



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

A. Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung (BMDS) hat einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau (TKG-Änderungsgesetz 2026, „TKG-RefE“) zur Kommentierung gestellt. Mit dem Änderungsgesetz soll das TKG angepasst werden, um insbesondere den Ausbau von Mobilfunk- und Festnetz in der Fläche sowie von Glasfaser in Gebäuden weiter zu beschleunigen. Vodafone bedankt sich für die Möglichkeit zur Kommentierung und nimmt wie folgt Stellung:

Der vorgelegte TKG-RefE beinhaltet positive Elemente wie z.B. erste Schritte mit klareren und effektiveren Regelungen für die DSL-Abschaltung und beschleunigte Genehmigungsverfahren. Die Vorteile werden jedoch von den (unintendierten) negativen Effekten der geplanten Regelungen zu symmetrischen Zugangspflichten überlagert. Ohne Änderungen bei diesen Regeln droht ein „Remonopolisierungsgesetz“, das den „Todesstoß für private Glasfaserausbauer“ bedeuten kann und lediglich dem marktmächtigen Unternehmen helfen wird. Die wichtigsten Punkte:

- **Die DSL-Abschaltung sollte verbindlicher gestaltet werden und nicht erst 2030 starten, sondern bereits 2028**

Die EU sieht im Entwurf eines Digital Network Acts (DNA-E) vor, dass 2035, spätestens 2029 100 Prozent aller DSL-Anschlüsse europaweit durch Gigabitanschlüsse ersetzt werden sollen. Deutschland darf hier den Anschluss nicht verlieren und muss jetzt verbindliche Regelungen für Kunden und Branche schaffen. Andere große Mitgliedstaaten sind hier Deutschland weit voraus. Spanien hat die Migration bereits abgeschlossen und Frankreich wird sie 2030 vollenden. In Deutschland steht heute nicht einmal ein Datum für den Beginn der Migration fest. Dies stellt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für unsere Volkswirtschaft dar. Der TKG-RefE ist dafür nachzubessern. Vor allem darf der Prozess der Abschaltung nicht erst 2030 starten. Um die Planungen der EU umsetzen zu können, muss spätestens 2028 gestartet werden.

- **Die symmetrische Zugangsregulierung (§ 22a TKG-RefE) muss gestrichen werden**

Diese Regelung würde dazu führen, dass das Investitionsklima aufgrund des „Schreckgespensts“ einer Regulierung von alternativen Glasfaseranbietern deutlich verschlechtert würde. Angesichts der aktuell stattfindenden Refinanzierungsrunden für den alternativen Glasfaserausbau droht hier großes Schadenspotenzial.

Auch wenn nicht direkt im TKG-RefE geregelt, muss man gerade diesen Gesetzesvorschlag in § 22a im Zusammenhang mit jüngsten Vorschlägen der Bundesnetzagentur (BNetzA) betrachten. Sie sieht in ihrem Eckpunktepapier zur Marktdefinition und Marktanalyse im Festnetzmassenmarkt erstmals eine regionalisierte Regulierung vor, die das weiterhin marktmächtige Unternehmen erstmals in vier Städten (München, Köln, Ingolstadt und Wolfsburg) sowie dem Landkreis Segeberg aus der Regulierung



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

entlässt. Das wären rund fünf Prozent aller Haushalte in Deutschland. Angesichts des steigenden Marktanteiles der Telekom im Festnetz, sieht Vodafone diesen Schritt als ungerechtfertigt und verfrüht an. Insbesondere ist es aber nicht gerechtfertigt, in diesen Gebieten nicht allein das marktmächtige Unternehmen zu deregulieren, sondern gleichzeitig über symmetrische Zugangsregelungen wie § 22a alle Unternehmen gleichermaßen zum Zugang zu verpflichten. Die Marktrealitäten werden dadurch verkehrt: das marktmächtige Unternehmen wird dereguliert, während alle Unternehmen erstmalig reguliert werden. Dies ist nicht nur eine fatale Botschaft für Investitionen in den alternativen Glasfaserausbau, sondern es schürt zudem eine mittelfristige Remonopolisierung in Deutschland. Die Entwicklung zeigt schon jetzt, dass sich der alternative Glasfaserausbau verlangsamt und Marktattritte zu verzeichnen sind. Die Regulierung nicht-marktmächtiger Netze wird diese Entwicklung beschleunigen. Die Marktanalysen von Dialog Consult für den VATM zeigen, dass sich der Ausbau der Telekom lediglich in die Straßen (sog. „Handtuchlegen“ per Homes Passed) ohne echte Versorgung in einigen Jahren in Marktanteile der Telekom übersetzt. Nimmt daher der alternative Ausbau ab, wird auch die Marktrelevanz alternativer Anbieter schwinden. Angesichts dieser Lage hat sich in der Anhörung des Ministeriums eine breite Front von Unternehmen und Verbänden ablehnend zu den Gesetzesvorschlägen geäußert.

- **Streichung der Zugangsregelung zu Inhouse Verkabelungen in der Wohnungswirtschaft (§ 22b TKG-RefE)**

Hier soll ein vermeintliches Problem gelöst werden, das so tatsächlich nicht existiert. Denn das derzeitige auf Verhandlungen basierende Zugangsregime funktioniert seit Jahren. Der jetzt vorliegende Entwurf enthält neben einer europarechtlich unzulässigen Vorfestlegung eines Zugangsrechts Elemente einer weitreichenden Preisregulierung, was große Unsicherheit am Kapitalmarkt für bestehende und zukünftige Ausbauprojekte erzeugen wird. Statt der beabsichtigten Förderung des Glasfaserausbaus in den Häusern, wird daher das Gegenteil erreicht: Der Ausbau wird mit Unsicherheiten belegt und dadurch verlangsamt. Hinzu kommt: Während das marktmächtige Unternehmen partiell dereguliert wird, bekommt es zugleich einen Freifahrtschein für die Nutzung der Netze in den Häusern auf Basis von – im Bereich der asymmetrischen Regulierung systemfremden – kostenorientierten Preisen. Auch dies ist nicht nur eine Verkehrung der Marktrealitäten, sondern steht aus unserer Sicht auch nicht mit den europarechtlichen Vorgaben eines am Einzelfall orientierten FRAND-Streitbeilegungsmechanismus in Einklang.

- **Vollausbaurecht für Glasfaser in der Wohnungswirtschaft nur mit konkreter Kundennachfrage (sonst mehr „Handtuchlegen“ möglich) (§ 144 TKG-RefE)**

Der Vorschlag, den Ausbau von Inhaus-Netzen zu vereinfachen, ist zu begrüßen. Der mit § 144 TKG-RefE vorgesehene „Freifahrtschein“, auch ohne Nachfrage alle Wohnungen versorgen zu dürfen, kann aber leicht missbraucht werden. Konkret steht zu befürchten, dass das marktmächtige Unternehmen wieder ein „Handtuchlegen“ im großen Stil betreibt und alternative Ausbauprojekte, die sich in der Regel durch eine Mischkalkulation auszeichnen, durch Rosinenpicken torpediert. Auch dies spielt Verdrängungsstrategien in die Hände, stärkt das marktmächtige Unternehmen und verlangsamt im Ergebnis den Ausbau. Zusätzlich kann ein „Zwangsausbau“ ohne Zustimmung der



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Wohnungseigentümer schnell zu operativ großen (unnötigen) Widerständen und Rechtsstreitigkeiten führen (z.B. Verweigerung des Wohnungszutrittes, Klagen wegen Besitzstörung oder gegen Baulärm etc.). Sinnvoll erscheint es daher, die Kundennachfrage als Voraussetzung für Ausbau wie bisher beizubehalten und diese Nachfrage durch eine rasche DSL-Abschaltung zu steigern.

Zusammenfassend braucht Deutschland einen Ordnungsrahmen, um die Gigabit-Transformation erfolgreich umzusetzen und die Abschaltung des veralteten DSL-Netzes zügig voranzubringen. Hierzu enthält der vorliegende Gesetzentwurf wichtige und richtige Ansätze. Gleichzeitig drohen einzelne Regelungen, insbesondere zum symmetrischen offenen Netzzugang (Open Access) nach § 22a/b TKG-RefE und dem vorgeschlagenen Recht zum Vollausbau (§ 144 TKG-RefE), den dringend benötigten Glasfaserausbau zu verlangsamen, anstatt ihn zu beschleunigen. Damit stärkt der bisherige Entwurf einseitig auch das marktmächtige Unternehmen, womit einer Remonopolisierung Vorschub geleistet wird.

Aus Sicht von Vodafone muss es daher nun Ziel sein, diejenigen Elemente im Entwurf zu stärken, die zur Planungssicherheit für alternative Investitionen beitragen und gleichzeitig, funktionierende Marktmechanismen nicht durch kontraproduktive Regulierung zu ersetzen. Vodafone macht hier bei den entsprechenden Vorschriften Änderungsvorschläge.

B. Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. DSL-Kupfer-Glas-Migration entschlossen vorantreiben (§ 34 Abs. 6 / § 25 Abs. 1 Satz 6 TKG-RefE)

In § 34 Abs. 6 TKG-RefE wird normiert, dass die BNetzA im Rahmen ihrer Entscheidung sicherstellt, dass die Interessen von anderen Unternehmen, die Netze mit sehr hoher Kapazität (VHC-Netze) errichten, bei der Migration von herkömmlichen Infrastrukturen durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angemessen berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig wird ergänzt, dass die BNetzA im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung die Abschaltpraxis des antragstellenden Unternehmens berücksichtigen kann.

