21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Digitales
und Staatsmodernisierung

Ausschussdrucksache 21(23)123
vom 3. November 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Tomaso Duso
Monopolkommission

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

Monopol kommission

Stellungnahme der Monopolkommission

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen

03. November 2026

Der Gesetzentwurf für ein TKG-Änderungsgesetz 2026 enthält eine Vielzahl an Änderungsvorschlägen, auf die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht umfassend eingegangen werden kann. Die Stellungnahme der Monopolkommission befasst sich daher mit einigen Aspekten, denen aus ihrer Sicht eine besondere Bedeutung zukommt. Von einigen Änderungen ist die Monopolkommission selbst unmittelbar betroffen. Daher werden diese Änderungen eingangs an hervorgehobener Stelle gewürdigt (dazu ↗**Abschnitt 1**). Anschließend wird auf eine Auswahl weiterer Gesetzesänderungen eingegangen, die prägend für das Vorhaben des Gesetzgebers sind (dazu ↗**Abschnitt 2**).

1 Wegfall der Pflicht zur Stellungnahme der Bundesregierung zu Sektorgutachten

Durch das Telekommunikationsänderungsgesetz 2026 soll die in § 195 TKG verankerte Regelung zum Gutachtenauftrag der Monopolkommission angepasst werden. Die Monopolkommission begrüßt, dass in § 195 TKG-E nun einige klarstellende Regelungen aufgenommen wurden, die ihr Akteneinsichtsrecht und insbesondere ihren Zugang zu Daten der zentralen Informationsstelle des Bundes betreffen. Positiv zu sehen ist auch, dass das Sektorgutachten der Monopolkommission künftig unabhängig von der Bundesnetzagentur vorgelegt wird, um die Unabhängigkeit der Monopolkommission zu betonen.[1]

Kritisch zu sehen ist die Streichung der Regelung, dass die Bundesregierung zum Sektorgutachten gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung nimmt. Begründet wird diese Streichung mit Bürokratieabbau. Dies ist ein Ziel, das die Monopolkommission ausdrücklich unterstützt. Hier wäre der

[1] Siehe zu diesen Regelungen auch die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 21/8277, S. 112.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Entlastungseffekt jedoch sehr gering. Demgegenüber entfiele mit der Stellungnahmepflicht ein bewährter Mechanismus der regelgebundenen Befassung mit unabhängiger Analyse, der bei den übrigen regelmäßigen Gutachten der Monopolkommission fortbesteht, die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, im Eisenbahnregulierungsgesetz, im Postgesetz und im Energiewirtschaftsgesetz gesetzlich verankert sind.

Gerade in einer Zeit, in der die Stabilität demokratischer Institutionen stärker gefordert ist, ist eine Schwächung dieser Strukturen besonders kritisch. Einen sehr kleinen Bürokratiegewinn würde man hier aus Sicht der Monopolkommission zu einem unverhältnismäßig hohen institutionellen Preis erkaufen. Die Stellungnahme hat sich in der Praxis bewährt. Sie fördert die strukturierte Befassung der Bundesregierung mit den Gutachten der Monopolkommission und erleichtert die ressortübergreifende Abstimmung auf der Grundlage unabhängiger wissenschaftsnaher Analyse. Der mit ihr verbundene Aufwand erscheint demgegenüber begrenzt. Hinzu kommt ein institutioneller Gesichtspunkt. Die gesetzlich vorgesehene Einbindung der Monopolkommission in die parlamentarische und regierungsseitige Befassung hat sich über alle gesetzlich beauftragten Gutachten etabliert und sollte nicht abgeschwächt werden. Die Stellungnahmepflicht ist kein bloßer Formalakt. Sie sichert, dass unabhängige wissenschaftsnahe Analyse regelgebunden, transparent und nachvollziehbar in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden bleibt. Eine Streichung würde daher über den Einzelfall hinaus ein ungünstiges Signal senden.

Die erforderliche Änderung wäre denkbar klein: In Art. 1 Nr. 75 lit. c müsste lediglich der bislang in § 195 Abs. 3 Satz 4 TKG enthaltene Satz als neuer § 195 Abs. 1 Satz 4 TKG-E erhalten bleiben: „Die Bundesregierung nimmt zum Sektorgutachten gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung."

2 Auswahl weiterer wichtiger geplanter Änderungen des TKG

In der Begründung zum Gesetzentwurf für die geplante TKG-Novelle werden folgende Inhalte des Gesetzes hervorgehoben:[2] Es dient insbesondere dem Ausbau von Glasfaser- und Mobilfunknetzen in Deutschland und wird dazu mit den Vorgaben der Gigabit-Infrastrukturverordnung (GIV) in Einklang gebracht (dazu ↗**Abschnitt 2.1**), der Ausbau von Glasfasernetzen in Gebäuden wird gefördert (dazu ↗**Abschnitt 2.2**), bei

[2] BT-Drs. 21/8277, S. 55.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

der Kupfer-Glas-Migration wird für Diskriminierungsfreiheit und Transparenz gesorgt (dazu ↗**Abschnitt 2.3**) und die wegerechtliche Bürokratie für das Verlegen von Netzen wird abgesenkt (dazu ↗**Abschnitt 2.4**). Neben den in der Gesetzesbegründung an prominenter Stelle betonten Änderungen sind aus der Sicht der Monopolkommission folgende weitere Regelungen besonders bedeutsam:

- Die Stärkung der symmetrischen Regulierung bei einem Hindernis der Replizierbarkeit von Infrastrukturen (dazu ↗**Abschnitt 2.5**),
- die Schärfung der Missbrauchsaufsicht (dazu ↗**Abschnitt 2.6**)

2.1 Umsetzung der Gigabit-Infrastrukturverordnung

Eine grundlegende Überarbeitung insbesondere der §§ 136 bis 141 TKG ist notwendig, da diese Normen eine Umsetzung der Kostensenkungsrichtlinie (KSRL) darstellen, die durch die weitgehend zum 12. November 2025 anwendbare[3] Gigabit-Infrastrukturverordnung ersetzt wurde. Diese ist als EU-Verordnung unmittelbar anwendbar, mit der Konsequenz, dass jene Teile des TKG weitgehend aufzuheben sind, die eine Umsetzung der Kostensenkungsrichtlinie bilden. Die im TKG-Änderungsgesetz 2026 vorgesehenen Anpassungen hierzu sind also in weiten Teilen als rechtliche Notwendigkeit einzustufen. Der Gesetzgeber ist gehalten, die entgegenstehenden oder auch nur wiederholenden Vorschriften des nationalen Telekommunikationsrechts aufzuheben und Konkretisierungs- und Ergänzungsspielräume zu nutzen.[4]

An dieser Stelle ist zu kritisieren, dass der nationale Gesetzgeber das nationale Recht – wieder einmal – mit erheblicher Verzögerung an die unionsrechtlichen Vorgaben anpasst. Dies hätte bereits zum Geltungsbeginn am 12. November 2025 geschehen müssen. Positiv zu werten ist hingegen, dass der Gesetzgeber an einigen Stellen (z. B. hinsichtlich des Rechts auf Vollausbau und der Ausstattungspflicht, siehe unten ↗**Abschnitt 2.2**) über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht, um den Glasfasernetzausbau auf der Netzebene 4 weiter zu beschleunigen.

