

Stellungnahme

der EWE TEL GmbH zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau
(TKG-Änderungsgesetz 2026) / Stand: 02.02.2026

Zum Referentenentwurf eines TKG-Änderungsgesetzes nimmt der BREKO-Verband ausführlich Stellung. EWE TEL schließt sich dieser Stellungnahme an. Mit dem vorliegenden Dokument möchten wir ergänzend dazu auf Basis unserer Markterfahrung einige besonders wichtige Themen kommentieren und Lösungsvorschläge erläutern.

EWE TEL begrüßt die Initiative und die grundsätzliche Herangehensweise des BMDS zur Änderung des TKG. Insbesondere ist aus unserer Sicht richtig, ausdrücklich nur ein **Änderungsgesetz** vorzustellen und den Begriff der TKG-Novelle zu vermeiden. Der Markt braucht keine weitere grundlegende Neuausrichtung des gesamten Rechtsrahmens. Eine solche umfassende Überarbeitung – wie sie gerade auf der EU-Ebene diskutiert wird – würde den Markt und die investierenden Akteure in einer herausfordernden Situation unnötig beschäftigen. Ein fokussiertes Gesetzgebungsverfahren ist nicht zuletzt ein Beitrag gegen eine übermäßige Regelungsdichte.

Umso wichtiger ist allerdings, dass die Änderungen wohlüberlegt und passgenau sind. Dann sind sie geeignet, das vom BMDS hervorgehobene Ziel des **Ausbaus der digitalen Infrastruktur** zu unterstützen und weiter zu **dynamisieren**. Das ist die grundlegende Voraussetzung dafür, dass Deutschland bei der digitalen Wettbewerbsfähigkeit aufholt und an das Niveau anderer Industrienationen anschließt. Dabei hat der Ausbau, den das BMDS bei der Erläuterung des RefE hervorhebt, im Bereich des Festnetzes bereits eine hohe Dynamik erreicht. Deutschland reduziert seinen Rückstand bei FTTH derzeit eindrucksvoll und hatte Mitte 2025 als 52,8 % *Homes Passed* erreicht.¹ Das Bundesländer, in denen EWE TEL aktiv ist, haben zum Teil deutlich höhere Quoten (Niedersachsen 67 %, Bremen 80 %). Im Tätigkeitsgebiet der EWE TEL wird Ende 2026 sogar eine Ausbaquote über alle Anbieter von über 90 % *Homes Passed* erreicht sein, im Wesentlichen dank des Ausbaus des Gemeinschaftsunternehmens Glasfaser Nordwest – in einem überwiegend dünn besiedelten Flächenland sicherlich ein herausragendes Ergebnis. Die vorhandene Dynamik beim Ausbau von FTTH darf jetzt nicht durch gesetzgeberische Fehler gefährdet werden.

Der Ausbau allein ist aber für die Unternehmen wie für die Gesellschaft wertlos, wenn die **Nutzung der digitalen Infrastruktur** zurückbleibt. Hier wirkt sich bis heute der Vectoring-Umweg aus, und ein Rückstau ungelöster Regulierungsprobleme bremst Nachfrage und Netzauslastung bei FTTH massiv aus. Viele dieser Regulierungsprobleme – etwa das VDSL-Commitmentmodell – sind nicht Sache des Gesetzgebers, sondern betreffen die Bundesnetzagentur. Bei diesen Themen ist aber essenziell, dass Entwurfsverfasser und Gesetzgeber die Marktsituation einordnen können, um keine Fehlschlüsse zu ziehen und um keine

¹ BREKO-Marktanalyse 2025, https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2025/08/BREKO_Marktanalyse_2025_.pdf.

ungeeigneten Maßnahmen zu treffen. Bei anderen Themen ist es am Gesetzgeber, besonders entschlossen Maßnahmen zur Nutzung der digitalen Infrastruktur zu treffen, um frühere Fehler auszugleichen. Deshalb kommt es in Deutschland noch viel mehr als in anderen Ländern darauf an, den Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen entschlossen voranzubringen und gelingen zu lassen.

Der vom BMDS bei der Vorstellung des Referentenentwurfs hervorgehobene **Bürokratieabbau** verdient Unterstützung. BDI-Chef Leibinger hat treffend beschrieben, dass Deutschland sich ein „Gefängnis aus Regeln gebaut“ habe.² Regeln schränken den Bewegungsspielraum ein und erzeugen Aufwand bei Umsetzung und Kontrolle. Bei Regeln ohne relevanten Nutzen ist das nicht tragbar, erst recht nicht, wenn immer mehr solcher Regeln geschaffen werden, ohne dass andere Regeln entfallen.

Wir machen dazu einen konkreten, einfach umsetzbaren weiteren Vorschlag: die Zurückführung von **Informationspflichten** beim Vertragsschluss auf ein sinnvolles Maß. Die sogenannten Produktinformationsblätter waren vom deutschen Gesetzgeber eingeführt worden. Dann wurden sie mit der Neuregelung des EKEK obsolet; der Verbraucher wird nun anderweitig informiert. Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgabe dennoch – rechtswidrig – aufrechterhalten. Für Anbieter und Bundesnetzagentur entfällt signifikanter Aufwand, wenn diese überholte Regelung eliminiert wird, und der Verbraucher wird nicht weiter mit einem Wust an Dokumenten belastet.

