaw.ch/pdf/B-3186-2024_2026-09-21_dcd73752-4fb4-4402-ba39-eaca892b3498.pdf.

Diese Punkte wären auch in Deutschland nicht anders zu bewerten. Für die Ermöglichung eines Zugangs zur Glasfaser-TAL wären in vielen Fällen Kapazitätserweiterungen (inkl. Tiefbaumaßnahmen) und der Austausch von Netzelementen erforderlich. Selbst wenn man (unzulässigerweise) auf Reservekapazitäten zugreifen wollte, müssten diese ersetzt werden, da sie einen bestimmten Zweck haben (Nachverdichtung, Entstörung/Redundanz). Der Glasfaserausbau insgesamt würde dadurch – unabhängig von der Unwirtschaftlichkeit eines solchen Vorleistungsprodukts – in jedem Fall deutlich verzögert. Nach alledem ist eine Verpflichtung zum Angebot eines Glasfaser-TAL Vorleistungsangebots sowohl aus tatsächlichen als auch aus rechtlichen Gründen abzulehnen.

Der aktuelle Vorschlag von § 22a TKG-E würde die Verhandlungsbalance bei Open-Access-Verhandlungen zudem einseitig zugunsten der Nachfrager verschieben. Wenn Nachfrager davon ausgehen können, durch eine spätere Entscheidung der Bundesnetzagentur günstigere Konditionen zu erhalten, sinkt ihr Anreiz, freiwillige Open-Access-Vereinbarungen abzuschließen. Die in § 22a Absatz 1 TKG-E vorgesehene Verhandlungspflicht droht damit zu einem lediglich formalen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer behördlichen Zugangsentscheidung zu werden.

Zudem bestehen erhebliche unionsrechtliche und gesetzessystematische Bedenken gegen den aktuellen Gesetzesvorschlag. Mit § 22 TKG steht bereits ein Instrument für konkrete Problemfälle zur Verfügung, der die europäischen Rechtsvorgaben aus Artikel 61 EKEK praktisch eins zu eins umgesetzt hat. Das europäische Recht eröffnet keinen Spielraum für weitergehende Verpflichtungen. Es fehlt darüber hinaus jede empirische Grundlage für die Annahme, dass diese Regelung zur Lösung solcher Problemfälle ungeeignet ist und ergänzt werden müsste. Vielmehr ist richtig, dass die Bundesnetzagentur bisher keinen einzigen Fall auf Basis von § 22 TKG geprüft hat.

Aus den oben genannten Gründen ist § 22a TKG-E zu streichen.

Hilfsweise sollte eine Verhandlungspflicht nur bei nachgewiesenen, anhaltenden Replizierbarkeitshindernissen und einem konkreten Wettbewerbsproblem greifen. Die Bundesnetzagentur muss zudem Ermessen behalten. Investitionen, Refinanzierung und künftige Ausbauanreize sind bei der Festlegung von Entgeltmaßstäben durch die Bundesnetzagentur verbindlich zu berücksichtigen und durch frühzeitig zu erstellende Leitlinien für die Entgeltbemessung zu konkretisieren.

Änderungsvorschlag zu § 22a TKG-E (Änderungen im Vergleich zum Regierungsentwurf sind fett hervorgehoben)

(1) Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, deren Netze komplett aus Glasfaserkomponenten bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung bestehen, sind unbeschadet von §§ 20 und 22 verpflichtet, mit anderen Unternehmen auf Nachfrage über ein Angebot auf Zugang zu ihrem Netz zu fairen, nichtdiskriminierenden und angemessenen Bedingungen an einem Punkt jenseits des ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkts, welcher möglichst endnutzernah liegt, zu verhandeln, sofern keine Verpflichtungen nach § 13 Absatz 1 **bestehen und sofern sie dieses Netz in einem Gebiet betreiben, in dem nach Feststellung der Bundesnetzagentur**

1. beträchtliche und anhaltende wirtschaftliche oder physische Hindernisse für eine Replizierbarkeit von Netzelementen bestehen und

2. diese Hindernisse einer bestehenden oder sich abzeichnenden Marktsituation zugrunde liegen, durch die der Wettbewerb aus Endnutzersicht erheblich eingeschränkt wird, und

3. Verpflichtungen nach § 22b betreffend den Zugang in Gebäuden oder bis zum ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkt sowie Verpflichtungen nach § 13 Absatz 1 nicht ausreichen.