2.2 Förderung des Ausbaus von Glasfasernetzen in Gebäuden (Netzebene 4)

Ein weiterer Schwerpunkt der Novelle ist die gebäudeinterne Verkabelung. Dazu enthält die Novelle – etwas verstreut, aber der Systematik des TKG entsprechend – Regelungen, die den Ausbau von Glasfasernetzen in Gebäuden beschleunigen sollen. Zu

[3] BT-Drs. 21/8277, S. 2.

[4] Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 89.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

nennen sind insbesondere die §§ 144, 145 und 22b TKG-E. Zur besseren Einordnung der Thematik wird im Folgenden an die Ausführungen der Monopolkommission erinnert,[5] die sich in ihrem letzten Sektorgutachten mit der Netzebene 4 befasst hat (dazu **↗Abschnitt 2.2.1**). Daran anschließend werden die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in den §§ 144, 145 sowie 22b bewertet (dazu **↗Abschnitt 2.2.2** bis **↗Abschnitt 2.2.4**).

2.2.1 Problemstellung und grundsätzliche Position der Monopolkommission

Derzeit findet überwiegend ein Fiber-To-The-Building-(FTTB)-Ausbau („homes passed“) durch die ausbauenden Unternehmen statt, um sich Glasfaserausbaugebiete zu sichern. Daran anschließend wird der FTTH-Ausbau („homes connected“) früher oder später erfolgen. Die Erschließung der Gebäude ist deutlich teurer als die Verlegung einer Glasfaserleitung in der Straße. Die Glasfaser ausbauenden Unternehmen können jedoch erst Einnahmen generieren, wenn die Gebäude bzw. Wohnungen an das Glasfasernetz angeschlossen sind („homes connected/activated“). Die Glasfaser-Inhausnetze können eigenwirtschaftlich durch den Netzbetreiber oder durch den Gebäudeeigentümer selbst ausgebaut werden. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, für die Mitnutzung bereits existierender gebäudeinterner Infrastruktur zu bezahlen. Es gibt verschiedene Ausbauvarianten: Nutzung von Leerrohren oder leeren Kaminen, Verlegung der Kabel entlang der Außenfassade oder der Wände in den Treppenhäusern sowie in Kanälen auf Putz (gegebenenfalls bedarf es hier Erleichterungen beim Brandschutz etc.).

Der Ausbau der gebäudeinternen Infrastruktur bzw. Hausverteilnetze ist entscheidend für einen flächendeckenden Glasfasernetzausbau. Er ist auch zentral für die Ausschöpfung der Potenziale des Infrastrukturwettbewerbs. Nur wenn die Glasfaser bis in die Wohnung (FTTH) gelangt, lässt sich das volle Potenzial der Technologie langfristig ausschöpfen. Dafür bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtung, die gleichzeitig die Netzebenen 3 und 4 berücksichtigt. Während die Netzebene 3 den Abschnitt des Verteilnetzes mit aktiven und passiven Komponenten bis zum jeweiligen Gebäude (Hausanschluss) umfasst, dem sog. Hausübergabepunkt, reicht die Netzebene 4 vom Hausübergabepunkt, an dem das Glasfaserkabel ins Gebäude eintritt, bis zu den einzelnen Anschlüssen in den Wohnungen oder Büros. Auf dieser Netzebene 4 bedarf es der Kooperation zwischen den Glasfaser ausbauenden Unternehmen und den Eigentümern bzw. der Wohnungswirtschaft. Es besteht derzeit das Risiko, dass derjenige,

[5] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 15 ff.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

der die gebäudeinterne Infrastruktur zuerst mit Glasfaser ausbaut, deren Nutzung exklusiv kontrollieren kann. Dadurch kann sich ein Anbieterwechsel für die Eigentümerinnen und Eigentümer oder Mieterinnen und Mieter technisch wie auch vertraglich als schwierig erweisen.

Aus Sicht der Monopolkommission gilt es, Bestrebungen nach Exklusivvereinbarungen entgegenzuwirken, um den Wettbewerb auch auf der Netzebene 4 zu ermöglichen. Die Monopolkommission hatte sich daher in ihrem 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025 zum Recht auf einen Vollausbau geäußert und insbesondere folgende Empfehlungen unterbreitet:[6] Die Ausgestaltung des geplanten Rechts auf Vollausbau sollte vorbehaltlich anstehender klärender Leitentscheidungen seitens der Beschlusskammer 11 der Bundesnetzagentur im Rahmen von Streitbeilegungsverfahren die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Grundsätzlich sollten vier Fasern eines Glasfaserkabels in jedes Gebäude bzw. in jede Wohneinheit, d. h. je Anschluss, geführt werden.
- Eintrittshürden für Telekommunikationsunternehmen, die mit § 145 TKG einhergehen, sollten abgebaut werden.
- Mietzahlungen für Inhausnetze sollten nur unter hohen wettbewerbskonformen Voraussetzungen und auch nur temporär zulässig sein.
- Eine Modernisierungspflicht für alle Eigentümerinnen und Eigentümer im Mehrfamilienhaus-Bestand, z. B. ab dem Jahr 2035, sollte geprüft werden.

2.2.2 Recht auf Vollausbau, § 144 TKG-E

§ 144 TKG-E sieht ein „Recht auf Vollausbau“ vor. Die Gesetzesbegründung führt dazu folgendes an:[7] Die Regelung soll das nach Art. 11 Abs. 4 GIV bestehende Recht des Betreibers auf Verlegung einer Glasfaserverkabelung im Gebäude zum Zweck der Versorgung von Vertragskunden erweitern. Künftig soll der Netzbetreiber bei Fehlen von gebäudeinternen Glasfaserverkabelungen grundsätzlich ein Recht zum Ausbau des gesamten Gebäudes gegenüber dem Eigentümer haben, um einen effizienten gleichzeitigen Rollout auf allen Netzebenen zu ermöglichen. Als Voraussetzung für das Recht sieht § 144 Abs. 1 TKG-E vor, dass der Betreiber das Gebäude binnen 20 Monaten an ein Glasfasernetz anschließt. Der Gebäudeeigentümer kann dieses Recht grundsätzlich nur dann abwenden, wenn der Eigentümer dem Betreiber gegenüber erklärt, eine entsprechende Infrastruktur selbst binnen 24 Monaten zu errichten.

6 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 18.