In der Debatte zum Bürokratieabbau ist allerdings auch zu beobachten, dass bisweilen **sinnvolle Regeln** und wertvolle Verfahrensrechte in Frage gestellt werden, die weit entfernt sind von überflüssiger Bürokratie oder einengender Regelungsdichte. Bürokratieabbau hat seinen Raum, aber durchdachte, den Markt ermöglichende und den Rechtsstaat stützende Regelungen haben den ihren. Hier ist eine **sorgfältige Unterscheidung** erforderlich. Die Beschneidung von Rechten nach dem **Informationsfreiheitsgesetz**, die erst jüngst eine wichtige gerichtliche Korrektur rechtswidrigen Behördenverhaltens ermöglicht haben (5G-Urteil³), lässt sich sicher nicht als Bürokratieabbau rechtfertigen.

Trotz des Bekenntnisses zum Bürokratieabbau schafft der Referentenentwurf eine neue Grundlage dafür, die **Marktregulierung** durch die Bundesnetzagentur auf neue Bereiche und eine **Vielzahl kleiner Akteure** auszuweiten. Diese Ausweitung der Regulierung durch § 22a TKG-ÄndG-E ist sicher ein besonders plakatives Beispiel für unnötige, einengende Regelungsdichte. Unnötig ist sie, weil die betroffenen Markakteure ein intrinsisches Wholesale-Interesse haben und gegenüber den großen einkaufenden Retail-Anbietern über eine deutlich geringere Verhandlungsmacht verfügen. Diese neue intensive Regulierung, einschließlich eines uneingeschränkten Diskriminierungsverbots und Entscheidungen über Preise und Vertragsinhalte durch die BNetzA in zahlreichen Einzelverfahren, ist gerade keine **ermöglichende** Regulierung. Denn der Vorleistungsverkauf der alternativen Netzbetreiber scheitert nicht auf ihrer, der Angebotsseite, sondern auf der Seite der **Nachfrager**: an der fehlenden **Bereitschaft**, Vorleistungen auf der Wertschöpfungsstufe einzukaufen, die man im eigenen

² Peter Leibinger Interview Deutschlandfunk vom 23.06.2025 (<https://www.deutschlandfunk.de/bdi-praesident-leibinger-deutschland-hat-sich-ein-gefaengnis-aus-regeln-gebaut-100.html>).

³ Verwaltungsgericht Köln vom 26.08.2024, 1 K 1281/22 und 1 K 8531/18.

Vorleistungsverkauf für notwendig hält (richtigerweise Bitstream Access), und an der Bindung durch langfristige Rabattverträge zu Kupferleistungen, die wie Exklusivverträge wirken und Nachfrager von alternativen Anbietern weitgehend fernhalten (**VDSL-Commitmentverträge**). Die strategische Entscheidung von Unternehmen, nicht bei anderen einzukaufen, ist möglicherweise kein Thema für den Gesetzgeber. Fatal ist allerdings, wenn der Gesetzgeber diese Situation verkennt, eine Abwehrhaltung der Anbieterseite unterstellt und sie der Regulierung unterwirft.

Besonders augenfällig ist die Unverhältnismäßigkeit dieser neuen Regulierung nicht marktbeherrschender Unternehmen im Festnetz, wenn man sie mit der Regulierung im **Mobilfunkbereich** vergleicht. Hier muss die Nachfragerseite seit langem Zugangshindernisse beklagen, die Bundesnetzagentur sieht aber bisher keinen Anlass, nicht-diskriminierende Vorleistungen verbindlich vorzugeben.

EWE TEL tritt bekanntlich für eine **Marktlösung** ein, die diese Themen sofort auflöst. Im Kern gehört dazu die Bereitschaft, nicht-diskriminierende Vorleistungen auf der Festnetzseite auf dem Niveau des Bitstream Access verbindlich zuzusagen, wenn nicht-diskriminierende Vorleistungen im Mobilfunk auf einer vergleichbaren Wertschöpfungsstufe verbindlich zugesagt werden.

Eine Weiterentwicklung des TKG, die wir im Referentenentwurf vermissen, betrifft die **Sicherheit der digitalen Infrastruktur**. Der gesetzliche Zwang für alle Versorgungsnetzbetreiber, ihre Geodaten auf einem zentralen Behörden-Server abzulegen, ist spätestens jetzt nicht mehr zu verantworten. Durch die Regelung entsteht ein massives Risiko für die Sicherheit der Netze. Der Infrastrukturatlas muss jetzt unverzüglich an die Anforderungen der Informationssicherheit angepasst werden, insbesondere über eine dezentrale Datenhaltung.

Im Einzelnen:

1. Zugang zu Glasfasernetzen bei festgestellten Hindernissen der Replizierbarkeit (§ 22a)

EWE TEL lehnt § 22a TKG-ÄndG-E entschieden ab. Die Regelung sollte ersatzlos gestrichen werden. Der BREKO-Verband legt in seiner Stellungnahme ausführlich dar, warum die Norm unklar ist und damit Rechtsunsicherheit auslöst, und warum sie mit dem EU-Recht unvereinbar. Zudem zeigt er überzeugend auf, dass kein Bedarf nach einer solchen Regelung besteht. Diese Bewertung teilen wir uneingeschränkt und ergänzen sie mit den nachfolgenden Überlegungen.

Die Einfügung des § 22a TKG-ÄndG-E ist im **Kontext** des bereits bestehenden **§ 22 TKG** zu sehen, der nach dem Referentenentwurf erhalten bleiben soll. Gemäß § 22 TKG kann die BNetzA Unternehmen unter bestimmten Umständen verpflichten, anderen Unternehmen Zugang zu ihrem Netz an einem Punkt jenseits des ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkts, welcher möglichst endnutzernah liegt, zu gewähren. Daran gemessen, handelt es sich bei **§ 22a TKG-ÄndG-E** auf den ersten Blick um ein milderes Mittel: er begründet seiner Überschrift zufolge nur eine **Pflicht, mit Zugangsnachfragern zu verhandeln**.