Vodafone begrüßt diesen Vorschlag ausdrücklich. Das BMDS erkennt damit zu Recht an, dass die DSL-Abschaltung der zentrale Hebel für die Gigabit-Transformation in Deutschland ist und diskriminierungsfrei für alle Marktbeteiligten durchzuführen ist. Entsprechend begrüßt Vodafone auch die Klarstellung, dass das HFC-Netz mit DOSCIS 3.1-Standard neben dem DSL-Abschaltkonzept der BNetzA auch im TKG als gleichwertige Migrationsplattform anerkannt wird. Vodafone schlägt jedoch vor, den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung aller Marktteilnehmer, einschließlich alternativer Glasfaserausbauer und Zugangsnachfrager noch stärker zu verfassung und auch die Inanspruchnahme von angebotenen Zugangsprodukten durch alle Marktteilnehmer als Abwägungsfaktor der BNetzA zu ergänzen. Die Auswahlfreiheit der Endkunden wird damit gestärkt und einer strategischen Wholebuy-Verweigerung Einhalt geboten. Wird das marktmächtige Unternehmen von der BNetzA dazu angehalten, das DSL-Netz auch in Gebieten von alternativen Ausbauern abzuschalten, ist dem Kundeninteresse nur dann Genüge getan, wenn das marktmächtige Unternehmen sich dem Einkauf von

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Vorleistungsprodukten auf dem alternativen Netz nicht verschließt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass heutige Zugangsnachfrager des marktmächtigen Unternehmens auf diesem Wege ebenfalls Zugang zu den Vorleistungsprodukten auf dem neuen Netz erhalten können und so die maximale Auswahlfreiheit gesichert wird.

Vorschlag

*„(6) Die BNetzA stellt im Rahmen ihrer Entscheidung nach den Absätzen 4 und 5 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 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. **Zudem kann sie die Einkaufspraxis von Vorleistungsprodukten auf Netzen mit sehr hoher Kapazität bei der Entscheidung berücksichtigen.**“*

In § 25 Abs. 1 Satz 6 TKG-RefE wird zudem ergänzt, dass die BNetzA nun die Möglichkeit haben soll, das marktmächtige Unternehmen zur Vorlage von Migrationsplänen für den Übergang von DSL-Kupfer- zu Glasfasernetzen inklusive zeitlicher und geografischer Prognosen zu verpflichten. Diese Anpassung kann zu einer höheren Transparenz und Planungssicherheit beitragen und ist für alle Wettbewerber ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist die Ausgestaltung als „Kann“-Vorschrift zu schwach und genügt damit auch nicht den Vorgaben des DNA, der eine Pflicht zur Vorlage von Abschaltplänen vorsieht. § 25 TKG-RefE sollte daher angepasst werden.

Vorschlag:

„(1) Die BNetzA kann Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht verpflichten, alle für den Zugang benötigten Informationen zu veröffentlichen, insbesondere

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

In den Fällen von Satz 1 Nr. 6 soll die BNetzA das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht verpflichten.“

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Die Anpassungen zur DSL-Kupfer-Glas-Migration müssen zudem neben den Vorschlägen aus dem Regulierungskonzept der BNetzA auch vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben im DNA gesehen werden. Dort ist eine europaweite Abschaltung aller DSL-Haushalte ab 2035 vorgesehen.

Deutschland darf hierbei nicht den Anschluss verlieren, sondern muss jetzt verbindliche verlässliche Regelungen für Kunden und Branche schaffen. Andere große Mitgliedstaaten sind bereits deutlich weiter: Spanien hat die Migration bereits abgeschlossen, Frankreich wird sie bis 2030 vollenden. Demgegenüber ist in Deutschland bislang nicht einmal ein Startdatum für die Migration festgelegt – ein Zustand, der einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für die deutsche Volkswirtschaft darstellt.

Das BNetzA-Regulierungskonzept berücksichtigt die Vorgaben des DNA allerdings noch nicht, sondern schlägt vor, dass der Migrationsprozess im Jahr 2030 gestartet werden soll. Dies ist aber mit Blick auf die im DNA festgelegte finale Abschaltung ab 2035 deutlich zu spät. Um hier einen Gleichlauf zu schaffen, muss in Deutschland mit der DSL-Migration zwingend schon 2028 gestartet werden. Das BMDS sollte das Jahr 2028 als spätesten Start des DSL-Abschaltprozesses in die TKG-Regulierungsziele mitaufnehmen.

2. Regelungen zum Ausbau und Mitnutzung der gebäudeinternen Netzinfrastruktur (NE4)

2.1 Funktionierende Marktmechanismen beibehalten – keine regulierte Verhandlungspflicht über Zugang zu Glasfasernetzen (§ 22a TKG-RefE)

Der § 22a TKG-RefE sieht vor, dass Betreiber von Glasfasernetzen verpflichtet sind, auf Nachfrage mit anderen Unternehmen über ein Angebot auf Zugang zu ihrem Netz zu fairen, nichtdiskriminierenden und angemessenen Bedingungen zu verhandeln, sofern erhebliche wirtschaftliche oder physische Hindernisse einer Netzreplikierung entgegenstehen und ein Zugang zu Inhaus-Netzen nicht ausreicht. Solche Hindernisse sollen insbesondere in Gebieten angenommen werden, in denen der parallele Betrieb mehrerer Glasfasernetze wirtschaftlich nicht tragfähig ist. Ob und in welchen geographischen Gebieten diese Voraussetzungen vorliegen, stellt die BNetzA im Wege einer Festlegung fest. Einigen sich die beiden Unternehmen nicht, ordnet die BNetzA den Zugang nach Anhörung der Beteiligten an.

Diese Anpassungen sind klar abzulehnen, da der bestehende § 22 TKG der BNetzA schon heute die Möglichkeit bietet, auch marktmachtunabhängig Zugangsverpflichtungen bei Hindernissen der Replizierbarkeit anzuordnen. Es gab bislang nach unserer Kenntnis außerhalb eines Förderkontextes kein Verfahren eines Betreibers auf Open Access oder Beschwerde wegen Zugangsverweigerung zu einem bestehenden Glasfasernetz bei der BNetzA. Auch Forderungen von Verbänden oder TKUs hinsichtlich Änderung oder Erweiterung der Regelungen im bisherigen § 22 TKG sind nicht bekannt. Soweit aber bislang keine Zugangsprobleme im Markt aufgetreten sind, stellt sich die Frage wie der Änderungsvorschlag zu rechtfertigen ist. Lediglich die BNetzA hatte einen Wunsch zu einer gesetzlichen Regelung geäußert; dies spiegelt aber nicht die Sicht der Marktteilnehmer wider.

Mit der geplanten Änderung wird einseitig nur das marktmächtige Unternehmen gestärkt, das gezielt Doppelausbau forciert und Open Access-Wholebuy bei den Wettbewerbern verweigert. Im Gegensatz

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

zum marktmächtigen Unternehmen, das sich trotz gegenteiliger Bekundungen Kooperationen auf Augenhöhe verschließt, „lebt“ Vodafone Open-Access (siehe Gründung OXG und ihr Open-Access-Geschäftsmodell sowie exemplarisch die aktuelle Kooperation zwischen Vodafone und Westconnect).

Im Ergebnis würde durch den neuen § 22a TKG-RefE die Investitionsbereitschaft in Glasfasernetze massiv gebremst und nicht beschleunigt. Marktanalysen von Dialog Consult für den VATM zeigen, dass sich der Homes-Passed-Ausbauanteil der Telekom über wenige Jahre praktisch zwangsläufig in Marktanteile der Telekom übersetzt.¹ Die Ausbaustrategie der Telekom („Handtuchlegen“ plus ggf. Überbau) und gesetzlich verankerte Negativanreize in § 22a für den alternativen Ausbau führen damit unweigerlich zu einem Rückgang der Marktrelevanz alternativer Anbieter. Angesichts dieser Lage hat sich in der Anhörung des Ministeriums eine breite Front von Unternehmen und Verbänden ablehnend zu den Gesetzesvorschlägen geäußert. Auch die Monopolkommission warnt in ihrem aktuellen Sektorgutachten Telekommunikation vor einer Erweiterung der Regelungen zur symmetrischen Regulierung und verweist auf dann drohende Investitionszurückhaltung.²

Vorschlag:

Streichung des § 22a TKG-RefE.

2.2. Umfassender Zugangsanspruch zu Inhaus-Netzen (NE4) entwertet Investitionen und bremst den Glasfaserausbau (§ 22b TKG-RefE)

§ 22b TKG-RefE sieht vor, dass Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen sowie Eigentümer gebäudeinterner Verkabelungen verpflichtet sind, zumutbaren Zugangsanträgen Dritter stattzugeben, sofern eine Replizierung der Infrastruktur wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich ist. Dabei soll der Zugang diskriminierungsfrei und transparent ausgestaltet werden. Zugleich erhält die BNetzA auf „angemessenen Antrag“ hin weitreichende Befugnisse, Inhalt, Umfang und Bedingungen des Zugangs zu konkretisieren und insbesondere die Entgelte regelmäßig am Maßstab der Kostenorientierung festzulegen.