7 BT-Drs. 21/8277, S. 97 f.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Die Einführung eines „Rechts auf Vollausbau“ in § 144 TKG-E, das ein Recht von Telekommunikationsnetzbetreibern auf den Vollausbau von Gebäuden auch ohne Endkundenverträge vorsieht, ist begrüßenswert und liegt auf der Linie der Empfehlungen der letzten Sektorgutachten der Monopolkommission. Bislang besteht lediglich ein Anschlussrecht im Einzelfall, wenn tatsächlich ein Grund vorliegt, eine Endnutzerin oder einen Endnutzer mit deren bzw. dessen Zustimmung zu erschließen.[8] Ökonomisch setzt die Regelung an der richtigen Stelle an. Ende 2024 waren rund 21,8 Mio. Haushalte mit Glasfaser erreichbar, aber nur rund ein Viertel davon nutzte tatsächlich einen Glasfaseranschluss.[9] Ein Grund ist, dass viele Gebäude zwar erreichbar, aber noch nicht angeschlossen sind. Ein Ausbau aller Wohneinheiten in einem Durchgang senkt die Kosten je Anschluss und erleichtert einen späteren Anbieterwechsel.[10] Auch in der Literatur wird dieses Recht grundsätzlich begrüßt,[11] wenngleich einzelne Regelungen zu der technischen Ausgestaltung kritisiert werden.[12] Einige der Rechtsunsicherheiten dürften sich in der Praxis durch die Rechtsprechung klären und es kann ohnehin nicht jedes denkbare Problem im Vorhinein per Gesetz geregelt werden. Gleichwohl sollte die Bundesregierung die Anwendung der Regelung aufmerksam verfolgen und bei einer Häufung von gleichgelagerten Problemen gegebenenfalls nachsteuern.

2.2.3 Errichtung gebäudeinterner Netzinfrastrukturen, § 145 TKG-E

§ 145 TKG regelte bisher insbesondere in Abs. 1 das Recht der Netzbetreiber, ihr Telekommunikationsnetz in den Räumen des Endnutzers abzuschließen. Da dies nunmehr in Art. 11 Abs. 4 GIV bereits geregelt ist, ist die nationale Norm dementsprechend anzupassen. Die Neuregelung soll insbesondere unionsrechtliche Ausgestaltungsspielräume nutzen, die Art. 10 GIV ermöglicht. Art. 10 GIV statuiert eine Pflicht zur Glasfaserverkabelung von neuen Gebäuden und Gebäuden, die umfangreichen Renovierungen unterzogen werden.

§ 145 TKG-E geht nun teilweise über die unionsrechtliche Pflicht hinaus, indem eine Ausstattungspflicht auch für Vorhaben besteht, die keiner Baugenehmigung bedürfen. Dies erscheint sinnvoll, um den Glasfasernetzausbau in den Gebäuden kraftvoller

8 Wilmes-Horváth/Schriever/Gebauer, Referentenentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026 – Großer Wurf oder Eigentor?, IR 2026, 151, 156.

9 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 143 f.

10 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 15, 17.

11 So etwa Wilmes-Horváth/Schriever/Gebauer, Referentenentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026 – Großer Wurf oder Eigentor?, IR 2026, 151, 156.

12 Dazu Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 102 f.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

zu beschleunigen und ist auch unionsrechtskonform, da Art. 1 Abs. 3 GIV ausdrücklich strengere Maßnahmen für zulässig erklärt.[13] Positiv hervorzuheben ist auch, dass in § 145 Abs. 2 TKG-E ein Vier-Faser-Modell vorgesehen ist, das die Monopolkommission in ihrem letzten Sektorgutachten empfohlen hatte.[14] Die Inhausverkabelung lässt sich in den meisten Gebäuden nicht effizient duplizieren. Mit vier Fasern je Anschluss können mehrere Anbieter das Gebäude an ihr eigenes Netz anschließen, ohne weitere Kabel im Haus zu verlegen. Die Monopolkommission hatte außerdem empfohlen, eine Modernisierungspflicht unabhängig von einer Renovierung zu einem bestimmten Stichtag (z. B. dem 1.1.2035) in das Gesetz aufzunehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass ein gewisser Anteil an Eigentümerinnen und Eigentümern verbleibt, der sich der Erschließung der gebäudeinternen Infrastruktur mit Glasfaser, gegebenenfalls auch aus Sachgründen, entzieht. Insofern bis dahin weitgehend flächendeckende Glasfasernetze existieren und dieses Eigentümerverhalten mit negativen Externalitäten für die Mieterinnen und Mieter und damit einer Einschränkung ihrer Rechte einhergeht, sollte in diesen („Extrem“-)Fällen der Vollausbau durchgesetzt werden können. Diese Empfehlung sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch aufgegriffen werden.

2.2.4 Zugang zu gebäudeinternen Netzen, § 22b TKG-E

In das TKG soll ein neuer § 22b TKG-E eingefügt werden. Die Regelungsmaterie, der Zugang zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen, ist an sich nicht neu, wird aber aus mehreren Gründen überarbeitet:[15] Erstens ist die Herausnahme eines Zugangs zu physischen Infrastrukturen erforderlich, da sich ein solcher nunmehr unmittelbar aus Art. 11 Abs. 2, 3 GIV ergibt. Zweitens wird die verbleibende Materie aus systematischen Gründen aus § 145 TKG herausgelöst und weiter vorne verankert, da es sich letztlich um eine symmetrische Zugangsregulierung handelt, die Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1, Abs. 5 des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK) umsetzt. Insofern passt die neue Einsortierung nach § 22a TKG-E,[16] der seinerseits der Umsetzung von Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK dient. Drittens werden der Anspruch an sich sowie die Rolle der Bundesnetzagentur erheblich gestärkt. Es werden Fristen aufgenommen, nach denen der Zugangsverpflichtete binnen zwei Wochen nach Zugang des Zugangsantrags ein Angebot unterbreiten und in der Folge unverzüglich Zugang gewähren muss. Darüber hinaus soll der

13 Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 94.

14 Positiv dazu auch Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 94 f.

15 BT-Drs. 21/8277, S. 72 f.

16 Siehe dazu unten, ↗**Abschnitt 2.5**

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Bundesnetzagentur die Befugnis eingeräumt werden, die Verpflichtung auf Antrag zu konkretisieren, zu modifizieren oder auszusetzen (§ 22b Abs. 2 TKG-E). Besonders interessant ist die in Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit, die Konkretisierung allgemein und unabhängig vom Standort vorzunehmen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll es damit möglich sein, Regelungen bis hin zu einer deutschlandweit geltenden Zugangsverpflichtung für alle Verkabelungen in Gebäuden aufzustellen.[17]

In der Literatur wurde Kritik an der Struktur des § 22b TKG geübt, da die Zugangsverpflichtung des Abs. 1 kraft Gesetzes gilt und eine Entscheidungsbefugnis der Bundesnetzagentur nur nachgelagert zur Konkretisierung, Modifikation und Aussetzung greift.[18] Dies könne mit der unionsrechtlich vorgesehenen Letztentscheidungskompetenz der Bundesnetzagentur kollidieren, die in der Regelung des Entwurfs nur nachgelagert und nur auf Antrag entscheiden dürfe. Dies scheint zwar ein gewichtiger Einwand zu sein, aber auch eine eher rechtstechnische Frage. Positiv ist jedenfalls, dass die Vorschrift künftig von einzelnen Gebäuden entgrenzt und damit praxistauglicher gemacht wird, da dann nicht hinsichtlich eines Zugangs zu einzelnen Gebäuden ein nationales und unionsweites Konsultations- bzw. Konsolidierungsverfahren durchlaufen werden muss.