Beträchtliche und anhaltende wirtschaftliche Hindernisse für eine Replizierbarkeit von Netzelementen im Sinne von Satz 1 Nummer 1 sind regelmäßig in Gebieten gegeben, in denen der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist. Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 sind auch Zugangsnachfrager verpflichtet, auf Aufforderung eines Betreibers öffentlicher Telekommunikationsnetze mit diesem über ein Angebot auf Zugang zu dessen Netz zu fairen, nichtdiskriminierenden und angemessenen Bedingungen zu verhandeln.

(2) Die Bundesnetzagentur **kann unter Berücksichtigung der nach Absatz 1 Satz 1 festgestellten Hindernisse die Art des Zugangsproduktes auferlegen, wobei insbesondere aktive oder virtuell entbündelte Vorleistungsprodukte in Betracht zu ziehen sind. Weiter kann die Bundesnetzagentur Festlegungen zum Ort des Zugangs und zu den Entgeltmaßstäben treffen. Die Bedingungen nach Satz 1 und Satz 2 müssen fair, objektiv, transparent, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein.**

Dabei berücksichtigt sie insbesondere die folgenden Gesichtspunkte:

1. **Die vom Betreiber eines Telekommunikationsnetzes im Sinne des Absatz 1 getätigten Investitionen einschließlich einer angemessenen Rendite unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung bestehenden Investitions-, Nachfrage- und sonstigen projektspezifischen Risiken.**
2. **Die Auswirkungen der Auferlegung eines Zugangs und der Zugangsbedingungen auf den Geschäftsplan des Betreibers eines Telekommunikationsnetzes im Sinne des Absatz 1 sowie die wirtschaftliche Tragfähigkeit des betroffenen Netzausbaus.**
3. **Die Auswirkungen der Auferlegung einer Zugangsverpflichtung und der konkret festgelegten Zugangsbedingungen auf zukünftige Investitionen in den Ausbau von Glasfasernetzen.**

4. **Den Entwicklungs- und Refinanzierungsstand der betroffenen Glasfaserinfrastruktur, insbesondere den Ausbaugrad, den Grad ihrer tatsächlichen Nutzung sowie das Vorhandensein konkurrierender Infrastrukturen, die tatsächlichen Auswirkungen der Auferlegung einer Zugangsverpflichtung auf den Wettbewerb unter Berücksichtigung insbesondere der Marktstellung, der bestehenden Kundenbasis und der vertikalen Integration des Zugangsnachfragers sowie die Konsistenz mit anderen Rahmenbedingungen für den Aufbau von Glasfasernetzen und diesbezüglichen Entscheidungen der Bundesnetzagentur.**
5. **Die Ermöglichung einer wirtschaftlich tragfähigen Abnahme einer Mindestanzahl von Endkundenanschlüssen für den Zugangsnachfrager.**

Die Bundesnetzagentur erstellt und veröffentlicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Vorschrift Leitlinien zur Anwendung der Absätze 1 und 2. In den Leitlinien legt sie insbesondere die Methodik zur Feststellung der Voraussetzungen nach Absatz 1 dar und in welcher Weise die in den Ziffern 1 bis 5 beschriebenen Prüfvorgaben umgesetzt werden sollen. Bei der Erstellung der Leitlinien beteiligt sie die interessierten Kreise.

2. § 22b TKG-E: Zugangsregulierung für gebäudeinterne Glasfasernetze investitionsfreundlich ausgestalten

Der in § 22b TKG-E vorgesehene gesetzliche Zugangsanspruch zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen greift aus unserer Sicht deutlich zu weit. Die pauschale gesetzliche Zugangsregulierung (“default-Ansatz”) gefährdet Investitionen in den Glasfaserausbau bis in Gebäude und innerhalb von Gebäuden und ist mit den europäisichen Vorgaben aus Artikel 61 Abs. 3 Unterabsatz 1 EKEK nicht vereinbar. Zugleich würde sie Fehlanreize für einen strategischen Glasfaserausbau bis zum Gebäude schaffen: Einzelne Unternehmen könnten zunächst von eigenen Investitionen in die Netzebene 4 absehen, um anschließend gezielt Zugang zu bereits erschlossenen Gebäuden zu verlangen.

Der Gesetzgeber sollte § 22b TKG-E daher grundlegend überarbeiten und die Regelung eng an Artikel 61 Absatz 3 Unterabsatz 1 des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation anlehnen. Danach sollte die Bundesnetzagentur nicht lediglich die Bedingungen eines unmittelbar kraft Gesetzes bestehenden Anspruchs ausgestalten. Sie sollte vielmehr im jeweiligen Einzelfall darüber entscheiden können, ob, in welchem Umfang und zu welchen Bedingungen eine Zugangsverpflichtung erforderlich und verhältnismäßig ist. Zudem sollte die Bundesnetzagentur innerhalb angemessener Frist nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung Leitlinien für die Entgeltbemessung erlassen, die eine Vorhersehbarkeit der Regulierung ermöglichen.