Damit wird durch § 22b TKG-RefE eine neue, abstrakt-generelle symmetrische Zugangsregelung zu Inhaus-Netzen geschaffen. Dieser Vorschlag adressiert jedoch kein reales Marktproblem, denn die BNetzA kann schon heute über § 145 TKG Zugangsverpflichtungen auferlegen, die allerdings einzel-fallbezogen sind und dem Zweck dienen, konkrete Endkunden zu versorgen.

Einer solchen abstrakt-generellen Zugangsregelung bedarf es nicht, da der Markt zeigt, dass vertragliche Zugangsmodelle unter Wettbewerbern bereits heute erfolgreich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene (z.B. Spanien) bestehen.

¹ Dialog Consult / VATM, 3. Analyse der Wettbewerbssituation im deutschen Festnetzmarkt, September 2025, abzurufen unter <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/09/Wettbewerbsstudie-2025.pdf>.

² Monopolkommission, 14. Sektorgutachten, Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!, S. 44f, abzurufen unter https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG%20Post-TK%202025/Sektorgutachten%20Telekommunikation%202025_Monopolkommission.pdf.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Daneben wird auch völlig außer Acht gelassen, dass vom Erstinvestor getätigte Investitionen in die NE4 immer zwingend mit Investitionen in die davor gelagerte NE3 zusammen gedacht werden müssen, die NE4 also nicht isoliert betrachtet werden kann. Dies hat Auswirkungen auf die Entgelte der Zugangsgewährung, bei denen dieser Zusammenhang in der Entgeltbildung zu berücksichtigen ist. Gerade daran bestehen aber bei § 22b TKG-RefE erhebliche Zweifel, da die Absätze 3 und 4 den Grundsatz der Kostenorientierung aufstellen.

Die vorgeschlagene Anpassung, nämlich die Vorgabe eines „Default-Ansatzes“ anstatt lediglich einer primären Anordnungsmöglichkeit durch die BNetzA als Ermessensentscheidung im Einzelfall, steht auch im Widerspruch zu EU-Recht. Zu diesem Ergebnis kommt zum einen das vom BDMS selbst beauftragte WIK-Gutachten „Zugang zu Gebäudenetzen“³. Der mit der rechtlichen Bewertung beauftragte Prof. Kühling fasst in seiner Bewertung zusammen:

*„Dennoch bleibt anzumerken, dass das Unionsrecht ein **tendenziell anderes Verständnis des Verfahrens in Art. 61 Abs. 3 EKEK hat**. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut. Im Verfahren nach dieser Option würde die BNetzA terminologisch keine „Verpflichtungen auferlegen“ sondern diese gerade in verschiedenen Fällen aussetzen können. **Insofern verbleiben durchaus Rechtsunsicherheiten**. Gleiches gilt im Übrigen für die Festlegung bestimmter Ausgestaltungsdetails des Zugangs durch eine gesetzliche Regelung im Grundsatz, insbesondere genauerer Vorgaben im Hinblick auf die Entgeltmaßstäbe, die über die grundlegenden Dispositionen im EKEK hinaus gehen. **Damit wäre eine entsprechende Default-Lösung mit rechtlichen Risiken insoweit verbunden, als sie sich nicht sicher aus dem EKEK ableiten lässt.**“⁴*

Auch der von der ANGA beauftragte Prof. König kommt in seinem Gutachten zu demselben Ergebnis. Danach kehrt § 22b Abs. 1 TKG-RefE die unionsrechtliche Entscheidungsstruktur der symmetrischen Regulierung unzulässig um. Während Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 EKEK bzw. Art. 69 Abs. 1 DNA-E Zugangsverpflichtungen als Ergebnis einer regulatorischen Einzelfallentscheidung der Regulierungsbehörde vorsehen, etabliert § 22b Abs. 1, 2 TKG-RefE einen gesetzlichen Default-Zugangsanspruch, bei dem die BNetzA lediglich subsidiär im Konfliktfall tätig wird.

Aufgrund dieses klaren Widerspruchs zu europäischen Vorgaben würde diese neue Regelung damit nur (Rechts-)Unsicherheit am Markt schaffen, Investoren abschrecken und den Ausbau verlangsamen. Hinzu kommt: Während das marktmächtige Unternehmen partiell dereguliert wird, bekommt es zugleich einen Freifahrtschein für die Nutzung der Netze in den Häusern auf Basis von – außerhalb der asymmetrischen SMP-Regulierung systemfremden – kostenorientierten Preisen. Dies würde im Ergebnis zu einer vollkommenen Verdrehung der Marktrealitäten allein zu Gunsten der marktbeherrschenden Telekom führen.

Verschärfend kommt hinzu, dass eine nationale Gesetzesänderung mit so großer Tragweite für das

³ WIK-Consult / Prof. Kühling, Zugang zu Gebäudenetzen, abzurufen unter https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2026/WIK-C_Studie_Zugang-zu-Gebaeudenetzen.pdf; kritisch auch IRNIK, Stellungnahme zu rechtstechnischem Verbesserungspotential im TKG 2026, S. 23 f

⁴ Ebd. S. 102.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Marktgefüge aufgrund des nahenden DNAs nur eine sehr kurze Halbwertszeit hätte und damit nicht für stabile und verlässliche Rahmen- und Investitionsbedingungen sorgen würde.

Vorschlag:

Aus Sicht von Vodafone muss der § 22b TKG-RefE daher gestrichen werden und stattdessen funktionierende Marktmodelle anerkannt statt regulatorischer Ersatzmechanismen zugunsten des marktmächtigen Unternehmens geschaffen werden.

2.3 Recht auf Volllausbau ohne konkreten Endkundenauftrag und ohne bestehenden Gebäudeanschluss (NE4) (§ 144 TKG-RefE)

Das vorgesehene weitreichende Recht auf Volllausbau in § 144 TKG-RefE, das keinen Endkundenauftrag und auch keinen bestehenden Gebäudeanschluss (NE3) voraussetzt, ist nicht erforderlich, da bestehende Regelungen bereits jetzt einen fairen Interessenausgleich zwischen Netzbetreibern und Eigentümern sicherstellen. Kooperationslösungen auf Augenhöhe sind besser und flexibler als gesetzlicher „Zwang“, der primär auch hier nur wieder dem marktmächtigen Unternehmen zur Verdrängung von Wettbewerbern zugutekommt. Konkret steht zu befürchten, dass das marktmächtige Unternehmen erneut im großen Stil über die bisherige Homes-Passed-Strategie hinaus ein „Handtuchlegen“ auf der NE4 betreibt und alternative Ausbauprojekte, die sich in der Regel durch eine Mischkalkulation auszeichnen, durch gezieltes Rosinenpicken torpediert. Dies befeuert Verdrängungsstrategien, stärkt das marktmächtige Unternehmen und verlangsamt dadurch den Ausbau.

Ein Volllausbau ohne Zustimmung des Eigentümers ist auch mit den vorgeschlagenen Änderungen nicht praktikabel – im Streitfall muss der Klageweg beschritten werden wie auch heute schon – deshalb gäbe es faktisch keine zeitliche Verbesserung gegenüber dem Status quo.

Vorschlag:

Aus Sicht von Vodafone sollte der § 144 TKG-RefE gestrichen werden.

Zumindest aber sollte er dahingehend geändert werden, dass bereits bestehende Vereinbarungen zwischen Eigentümern und Netzbetreibern über den NE4-Ausbau stets Vorrang bzw. ausreichenden Bestandsschutz haben müssen. Des Weiteren muss ein Gebäudeanschluss (NE3) als zwingende Voraussetzung für das Volllausbaurecht bereits vorhanden sein oder unmittelbar bevorstehen (abweichend zu Abs. 1 nicht erst im 20 Monaten in Aussicht gestellt).

Daneben schlagen wir vor, dass die in Absatz 2 genannte Frist von 24 Monaten für den Ausbau durch einen vom Gebäudeeigentümer selbst gewählten Betreiber auf mindestens 36 Monate verlängert wird. Die bisher vorgeschlagenen 24 Monate sind deutlich zu kurz bemessen insbesondere vor dem zu erwartenden Hochlauf bei der Erstellung von Inhaus-Netzen und den begrenzten Baukapazitäten am Markt in diesem Segment.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Ferner sollte die in Absatz 3 genannte Frist von 18 Monaten für die Herstellung der Betriebsbereitschaft auf zehn Monate verkürzt wird. Andernfalls droht auch hier ein strategisches „Handtuch legen“ durch das marktmächtige Unternehmen und dadurch zu einem weiteren Verzögerungs-Faktor.