Soweit eine Verhandlungspflicht eingreift, wird allerdings der **Verhandlungsspielraum** des Betreibers, zu dessen Netz Zugang begehrt wird, **durch § 22a Abs. 2 TKG-ÄndG-E deutlich eingeschränkt**. Denn danach legt die BNetzA wesentliche Verhandlungsparameter verbindlich fest, nämlich „die Art des Zugangsproduktes, den Ort des Zugangs sowie Entgeltmaßstäbe“, und zwar mit dem Ziel, einem effizienten Nachfrager die Abnahme einer „wirtschaftlich tragfähigen Anzahl von Endkundenanschlüssen“ zu ermöglichen.

Daraus folgt zwar im Umkehrschluss zunächst, dass die BNetzA keine bestimmte Entgelthöhe vorgeben kann. Außerdem soll die BNetzA bei der Festlegung von Verhandlungsparametern die nach Abs. 1 Satz 1 festgestellten Hindernisse berücksichtigen. Die BNetzA könnte die von ihr festgelegten Verhandlungsparameter also in Bezug darauf, ob die Hindernisse primär wirtschaftlicher oder physischer Natur sind, differenzieren. Aber auch unter Berücksichtigung solcher Differenzierungsmöglichkeiten ist davon auszugehen, dass die **BNetzA-Parameter das Verhandlungsergebnis sehr weitgehend determinieren** werden. Das ergibt sich daraus, dass § 22a Abs. 3 TKG-ÄndG-E von „Zugangsbedingungen“ spricht, von denen verhandlungspflichtige Unternehmen nur dann abweichen dürfen, wenn dies den Aufbau neuer öffentlicher TK-Netze gefährden würde. Hinzu kommt, dass die BNetzA durch § 22a Abs. 4 TKG-ÄndG-E die **Befugnis erhalten soll, im Wege der Streitentscheidung Zugangsbedingungen festzulegen**.

Dass die BNetzA bei der Festlegung von Verhandlungsparametern auf **umfassende abstrakt-generelle Regelungen** zielt, die den Verhandlungspartnern nur sehr geringen Raum für Abweichungen lässt, wird auch daran deutlich, dass diese Festlegungen dem hohen Verfahrensaufwand des primär auf Regulierungsverfügungen anwendbaren § 14 Absatz 2 bis 9 TKG unterstellt werden sollen, d.h. Vetorecht der EU-Kommission mit Einspruchsmöglichkeit des BE-REC.

Gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf soll der § 22a das „bürokratische Verfahren zur Auferlegung einzelfallbezogener Zugangsverpflichtungen“ des **§ 22 TKG**, das in der Praxis keine Relevanz erlangt habe, durch ein „zeitgemäßes Zugangssystem“ faktisch ersetzen. Es ist aber fragwürdig, ein zur Umsetzung einer Regelung des EKEK geschaffenes Gesetz zum toten Buchstaben zu degradieren und ihn in Gestalt des § 22a TKG-ÄndG-E durch eine vermeintlich den Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK bloß „weiter konkretisierende“ Regelung zu ergänzen. Wenn das BMDS meint, erst mit der Einführung des § 22a TKG den eigentlichen Sinn des Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK erfasst zu haben, wäre es folgerichtig, die bisherige Umsetzung als fehlerhaft zu charakterisieren und den § 22 TKG zu streichen. Wenn aber auf den § 22 TKG „zur unionskonformen Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 (...) weiterhin nicht verzichtet werden“ kann, dann enthält er offensichtlich Regelungen, die einerseits zwar als formaler Nachweis der EU-Rechtskonformität der deutschen Umsetzungsgesetzgebung benötigt werden, andererseits aber mit dem § 22a TKG-ÄndG-E faktisch umgangen werden sollen.

Es gibt möglicherweise Gründe, den **Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK** zu kritisieren, und die Einschätzung, dass § 22 TKG in der Praxis bisher ohne Relevanz ist, ist nachvollziehbar.

Gleichwohl kann sich der deutsche Gesetzgeber nicht einfach darüber hinwegsetzen, dass das von ihm kritisierte Verfahren den Kompromiss darstellt, auf den sich die europäischen Gesetzgebungsorgane nun einmal 2018 geeinigt haben. Er ist Ausdruck von damals bestehenden großen politischen Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der Frage, welche Art von Netzzugangsregime die Ziele des EKEK am besten fördert.

Das BMDS präsentiert den § 22a TKG-ÄndG-E nun teils als eine Notlösung, die aufgrund der vermeintlich aussichtslosen Bemühungen um eine branchenweite Einigung über faire und angemessene Netzzugangsbedingungen notwendig geworden sei, teils als Effizienzgewinn, der durch behördliche Entscheidung statt mühsamer Verhandlungen Transaktionskosten spart. In jedem Fall handelt sich um einen Vorschlag, der über die in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK angelegte und mit vielen Tatbestandsmerkmalen, Ausnahmen und Gegenausnahmen versehene Regelung weit hinausgeht und damit **evident nicht EU-rechtskonform** ist.

Die doppelte Subsidiarität gegenüber Verpflichtungen nach § 149 Abs. 6 TKG (diese allerdings verwandelt in einen Verweis auf den neuen § 22b TKG-ÄndG-E) bzw. § 13 TKG behält § 22a TKG-ÄndG-E zwar bei. Es ist aber offensichtlich, dass die Frage, ob derartige Verpflichtungen ausreichen, nach dem Entwurf für ein TKG-ÄndG von der BNetzA künftig in abstrakt-genereller Weise beantwortet werden soll.