Zudem sollte der Gesetzgeber eine Regelung vorsehen, die ausschließt, dass § 22b TKG-E auch auf Rechenzentrumsstandorte anwendbar wäre, die vom Sinn und Zweck der Regelung nicht erfasst werden.

Änderungsvorschlag zu § 22b TKG-E (Änderungen im Vergleich zum Regierungsentwurf sind fett hervorgehoben)

(1) Die Bundesnetzagentur kann auf angemessenen Antrag Eigentümer oder Betreiber von Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen in Gebäuden, soweit diese nicht physische Infrastrukturen im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Nummer 4 der Verordnung (EU) 2024/1309 sind, dazu verpflichten, Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze Zugang zu Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen in Gebäuden oder bis zu einem festzulegenden Konzentrations- oder Verteilerpunkt, sofern dieser außerhalb des Gebäudes liegt, zu gewähren, wenn dies dadurch gerechtfertigt ist, dass eine Replizierbarkeit dieser Netzbestandteile wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich wäre. Die auferlegten Maßnahmen können konkrete Bestimmungen zur Zugangsgewährung, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit sowie zu der Umlegung der Kosten des Zugangs enthalten, die zur Berücksichtigung von Risikofaktoren gegebenenfalls angepasst werden. Die Verpflichtung nach Satz 1 gilt nicht für Verkabelungen und zugehörige Einrichtungen in einem Rechenzentrum oder zwischen mehreren Gebäuden eines Rechenzentrums.

(2) Verpflichtungen nach Absatz 1 dürfen nur auferlegt werden, wenn und soweit dies gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, um auf den relevanten Märkten einen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb zu gewährleisten. Die Bundesnetzagentur hat bei der Auferlegung von Verpflichtungen und Bestimmungen zur Zugangsgewährung und zu der Umlegung der Kosten des Zugangs insbesondere zu berücksichtigen, dass derartige Verpflichtungen in bestimmten Fällen schwerwiegende Eingriffe darstellen können, sie Anreizen für Investitionen zuwiderlaufen können und sie die Stellung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht stärken können.

Die Bundesnetzagentur erstellt und veröffentlicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Vorschrift Leitlinien zur Anwendung der Absätze 1 und 2. Bei der Erstellung der Leitlinien beteiligt sie die interessierten Kreise.

(3) Für Entscheidungen im Verfahren nach Absatz 1 gelten die Verfahren des § 14 Absatz 2 bis 8 entsprechend. Die Bundesnetzagentur kann beabsichtigte Maßnahmen nach Absatz 1 jederzeit zurückziehen. Die Bundesnetzagentur prüft im Hinblick auf auferlegte Verpflichtungen und Bedingungen spätestens innerhalb von fünf Jahren nach Erlass, zu welchen Ergebnissen diese geführt haben und ob deren Änderung oder Aufhebung angesichts der sich wandelnden Umstände angemessen wäre. Satz 2 gilt entsprechend.

Die Absätze 4 bis 7 werden gestrichen.

3. § 25 TKG-E: Informationsgrundlage für einen planbaren Kupfer-Glasfaser-Übergang schaffen

Der BREKO begrüßt ausdrücklich die vorgeschlagenen Regelungen in den §§ 25 und 34 TKG-E. Die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Übergangsprozesses von Kupfer- auf Glasfasernetze ist ein erster wichtiger Schritt. Dieser muss im Rahmen des Digital Networks Act auf EU-Ebene um ein regelbasiertes Verfahren ergänzt werden, das klare Kriterien für den Übergangsprozess festschreibt und damit starke Anreize für weitere Glasfaserinvestitionen setzen würde.

Die vorgesehene Regelung in § 34 Abs. 6 TKG-E ist mit Artikel 81 EKEK sowie der Europäischen Grundrechte-Charta (GRC) vereinbar. Zu diesem Ergebnis kommt ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jürgen Kühling.[8] Nach den Feststellungen von Prof. Dr. Kühling steht der Wortlaut des Artikel 81 EKEK der Einführung einer Regelung zur diskriminierungsfreien Abschaltung nicht entgegen. Eine entsprechende Regelung zur Sicherung der Diskriminierungsfreiheit liegt bei Heranziehung der genetischen, systematischen und teleologischen Auslegungsregeln zu Artikel 81 EKEK sogar nah, solange die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Ermessensausübung nicht gehindert ist, auch alle weiteren Regulierungsziele zu berücksichtigen.