Alternativvorschlag:

§144 Recht auf Volllausbau

*„(1) Bei Fehlen verfügbarer gebäudeinterner Glasfaserverkabelungen haben Betreiber gegenüber dem Gebäudeeigentümer das Recht, im gesamten Gebäude eine glasfaserfähige gebäudeinterne physische Infrastruktur und Glasfaserverkabelung, einschließlich Verbindungen bis zu dem physischen Punkt, an der Endnutzer eine Anbindung an das öffentliche Telekommunikationsnetz hat **dem Endnutzern eine Anbindung an das öffentliche Telekommunikationsnetz zur Verfügung gestellt wird**, zu errichten. Voraussetzung für das Recht nach Satz 1 ist, dass der Betreiber das Gebäude an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, das bis zum Zugangspunkt vollständig aus Glasfaserkomponenten besteht, angeschlossen hat oder innerhalb von ~~203~~ Monaten anschließen wird. Der Eingriff in das Eigentum des Gebäudeeigentümers ist minimal zu halten. Bestehende glasfaserfähige gebäudeinterne physische Infrastrukturen sind vorrangig zu nutzen, soweit dies nicht wirtschaftlich unzumutbar ist. Soweit zum Netzabschluss erforderlich, ist der Gebäudeeigentümer dazu verpflichtet, dem Telekommunikationsnetzbetreiber auf Antrag den Anschluss aktiver Netzbestandteile an das Stromnetz zu ermöglichen. Die durch den Anschluss aktiver Netzbestandteile an das Stromnetz entstehenden Kosten hat der Betreiber zu tragen.*

*(2) Das Recht nach Absatz 1 besteht nicht, wenn der Gebäudeeigentümer die gebäudeinterne Infrastruktur nach Absatz 1 Satz 1 selbst oder ~~durch einen Dritten~~ **mit seiner Gestattung ein Dritter** innerhalb von ~~2436~~ Monaten errichtet und dies dem Betreiber innerhalb von zwei Monaten nach dessen Mitteilung des Ausbauinteresses erklärt und dies vertraglich mit angemessener Vertragsstrafe zusichert. **Gebäudeeigentümer können das Recht nach Absatz 1 zusätzlich für mehrere in einem räumlich zusammenhängenden und verwaltungsmäßig abgegrenzten Gebiet belegene Gebäude ohne gebäudeinterne Glasfaserverkabelungen verweigern, wenn sich der Betreiber nicht unter Zusicherung einer angemessenen Vertragsstrafe verpflichtet, innerhalb von 36 Monaten in sämtlichen dieser Gebäude eine vollständige gebäudeinterne Glasfaserinfrastruktur im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 zu errichten.***

*(3) ~~Sieht der Gebäudeeigentümer von einer Erklärung nach Absatz 2 ab~~ **Soweit kein Ablehnungsgrund nach Absatz 2 vorliegt und der Gebäudeeigentümer von einer Erklärung nach Absatz 2 Satz 2 absieht**, hat er innerhalb von weiteren sechs Wochen mit dem Betreiber eine Begehung des Gebäudes ~~zur Absprache des Leitungsweges durchzuführen und eine Einigung über den einen geeigneten Leitungsweg zu erzielen~~ **verhandeln**. Der Betreiber hat die Betriebsbereitschaft der gebäudeinternen Infrastruktur nach Absatz 1, **einschließlich des Anschlusses an das öffentliche Telekommunikationsnetz nach Absatz 1 Satz 2**, innerhalb von 18 Monaten nach Einigung über den Leitungsweg nach Satz 1 herzustellen. Dies hat der Betreiber gegenüber dem Gebäudeeigentümer vertraglich mit angemessener Vertragsstrafe zuzusichern.“*



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

§ 230 Übergangsvorschriften

„(15) Abweichend von § 144 Absatz 2 Satz 1 genügt eine **vertragsgemäße** betriebsbereite Errichtung der gebäudeinternen Infrastruktur nach § 144 Absatz 1 Satz 1 bis zum 31.12.2029, wenn diese auf einer bis zum 31.12.2026⁶⁵ geschlossenen Vereinbarung zwischen dem Eigentümer des Grundstücks und einem Dritten beruht.“

2.4. Erhöhung des Glasfaserbereitstellungsentgelt auf 720 Euro und Verlängerung auf 2030 (§ 72 TKG-RefE)

Die vom BMDS vorgeschlagene Erhöhung des Glasfaserbereitstellungsentgelt auf 720 Euro sowie eine Verlängerung bis zum Jahr 2030 begrüßt Vodafone im Grundsatz, da sie die Nutzung dieses Instruments für die Netzbetreiber wirtschaftlich attraktiver machen können. Ein erhöhtes und verschlanktes Glasfaserbereitstellungsentgelt kann dazu führen, das vom Bundesministerium wahrgenommene Problem im NE4-Netzausbau zu reduzieren.

Zu adressieren ist dabei aber das zentrale Problem für eine stärkere Akzeptanz des Glasfaserbereitstellungsentgelts konkret das „Zwangsumlagemodell“ auf alle Mieter. Auch nach Bereitstellung eines Glasfaser-Inhaus-Netzes wollen i.d.R. zunächst nur einige Kunden einen Glasfaseranschluss buchen. Dies gilt jedenfalls so lange das bestehende DSL-Kupfernetz noch nicht abgeschaltet wird. Daher ist aus Sicht von Vodafone der größte Hebel für eine höhere Take-Up-Rate eine zeitnahe DSL-Kupfer-Glas-Migration.

2.5 Kein Gold-Plating bei der Umsetzung der Vorgaben des Gigabit Infrastructure Acts (§ 145 TKG-RefE)

Nach § 145 Abs. 2 und 4 TKG-RefE sind gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen so zu errichten, dass sie den anerkannten Regeln der Technik genügen. Es sind vier Fasern vom Hausübergabepunkt bis zum physischen Abschluss der gebäudeinternen Glasfaserverkabelung zu verlegen, von denen mindestens eine Faser durchgehend verbunden ist. Außerdem ist eine Dokumentation zu erstellen, die einen nachhaltigen Betrieb der gebäudeinternen Netzinfrastruktur gewährleistet. Letztlich soll das Unternehmen, das das Gebäude mit gebäudeinternen physischen Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen ausstattet, dem Gebäudeeigentümer die Einhaltung der technischen Regeln bestätigen.

Vodafone begrüßt diesen Ansatz grundsätzlich, fordert jedoch stellenweise Änderungen.

Positiv ist, dass die zentrale Erkenntnis der Arbeitsgruppe zu technischen Mindestvorgaben für Inhaus-Ausbauten nun sachgerecht in § 145 TKG-Ref-E wiedergegeben wird. Sinnvoll wäre es allerdings, die detaillierten, entsprechenden Ergebnisse der Arbeitsgruppe noch als Handreichung o.ä. zugänglich zu machen, um eine norm- und rechtskonforme Ausbaupraxis zu fördern.

Genau in diesem Zusammenhang sehen wir jedoch die in § 145 Abs. 3 TKG-RefE enthaltene

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Verfügbungsbefugnis der BNetzA zum Erlass von Allgemeinverfügungen und von gegebenenfalls von anerkannten Regeln der Technik abweichende Vorgaben für gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelung als kontraproduktiv und sachwidrig.

Die BNetzA verfügt über keine besondere technische oder normungsbezogene Expertise im NE4-Ausbau, die eine solche Kompetenzübertragung rechtfertigen würde. Auch enthält der Gesetzestext keinerlei Anhaltspunkte dafür, anhand welcher Maßstäbe oder Verfahren die Behörde eine solche Befugnis ausüben soll. Dass die Entwurfsbegründung eine Ausübung nur in bestimmten Fällen vorsieht, genügt jedenfalls nicht.

Insbesondere aber halten wir es für gefährlich, im Verwaltungswege technische Vorgaben zu erlassen und damit national und europäisch abgestimmte Normungssysteme zu unterlaufen oder gar zu unterkariieren. Diese Normen gewährleisten nicht nur Qualitätsstandards, sondern schützen auch Leib und Leben und erfordern daher ein besonders hohes Maß an Konsistenz. Da die Möglichkeiten einer angemessenen Zugangsgewährung ohnehin ein stetiges Anliegen der Normung sind, bedürfen sie auch gar keiner behördlichen Ergänzung. Wenn überhaupt, kann eine solche Befugnis nur bei einem dringenden Bedarf und unter Einbindung der zuständigen Normungsinstanzen sachgerecht sein.

Vorschlag:

Streichung der Verfügbungsbefugnis in § 145 Abs. 3 TKG-RefE.

Schließlich stehen wir auch einer Ausweitung des Anwendungsbereichs auf genehmigungsfreie Vorhaben (§ 145 Abs. 1 S. 1 TKG-RefE) ablehnend gegenüber. Warum der Referentenentwurf auch genehmigungsfreie Maßnahmen technischen Mindestanforderungen unterwirft, ist für uns nicht nachvollziehbar. Jedenfalls können wir dem Entwurf keinerlei Begründung für einen solchen Schritt entnehmen. Der insoweit herangezogene Art. 10 Abs. 7 GIA enthält ersichtlich keine solche Befugnis.

Abgesehen davon, dass die Arbeitsgruppe zu technischen Mindestvorgaben für Inhaus-Ausbauten ihre Ergebnisse unter der strikten Prämisse entwickelt hat, dass gerade keine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nationaler Ebene erfolgt, erscheint die Ausweitung auch nicht sachgerecht: Genehmigungsfreie Vorhaben, insbesondere vom Bestandsschutz getragene Maßnahmen, bieten zumeist keinerlei Spielraum für die Errichtung von Glasfaserinfrastruktur. Erst recht sind die Mindestanforderungen bei solchen Vorhaben typischerweise weder technisch noch wirtschaftlich sinnvoll umsetzbar. Der Entwurf erklärt damit den Ausnahmefall technischer und wirtschaftlicher Machbarkeit zum Regelfall und macht eine Abweichung von den technischen Vorgaben nach § 145 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 TKG-RefE faktisch zum Standard. Das damit wegen § 145 Abs. 4 TKG-RefE verbundene Dokumentationsbedürfnis halten wir für völlig überflüssig und übertrieben.

Vorschlag:

Streichung der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf genehmigungsfreie Vorhaben (§ 145 Abs. 1 S. 1 TKG-RefE).