Eine Schlüsselstellung nimmt dabei die **Regelvermutung des § 22a Abs. 1 Satz 2 TKG-ÄndG-E** ein. Das WIK ist 2023 in einer Studie zu dem Ergebnis gekommen, dass die Gebiete in Deutschland, in denen der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz nicht wirtschaftlich tragfähig erscheint, weit mehr als **90 % der Landesfläche** ausmachen.⁴ Die als bloße „Feststellung“ daherkommende Regelung, wonach Netzelemente von Glasfasernetzen nicht wirtschaftlich repliziert werden können, hätte daher eine enorme Tragweite. Denn der Gesetzesentwurf knüpft an die Feststellung die Rechtsfolge, dass die Eigentümer der betroffenen Netze über einen Netzzugang zu weitestgehend vorgegebenen Bedingungen „verhandeln“ müssen.

Problematisch erscheint aber nicht nur die Regelvermutung als solche, sondern auch, dass das Erfordernis der **doppelten Subsidiarität ausgeblendet** wird. Inhalt der in § 22a Abs. 1 Satz 2 TKG-ÄndG-E vorgesehenen Regelvermutung soll (lediglich) die Feststellung sein, dass Netzelemente nicht wirtschaftlich repliziert werden können. Nach der in § 22 TKG nachgebildeten Konstruktion des Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 EKEK darf zu nicht-marktmachtabhängiger Regulierung aber erst gegriffen werden, wenn das festgestellte Zugangsproblem nicht durch marktmachtabhängige Regulierung oder durch Gewährung von Zugang zu Inhouse-Verkabelungen oder Netzelementen vor dem ersten Konzentrations-/Verteilerpunkt gelöst werden kann. Dabei handelt es sich um einen Prüfungsschritt, der je nach den lokalen Gegebenheiten zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Dieser darf nicht einfach übersprungen werden, indem eine Feststellung der Nicht-Replizierbarkeit unmittelbar zu Verhandlungspflichten führt.

⁴ WIK-Consult, Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung, Oktober 2023, https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2023/WIK-C-Studie_Doppelausbau-von-Glasfasernetzen.pdf.

2. Transparenzpflichten (§ 25)

Der Referentenentwurf ergänzt die Liste der bei Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht auferlegbaren Verpflichtungen um eine Nummer 6. Danach sollen marktbeherrschende Unternehmen zur Veröffentlichung von Informationen zur Migration von herkömmlichen Infrastrukturen verpflichtet werden können, und zwar „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 Regelung in § 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG ist **zu begrüßen**. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll damit einem Missstand abgeholfen werden, der im Art. 81 EKEK und folglich auch in dem ihn umsetzenden § 34 TKG angelegt ist. Dieser besteht darin, dass es komplett im Ermessen der Telekom als Eigentümerin des Kupfernetzes liegt, ob und ggf. wann sie die Kupfer-Glas-Migration in Gang setzt. Die Bundesnetzagentur hat die TDG schon vor längerer Zeit öffentlich darauf hingewiesen, dass vorbereitende Schritte wie Anträge auf Änderung ihrer Standardangebote sowie eine vorausschauende Planung ihrer Vorgehensweise im Hinblick auf die Migration und die entsprechenden Verfahren und deren anschließende Vorstellung gegenüber dem Markt und der Bundesnetzagentur in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse liegen.⁵ Darauf hat die TDG jedoch bisher in keiner Weise reagiert. Mit dem § 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG-ÄndG-E will das BMDS die TDG aus Anlass von Marktanalysen, die mit der Feststellung beträchtlicher Marktmacht enden, zur Vorlage eines Migrationsplans zwingen können.

Leider konterkariert die Beschlusskammer 1 der Bundesnetzagentur derzeit die Idee hinter dem vorliegenden Gesetzentwurf. Denn in ihrem vor kurzem vorgelegten **Eckpunktepapier zum Markt 1/2020** schlägt sie vor, Teile des bisher bundesweiten Vorleistungsmarktes für den lokalen Breitbandzugang zu deregulieren, nämlich in München, Köln, Ingolstadt, Wolfsburg sowie im Kreis Bad Segeberg. Dort besteht nach Ansicht der BK1 keine beträchtliche Marktmacht der TDG mehr. Falls die Bundesnetzagentur die in ihrem Eckpunktepapier skizzierte Entscheidung tatsächlich so treffen sollte, hinge nicht nur § 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG-ÄndG-E, sondern auch § 34 TKG „in der Luft“, weil die dort vorgesehenen Regelungen für die TDG nur noch partiell anwendbar wären.

3. Kupfer-Glas-Migration (§ 34)

Mit dem Referentenentwurf schlägt das BMDS vor, das vom marktmächtigen Unternehmen im Rahmen der Kupfer-Glas-Migration zu beachtende **Diskriminierungsverbot** gesetzlich zu verankern. § 34 soll um einen Absatz ergänzt werden, mit dem die Interessen von Unternehmen, die Netze sehr hoher Kapazität ausbauen, berücksichtigt werden. Demnach soll die Abschaltpraxis des marktmächtigen Unternehmens in Gebieten, in denen Dritte solche Netze errichtet haben, bei der Entscheidung berücksichtigt werden.

⁵ Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration, 28.04.2025, S.7 und S. 17.

Die aktuelle Gesetzeslage würde mit dem Vorschlag zweifellos verbessert, insofern ist der Vorschlag **zu begrüßen**. Die mögliche Entwicklung, dass das marktmächtige Unternehmen aus strategischen Gründen entscheidet, gar nicht erst in die Kupfer-Glas-Migration einzusteigen, würde mit der Änderung aber nicht verhindert. Ob das Gesetz sein politisches Ziel erreicht oder nicht, darf aber nicht ins Ermessen des marktmächtigen Unternehmens gestellt werden.