Der Übergang von Kupfer auf Glasfaser braucht jedoch nicht nur klare Regeln, sondern auch eine belastbare Datengrundlage. Allgemeine zeitliche und geografische Prognosen reichen dafür nicht aus. Die Bundesnetzagentur und die Wettbewerber der Telekom müssen wissen, welche Adressen und aktiven Kupferanschlüsse den jeweiligen Netzbereichen zugeordnet sind. § 25 TKG-E sollte deshalb um konkrete Informationspflichten erweitert werden. Nur so kann der Migrationsprozess transparent, wettbewerbskonform und planbar starten.

> **Änderungsvorschlag zu § 25 TKG-E (Änderungen im Vergleich zum Regierungsentwurf sind fett hervorgehoben)**

§ 25 Absatz 1 Nummern 4 bis 6 werden wie im Regierungsentwurf gefasst:

4. zu Netzmerkmalen,
5. zu Bereitstellungs- und Nutzungsbedingungen, einschließlich aller Bedingungen, die den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen ändern, sowie
6. zur Migration von herkömmlichen Infrastrukturen, einschließlich eines umfassenden Migrationsplans, der eine Prognose hinsichtlich des Vorgehens in zeitlicher und geografischer Hinsicht sowie der nach § 34 Absatz 2 vorzulegenden Informationen enthält.

Die im Zuge der Migration aufgrund einer Verpflichtung durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu liefernden Daten sollen zudem die folgenden Informationen enthalten:

[8] Prof. Dr. Jürgen Kühling, Unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen für eine diskriminierungsfreie und regelbasierte Abschaltung des Kupfernetzes im Auftrag des BREKO; abrufbar unter: https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2026/03/Rechtsgutachten-Prof.-Dr.-Kuehling-Verfassungs-und-europarechtlicher-Rahmen-fuer-einen-diskriminierungsfreien-und-regelbasierten-Uebergang-von-Kupfer-auf-Glasfaser.pdf.

1. KVz- bzw. MSAN-Einzugsbereiche mit den jeweils zuzuordnenden Adressen,

2. Grunddaten zu Adressen sowie den jeder Adresse zuzuordnenden Wirtschaftseinheiten,

3. Adressen mit noch aktiv genutzten (xDSL)-Kupfer-TAL-Anschlüssen.

Soweit die Bundesnetzagentur das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zur Lieferung von Daten gemäß Nummer 6 Satz 2 verpflichtet, soll diese Verpflichtung eine Regelung zur regelmäßigen Aktualisierung der Daten in kurzen Intervallen enthalten. Die Daten sind in einem einheitlichen, maschinenlesbaren Format bereitzustellen.

4. §§ 78-85 TKG-E: Gigabit-Grundbuch an sicherheitspolitische Realität anpassen

Der Gesetzentwurf vermittelt den Eindruck, dass die sicherheitspolitischen Risiken einer zentralen Sammlung und Verarbeitung sensibler Infrastrukturdaten in der Bundesregierung weiterhin unterschätzt werden. Die aus Sicht des BREKO dringend erforderliche sicherheitspolitische Neubewertung des Gigabit-Grundbuchs ist bisher ausgeblieben. Angesichts der unverändert hohen Bedrohungslage und konkreter Beispiele erfolgreicher Angriffe auf zentralisierte Register erscheint dies weder technisch noch sicherheitspolitisch überzeugend. Dies verwundert insbesondere auch deshalb, weil der Koalitionsausschuss am 28. Januar 2026 einen Papier beschlossen hat, in dem es heißt: “Wir benötigen einen Paradigmenwechsel: Weg von einer weitgehenden Transparenz in ausgewählten Bereichen der kritischen Infrastruktur hin zu einem Vorrang der Resilienz.”

Der BREKO bekräftigt daher seine Forderung nach einer Umsetzung eines dezentralen Infrastrukturatlas[9] sowie nach deutlich strengeren und verbindlichen Sicherheitsanforderungen für den Umgang mit kritischen Infrastrukturdaten.