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

3. Genehmigungsverfahren vereinfachen, Gigabitausbau beschleunigen und keine neuen bürokratischen Pflichten schaffen

3.1 Überragendes öffentliches Interesse ohne Ablaufdatum

Damit das mit dem TKG-Änderungsgesetz 2025 eingeführte überragende öffentliche Interesse am Telekommunikationsnetzausbau seine volle Wirkung entfalten kann, plädieren wir nachdrücklich für dessen Entfristung. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien ab dem Jahreswechsel 2030/2031 nicht mehr im überragenden öffentlichen Interesse liegen soll. Auch über das Jahr 2030 hinaus werden erhebliche Ausbauanstrengungen sowohl im Festnetz- als auch Mobilfunkausbau unternommen werden müssen, um der weiterhin rasant steigenden Datennutzung der Endnutzer gerecht zu werden.

Im Übrigen ist eine vergleichbare Befristung bei anderen Industriezweigen nicht vorgesehen (vgl. § 2 EEG). Ferner dient ein gesetzlich angeordneter Gewichtungsvorrang den Ausbauanstrengungen über das Jahr 2030 hinaus sowie den Zielen des DNA, bis 2035, spätestens bis 2039 zu einer vollständigen DSL-Abschaltung und einem Umstieg auf Gigabit-Technologien zu gelangen.

Die Befristung dagegen führt schlimmstenfalls dazu, dass dem Bauherrn einer errichteten Infrastruktur im Falle einer baulichen Veränderung nach 2030 wegen des dann fehlenden Gewichtungsvorrangs die Genehmigung versagt wird oder gar ein Rückbau angeordnet wird. Aufgrund der gesetzlichen Befristung kann sich der Bauherr dann auch nicht auf Bestandsschutz berufen. Dies ist angesichts der erheblichen Investitionen, die mit der Verlegung von Glasfaserleitungen und der Errichtung von Mobilfunkmasten verbunden ist, keinesfalls sachgerecht.

Demgegenüber begrüßen wir die Konkretisierung des Gewichtungsvorrangs durch den neu angefügten Satz 3. Dieser ist zwar rein deklaratorisch, gibt den Behörden aber zusätzliche Klarheit bei der Rechtsanwendung und Güterabwägung.

3.2 Wegerechtliches Genehmigungsverfahren sinnvoll verschlanken und nicht zusätzlich bürokratische Anforderungen schaffen (§§ 127, 127a TKG-RefE)

Der Referentenentwurf passt das wegerechtliche Zustimmungsverfahren an. Vorgesehen sind insbesondere eine Verkürzung der Entscheidungsfrist auf zwei Monate, erweiterte Anforderungen an die Antragsinhalte (u. a. Angaben zur Bauausführung), Regelungen zur Fristverlängerung bei komplexen Sachverhalten sowie Anpassungen bei Anzeige- und Sicherungsmechanismen.

Die Änderungen, welche der Entwurf hinsichtlich des wegerechtlichen Genehmigungsverfahrens vornimmt, sind aus Sicht der Vodafone noch nicht stimmig und in der bisherigen Form unzureichend.

Vodafone hatte im Vorfeld der Novelle dafür plädiert, vollständig auf eine Genehmigung – bis auf wenige Ausnahmen – zu verzichten und vollständig auf ein Anzeigeverfahren zu setzen. Der nunmehr vorliegende Text versucht einen Kompromiss, der jedoch insgesamt weder konsistent ist noch Verbesserungen bringt.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

So ist bereits die Verkürzung der Zustimmungsfrist auf zwei Monate unzureichend – erst recht, da sie einseitig und nicht justiziabel auf die vormalige Frist verlängerbar ist. Auch die – nicht neue – Fiktion ist für die Praxis nicht geeignet und zudem fehlerhaft aufgebaut. So sieht der bisherige § 127 Abs. 3 S. 1 den Eingang eines vollständigen Antrags als Beginn der Zustimmungsfrist vor, während der bisherige Satz 2 als zusätzliche Voraussetzung die fristgerechte Rüge des Wegebausträgers benennt. Damit ist bereits in der aktuellen TKG-Fassung unklar, ob ein unvollständiger, aber nicht als unvollständig gerügter Antrag die Zustimmungsfrist zum Laufen bringt (so Satz 2) oder nicht (so Satz 1). Ausgehend davon, dass mit dem Rügeerfordernis eine formale Hürde errichtet werden sollte, erscheint ersteres gewollt. In diesem Falle sollte dann im TKG-RefE das Erfordernis der Vollständigkeit aus Satz 1 gestrichen werden.

Vorschlag §127 Abs. 3 Satz 1:

„Die Zustimmung gilt nach Ablauf einer Frist von zwei Monaten nach Eingang des ~~vollständigen~~ Antrags als erteilt.“

In dieser Definition der „Vollständigkeit“ fällt dann auf, dass auch sie nur bedingt den Anforderungen der Praxis genügt. So ist der Begriff des „Legeorts“ irreführend, da es keinen einzelnen Ort – eher eine „Strecke“ oder einen „Bereich“ – geben wird. Außerdem ist es für eine Verlegung normal, dass sich Abweichungen durch im Vorfeld nicht erkennbare örtliche Gegebenheiten (undokumentierte Leitungen, Wurzelwerk etc.) ergeben und daher immer nur ein „Legekorridor“ angegeben werden kann. Dem trägt die Praxis dadurch Rechnung, dass sie Ungenauigkeiten in der Planung genügen lässt und die finale Strecke entsprechenden Genauigkeitsanforderungen bezüglich der Dokumentation unterwirft.

Ferner kann die Angabe einer „Mindestüberdeckung“ bereits nicht zu den Angaben im Antrag gehören, weil eine „Mindestüberdeckung“ bereits begrifflich auf eine Normvorgabe und nicht auf eine tatsächliche Planung verweist. Gemeint sein dürften hier eine „geplante Überdeckung“ oder auch eine „Minderüberdeckung“. Eine solche Angabe wäre zumindest in Abhängigkeit vom geplanten Legeverfahren sinnvoll. Aus unserer Sicht sollten zu einem vollständigen Antrag aber vor allem Angaben zum Wege-rechtsinhaber und zum ausführenden Unternehmen (jedenfalls bei unverändertem § 127a) gehören.

Nicht erklärlich erscheint sodann das Verhältnis von § 127 Abs. 4 und § 127a TKG-RefE. Beide regeln genehmigungsfreie bauliche Maßnahmen, beide sehen eine Anzeige mit Monatsfrist vor – warum sie dann nicht in einer gemeinsamen Vorschrift stehen, ist nicht nachvollziehbar.

Die in § 127 Abs. 7 TKG-RefE vorgesehene Anzeigepflicht ergibt ebenso wenig Sinn. Warum eine Anzeige nötig sein sollte, wenn sie ersichtlich keine Konsequenzen hat, ist auch trotz der Möglichkeiten nach Absatz 8 schwer nachzuvollziehen. Warum eine Anzeige bei Bundesautobahnen etc. dann sogar ganz entfallen kann, erscheint noch weniger stimmig.

In diesem Zusammenhang erscheint die in § 127 Abs. 8 S. 2 neu geregelte Kompetenz zur Schaffung von Regeln zur Mindestüberdeckung nicht nur praxisfern, sondern perspektivisch geradezu gefährlich. Da viele technische Regelwerke bewusst gerade auf Vorgaben zur Mindestüberdeckung verzichten und stattdessen z.B. Vorgaben zum Oberflächenverschluss (etwa die DIN 18220 für das Trenching und



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

verwandte Methoden) machen, wird hier für moderne Verlegungsmethoden das Tor zu lokalen Vorgaben und damit zu einer unübersehbaren Vielfalt von Regeln mit kleinem und kleinstem Anwendungsbereich weit aufgestoßen. Gerade die mit der DIN 18220 mühsam normierten Verfahren, die heute schon von Wegebausträgern vielfältig behindert werden, werden nur noch mit lokalen Parametern arbeiten können und damit ihre Vorteile hinsichtlich Schnelligkeit und Preis komplett einbüßen. Dass dies dem Ausbau von Netzen insgesamt nicht zuträglich ist, liegt auf der Hand.

Die in § 127a TKG entworfene Verfahrenserleichterung – deren Anwendungsbereich, wie beschrieben, nicht völlig klar wird – wird in der Entwurfsfassung keinerlei praktische Bedeutung erlangen. Abgesehen davon, dass hier das Problem der nicht zugleich zu erlangenden Verkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 StVO ungelöst bleibt, wird mit den Nachweisanforderungen gemäß Absatz 1 Nr. 3 i.V.m. Absätzen 3 und 4 eine bürokratische Hürde errichtet, welche für ausbauende Unternehmen nicht zu überwinden ist.

Vorab sei dazu angemerkt, dass die „Anzeigenden“ als Inhaber der Wegerechte ihrerseits eine aufwändige und in der Praxis der BNetzA ausgesprochen langwierige Prüfung ihrer Zuverlässigkeit und Fachkunde über sich haben ergehen lassen. Warum bzw. dass diese Anforderungen nunmehr auch auf die ausführenden Unternehmen – welche zu keinem Zeitpunkt in irgendeine rechtliche Beziehung zum Wegebausträger treten – ausgedehnt werden soll, ist weder nachvollziehbar noch hinnehmbar. Das wohl als „vereinfachtes Verfahren“ vorgesehene Regelwerk der Absätze 3 und 4 jedenfalls macht diesen Nachweis in der Praxis nicht einfach und handhabbar, sondern bewirkt das Gegenteil.