Aus diesem Grund hat auch die Bundesnetzagentur in ihrem vor kurzem vorgelegten Regulierungskonzept die Regelung einer reinen Nichtdiskriminierung als wenig geeignet angesehen und stattdessen einer Verfahrensvariante mit **Initiativrecht für potenzielle Zielnetzbetreiber** den Vorzug gegeben. Die EU-Kommission schlägt im DNA-Entwurf mit ähnlicher Stoßrichtung einen zielgerichteten Automatismus vor, mit dem ab Erreichen eines bestimmten Ausbaugrades das Abschaltverfahren über die nationale Regulierungsbehörde in Gang gesetzt werden soll – ab 2035 soll der Mechanismus sogar unabhängig von der Erreichung dieser Voraussetzung greifen.

Und auch der Referentenentwurf möchte ausweislich der Begründung gerade erreichen, „die vollständige Migration auf Glasfasernetze zu beschleunigen“. Denn: „Die Bundesregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, den flächendeckenden Glasfaser- und Mobilfunknetzausbau entscheidend voranzubringen.“ Um diesen Ansprüchen zu genügen, sollte der Gesetzesentwurf des BMDS um Elemente **ergänzt** werden, die sich sowohl in den Varianten 2 und 3 der Bundesnetzagentur und als auch im DNA finden:

- Festlegung der Voraussetzungen für den **Beginn** des mehrjährigen Abschaltverfahrens
- BNetzA kann Verfahren auch **von Amts wegen** einleiten
- **Mitwirkung** des glasfaserausbauenden Unternehmens
- Festlegung eines **Vermarktungsstopps**
- Berücksichtigung der Interessen von **Unternehmen, die Netze mit sehr hoher Kapazität errichten**, bei den Entscheidungen der BNetzA

Die Einschätzung des BMDS zu § 22 TKG, dass dieser in der Praxis ohne Relevanz geblieben sei, trifft ohne Zweifel auch für § 34 zu. Mit derselben Begründung, die das Ministerium für die Einführung des § 22a TKG-ÄndG-E heranzieht, könnte deshalb auch über einen **§ 34a TKG** nachgedacht werden, der den aktuellen § 34 TKG als Nachweis der ordnungsgemäßen Umsetzung von Art. 81 EKEK im Gesetz stehenließe, ihn aber durch eine „weitere Konkretisierung“ ergänzte. Der Gesetzgeber darf nicht mit zweierlei Maß messen: ist im Fall des § 22 TKG ein kreativer Umgang mit den durch das EU-Recht gesetzten Schranken zulässig, dann muss dies auch im anderen Fall möglich sein.

Zudem stellt sich die Frage, ob bei Art. 81 EKEK von einer **Regelungslücke** auszugehen ist. Bei Erlass des EKEK 2018 hat der europäische Gesetzgeber betont, dass die Migration von Kupferkabelnetzen zu Netzen der nächsten Generation im Interesse der Endnutzer liege. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten mithin die Möglichkeit haben, die Eigeninitiativen der Netzbetreiber zu beobachten und nötigenfalls Bedingungen für einen angemessenen Migrationsablauf festzulegen (EKEK, ErwG. 209). Tatsächlich zeigt sich, dass die Kupfer-Glas-Migration besonders dort erfolgreich vorangekommen ist, wo der Incumbent mit einem Abschaltplan und Informationen zur geplanten Migration beigetragen hat. So hat bspw. Orange

2019 in Frankreich angekündigt, das Kupfernetz bis 2030 abschalten zu wollen. In der Folge hat die NRB Arcep Auflagen für die Kupfernetzabschaltung festgelegt (vgl. WIK Consult Studie "Die Kupfernetzabschaltung in Europa", S. 10ff). Aber die Situation, dass der Incumbent keinerlei Maßnahmen ergreift, um die Kupfer-Glas-Migration in Angriff zu nehmen, hat der EKEK schlicht nicht vorhergesehen - eine entsprechende Regelung ist in Art 81 EKEK nicht vorhanden. Die EU-Kommission hat diese gesetzliche Lücke mittlerweile erkannt und mit dem DNA-Entwurf grundsätzlich geeignete Regelungen vorgeschlagen.

Aus Sicht der BNetzA bedarf es zudem einer gesetzlichen Regelung, die ihr die Festlegung der Migrationsbedingungen einräumt (Regulierungskonzept, Rz. 216).

EWE TEL hält es vor diesem Hintergrund rechtlich für möglich und sachlich für geboten, das Initiativrecht der TDG mit einem **Co-Initiativrecht der BNetzA** und **subjektiven Rechten der Wettbewerber** wie folgt zu ergänzen (aktuelle Fassung des TKG in schwarz, **Entwurf BMDS in rot**, **Änderungen durch EWE TEL in blau**):

§ 34 Migration von herkömmlichen Infrastrukturen

(1) Die Bundesnetzagentur legt nach Beteiligung der interessierten Parteien durch Allgemeinverfügung die Voraussetzungen fest, die für die Außerbetriebnahme eines Kupfernetzes in einem Abschaltgebiet erfüllt sein müssen. Zu diesen Voraussetzungen gehören ein Mindestausbaugrad an Erschließung (Homes Passed) durch ein Glasfaser-Zielnetz, die Kriterien, nach denen die vor Abschaltung des Kupfernetzes anzuschließenden Haushalte und Wirtschaftsstandorte zu bestimmen sind, sowie Einzelheiten zu den alternativen Zugangsprodukten nach Absatz 4 Satz 2.