Die Monopolkommission hatte hinsichtlich des Zugangs zu gebäudeinternen Infrastrukturen empfohlen, dass Mietzahlungen für Inhausnetze nur unter hohen wettbewerbskonformen Voraussetzungen und auch nur temporär zulässig sein sollten. Als Begründung hierfür hatte sie angeführt,[19] dass z. B. von Wohnungsbaugesellschaften erhobene Nutzungsentgelte den Wettbewerb einschränken und nachteilige Effekte für Endnutzerinnen und Endnutzer haben können, z. B. höhere Preise oder geringere Anbieterauswahl. Unterschiedliche Erschließungskosten sowohl für die Inhausverkabelung (Netzebene 4) als auch für die Hauserschließung (Netzebene 3) können zu unterschiedlichen Preisen für die Endnutzerinnen und Endnutzer führen.

Im Gesetzentwurf ist in § 22b Abs. 4 TKG-E vorgesehen, dass die Entgelte für die Zugangsgewährung grundsätzlich anhand des Maßstabs der Kostenorientierung festgelegt werden, wobei besondere Risikofaktoren angemessen zu berücksichtigen sind. Dies entspricht letztlich der Formulierung der unionsrechtlichen Grundlage in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 EKEK am Ende. Zudem soll der Bundesnetzagentur eine Abweichungsbefugnis eingeräumt werden. Die im Gesetz getroffene Regelung erscheint daher insgesamt sinnvoll, da sie sich im Rahmen des unionsweit zulässigen Rahmens bewegt

17 BT-Drs. 21/8277, S. 73.

18 Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 101 f.

19 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 21.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

und rein kostenorientiert ausgestaltet ist. Aus den genannten Gründen spricht viel dafür, den Maßstab der Kostenorientierung in der Praxis restriktiv anzulegen. Das heißt: Die Entgelte sollten die Kosten des Ausbaus einschließlich einer angemessenen Verzinsung decken. Risikozuschläge sollten sich auf das tatsächliche Ausbaurisiko beschränken. Sie dürfen nicht dazu führen, dass die Engpassstellung im Gebäude über das Entgelt abgeschöpft wird.

2.3 Regelungen zur Kupfer-Glas-Migration

Das TKG-Änderungsgesetz 2026 steht auch im Zeichen der Kupfer-Glas-Migration, deren Einfluss an vielen Stellen im Entwurf bemerkbar ist. Neben Normen, die möglicherweise erst in der Glasfaserwelt ihre volle Bedeutung entfalten wie der Zugang zu Glasfaserinfrastrukturen nach den §§ 22a, 22b TKG-E, beschäftigen sich einige Normen stärker mit dem Migrationsprozess an sich. Hervorzuheben sind dabei Änderungen in § 34 TKG und § 25 TKG.

2.3.1 Berücksichtigung der Abschaltpraxis im Zuge der Kupfer-Glas-Migration (§ 34 Abs. 6 TKG-E)

Die geplanten gesetzlichen Änderungen bei der Kupfer-Glas-Migration stehen im Zeichen des Wunsches, diese diskriminierungsfrei durchzuführen. Eine bedeutende Änderung des TKG ist insofern die Ergänzung des § 34 TKG um einen neuen Absatz 6. Dieser ermöglicht es der Bundesnetzagentur ausdrücklich, im Rahmen von Abschaltanträgen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht – derzeit der Telekom Deutschland GmbH (im Folgenden: Telekom) – zu berücksichtigen, wie es sich in Gebieten verhält, in denen andere Unternehmen ein (Glasfaser-)Netz errichtet haben. Zugleich wird nunmehr betont, dass die Interessen anderer ausbauender Unternehmen zu berücksichtigen sind, was bislang nicht ausdrücklich Bestandteil des Normprogramms des § 34 TKG war.[20] Damit soll die Bundesnetzagentur in die Lage versetzt werden, das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht an der Abschaltung seiner Kupferinfrastruktur zu hindern, wenn die Bundesnetzagentur der Auffassung ist, dass es eine diskriminierende Abschaltpraxis durchführt.[21]

Durch die Betonung der Interessen der Glasfaser ausbauenden Unternehmen wird deren Stellung im Verfahren gestärkt. Insbesondere in Fällen, in denen es zu Rechtsstreitigkeiten kommt, ist dann klargestellt, dass diese Unternehmen vom

[20] Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 103.

[21] BT-Drs. 21/8277, S. 75.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Schutzzweck des § 34 TKG erfasst sind und sie gerichtlichen Rechtsschutz geltend machen können.[22] In materiell-rechtlicher Hinsicht soll der Bundesnetzagentur die Möglichkeit gegeben werden, die Telekom faktisch dazu zu zwingen, in Glasfasernetzausbaugebieten der Wettbewerber auch auf deren Vorleistungen zurückzugreifen. Sofern die Telekom das nicht tut, soll sie in ihren eigenen Ausbaugebieten das Kupfernetz nicht abschalten dürfen. Das betrifft ein Thema, mit dem sich die Monopolkommission bereits seit dem Jahr 2021 auseinandersetzt.[23] Die Telekom hat grundsätzlich Anreize, in ihren eigenen Glasfasernetzausbaugebieten die Kupfernetze schnell abzuschalten, in den Ausbaugebieten der Wettbewerber hingegen möglichst lange ihre Kupfernetze weiterzubetreiben. Sofern in diesen Wettbewerbergebieten VDSL mit Super Vectoring ausgebaut und damit eine Übertragungsrate von 250 Mbit/s grundsätzlich möglich ist, dürfte die Wechselbereitschaft der Endkundinnen und -kunden gering sein und den Ausbau von Glasfaser verzögern.

Die Monopolkommission begrüßt die Regelung. Sie hat sich dafür ausgesprochen, dass Kupfernetze in den Ausbaugebieten der Telekom und der Wettbewerber diskriminierungsfrei abgeschaltet werden und dass die Bundesnetzagentur den Migrationsprozess aktiv steuert, anstatt auf Anträge der Telekom zu warten.[24] Sie hat zudem die Befürchtung geäußert, dass eine einseitige Abschaltpraxis der Telekom mit negativen Effekten auf die Auslastung der Glasfaserinfrastruktur der Wettbewerber verbunden sein könnte, weil ein Teil der Endkundinnen und Endkunden der Telekom wie auch der Vorleistungsnachfrager deutlich verzögert auf das Glasfasernetz eines alternativen Anbieters wechseln würde.[25] Der FTTB/H-Netzausbau würde dadurch verzögert. Der in das Gesetz aufgenommene Lösungsweg erscheint gangbar, wenn auch mit gewissen unionsrechtlichen Bedenken verbunden, da Art. 81 EKEK derartige Abwägungsparameter nicht ausdrücklich nennt. Diese Bedenken sollten geprüft werden. Sie stehen der Regelung aber nach Auffassung der Monopolkommission nicht grundsätzlich entgegen. Der Kodex ist eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten Ausgestaltungsspielräume belässt, um insbesondere die in Art. 3 EKEK genannten Ziele zu verfolgen.

Weitergehend empfiehlt die Monopolkommission, ein anbieterunabhängiges Kriterium festzulegen, ab welchem Ausbaustand eines Glasfasernetzes das Kupfernetz abgeschaltet werden muss, z. B. wenn 80 Prozent der Haushalte in einer Kommune oder einem definierten Gebiet mit Glasfaser versorgt sind.[26] Ein solches Kriterium hängt nicht davon ab, wer das Glasfasernetz gebaut hat. Soweit es national nicht

[22] Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 103.