Es ist nicht realistisch anzunehmen, dass Wegebausträger willens und in der Lage sein werden, nach Abschluss eines Bauvorhabens quasi standardmäßig eine derartige Qualitätsbescheinigung auszustellen. Die bereits heute abzusehenden Diskussionen werden sich um Einwände wie „Es sieht heute gut aus, aber richtige Mängel sieht man erst in ein bis zwei Jahren“, oder schlicht um fehlende Kapazitäten drehen. Auch wird in der Praxis nur bei einem Bruchteil der Maßnahmen eine Abnahmebegehung durchgeführt. Auf welcher Basis eine Bescheinigung guten Gewissens ohne konkrete Kenntnis der Qualität ausgestellt werden sollte, ist nicht klar. Angesichts dessen werden die ausbauenden Unternehmen sicherlich kaum die Ressourcen einsetzen können und wollen, für jede Maßnahme – anders ist eine „Aktualität“ kaum sicherzustellen – eine Bescheinigung anzufordern, gerichtlich durchzusetzen und für jedes ausführende Unternehmen vorzuhalten. Dieser Aufwand übersteigt den eines „klassischen“ Zustimmungsverfahrens um Größenordnungen.

3.3 Keine überbordenden neuen Berichtspflichten im Rahmen des neuen Gigabit-Grundbuchs

Vodafone begrüßt grundsätzlich das Ziel, durch eine verbesserte Datenbasis Transparenz zu schaffen und die Koordinierung von Netzausbauvorhaben zu erleichtern. Ein zentrales Informationsinstrument kann hierzu einen Beitrag leisten, sofern zusätzliche Informations- und Datenlieferpflichten in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Die im Referentenentwurf vorgesehene Überarbeitung des Teils 5 des TKG („Gigabit-Grundbuch“) führt jedoch zu einer erheblichen Ausweitung von Umfang und Detailtiefe der zu erhebenden und bereitzustellenden Informationen, ohne dass ein entsprechender Mehrwert für die Beschleunigung des Netzausbaus erkennbar ist. Übermäßige, teilweise doppelte Meldepflichten sowie komplexe Datenanforderungen erhöhen den bürokratischen Aufwand für die



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

ausbauenden Unternehmen und laufen dem erklärten Ziel des Bürokratieabbaus zuwider.

Besonders kritisch sieht Vodafone die zentrale und dauerhafte Speicherung hochsensibler Infrastruktur- und Planungsdaten im Rahmen des Gigabit-Grundbuchs. Die Bündelung detaillierter Informationen zu Netzstrukturen, Ausbauvorhaben und technischen Parametern in einer zentralen Plattform erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Gefährdungslage nicht angemessen. Sie erhöht das Risiko von Cyberangriffen, Ausspähung und gezielten physischen Angriffen auf Telekommunikationsinfrastrukturen. Ein erfolgreicher Zugriff könnte nicht nur einzelne Unternehmen, sondern die Funktionsfähigkeit ganzer Netze beeinträchtigen. Datensparsamkeit, Zweckbindung, Dezentralität und hohe Sicherheitsanforderungen müssen daher leitende Prinzipien der Ausgestaltung des Gigabit-Grundbuchs sein. Diese Sicherheitsbelange sind – auch im Lichte des Beschlusses des Koalitionsausschusses vom 28. Januar 2026 – ausdrücklich vorrangig zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund hält Vodafone eine grundlegende Überprüfung und Reduzierung der vorgesehenen Informationspflichten im Teil 5 des TKG für erforderlich. Die Erhebung und Nutzung von Daten sollte sich strikt auf das europarechtlich zwingend erforderliche Mindestmaß beschränken; weitergehende nationale Ausweitungen sind kritisch zu hinterfragen. Im Übrigen muss ausgeschlossen werden, dass Netzbetreiber zur Bereitstellung von Informationen verpflichtet werden, die ihnen überhaupt nicht vorliegen (z.B. Informationen zu der örtlichen Verfügbarkeit des öffentlichen Mobilfunks in umschlossenen Räumen, insb. Kraft- und Schienenfahrzeugen, vgl. § 80 TKG-RefE). Sofern Vorgaben erst im Rahmen einer Rechtsverordnung nach § 86 TKG-RefE normiert werden, ist sicherzustellen, dass die betroffenen Unternehmen bei ihrer Erarbeitung transparent, frühzeitig und strukturiert beteiligt werden.

3.4 Aufhebung der Zweckbindung von Daten mit Augenmaß und im Rahmen verfassungsrechtlicher Grenzen (§ 203a TKG-RefE)

Der Referentenentwurf enthält mit dem neuen § 203a eine Vorschrift, die bereits für das TK-Netzausbaubeschleunigungsgesetz angekündigt war und zu der sich die Branche deutlich ablehnend geäußert hat. Auf das Schreiben vom 13.02.2024 nehmen wir zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug. Wir merken aber an dieser Stelle noch einmal an, dass die Vorschrift insbesondere in ihrer Rückwirkung einen erheblichen Vertrauensverlust mit sich bringt, wenn nun freiwillig zur Verfügung gestellte Daten unbeschränkt verwendet werden können.

Von besonderer Schwere aber ist, dass nach der Entwurfsfassung alle Daten auch von der BNetzA in Ordnungswidrigkeitsverfahren verwendet werden dürften und damit das auch im sog. Verwaltungsstrafverfahren geltende Selbstbelastungsverbot schlicht unterlaufen wird.

Die Vorschrift verfolgt dabei eine durchaus nachvollziehbare Idee, da sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, dass die Zweckbindungen zu Doppelerhebungen geführt haben. Dennoch sollte aus unserer Sicht eine Aufhebung nur mit Augenmaß erfolgen. Neben den verfassungsrechtlich gebotenen Beschränkungen sollte der Anwendungsbereich auf Daten beschränkt bleiben, die auf gesetzlicher Grundlage erhoben wurden und neu erhoben werden könnten.



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Vorschlag:

„(1) Unbeschadet spezialgesetzlicher Regelungen ist die BNetzA berechtigt, ihr vorliegende, **aufgrund gesetzlicher Befugnisse erhobene Daten**, mit Ausnahme von personenbezogenen Daten, zur Erfüllung der ihr nach diesem Gesetz, aufgrund dieses Gesetzes, nach der Verordnung (EU) 2015/2120 oder nach der Verordnung (EU) 2022/612 zugewiesenen weiteren Aufgaben auszuwerten und die Daten weiterzuverarbeiten, soweit sie zur Erfüllung der konkreten Aufgabe erforderlich sind **und ansonsten erneut aufgrund gesetzlicher Befugnisse erhoben werden müssten; §§ 53 und 136 Abs. 1 der Strafprozessordnung sind entsprechend anzuwenden.** Dem steht die in § 203 Absatz 5 Satz 3 und 4 dieses Gesetzes genannte Zweckbestimmung nicht entgegen.“

3.5 Kein unkontrollierter öffentlicher Pranger (§ 208a TKG-RefE)

Auch § 208a TKG-RefE war Gegenstand der einmütigen Verbändestellungnahme vom 13.02.2024. Auch insoweit nehmen wir Bezug auf die dortigen Ausführungen, da seither nur wenige Anpassungen vorgenommen wurden.

Nachvollziehbar ist dabei der Wunsch der BNetzA, ihre Tätigkeit nach außen darzustellen. Dies kann jedoch nicht unumschränkt und ohne Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit und Ergebnisse dieser Tätigkeit geschehen. Hier jedoch greift der Entwurf deutlich zu kurz, da er es versäumt, Richtigstellungen u.ä. zu regeln. Außerdem erscheint es wenig sinnvoll, eine Information der Öffentlichkeit über das typischerweise nur vom Fachpublikum rezipierte Amtsblatt vorzunehmen. Zudem ist der Wortlaut im Satz 3 sprachlich nicht ganz klar, da nicht hinreichend deutlich wird, in welchen Verfahren eine detaillierte Information erfolgen können soll.

Vorschlag:

„(1) Die BNetzA kann der Öffentlichkeit fortlaufend über ihre Tätigkeit und die ihr jeweils zugewiesenen Sachaufgaben sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet berichten. Dazu kann sie auf ihrer Internetseite und in sonstiger Weise jegliche Information über ihre Tätigkeit veröffentlichen, die insbesondere für Verbraucher und sonstige Marktteilnehmer Bedeutung haben kann. Sofern die BNetzA über von ihr geführte Verfahren oder getroffene Anordnungen, Maßnahmen oder Bußgeldentscheidungen **zu rechtswidrig genutzten Rufnummern** informiert, kann die Information Einzelheiten zu dem festgestellten Verstoß **einschließlich der und dabei rechtswidrig genutzten Rufnummern** sowie Angaben zu den beteiligten Unternehmen des Verfahrens unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten enthalten. Dies schließt auch die Veröffentlichung der Firmen betroffener Unternehmen mit ein.“

(2) Erweist sich eine veröffentlichte Information nachträglich als unrichtig oder wird eine diesbezügliche Entscheidung aufgehoben oder geändert, veröffentlicht die BNetzA unverzüglich und in gleicher Art und Weise eine Richtigstellung.“



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

4. Anpassungen hinsichtlich des Kundenschlutzes

4.1 Keine weitere Überwälzung von Risiken im Zusammenhang mit Umzügen

Obwohl das TKG-Änderungsgesetz keine Verschärfungen des Verbraucherschutzes mit sich bringen sollten, enthält der Referentenentwurf mit § 60 Abs. 2 TKG-RefE nunmehr eine solche Vorschrift. Sie geht zwar auf eine schon in der bisherigen Gesetzesbegründung geäußerte Absicht zurück, bringt jedoch neben einer erheblichen Risikoverlagerung auch neue Unsicherheiten mit sich.