Die Ziele des Gigabit-Grundbuchs sind aus Sicht des BREKO auch ohne eine zentrale Speicherung von Infrastrukturdaten zu erreichen. Statt einer zentralen Datenhaltung bei der Bundesnetzagentur sollte der Ansatz eines dezentralen Infrastrukturatlas (dISA) verfolgt werden, bei dem die Daten bei den jeweiligen Infrastrukturinhabern verbleiben und über geeignete Schnittstellen für berechtigte Zwecke zugänglich gemacht werden. Ein solcher Ansatz würde den Transparenzinteressen Rechnung tragen, ohne die Risiken einer Kompromittierung zentral gehaltener Daten unnötig zu erhöhen. Zudem wäre die Aktualität der Daten deutlich höher als bei einer zentralen Lösung.

Zudem fehlt im Gesetzestext ein verbindlicher Bezug zu einem nach § 86 TKG-E festzulegenden und mit dem BSI abgestimmten Sicherheitskonzept. Dies wäre jedoch insbesondere mit Blick auf § 85 TKG-E sinnvoll. Öffentliche Stellen sollten nur dann Zugang zu Infrastrukturdaten erhalten, wenn sie deren Schutz durch ein geeignetes und mit dem BSI abgestimmtes Sicherheitskonzept nachweisen.

[9] BREKO-Vorschlag für einen dezentralen Infrastrukturatlas; abrufbar unter: https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2025/03/breko_strategiepapier_disa.pdf.

Auch die Informationspflichten zu Infrastruktur und Baustellen (§§ 79, 82 TKG-E) berücksichtigen die Belange Kritischer Infrastrukturen nicht ausreichend. Insbesondere bleiben Infrastrukturen unberücksichtigt, deren Ausfall die Funktionsfähigkeit anderer Kritischer Infrastrukturen gefährden würde. Die gesetzliche Einstufung als Kritische Infrastruktur sollte für eine Ausnahme von Datenlieferungspflichten ausreichen. Zusätzliche Nachweise einer besonderen Schutzbedürftigkeit sind nicht sachgerecht. Auch bei Ausbauvorhaben (§ 80TKG-E) sieht der BREKO Nachbesserungsbedarf. Insbesondere soll weiterhin der „Status der Realisierung“ übermittelt werden, wodurch sensible Informationen über Ausbauplanungen offengelegt werden können, die einen strategischen Überbau ermöglichen.

5. § 127 TKG-E: Genehmigungsverfahren rechtssicher vereinfachen und tatsächlich beschleunigen

Die Neuregelung des § 127 TKG muss für mehr Rechtsklarheit sorgen und Genehmigungsverfahren in der Praxis spürbar vereinfachen und beschleunigen. Diesem Anspruch wird der Regierungsentwurf noch nicht vollständig gerecht.

Der BREKO begrüßt die abschließende Festlegung der Angaben, die für einen vollständigen Zustimmungsantrag erforderlich sind. Die Formulierung „nach näherer Maßgabe des Wegebaulastträgers“ unterläuft jedoch das Ziel bundeseinheitlicher Vorgaben. Sie ermöglicht zusätzliche Anforderungen an Format und Detailtiefe und kann dadurch neue Verzögerungen und Rechtsstreitigkeiten verursachen. Im Gesetz ist eindeutig klarzustellen, dass ein Antrag mit den genannten Angaben vollständig ist und damit die Frist für die Zustimmungsfiktion beginnt.

Die Verkürzung der Frist für die Zustimmungsfiktion ist grundsätzlich zu begrüßen. Nicht nachvollziehbar ist dagegen, warum die im Referentenentwurf vorgesehene Zweiwochenfrist auf drei Wochen verlängert wurde. Auch die Möglichkeit, die Zustimmungsfrist auf zwei Monate auszudehnen, steht dem Beschleunigungsziel entgegen und sollte gestrichen werden.

Eine optionale Bestätigung des Eintritts der Zustimmungsfiktion kann Unternehmen helfen, die erforderliche Zustimmung gegenüber Bauunternehmen nachzuweisen. Sie darf jedoch nicht zur Voraussetzung für den Rechtsschutz werden. Der Eintritt der Fiktion muss weiterhin unmittelbar gerichtlich festgestellt werden können. Für die Bestätigung sollte Textform ausreichen.

Die Einführung genehmigungsfreier Baumaßnahmen kann insbesondere die Realisierung von Glasfaser-Hausanschlüssen und die Nachverdichtung des Glasfaserausbaus deutlich vereinfachen und beschleunigen. Dafür muss die Regelung jedoch praxistauglicher ausgestaltet und erweitert werden:

- Verkürzung der Vorankündigungsfrist von einem Monat auf fünf Werktage,
- Erweiterung der zulässigen Längen, insbesondere für Hausstiche (auf 25 Meter),
- Anwendung auf alle Verkehrswege,
- Streichung des unbestimmten Begriffs „Straßenausstattung“ und

- Streichung der Möglichkeit, pauschal auf das reguläre Genehmigungsverfahren zu verweisen.