[23] Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation 2021, Tz. 34 ff.

[24] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 158 ff.

[25] Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation 2021, Tz. 40.

[26] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 13.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

umgesetzt werden kann, sollte es im Digital Networks Act geregelt werden (siehe Abschnitt 2.5).

2.3.2 Weitergehende Transparenz (§ 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG-E)

Mit einer Änderung in § 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG sollen der Bundesnetzagentur weitergehende Möglichkeiten eingeräumt werden, für Transparenz im Migrationsprozess zu sorgen. Sie soll so anordnen können, dass das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht einen umfassenden Migrationsplan vorlegen muss, der eine Prognose insbesondere hinsichtlich des Vorgehens in zeitlicher und geografischer Hinsicht ermöglichen muss. Sofern ein derartiger Plan intern noch nicht vorliegen sollte, müsste ihn das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht erstellen.[27] Auch das ist zu begrüßen:[28] Die Monopolkommission hatte bereits im Jahr 2021 auf die Bedeutung von Transparenz im Migrationsprozess hingewiesen und auch die Erarbeitung eines (verbindlichen) Migrationsplans empfohlen.[29]

2.4 Vereinfachungen der wegerechtlichen Zustimmung (§ 127, § 127a TKG-E)

Telekommunikationsnetzbetreiber sind grundsätzlich dazu befugt, öffentliche Wege für öffentliche Zwecke dienende Telekommunikationslinien unentgeltlich zu benutzen. Dieses zunächst dem Bund zustehende Recht wird gemäß § 125 TKG auf die Netzbetreiber übertragen, sofern diese fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig sind. Sie dürfen allerdings nicht ohne eine Zustimmung des jeweiligen Trägers der Wegebaulast (beispielsweise und regelmäßig die Gemeinde[30]) mit der Verlegung oder Änderung ihrer Netze beginnen (§ 127 Abs. 1 TKG). Die in § 127 TKG-E vorgesehenen Regelungen dienen insbesondere einer Beschleunigung dieses Genehmigungsverfahrens.[31] Dazu sind insbesondere Veränderungen bei der Zustimmungsfiktion geplant; diese soll gestärkt werden. Hinzu kommen die Einschränkung zulässiger Nebenbestimmungen und die Einführung eines Verfahrens, das bei bestimmten kleineren Maßnahmen lediglich eine Anzeige bei dem zuständigen Wegebaulastträger vorsieht (§ 127a TKG-E).[32]

---

27 So die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 21/8277, S. 74.

28 Tendenziell positiv, aber auf unionsrechtliche Bedenken hinweisend Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 105.

29 Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation 2021, Tz. 49, 46.

30 Schütz in Geppert/Schütz (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum TKG, 5. Aufl. 2023, § 127 Rn. 11.

31 So die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 21/8277, S. 92.

32 Siehe dazu Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 98 ff.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Generell scheint die wegerechtliche Zustimmung in der Praxis ein gewisser „Zankapfel“ zwischen Kommunen und Netzbetreibern zu sein, der das Potenzial hat, den Glasfasernetzausbau zu verzögern. Auf der einen Seite steht das Interesse der Netzbetreiber, möglichst schnell und möglichst flexibel den Glasfasernetzausbau durchzuführen. Auf der anderen Seite sind die Wegebaulastträger für den Zustand des Straßenkörpers verantwortlich und haben ein Interesse daran, Eingriffe gering zu halten, Folgeschäden zu vermeiden oder zumindest ein Unternehmen haftbar machen zu können. Beide Anliegen sind berechtigt. Die Monopolkommission begrüßt daher Maßnahmen, die zu einem Abbau von Bürokratie und einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren führen.

2.5 Stärkung der symmetrischen Regulierung in § 22a TKG-E

Der bereits bestehende § 22 TKG ermöglicht es der Bundesnetzagentur, Zugangsverpflichtungen zu Glasfasernetzen aufzuerlegen, die von anderen Unternehmen aufgrund wirtschaftlicher oder physischer Hindernisse nicht repliziert werden können, und richtet sich an alle Netzbetreiber, unabhängig davon, ob sie über beträchtliche Marktmacht verfügen.[33] Zu § 22 TKG soll nun mit § 22a TKG-E die Möglichkeit hinzutreten, fallübergreifend klare Strukturvorgaben für eine symmetrische Regulierung zu treffen. Die Regelung des § 22a TKG-E soll Transaktionskosten durch die behördliche Festlegung zentraler Zugangsbedingungen senken und die Wahlmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher in vielen Gebieten mit nur einem Netzbetreiber verbessern. Zur Beschleunigung der Verhandlungsprozesse soll die Bundesnetzagentur nach § 22a Abs. 2 TKG-E zentrale Zugangsbedingungen als Leitplanken für die Verhandlungen der Telekommunikationsunternehmen festlegen; dies umfasst auch Entgeltmaßstäbe.

Die Monopolkommission hatte in ihrem 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025 hinsichtlich § 22 TKG bemängelt, dass diese Norm wenig praktikabel ist.[34] In verfahrenstechnischer Hinsicht kann die Anordnung eines derartigen Zugangs blockiert werden, wenn die Europäische Kommission sich im Konsolidierungsverfahren dagegen wendet und der Verbund der EU-Regulierungsbehörden GEREK ihre Bedenken teilt (§ 22 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 Abs. 7 Satz 2, Abs. 6 TKG). In Anbetracht des lokalen Charakters der Zugangsverpflichtungen führt dies zu einem erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand, der die Anwendung dieser Zugangsregelung kaum praktikabel erscheinen lässt.

---

33 BT-Drs. 21/8277, S. 71.

34 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 101; so nun auch die Gesetzesbegründung, die § 22 TKG als „sehr förmlich“ und „bürokratisch“ bezeichnet, BT-Drs. 21/8277, S. 71.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Die Monopolkommission hat empfohlen, bei einer Ausweitung der symmetrischen Regulierung zunächst eher behutsam vorzugehen, um keine Investitionszurückhaltung zu provozieren. Die materiellen Voraussetzungen des § 22 TKG für einen Eingriff der Bundesnetzagentur sollten eher nicht abgesenkt werden. D. h., die Einschränkung, dass es sich um Gebiete handeln muss, in denen eine Duplizierung von Netzinfrastrukturen unmöglich oder wirtschaftlich ineffizient ist, ist sinnvoll. Allerdings ist die formelle Hürde, dass bei einer Anwendung von § 22 TKG auf einen rein lokalen Sachverhalt ein umfangreiches EU-weites Konsolidierungsverfahren durchlaufen werden muss, ein erhebliches Hindernis, das die Anwendung des § 22 TKG weitgehend unpraktikabel machen dürfte. Diese Hürde sollte abgeschafft oder erheblich abgeschwächt werden.