Nachdem der Gesetzgeber im Rahmen der letzten TKG-Novelle die TK-Anbieter bereits mit dem Risiko belastet hatte, dass Verbraucher – aus freien Stücken - umziehen und am neuen Wohnort nicht gleichartig versorgt werden können, soll ihnen nun auch noch das Risiko angelastet werden, dass Kunden am neuen Ort bereits eine anderweitige Versorgung haben. Eine solche einseitige Belastung einer Vertragspartei mit Risiken, die allein von der anderen Vertragspartei geschaffen werden, hat mit einem „Schutz“ von Verbrauchern nicht im Entferntesten etwas zu tun. Sie widerspricht jeder vernünftigen Güterabwägung und macht eine nachhaltige Refinanzierung von Investitionen – insbesondere solche in moderne Netze – unkalkulierbar.

Dies gilt erst recht, als der vorgesehene Text jede bestehende Versorgung ausreichen lässt. Dem Wortlaut nach muss dies nicht etwa ein bestehender Vertrag sein, da unter „Versorgung“ auch ein bestehender jederzeit aktivierbarer Anschluss subsumiert werden kann. Auch könnte ein Verbraucher nach Abschluss eines neuen Mietvertrages für den neuen Wohnort einen Vertrag über TK-Dienste schließen, der dann – innerhalb des Wortlautes – eine „bestehende Versorgung“ darstellt und so eine vorzeitige Beendigung des bestehenden Vertrages erlaubt.

4.2 Keine Ausweitung des Kundenschlutzes auf Kleinstunternehmen etc. (§ 71 Abs. 3 TKG-RefE)

Wie auch die übrigen Branchenunternehmen ist Vodafone der Auffassung, dass die europarechtlich fakultative Erstreckung der strengen Kundenschlutzregeln auf Kleinstunternehmen etc. nach § 71 Abs. 3 TKG verfehlt war und ist. Derartige Kunden benötigen Flexibilität statt Schutz und sind in den allermeisten Fällen mehr als in der Lage, ihre eigenen Belange selbst zu regeln. In der Praxis führt dies lediglich dazu, dass für jeden Vertrag ein wirksamer Verzicht auf die Erstreckung unter großen prozessualen Aufwendungen einzuholen ist – Aufwendungen, die an anderer Stelle sicherlich sinnvoller zu investieren wären.

Vorschlag:

Generelle Aufhebung der Erstreckung und Streichung des § 71 Abs. 3 TKG-RefE.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

5. Weitere Maßnahmen

5.1 Ermächtigung der BNetzA, missbräuchliches Verhalten des marktmächtigen Unternehmens auch nachträglich sanktionieren zu können (§ 50 TKG-RefE)

Der in § 50 TKG-RefE neu hinzugefügte Abs. 5 sieht vor, dass die BNetzA missbräuchliches Verhalten eines marktmächtigen Unternehmens auch feststellen kann, nachdem dieser beendet ist und dazu erforderliche Maßnahmen anordnen, um Folgen dieses Missbrauchs zu beseitigen oder einen künftigen Missbrauch zu verhindern. Mit Blick auf den fortdauernden marktschädigenden strategischen Überbau des marktmächtigen Unternehmens begrüßen wir diese Ergänzung.

5.2 Mitwirkung von Betreibern von Eisenbahninfrastrukturen effektiv ausgestalten (§ 106a TKG-RefE)

Der vorgesehene § 106a TKG ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Mitwirkung der Eigentümer und Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen ist seit Jahren ein struktureller Engpass bei den Bemühungen zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung entlang der Schiene. Der Referentenentwurf setzt daher an der richtigen Stelle an, indem er der BNetzA ein klar konturiertes Instrument zur Beschleunigung des Mobilfunkausbaus an die Hand gibt.

Die Wirksamkeit der neuen Anordnungsermächtigung muss jedoch zunächst den Praxistest bestehen. Den strukturellen Problemen beim Mobilfunkausbau entlang von Schienenwegen sollte zusätzlich dadurch begegnet werden, dass die gleisnahe Versorgung mit öffentlichem Mobilfunk zum bahnbetrieblichen Belang erklärt wird. Obwohl bahnbetriebliche Prozesse in nicht unwesentlichem Umfang öffentlichen Mobilfunk nutzen (z.B. Ticketkontrollen und Fahrgastinformationen) oder zumindest bei Ausfällen des Bahnfunks zwangsläufig auf diesen angewiesen sind, ist dies heute noch nicht der Fall. Dies führt dazu, dass mobilfunkbezogene Erfordernisse in Planungs-, Bau- und Betriebsentscheidungen der Bahn allenfalls nachrangig berücksichtigt werden – mit spürbaren Auswirkungen auf den Ausbau der digitalen Infrastruktur entlang der Schiene. Die Anerkennung der Mobilfunkversorgung als bahnbetrieblicher Belang würde sicherstellen, dass die Bahn ihre Mitwirkungsrolle als integralen Bestandteil eines modernen, kundenorientierten Eisenbahnbetriebs versteht. Konkret halten wir daher die Aufnahme einer entsprechenden Begriffsbestimmung in § 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für zielführend. Demnach sollte die Versorgung der Schienenwege mit öffentlichen Mobilfunkdiensten zum bahnbetrieblichen Belang erklärt werden.

5.3 Schnellere Bereitstellung von Stromanschlüssen für Mobilfunkstandorte durch Energieversorgungsunternehmen innerhalb eines Monats (§ 134a TKG-RefE)

Beim Mobilfunkausbau – insbesondere in ländlichen Gebieten – kommt es immer wieder zu gravierenden Verzögerungen, die durch lange Wartezeiten bei der Herstellung von Stromanschlüssen verursacht werden. Die inzwischen erfolgten Verbesserungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Genehmigungen von Mobilfunkstandorten kommen dadurch in vielen Fällen nicht zum Tragen. Vor diesem Hintergrund ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Referentenentwurf diese Problematik aufgreift und mit § 134a TKG-RefE eine prioritäre Anbindung neuer Mobilfunkstandorte an das



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

nächstgelegene Stromnetz vorsieht. Dieser gesetzliche Vorrang ist angesichts des überragenden öffentlichen Interesses am Mobilfunkausbau (vgl. § 1 S. 2 TKG) nur folgerichtig. Zur wirksamen Beschleunigung des Ausbaus bedarf es darüber hinaus jedoch klarer und verbindlicher Fristen sowohl für die Angebotserstellung als auch die Realisierung des Stromanschlusses.

5.4 Keine Einschränkung der Unabhängigkeit der BNetzA durch nicht fassbare „politische Rahmenvorgaben“ (§ 191 Abs. 2 S. 2 TKG-RefE)

Der Referentenentwurf fügt der Übertragung von regulatorischen Aufgaben auf die BNetzA mit § 191 Abs. 2 S. 2 eine Komponente hinzu, welche die Unabhängigkeit der BNetzA bei der Erfüllung dieser Aufgaben in europarechtswidriger Weise massiv einschränkt. Diese Vorschrift ist damit geeignet, alle in diesem Absatz genannten Regulierungsentscheidungen unwirksam zu machen, was unbedingt zu vermeiden ist.

Bei dieser Vorschrift handelt es sich nicht etwa, wie die Gesetzesbegründung postuliert, um eine von der BNetzA nur zu bedenkende Rahmenziehung, sondern ausweislich des Wortlauts um eine „Muss“-Vorschrift. Wenn aber der politische Rahmen immer nicht nur „mitgedacht“, sondern „berücksichtigt“ werden muss, kann von einer unbeeinflussten Entscheidung – wie sie namentlich Art. 8 Abs. 1 EKEK vorsieht – nicht mehr die Rede sein. Umgekehrt wäre zu fragen, warum nicht auch eine „Kann“-Vorschrift ausreichen würde, wenn die BNetzA tatsächlich weiter unabhängige regulatorische Entscheidungen treffen soll. Dann würde der politische Rahmen zu einem bedenkenswerten Aspekt erhoben, der berücksichtigt werden **darf** – aber eben nicht muss.

Die in diesem Zusammenhang von der Gesetzesbegründung zitierte Rechtsprechung dürfte am Befund einer deutlichen Europarechtswidrigkeit des Entwurfswortlauts nichts ändern. Sie erkennt insbesondere, dass der EuGH in seiner Entscheidung in der Rechtssache C-718/18 die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden nicht nur sehr deutlich betont, sondern auch klargestellt hat, dass politische Leitlinien im Energierecht nur deswegen zu berücksichtigen sind, weil sie für bestimmte Bereiche von den entsprechenden Richtlinien entsprechend vorgesehen waren. Eine vergleichbare Vorschrift fehlt dem EKEK indes; er kennt gerade nicht die Möglichkeit, politische Rahmenvorgaben für verbindlich zu erklären. Diese politischen Leitlinien wären aber auch in den energierechtlichen Konstellationen des EuGH-Urteils nicht für regulatorische Aufgaben zum Tragen gekommen.