Auch bei Nebenbestimmungen braucht es mehr Rechtsklarheit. Zulässige Vorgaben sollten möglichst abschließend im Gesetz oder zumindest in einer verbindlichen Handreichung aufgeführt werden. In der Praxis sind unberechtitge Nebenbestimmungen ein häufiger Grund für Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren.

Sicherheitsleistungen dürfen nicht pauschal zur Absicherung möglicher Bauschäden verlangt werden. Sie sollten ausschließlich bei konkreten Anhaltspunkten für eine Insolvenzgefährdung zulässig sein, zeitlich auf die Gewährleistungsfrist begrenzt und für die Unternehmen kostenfrei sein.

6. § 127a TKG-E: Anzeigeverfahren bürokratiearm und bundesweit einheitlich ausgestalten

Der BREKO begrüßt die Einführung eines Anzeigeverfahrens. Es kann einen wichtigen Beitrag zu den Bürokratieabbauzielen von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen der Modernisierungsagenda leisten und den Glasfaserausbau spürbar beschleunigen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Verfahren einfach, rechtssicher und bundesweit einheitlich ausgestaltet wird.

Für den Nachweis der Fachkunde darf keine neue Bürokratie aufgebaut werden. Es ist daher richtig, dass der Regierungsentwurf auf die im Referentenentwurf vorgesehenen Bescheinigungen mehrerer Wegebaulastträger verzichtet. Ein solches Verfahren wäre aufwendig und in der Praxis kaum umsetzbar gewesen. Nutzungsberechtigte Telekommunikationsunternehmen müssen ihre Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit bereits gegenüber der Bundesnetzagentur nachweisen. Sie tragen zudem die Verantwortung für die von ihnen eingesetzten Nachunternehmen und haften gegenüber den Wegebaulastträgern für deren Fehlverhalten. Die bestehende Nutzungsberechtigung bietet deshalb einen ausreichenden Qualitätsnachweis. Ein zusätzliches Verzeichnis für Bauunternehmen ist aus Sicht des BREKO nicht erforderlich.

Sollte der Gesetzgeber dennoch an einer Verzeichnislösung festhalten, müssen die Eintragungskriterien objektiv, transparent und bundesweit einheitlich sein. Kommunale Sonderregelungen oder zusätzliche lokale Anforderungen würden neue Bürokratie schaffen und den Beschleunigungseffekt des Anzeigeverfahrens gefährden.

Die Bestätigung von Eingang und Vollständigkeit einer Anzeige ist sinnvoll, bleibt ohne verbindliche Rechtsfolge aber wirkungslos. Damit Wegebaulastträger die Frist nicht durch eine ausbleibende oder verspätete Bestätigung faktisch verlängern können, sollte eine Vollständigkeitsfiktion eingeführt werden: Erfolgt innerhalb von zwei Wochen keine konkrete Beanstandung, sollte die Anzeige als vollständig gelten.

Eine Wartefrist von einem Monat bis zum Baubeginn ist für ein Anzeigeverfahren zu lang. Sie sollte verkürzt werden, damit das neue Instrument in der Praxis tatsächlich zu schnelleren Verfahren führt. Auch die starre Begrenzung der Baumaßnahme auf sechs Monate sollte überprüft werden, da sie insbesondere umfangreichere Ausbauvorhaben vom Anzeigeverfahren ausschließen können.

Das Anzeigeverfahren darf nicht durch zusätzliche materielle Anforderungen auf kommunaler Ebene wieder zu einem Zustimmungsverfahren werden. Die in Absatz 4 vorgesehene Möglichkeit, durch Allgemeinverfügungen weitere Vorgaben festzulegen, birgt genau diese Gefahr. Absatz 4 sollte daher gestrichen werden.

Für eine wirksame Beschleunigung der Genehmigungsverfahren ist es erforderlich, dass auch die Verfahren für verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO verbessert werden. In der Praxis werden diese häufig nur für kleine räumliche oder zeitliche Teilabschnitte erteilt. Das führt zu zusätzlichen Anträgen, erhöhtem Aufwand und vermeidbaren Verzögerungen. Die Reform des Anzeigeverfahrens sollte deshalb mit einer Vereinfachung und Bündelung der verkehrsrechtlichen Anordnungen verbunden werden. Sofern dies im laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht möglich sein sollte, sollte zeitnah eine entsprechende Gesetzesinitiative angestoßen werden.