Die in § 22a TKG-E enthaltenen Regelungen gehen genau in diese Richtung. Sie sollen es ermöglichen, fallübergreifende Regeln für eine symmetrische Regulierung aufzustellen. Das Verfahren läuft wie folgt ab:[35] Alle Betreiber von Glasfasernetzen, die nicht ohnehin als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht der Zugangsregulierung unterliegen, sind verpflichtet, mit anderen Unternehmen über einen Zugang zu fairen, diskriminierungsfreien und angemessenen Bedingungen zu verhandeln (Abs. 1). Zur Beschleunigung der Verhandlungsprozesse legt die Bundesnetzagentur die Art des Zugangsprodukts, den Ort des Zugangs und Entgeltmaßstäbe fest (Abs. 2). Sofern sich die Verhandlungspflicht als nicht ausreichend erweist, kann die Bundesnetzagentur in einem mehrstufigen Verfahren eingreifen. Dazu legt sie in einem ersten Schritt die Gebiete fest, in denen der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist. In diesen Gebieten kann sie, sofern es zu keiner Einigung im Rahmen der Verhandlungspflicht kommt und eine Verpflichtung nach § 22b TKG-E nicht ausreicht, den Netzzugang anordnen sowie die dann noch streitigen Zugangsbedingungen festlegen.

Die Monopolkommission begrüßt grundsätzlich die Stoßrichtung des neuen § 22a TKG-E, der in die gleiche Richtung zielt, wie im letzten Sektorgutachten vorgeschlagen. Ökonomisch ist dieser Ansatz sinnvoll. Wo ein zweites Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist, ist der Wettbewerb auf dem Netz die einzige Form von Wettbewerb. Dass die Einigungspflicht nur in diesen Gebieten gilt, sorgt dafür, dass der Infrastrukturwettbewerb dort Vorrang behält, wo er möglich ist. Das ist wichtig, weil Infrastrukturwettbewerb langfristig größere Wirkungen hat als Dienstewettbewerb.[36] Zugleich

35 BT-Drs. 21/8277, S. 72.

36 Bouckaert/van Dijk/Verboven, Access Regulation, Competition, and Broadband Penetration, Telecommunications Policy 34 (2010), 661–671; Kongaut/Bohlin, Unbundling and Infrastructure Competition for Broadband Adoption: Implications for NGN Regulation, Telecommunications Policy 38 (2014), 760–770; Nardotto/Valletti/Verboven, Unbundling the Incumbent: Evidence from UK Broadband, Journal of the European Economic

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

zeigt die Erfahrung mit geförderten Netzen, dass Open-Access-Pflichten den Wettbewerb deutlich erhöhen können.[37] Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass umstritten ist, ob diese Regelung noch im Einklang mit zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK ist, weil die Verhandlungspflicht in Abs. 1 nicht in das Ermessen der Bundesnetzagentur gestellt und auch nicht an das Vorliegen von erheblichen Beeinträchtigungen der Wettbewerbsergebnisse geknüpft ist.[38]

Der Erfolg von § 22a TKG-E wird in gewisser Weise auch davon abhängen, ob auch andere Unternehmen und insbesondere das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht Interesse an Verhandlungsabschlüssen hinsichtlich eines Netzzugangs bei Drittunternehmen entwickeln. Insofern kann auch durch eine attraktive Ausgestaltung des Netzzugangs einer möglicherweise als diskriminierend empfundenen Abschaltpraxis des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht entgegengewirkt werden.

Das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht wird Vorleistungen auf dem Glasfasernetz eines Dritten nur dann nachfragen, wenn diese günstiger sind als die Alternativen: der Weiterbetrieb des eigenen Kupfernetzes oder der Bau eines eigenen Glasfasernetzes im selben Gebiet. Ansatzpunkte sind daher zum einen die Zugangsbedingungen nach § 22a TKG-E zum anderen die Attraktivität des Kupfernetzes. Maßnahmen, die Verhandlungen erleichtern, senken Transaktionskosten. Sie allein begründen aber noch kein Interesse des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht am Abschluss.

Um die in § 22a TKG-E angedachte Lösung attraktiver zu machen, sind weitere Maßnahmen denkbar. Die Monopolkommission hat sich im Zusammenhang mit der Kupfer-Glas-Migration dafür ausgesprochen, dass die Bundesnetzagentur den Prozess aktiv gestaltet, anstatt erst auf Anträge zu reagieren.[39] Beim offenen Netzzugang hatte sie empfohlen, zunächst abzuwarten, ob im Gigabitforum der Bundesnetzagentur freiwillig ein Branchenstandard entsteht.[40] Nach der Gesetzesbegründung sind diese Bemühungen seit März 2021 ohne nennenswerte Ergebnisse geblieben.[41] Vor diesem

Association 13 (2015), 330–362; vgl. auch Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 8.

37 Duso u. a., A Retrospective Study of State Aid Control in the German Broadband Market, Journal of the European Economic Association (im Erscheinen); vgl. auch Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 102.

38 So etwa Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 105: „zweifelhaft, ob [...] § 22a [TKG-E] unionsrechtskonform ist“; kritisch auch Wilmes-Horváth/Schriever/Gebauer, Referentenentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026 – Großer Wurf oder Eigentor?, IR 2026, 151, 154.

39 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 159 f.

40 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 111.

41 BT-Drs. 21/8277, S. 72.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Hintergrund spricht viel dafür, der Bundesnetzagentur auch hier eine aktivere Rolle zu geben. Dabei sollte schrittweise und verhältnismäßig vorgegangen werden, um keine Investitionszurückhaltung zu provozieren.

Die Monopolkommission regt an, zu prüfen, ob weitere Elemente der klassischen Zugangsregulierung nach dem TKG aus den §§ 20 ff. TKG im Rahmen des § 22a TKG-E für anwendbar erklärt werden. Das betrifft besonders die in § 29 TKG vorgesehene Möglichkeit, dass die Bundesnetzagentur dem zugangsverpflichteten Unternehmen eine Standardangebotsverpflichtung auferlegt. Dabei sollte gestuft vorgegangen werden. Auf der ersten Stufe verhandeln die Unternehmen auf Grundlage der von der Bundesnetzagentur festgelegten zentralen Zugangsbedingungen, wie in § 22a TKG-E vorgesehen.

Scheitern die Verhandlungen, entscheidet die Bundesnetzagentur nach dem Entwurf im Einzelfall (§ 22a Abs. 3 TKG-E i. V. m. § 35 TKG). Bei vielen Netzbetreibern und Nachfragern führt das zu vielen Einzelverfahren. Kommt innerhalb einer bestimmten Frist keine Einigung zustande, sollte die Bundesnetzagentur deshalb auf einer zweiten Stufe die Bedingungen als annahmefähiges Standardangebot für alle Nachfrager ausgestalten können. Jeder Nachfrager kann es durch einseitige Erklärung annehmen, jeder Anbieter muss es anbieten. Das senkt Transaktionskosten. Die Befugnis sollte im Ermessen der Bundesnetzagentur liegen und sich auf die wichtigsten nachgefragten Vorleistungsprodukte beschränken. Für kleine lokale Projekte sollte, wie in § 22a Abs. 3 Satz 3 TKG-E vorgesehen, eine Abweichung möglich sein. Ergänzend könnte die Bundesnetzagentur ermächtigt werden, einheitliche technische und prozessuale Open-Access-Standards festzulegen. Dies könnte die Transaktionskosten noch weiter senken.