~~(1)~~(2) Beabsichtigt ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, Teile seines Telekommunikationsnetzes außer Betrieb zu nehmen oder durch neue Infrastrukturen zu ersetzen und wird infolgedessen das Angebot eines nach § 26 auferlegten Zugangsproduktes unmöglich, muss es dies der Bundesnetzagentur rechtzeitig, mindestens jedoch ein Jahr vor Beginn der Außerbetriebnahme oder der Ersetzung anzeigen. **Die Bundesnetzagentur kann das Verfahren zur Außerbetriebnahme eines Kupfernetzes von Infrastrukturen auch von Amts wegen einleiten. Sie hat das marktmächtige Unternehmen sowie betroffene Zielnetzbetreiber anzuhören und gibt ihnen Gelegenheit, Informationen nach Absatz 3 Nr 1 bis 3 vorzulegen.**

~~(2)~~ (3) Die Anzeige nach Absatz ~~1~~2 muss Folgendes enthalten:

1. **eine Information zum Stand der Erfüllung der in Absatz 1 genannten Voraussetzungen,**
- ~~1.~~ 2. einen Zeitplan zum Prozess der Außerbetriebnahme oder der Ersetzung,
- ~~2.~~ 3. die Bedingungen der Migration, einschließlich einer Beschreibung der während und nach Abschluss der Migration angebotenen alternativen Zugangsprodukte, und
- ~~3.~~ 4. den Antrag auf Änderung des Standardangebots, soweit das Unternehmen ein Standardangebot gemäß § 29 für das auferlegte Zugangsprodukt veröffentlicht hat.

~~(3)~~ (4) Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die nach Absatz 2 vorgelegten Unterlagen auf ihrer Internetseite unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und gibt den interessierten Parteien Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist, die mindestens einen Monat betragen soll, hierzu Stellung zu nehmen.

~~(4)~~ (5) Die Bundesnetzagentur prüft die nach Absatz 2 vorgelegten Unterlagen zum Prozess der Außerbetriebnahme oder der Ersetzung. **Stellt sie das Vorliegen der Voraussetzungen fest, Sie legt sie hierbei einen transparenten Zeitplan, einschließlich einer angemessenen Kündigungsfrist für die Zugangsvereinbarung und des Beginns eines Vermarktungsstopps für das zu ersetzende Netz, und transparente und angemessene Bedingungen fest. Die Festlegung umfasst**

auch die Verfügbarkeit alternativer Zugangsprodukte zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen, soweit dies für die Wahrung des Wettbewerbs und der Rechte der Endnutzer erforderlich ist. Die Bedingungen der alternativen Zugangsprodukte, einschließlich Qualität, Geschwindigkeit und Endnutzerreichweite, müssen jedenfalls vergleichbar zu den Bedingungen der zuvor verfügbaren Zugangsprodukte sein.

~~(5)~~ (6) Die Bundesnetzagentur kann die Verpflichtungen, die dem Unternehmen auferlegt wurden, für solche Telekommunikationsnetze, die außer Betrieb genommen oder ersetzt werden, mit dem Wirksamwerden der Kündigung der Zugangsvereinbarung widerrufen, wenn die Bedingungen des Absatzes 4 Satz 2 und 3 eingehalten werden. Es gilt das Verfahren nach § 14. Die Änderung des Standardangebots erfolgt gleichzeitig mit der Änderung der Regulierungsverfügung.

(6) (7) Die Bundesnetzagentur stellt im Rahmen ihrer Entscheidungen nach ~~den Absätzen 4 und 5~~ § 34 sicher, dass die Interessen von anderen Unternehmen, die Netze mit sehr hoher Kapazität errichten, bei der Migration von herkömmlichen Infrastrukturen durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angemessen berücksichtigt werden. Sie ~~kann~~ **berücksichtigt** im Rahmen ihrer Entscheidung nach Absatz 5 Satz 1 insbesondere die Abschaltpraxis eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht in Gebieten ~~berücksichtigen~~, in denen andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität errichtet haben und eine Migration zu diesem Netz zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sichergestellt ist.

~~(7)~~(6) (8) Die Regulierungsverfügung nach § 13 für die aufgerüstete oder neue Netzinfrastruktur bleibt unberührt.

~~(8)~~(7) (9) Beabsichtigt ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, sein Netz oder Teile davon zu veräußern, finden die Absätze 1 bis 5 entsprechende Anwendung auf den Verkaufsprozess.

4. Einschränkung der Rechte aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG, § 209 V RefE)

Nach § 209 Abs. 5 TKG-ÄndG-E soll die BNetzA zukünftig Dritten Auskünfte aus den ein Verfahren betreffenden Akten erteilen oder Einsicht in diese gewähren können, soweit diese hierfür ein berechtigtes Interesse darlegen. Jedoch hat die BNetzA die **Einsicht in die Unterlagen zu versagen**, soweit dies aus wichtigen Gründen, insbesondere zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben der Behörde sowie zur Wahrung des Geheimnisses oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder sonstigen schutzwürdigen Interessen des Betroffenen, geboten ist. Überdies sollen **Entwürfe** zu Entscheidungen, die Arbeiten zu ihrer Vorbereitung und die Dokumente, die Abstimmungen betreffen, von dem Recht zur Akteneinsicht ausgenommen werden.

Die Änderung schränkt das Recht auf Akteneinsicht aus dem Informationsfreiheitsgesetz für Marktteilnehmer, die von Entscheidungen der BNetzA betroffen sind, empfindlich ein. Die völlig unbestimmten Ablehnungsgründe („wichtiger Grund“) sind nicht tragbar. Das ist **hochkritisch** für die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der BNetzA.