7. § 144 TKG-E: Glasfaser-Vollausbaurecht mit klaren Schutzmechanismen versehen

Das in § 144 TKG-E vorgesehene Glasfaser-Vollausbaurecht kann dazu beitragen, einen Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern zu ermöglichen, sofern praktische Hindernisse wie eine unklare Eigentümerstruktur einen kooperativen Ausbau zwischen Gebäudeeigentümer und Netzbetreiber verhindern. Es darf jedoch nicht dazu genutzt werden, bestehende Kooperationen zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern oder einen Eigenausbau durch den Gebäudeeigentümer zu unterlaufen oder einen kooperativen Ausbau zu verhindern, der vorrangig bleiben muss. Zudem darf das Vollausbaurecht keine Anreize für einen strategisch destruktiven Ausbau schaffen, der zu einer Verzögerung des Glasfaser-Gebäudeausbaus führen würde.

Für den Eigenausbau durch Gebäudeeigentümer beziehungsweise deren Kooperationspartner und für den Ausbau durch den anfragenden Netzbetreiber müssen symmetrische und realistische Fristen gelten. Nach abschließender Klärung des Leitungswegs sollte der Ausbau grundsätzlich innerhalb von 24 Monaten erfolgen. Die Festlegung noch kürzerer Fristen wäre unangemessen und praxisfern, da diverse Schrite bis zur Realisierung zu durchlaufen sind (z.B. Objektbegehung/Planung, Genehmigungsverfahren, Mieterkommunikation, NE3-Ausbau, NE4-Ausbau).

Für gebündelte Ausbauvorhaben über mehrere räumlich zusammenhängende Liegenschaften ist aufgrund des höheren Abstimmungs- und Koordinierungsaufwands eine Frist von 36 Monaten sachgerecht. Rahmenvereinbarungen zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern oder auch der Eigenausbau durch Gebäudeeigentümer bündeln häufig den Ausbau mehrerer Liegenschaften. Sie ermöglichen Mischkalkulationen und tragen dazu bei, neben wirtschaftlich attraktiven Standorten auch weniger rentable Gebäude mit Glasfaser zu erschließen. Solche Vereinbarungen dürfen durch das Vollausbaurecht nicht unterlaufen werden, indem gezielt attraktive Standorte über das Vollausbaurecht ausgebaut und damit die Mischkalkulation zerstört wird. Für Kooperationen, die mehrere räumlich und wirtschaftlich zusammenhängende Gebäude umfassen, ist es daher angemessen, die Umsetzungsfrist zu erhöhen.

Das Vollausbaurecht ist zudem mit einem Eingriff in das Eigentum verbunden. Es sollte daher nur in Anspruch genommen werden können, wenn ein konkreter Endkundenbezug und damit ein tatsächlicher Versorgungsbedarf besteht. Zugleich muss die errichtete Infrastruktur anderen Marktteilnehmern zu angemessenen Open-Access-Bedingungen zur Verfügung stehen. So wird verhindert, dass das Vollausbaurecht für strategischen Vorratsausbau oder zur Sicherung exklusiver Infrastrukturen genutzt wird.

Schließlich braucht es eine verbindliche Lösung für den Fall, dass keine Einigung über den Leitungsweg erzielt wird. Ein bloßes Rücktrittsrecht beseitigt den zugrunde liegenden Konflikt nicht.

Neben Anpassungen in § 144 TKG-E sollte auch eine Anpassung in § 230 Abs. 15 TKG-E erfolgen. Die Bestandsschutzregeln sind nicht hinreichend und bedürfen einer angemessenen Ausweitung.

Änderungsvorschlag zu § 144 TKG-E (Änderungen im Vergleich zum Regierungsentwurf sind fett hervorgehoben)

(1) Bei Fehlen verfügbarer gebäudeinterner Glasfaserverkabelungen haben Betreiber 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 Recht nach Satz 1 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 24** Monaten anzuschließen. Der Eingriff in das Eigentum des Gebäudeeigentümers ist minimal zu halten. Bestehende glasfaserfähige gebäudeinterne physische Infrastrukturen sind vorrangig zu nutzen, soweit dies nicht wirtschaftlich unzumutbar ist. **Das Recht nach Satz 1 setzt außerdem voraus, dass der Betreiber oder ein über einen Vorleistungsvertrag mit ihm verbundener Diensteanbieter für mindestens einen Endnutzer in dem Gebäude einen Vertrag über die Bereitstellung eines Telekommunikationsdienstes geschlossen hat und der Betreiber ein Open-Access-Angebot zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen bereitstellt.**

(2) Der Betreiber übt sein Recht nach Absatz 1 Satz 1 aus, indem er dem Gebäudeeigentümer in Textform ein Angebot auf 1. Anschluss des Gebäudes an ein öffentliches Telekommunikationsnetz nach Absatz 1 Satz 2 und 2. Errichtung der gebäudeinternen Glasfaserverkabelung nach Absatz 1 Satz 1 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.