In materieller Hinsicht könnte erwogen werden, eine Bestimmung in § 22a Abs. 2 TKG-E aufzunehmen, gemäß der die Bundesnetzagentur Vorleistungsprodukte mit möglichst tiefer Wertschöpfungsmöglichkeit für den Zugangspetenten vorsehen soll. Dies sollte gegebenenfalls in das Ermessen der Behörde gestellt werden, die eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall vornehmen muss.

Die Monopolkommission hatte bereits in ihrem 13. Sektorgutachten Telekommunikation 2023 empfohlen, alle realisierbaren passiven und aktiven Vorleistungen zu marktüblichen Konditionen anzubieten.[42] Das umfasst den Zugang zur unbeleuchteten Glasfaser (Dark Fiber) beziehungsweise zur Glasfaser-TAL und zum Layer-2/3-

[42] Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Telekommunikation 2023, Tz. 55.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Bitstrom. Es ist nicht ausreichend, auf einen weitgehend standardisierten Layer-2-Bitstrom abzustellen und sich auf diesen zu beschränken. Der Wettbewerb wird durch die Beschränkung auf diese Wertschöpfungsebene zu sehr eingeschränkt. Zudem erhöhen tiefere Zugangsprodukte den Anreiz des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, Vorleistungen einzukaufen, weil es seine Produkte dann stärker selbst gestalten kann.

Außerdem könnte erwogen werden, den Weiterbetrieb der Kupfer-TAL des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht unattraktiver zu gestalten, sodass dieses eher dazu geneigt ist, Vorleistungen einzukaufen und die Kupfer-TAL abzuschalten. Ansätze hierzu enthält der Gesetzentwurf bereits mit der vorgesehenen Ergänzung von § 34 TKG um einen neuen Absatz 6 (siehe dazu oben ↗**Abschnitt 2.3.1**). Grundsätzlich könnte auch eine Abschaltpflicht für die Kupfer-TAL das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu einer größeren Nachfrage nach Vorleistungen alternativer Netzbetreiber bewegen. Soweit auf weitergehende Regelungen zu einer Abschaltpflicht aus unionsrechtlichen Gründen verzichtet wird, sollte im Rahmen der Erarbeitung des Digital Networks Act darauf geachtet werden, entsprechende Vorgaben unionsrechtlich zu verankern. Dabei ist zu beachten, dass das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf einen weniger attraktiven Kupferbetrieb auch mit einem eigenen Glasfasernetzausbau im selben Gebiet reagieren kann.

Schließlich weist die Monopolkommission erneut darauf hin, dass das Commitment-Modell der Telekom den Glasfaser ausbauenden Wettbewerbern dauerhaft (große) Vorleistungsnachfrager entzieht und geeignet ist, den Migrationsprozess zulasten kleinerer Anbieter wettbewerbsverzerrend zu verlangsamen. Der Grund liegt in der Tarifstruktur. Die großen Vorleistungsnachfrager zahlen vorab für Mindestmengen über eine Laufzeit von zehn Jahren. Verlagern sie Anschlüsse auf ein alternatives Glasfasernetz, riskieren sie, diese Mindestmengen zu unterschreiten, für die sie bereits bezahlt haben. Das wirkt ähnlich wie ein Treuerabatt und bindet die Nachfrage an das Netz der Telekom. Die Monopolkommission empfahl daher in ihrem 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, ein regionales Sonderkündigungsrecht für die Vorleistungsnachfrager, wenn diese von dem Kupfernetz auf ein Glasfasernetz alternativer Netzbetreiber wechseln wollen, um die Nachfrage zu stärken.[43]

Die Empfehlung richtete sich an die Bundesnetzagentur, die darauf hinwirken sollte, dass die Telekom ein solches Recht in ihre Verträge aufnimmt. Die Bundesnetzagentur hat die Commitment-Verträge im Jahr 2022 geprüft und nicht beanstandet. Zur

[43] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 156.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Frage, ob diese Verträge einen marktverschließende Wirkung haben, führt die Bundesnetzagentur aus, dass sie – wie schon die zuvor abgeschlossenen Kontingent-Verträge – vornehmlich der Migration auf neue Technologien dienen, während der wachsende Marktanteil der Wettbewerber durch den Aufbau und die Nutzung alternativer Infrastrukturen getragen werde.[44] Zudem verfügten die Commitment-Vertragspartner der Telekom über oder bauten VHC-Netze (Very-High-Capacity Netze, d. h. Glasfasernetze und Netze mit vergleichbarer Leistung, vgl. § 3 Nr. 33 TKG) aus bzw. fragen bei anderen Anbietern VHC-Anschlüsse nach.[45]

Mit Blick auf kleinere Vorleistungsnachfrager könnte das Modell dennoch missbräuchlich sein.[46] Die Bundesnetzagentur sollte das Commitment-Modell deshalb unter diesem Gesichtspunkt erneut überprüfen, insbesondere seine Entgeltstruktur. Die anstehende neue Regulierungsverfügung für Markt 1 bietet dafür den Anlass. Dafür gibt es ein Vorbild: Beim Kontingent-Modell, dem Vorläufer des Commitment-Modells, wurde ein Sonderkündigungsrecht in die Verträge aufgenommen, nachdem die Bundesnetzagentur das Modell als missbräuchlich beanstandet hatte.[47] Ähnlich könnte das Sonderkündigungsrecht auch hier anschlussbezogen ausgestaltet werden: Wechselt ein Vorleistungsnachfrager mit einem Anschluss auf das Glasfasernetz eines alternativen Netzbetreibers, wird dieser Anschluss aus der vereinbarten Mindestabnahmemenge herausgerechnet. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Stärkung der Missbrauchsaufsicht (siehe Abschnitt 2.6) erleichtert der Bundesnetzagentur dieses Vorgehen. Erst wenn dieser Weg nicht zum Erfolg führt, sollte der Gesetzgeber prüfen, ob ein solches Sonderkündigungsrecht gesetzlich verankert werden kann. Eine gesetzliche Regelung würde in bestehende Verträge eingreifen und ginge deutlich weiter.

2.6 Schärfung der Missbrauchsaufsicht

Das TKG-Änderungsgesetz sieht eine Stärkung der nachträglichen Entgeltregulierung und der Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur vor. Angepasst werden sollen dazu § 46 und § 50 TKG. Die Gesetzesbegründung[48] führt dazu aus: Nach dem neu gefassten § 46 Absatz 3 TKG-E untersagt die Bundesnetzagentur das nach diesem Gesetz verbotene Verhalten und erklärt die beanstandeten Entgelte ab dem Zeitpunkt für unwirksam, ab dem die Entgelte für Zugangsleistungen nicht mehr den Anforderungen des § 37 TKG genügen. Nach der vorherigen Bezugnahme auf den „Zeitpunkt

44 Bundesnetzagentur, BK3i-19/020, Regulierungsverfügung vom 21.07.2022, S. 290.

45 Bundesnetzagentur, BK3i-19/020, Regulierungsverfügung vom 21.07.2022, S. 290.

46 Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 13, 156.