Zwar ist diese Einschränkung auf „Dritte“ bezogen, d.h. auf solche Unternehmen, die nicht verfahrensbeteiligt im Sinne von § 213 Abs. 2 TKG sind; für Verfahrensbeteiligte gilt weiterhin das Akteneinsichtsrecht gemäß § 29 VwVfG. Allerdings hat gerade das gerichtliche

Klageverfahren gegen die 5G-Frequenzvergabe-Verfahren⁶ gezeigt, dass die Akteneinsicht auch für formal **nicht-verfahrensbeteiligte Unternehmen** essenziell ist, um die Rechtmäßigkeit der gerichtlich ohnehin nur stark begrenzt überprüfbaren BNetzA-Entscheidungen zu überprüfen. Durch die nunmehr starke Einschränkung der Akteneinsicht wird diese ohnehin schon begrenzte Überprüfbarkeit nochmal massiv unterlaufen. Zudem sind die Ablehnungsgründe sehr weitgehend und unbestimmt. Bleiben diese Änderungen im Gesetz, droht ein vollends **rechtsfreier Raum**.

Für das **Bundeskartellamt** gibt es ebenfalls eine spezialgesetzliche Regelung zur Akteneinsicht, allerdings enthält diese keine annähernd ähnlichen Einschränkungen (§ 56 Abs. 6 GWB). Es ist nicht erkennbar, warum gegenüber der BNetzA geringere Ansprüche auf Transparenz bestehen sollten als gegenüber dem Bundeskartellamt. Überdies ist bisher nicht erkennbar, dass die BNetzA aufgrund von Anträgen auf Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheits-Gesetz (IFG) derart überlastet wäre, dass sie ihren eigentlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen könnte.

Der neue Absatz 5 sollte deshalb ersatzlos aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden.

5. Kundenschutz (§§ 51 ff.)

Es ist zwar zu begrüßen, dass der Gesetzgeber eine Reihe von **Fehlern** bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/172 vom 11.12.2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation korrigieren möchte. Zu bemängeln ist aber, dass er lediglich eine Auswahl dieser Umsetzungsfehler berichtigt, weitere Regelungen, die gegen die Richtlinie (EU) 2018/172 verstoßen, jedoch unberührt lässt, so dass sie weiterhin europarechtswidrig sind.

Das gilt insbesondere für die §§ 1–3 der Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung – TKTransparenzV), die Anbieter anderer öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste als für die Bereitstellung von Diensten der Maschine-Maschine-Kommunikation genutzte Übertragungsdienst dazu verpflichtet, für alle Angebote, die gegenüber Verbrauchern vermarktet werden, **Produktinformationsblätter** zur Verfügung zu stellen. Diese Pflicht verstößt gegen das Vollharmonisierungsgebot des Artikel 101 Richtlinie (EU) 2018/172 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation. Denn ein Produktinformationsblatt ist in der – abschließenden – Liste der Informationen, die ein Anbieter über die von ihm angebotenen Telekommunikationsdienstleistungen gemäß Artikel 103 Absatz 1 i.V.m. Anhang IX Richtlinie (EU) 2018/172 veröffentlichen muss, nicht enthalten. Weiter gehende Pflichten zur Veröffentlichung von Informationen zu Produkten vorzusehen, ist dem nationalen Gesetzgeber aufgrund des Artikels 101 Richtlinie (EU) 2018/172 und der dort vorgesehenen Vollharmonisierung verwehrt. Um diesen Verstoß gegen die europäischen Vorgaben⁷ zu beseitigen, müssen die §§ 1–3 TKTransparenzV aufgehoben werden.

⁶ Verwaltungsgericht Köln vom 26.08.2024, 1 K 1281/22 und 1 K 8531/18.

⁷ Sodtalbers, in: Spindler/Schuster/Kaesling, Recht der elektronischen Medien, 5. Aufl. 2026, TKG § 52 Rn. 40.

Abgesehen davon, dass diese Aufhebung aufgrund des Verstoßes gegen das Europarecht zwingend ist, führt sie in der Praxis für die Verbraucher auch nicht zu einem nennenswerten Informationsverlust. Der wesentliche Kern des Produktinformationsblatts besteht in einer Darstellung der Datenübertragungsraten des jeweiligen Produktes. Über diese Datenübertragungsraten müssen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen jedoch ohnehin mehrfach informieren, nämlich

- auf öffentlich zugänglichen Informationsträgern gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 Verordnung (EU) 2015/2120,
- vorvertraglich gemäß § 55 Abs. 2 TKG iVm Anh. VIII Teil B Abschnitt III Richtlinie (EU) 2018/1972,
- im Vertrag gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 VO (EU) 2015/2120 und schließlich
- in der Vertragszusammenfassung gemäß § 54 Absatz 3 Satz 1 i.V.m. der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2243.

Auch ohne Produktinformationsblätter werden die Verbraucher über die dort verzeichneten Informationen wahrlich ausreichend informiert sein. Zudem wäre der Entfall der Produktinformationsblätter ein guter Beitrag, das auch mit dem TKG-Änderungsgesetz 2026 verfolgte und besonders hervorgehobene Ziel des **Bürokratieabbaus** zu erreichen. Den Anbietern bliebe es erspart, diese zusätzlichen Informationen zu erstellen, zu pflegen und ihre Angebote auf ihren Webseiten auch noch mit Hinweisen auf die Produktinformationspflichten zu „bepflastern“. Auch bei der Bundesnetzagentur würden Kapazitäten frei, allein schon wegen des Entfalls des § 3 TKTransparenzV.

6. Gigabitgrundbuch (§§ 78 ff)

Der Referentenentwurf sieht wie das geltende TKG eine **zentrale Speicherung** der Daten aller deutschen Versorgungsnetze im sogenannten Infrastrukturatlas vor. Damit verschließen die Entwurfsverfasser weiterhin die Augen vor den Risiken, die durch die Datenhaltung an einer einzigen Stelle entstehen: sollte die IT-Sicherheit der Bundesnetzagentur auch nur ein einziges Mal überwunden werden, ist die exakte geographische Lage aller Kommunikationsnetze, aller Energieversorgungsnetze und aller weiteren öffentlichen Versorgungsnetze in der Bundesrepublik für Angreifer verfügbar – und zwar für Jahrzehnte, denn diese Lage ändert sich in absehbarer Zeit nicht.