(3) Das Recht nach Absatz 1 Satz 1 besteht nicht, wenn der Gebäudeeigentümer erklärt, die gebäudeinterne Infrastruktur nach Absatz 1 Satz 1 selbst oder durch einen Dritten **zu errichten und dies dem Betreiber innerhalb von zwei Monaten nach dessen Angebot nach Absatz 2 schriftlich oder elektronisch mit angemessener Vertragsstrafe zusichert. Die Betriebsbereitschaft der gebäudeinternen Infrastruktur ist innerhalb von 24 Monaten nach abschließender Klärung des Leitungswegs herzustellen.** Die Erklärung des Gebäudeeigentümers nach Satz 1 schließt die Annahme des Angebots des Betreibers zum Anschluss des Gebäudes an ein öffentliches Telekommunikationsnetz nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 nicht aus.

(**4) Besteht zwischen dem Gebäudeeigentümer und einem Dritten zum Zeitpunkt der Anfrage eine Rahmenvereinbarung, durch die der Ausbau mehrerer in seinem Eigentum stehender Gebäude durch den Dritten zusammengefasst wird, so zeigt er dies unverzüglich unter Beifügung eines geeigneten Nachweises an. Innerhalb von vier Monaten gibt der Gebäudeeigentümer eine verbindliche Erklärung dazu ab, ob der Ausbau aller von der Rahmenvereinbarung erfassten Gebäude binnen der nächsten 36 Monate erfolgen wird oder nicht. Im Falle einer Ausbauerklärung sichert der Gebäudeeigentümer dem Betreiber mit einer angemessenen Vertragsstrafe in schriftlicher oder elektronischer Form zu, dass alle durch die Rahmenvereinbarung erfassten Gebäude innerhalb von 36 Monaten ab Abgabe der Ausbauerklärung mit einer gebäudeinternen Infrastruktur ausgestattet und an ein öffentliches Telekommunikationsnetz angeschlossen werden. Die Regelungen dieses Absatzes gelten nur für Rahmenvereinbarungen, bei denen die dort erfassten Gebäude einen ausreichenden räumlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhang aufweisen.**

(5) Sieht der Gebäudeeigentümer von einer Erklärung nach den Absätzen 3 **und 4** ab, hat er innerhalb von weiteren sechs Wochen mit dem Betreiber eine Begehung des Gebäudes zur Absprache des Leitungswegs durchzuführen und eine Einigung über den Leitungsweg nach billigem Ermessen zu erzielen. Für eine Wohnungseigentümergemeinschaft beträgt die Frist fünf Monate. Der Betreiber hat die Betriebsbereitschaft der gebäudeinternen Infrastruktur nach Absatz 1 Satz 1 innerhalb von **24 Monaten** nach abschließender Klärung des Leitungswegs herzustellen. Kommt es innerhalb der Frist nach Satz 1 nicht zu einer Einigung, **gilt für die Bestimmung des Leitungswegs die folgende Reihenfolge:**

1. Nutzung vorhandener und nutzbarer Kabelkanäle oder Leerrohre im Gebäude;

2. Nutzung von Versorgungsschächten, insbesondere stillgelegten und freigegebenen Schornsteinschächten;

3. Verlegung durch die Wohnungen;

4. Verlegung durch das Treppenhaus;

5. Verlegung über die Außenfassade.

> **Änderungsvorschlag zu § 230 Abs. 15 TKG-E (Änderungen im Vergleich zum Regierungsentwurf sind fett hervorgehoben)**

Abweichend von § 144 Absatz 3 genügt eine betriebsbereite Errichtung der gebäudeinternen Infrastruktur nach § 144 Absatz 1 Satz 1 bis zum 31. Dezember **2030**, wenn diese auf einer bis zum **Inkrafttreten des Gesetzes** geschlossenen Vereinbarung zwischen dem Eigentümer des Grundstücks und einem Dritten beruht.