47 Monopolkommission, Sektorgutachten Telekommunikation 2013, BT-Drs. 18/209, Tz. 107.

48 BT-Drs. 21/8277, S. 76.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

der Feststellung“ blieb der Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt, an dem die Entgelte tatsächlich nicht mehr den Anforderungen des § 37 TKG entsprechen und dem Zeitpunkt der Feststellung durch die Bundesnetzagentur, noch unberücksichtigt. Dem hilft die geänderte Regelung ab und fördert die Effektivität der Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur. Ökonomisch geht es um Abschreckung. Solange Entgelte erst ab der Feststellung unwirksam werden, lohnt es sich für das regulierte Unternehmen, überhöhte Entgelte bis zur Entscheidung zu verlangen. Nach dem neu eingefügten § 50 Abs. 5 Satz 1 TKG-E kann die Bundesnetzagentur auch einen Missbrauch nach Absatz 1 feststellen, nachdem dieser beendet ist. Die Ermächtigung ist konzeptionell an § 32 Abs. 3 GWB angelehnt. Die Monopolkommission begrüßt die Änderungen in den §§ 46, 50 TKG, die die nachträgliche Entgeltregulierung und die Missbrauchsaufsicht bei der Bundesnetzagentur stärken.[49] In ihrem 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025 hat die Monopolkommission ähnliche Vorschläge unterbreitet.[50]

2.7 Weitere Vorschläge zur Beschleunigung der Regulierungsverfahren

Die Regulierungsverfahren der Bundesnetzagentur dauern zu lange. So vergingen beim Standardangebot für den Layer-2-Bitstromzugang zu FTTB/H-Netzen zwischen der Regulierungsverfügung im Juli 2022 und der ersten Teilentscheidung im Mai 2025 fast drei Jahre.[51] Die der Regulierungsverfügung zugrundliegende Marktanalyse war bereits im Oktober 2019 abgeschlossen worden. Der Gesetzentwurf greift einen Teil der Vorschläge der Monopolkommission auf: Insbesondere soll die Bundesnetzagentur ihre Daten für weitere Aufgaben nutzen und veröffentlichen dürfen (§ 203a TKG-E). Das ist zu begrüßen. Darüber hinaus sollten in § 29 TKG Fristen für das Standardangebotsverfahren und die Möglichkeit vorläufiger Anordnungen aufgenommen werden. Die zwingende Zuständigkeit der Präsidentenkammer für Marktdefinition und Marktanalyse (§ 211 Abs. 5 Satz 2 TKG) sollte entfallen, um es der Bundesnetzagentur zu erleichtern, die bislang stark getrennten Verfahrensschritte der Marktdefinition- und -analyse auf der einen Seite, Regulierungsverfügung auf der anderen Seite, gemeinsam öffentlich zu konsultieren und bei der Europäischen Kommission zu notifizieren.[52]

[49] Positiv zur Schärfung der nachträglichen Entgeltregulierung auch Neumann, Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz, N&R 2026, 89, 106.

[50] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 175 f.

[51] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 166, 170.

[52] Monopolkommission, 14. Sektorgutachten Telekommunikation 2025, Tz. 167 ff., 174 f., 177.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

3 Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Monopolkommission begrüßt den Gesetzentwurf in weiten Teilen. Er beschleunigt den Glasfasernetzausbau und stärkt die Bundesnetzagentur im Kupfer-Glas-Migrationsprozess. Kritisch sieht sie vor allem die Streichung der Stellungnahmepflicht der Bundesregierung zum Sektorgutachten. Im Einzelnen empfiehlt die Monopolkommission:

1 **Stellungnahmepflicht beibehalten (§ 195 TKG).** Der bisherige § 195 Abs. 3 Satz 4 TKG sollte als § 195 Abs. 1 Satz 4 TKG-E erhalten bleiben.

2 **Glasfaserausbau in Gebäuden (§§ 144, 145, 22b TKG-E).** Das Recht auf Vollausbau, die erweiterte Ausstattungspflicht und das Vier-Faser-Modell sind zu begrüßen. Zusätzlich sollte eine Modernisierungspflicht für Mehrfamilienhäuser im Bestand ab einem Stichtag, z. B. 2035, geprüft werden. Die Entgelte für den Zugang zu Inhausnetzen sollten strikt kostenorientiert sein.

3 **Kupfer-Glas-Migration (§§ 34, 25 TKG-E).** Die Bundesnetzagentur soll die Abschaltpraxis der Telekom in den Ausbaugebieten der Wettbewerber berücksichtigen und einen Migrationsplan verlangen können. Beides ist zu begrüßen. Weitergehend sollte ein anbieterunabhängiges Kriterium festgelegt werden, ab welchem Ausbaustand das Kupfernetz abzuschalten ist, falls nötig im Digital Networks Act.

4 **Wegerecht (§§ 127, 127a TKG-E).** Die Vereinfachung der wegerechtlichen Zustimmung ist zu begrüßen.

5 **Symmetrische Regulierung (§ 22a TKG-E).** Die Stoßrichtung ist richtig. Die Monopolkommission regt darüber hinaus an: Kommt innerhalb einer gesetzlichen Frist keine Einigung zustande, sollte die Bundesnetzagentur die festgelegten Zugangsbedingungen als annahmefähiges Standardangebot für alle Nachfrager ausgestalten können, statt nur im Einzelfall zu entscheiden. Diese Befugnis sollte im Ermessen der Behörde liegen, sich auf die wichtigsten Vorleistungsprodukte beschränken und kleine Netzbetreiber nicht unverhältnismäßig belasten.

6 **Commitment-Modell.** Die Bundesnetzagentur sollte das Commitment-Modell im Rahmen der Missbrauchsaufsicht mit Blick auf die Auswirkungen auf alternative Glasfasernetze erneut überprüfen und auf ein anschlussbezogenes Sonderkündigungsrecht hinwirken. Eine gesetzliche Regelung sollte erst geprüft werden, wenn dieser Weg nicht zum Erfolg führt.

7 **Missbrauchsaufsicht (§§ 46, 50 TKG-E).** Die Stärkung der nachträglichen Entgeltregulierung und der Missbrauchsaufsicht ist zu begrüßen.

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Monopol kommission

8 **Regulierungsverfahren beschleunigen.** Die Novelle sollte genutzt werden, um weitere Vorschläge der Monopolkommission umzusetzen: Fristen und die Möglichkeit vorläufiger Anordnungen im Standardangebotsverfahren nach § 29 TKG sowie eine flexiblere Zuständigkeit für die Marktanalyse (§ 211 Abs. 5 Satz 2 TKG).

Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und den Gesetzgeber in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht und Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden. Professor Tomaso Duso ist seit 2024 Vorsitzender der Kommission.

KONTAKT

Monopolkommission I Kurt-Schumacher-Str. 8 I 53113 Bonn I info@monopolkommission.bund.de

www.monopolkommission.de

Mitglieder der Monopolkommission: Tomaso Duso (Vorsitzender), Constanze Buchheim, Pamela Knapp, Dagmar Kollmann, Rupprecht Podszun
Leitung der Geschäftsstelle: Marc Bataille (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)