War der Zwang zur Versendung aller Netzdaten an eine Behörde schon bisher kaum nachvollziehbar, ist er angesichts der aktuellen inneren und äußeren **Bedrohungslage** schwer, diese Regelung nicht mehr zu verantworten. Angriffe auf digitale Netze, auf Netze der Energieversorgung und andere Versorgungsnetze, zum Teil erkennbar im Wissen um die Bedeutung der angegriffenen Leitung, haben uns die Vulnerabilität der Gesellschaft deutlich vor Augen geführt. Mit fortschreitender Digitalisierung steigt die Abhängigkeit aller Lebensbereiche von digitalen Infrastrukturen weiter, und damit auch die Angreifbarkeit.

Der Gesetzgeber hat die Betreiber **Kritischer Infrastrukturen** hart in die Pflicht genommen und ihnen die Verantwortung für die Sicherheit der Netze auferlegt. Wenn derselbe Gesetzgeber die Betreiber zwingt, ihre Daten zentral zu speichern, handelt er widersprüchlich. Mit

unserer Kritik am Referentenentwurf kommen wir unserer Verantwortung als Versorgungsbetreiber nach, und mit dem Konzept des BREKO für eine dezentrale Datenhaltung („**dezentraler Infrastrukturatlas**“, dISA⁸) liegt eine konstruktive, sofort nutzbare Lösung vor. Das Konzept sollte jetzt umgesetzt und die Speicherpraxis sofort beendet werden.

BMDs und BNetzA argumentieren mit starken Sicherheitsmaßnahmen. Wir unterstellen gern, dass es der Behörde gelingt, kontinuierlich das höchstmögliche Maß an Sicherheit zu gewähren. Absolute IT-Sicherheit aber gibt es schlicht nicht. Deshalb ist elementarer Grundsatz der Datensicherheit, die Datenspeicherung auf das Nötige zu beschränken (**need-to-know-Prinzip**). Der BREKO-Verband hat deshalb bereits vor 2 Jahren ein ausgereiftes Konzept für einen **dezentralen Infrastrukturatlas (dISA)** vorgelegt, bei dem jeder Versorgungsbetreiber die Daten im eigenen Bereich hält und auf Anfrage über den Infrastrukturatlas bereitstellt. Wird er Opfer eines Angriffs, sind nur seine Daten betroffen. Die Dezentralität begrenzt das Risiko erheblich.

Unternehmen, die solche Daten nachfragen wollen, haben keinen Nachteil, im Gegenteil: sie erhalten die Daten sogar **aktueller und präziser**. Die im dISA vorgesehenen Maßnahmen – dezentrale Datenhaltung, Verunschärfung, detaillierte Dokumentation der Anfragen – sind mit den Transparenzinteressen gut vereinbar. Insbesondere wird die Bündelung des Informationszugangs aufrechterhalten. Es würde weiterhin einen Zentralen Informationspunkt geben, über den auf den ISA und die Informationen des ISA zugegriffen werden kann.

Potenziell positiv ist, dass der Gesetzgeber in § 79 Abs. 3 Satz 2 von der in Art. 4 Abs. 4 GIA enthaltenen Öffnungsklausel Gebrauch machen will, wonach **kritische Anlagen** von den Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1, 3 und 5 GIA ausgenommen werden können. Entscheidend ist allerdings, dass in diesen Fällen bereits die (in der Vergangenheit aus Sicherheitsgründen kritisierte) Verpflichtung entfallen muss, Mindestinformationen über kritische Anlagen an den Infrastrukturatlas zu liefern. Überdies ist unklar, wie der Beweis geführt werden soll, dass diese kritischen Anlagen „nachweislich besonders schutzbedürftig sind“. Die Strenge dieser Regelung belegt, dass die Entwurfsverfasser weiter das Transparenzinteresse höher gewichteten als das Sicherheitsinteresse. Das ist nicht nur hinsichtlich der Sicherheit nicht zeitgemäß, sondern auch hinsichtlich der **Transparenz praxisfern**. Uns ist kein FTTH-Ausbauer bekannt, der seinen Ausbau nennenswert auf Auskünfte aus dem ISA gestützt hat.

7. Unabhängigkeit der BNetzA (§§ 193, 191)

Nach der in § 191 Abs. 2 TKG-ÄndG-E vorgesehenen Regelung nimmt die BNetzA in den dort aufgelisteten Verfahren (u.a. bei der Entscheidung über Maßnahmen gemäß § 105 TKG, d.h. auch im Bereich des Mobilfunks und der Gewährung von Zugang für Diensteanbieter) zwar ihre Aufgaben und Befugnisse als nationale Regulierungsbehörde im Sinne des EKEK wahr, „berücksichtigt“ dabei allerdings „allgemeine politische Rahmenvorgaben“ des BMDs und unterrichtet das BMDs „vorab“ über eine beabsichtigte Maßnahme in Bezug auf die

⁸ Konzept des dezentralen Infrastrukturatlas, https://brekoverband.de/wp-content/uploads/2025/03/breko_strategiepapier_disa.pdf.

aufgelisteten Verfahren. Gemäß § 193 TKG-ÄndG-E soll die Fachaufsicht in den Fällen des § 191 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 TKG-ÄndG-E auf die „Berücksichtigung allgemeiner politischer Rahmenvorgaben beschränkt“ sein.

Wir halten die Regelung für unvereinbar mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in wichtigen Verfahren. Die Änderung sollte ersatzlos entfallen.