5.5 Keine Regulierung von Kurzwahlnummern (§ 3 Nr. 27/ 27a TKG-RefE)

Die auf den ersten Blick unscheinbare – und auch nicht weiter begründete - Ergänzung der Begrifflichkeit „Kurzwahlnummer“ in § 3 Nr. 27a TKG-RefE ist unnötig und führt nicht zu regulatorischer Klarheit; im Gegenteil: sie sorgt dafür, dass etablierte Geschäftsmodelle und Dienste nur noch unter großen Anstrengungen überhaupt aufrecht zu erhalten sein werden.

So zwingt § 109 TKG nun auch die Anbieter von Diensten mit Kurzwahlen dazu, Höchstpreise in der Werbung transparent zu machen (Preisangabe). Da die Tarifhoheit über die Dienste aber bei den jeweiligen Telekommunikationsunternehmen liegt, welche den Endkunden den Zugang zu den Diensten vermitteln, gibt es keinen allgemeinen Höchstpreis. Das bedeutet für die Anbieter der Dienste eine

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

ständige Marktrecherche und die Angabe des jeweils höchsten verfügbaren Preises. Damit wird aber für Kunden keine Transparenz hergestellt, sondern höchstens eine Abschreckung herbeigeführt.

Auch die Preisansage nach § 110 TKG sowie die Verbindungstrennung nach § 113 TKG bereiten Probleme, da sie für Kurzwahldienste heute nicht verfügbar sind und aufwändig (sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher Hinsicht) implementiert werden müssten. Abgesehen davon, dass jedwedes Geschäftsmodell damit voraussichtlich nicht mehr tragfähig wäre, nimmt der Gesetzentwurf keinerlei Rücksicht auf die augenscheinlich nötigen Umsetzungsfristen.

5.6. Nachträgliche Missbrauchsprüfung (§ 45 TKG-RefE)

Vodafone begrüßt, dass der § 46 TKG im Referentenentwurf insoweit verbessert wurde, dass Entgeltmissbrauch effektiv und ohne den bisherigen „zeitlichen Versatz“ adressiert werden kann. Richtig ist insbesondere, dass die Unwirksamkeit beanstandeter Entgelte künftig ab dem Zeitpunkt greift, ab dem sie materiell nicht mehr den Anforderungen des § 37 genügen, und nicht erst ab behördlicher Feststellung. Ebenso beschleunigen die neu eingeführten klaren Fristen (Vorlage binnen eines Monats; behördliche Feststellung binnen eines Monats; Anordnung binnen zwei Monaten) entsprechende Verfahren und erhöhen die Planungssicherheit. Darüber hinaus sorgt die Rückwirkung der korrigierten bzw. angeordneten Entgelte auf den Zeitpunkt der Unwirksamkeitserklärung dafür, dass rechtmäßig überprüfte Entgelte ohne Lücken zur Anwendung kommen. Damit wird ein wesentlicher Nachteil der bisherigen Rechtslage korrigiert.

Gleichwohl bleibt aus Sicht von Vodafone ein erhebliches Rechtsschutzdefizit im Rahmen der Missbrauchsprüfung bestehen: Die Verbesserungen stärken zwar die Befugnisse der BNetzA, schaffen aber noch immer kein gesetzlich verankertes Initiativrecht für Zugangsnachfrager, eine Entgeltüberprüfung bei Vorliegen entsprechender Tatsachen beantragen zu können. Derzeit können sich Wettbewerber lediglich mit Hinweisen oder Beschwerden an die BNetzA wenden; die Einleitung eines formellen Verfahrens liegt jedoch allein im Ermessen der Behörde. Für wirksamen Rechtsschutz und einen funktionsfähigen Wettbewerb ist es erforderlich, dass Zugangsnachfrager ein Antragsrecht erhalten, das die BNetzA zur Prüfung veranlasst. Zusätzlich sollte klargestellt werden, dass bei gerichtlicher Aufhebung einer Missbrauchsentscheidung und Zurückverweisung die nachträgliche Unwirksamkeit auf den Zeitpunkt der erstmaligen Missbrauchsfeststellung zurückwirkt.

Vorschlag:

1. In § 46 wird nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn ein die regulierten Zugangsleistungen nutzendes Unternehmen bei der BNetzA die Überprüfung der Entgelte beantragt.“

2. § 46 Absatz 3 wird wie folgt ergänzt (neuer Satz 2):

„(3) ... [Satz 1 unverändert]

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

Insofern eine Missbrauchsentscheidung gemäß Satz 1 aufgrund festgestellter Rechtsfehler gerichtlich aufgehoben und die Sache an die BNetzA zur Neuentscheidung zurückverwiesen wurde, wirkt die nachträgliche Unwirksamkeitserklärung auf den Zeitpunkt des erstmaligen Missbrauchs zurück.“

5.7. Einheitliches Verfahren zu Marktanalyse und Remedies (§ 14 TKG-RefE)

Vodafone schlägt vor, die bisherigen Regelungen zu Marktdefinition und Marktanalyse (§ 12 TKG) sowie zum Erlass der Regulierungsverfügung (§ 14 TKG) in einen einheitlichen Verfahrensschritt zu überführen. Die verfolgt das Ziel, das sektorspezifische Regulierungsverfahren kohärenter, effizienter und zeitnäher auszugestalten. Marktanalyse und Regulierungsverfügung bilden materiell und funktional eine Einheit: Die Marktanalyse dient ausschließlich der Feststellung regulatorischer Eingriffsvoraussetzungen und entfaltet ihre Wirkung erst durch die anschließende Regulierungsverfügung.

Die bisherige Ausgestaltung als formal getrennte Verfahren führt zu vermeidbaren zeitlichen Verzögerungen von mehreren Jahren, da zwischen Abschluss der Marktanalyse und Erlass der Regulierungsverfügung zusätzliche Fristen und Verfahrensschritte einzuhalten sind, ohne dass hierdurch ein substantieller Mehrwert für Transparenz, Beteiligung oder Rechtsschutz entsteht. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit regulatorischer Maßnahmen und verzögert die Anpassungsfähigkeit der Regulierung an dynamische Marktbedingungen.

Durch die Integration der Konsultations- und Konsolidierungsschritte in ein einheitliches Verfahren wird sichergestellt, dass alle unionsrechtlich vorgesehenen Beteiligungs- und Kontrollmechanismen – insbesondere die Einbindung der Marktteilnehmer, der Kommission, des GEREK und der nationalen Regulierungsbehörden – vollständig erhalten bleiben. Zugleich wird ein durchgängiger Verfahrensablauf geschaffen, der es der BNetzA ermöglicht, zeitnah und konsistent auf Basis einer einheitlichen Entscheidungsgrundlage zu handeln.

Vorschlag:

„§ 12 Konsultations- und Konsolidierungsverfahren

(entfällt)

§ 14 Verfahren der Regulierungsverfügung

*(1) Die BNetzA legt in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach **gemeinsam mit der** Veröffentlichung der Ergebnisse von Marktdefinition und Marktanalyse einen Entwurf einer Regulierungsverfügung vor.*

(2) Soweit die beabsichtigten Verpflichtungen der Regulierungsverfügung beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt hätten, gelten das Konsultationsverfahren nach § 12 Absatz 1 und das

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

~~Verfahren zum Erlass vorläufiger Maßnahmen nach § 12 Absatz 7 entsprechend. Die BNetzA gibt den interessierten Parteien Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist, die in der Regel einen Monat betragen soll, zu dem Entwurf der Ergebnisse der Marktdefinition nach § 10, der Marktanalyse nach § 11 und dem Entwurf der Regulierungsverfügung nach § 13 Stellung zu nehmen. Der Entwurf und die dazu eingegangenen Stellungnahmen werden von der BNetzA unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beteiligten veröffentlicht. Die BNetzA unterhält zu diesem Zweck eine einheitliche Informationsstelle, bei der eine Liste aller laufenden Konsultationen vorgehalten wird.~~

(3) Sofern beabsichtigte Maßnahmen nach den §§ 10, 11 und 13 Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hätten, übermittelt die BNetzA den Entwurf der Maßnahmen nach Durchführung des Konsultationsverfahrens gleichzeitig der Kommission, dem GEREK und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, es sei denn, eine Empfehlung oder Leitlinie, die die Kommission nach Artikel 34 der Richtlinie (EU) 2018/1972 erlassen hat, sieht eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht vor. § 199 Absatz 3 und 4 gilt entsprechend. Vor Ablauf eines Monats nach Übermittlung an die Kommission hat die BNetzA beabsichtigte Maßnahmen nach den §§ 10, 11 und 13 nicht festzulegen.

(4) Die BNetzA legt der Kommission im Konsolidierungsverfahren zusammen mit dem Entwurf der Regulierungsverfügung den Beschluss vor, mit dem Verpflichtungszusagen für verbindlich erklärt wurden. Beabsichtigt die BNetzA, Verpflichtungen nach den §§ 31 und 32 aufzuerlegen, so leitet sie das Verfahren nach den Absätzen 1 und 2 erst ein, nachdem die Kommission den Erlass dieser Verpflichtungen auf einen entsprechenden Antrag hin im Verfahren nach Artikel 118 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972 gestattet hat.

(5) Die BNetzA hat den Stellungnahmen der Kommission, des GEREK und der anderen nationalen Regulierungsbehörden, die innerhalb der in Absatz 2 Satz 1 genannten Monatsfrist abgegeben wurden, weitestgehend Rechnung zu tragen.

(6) Teilt die Kommission innerhalb der Monatsfrist nach Absatz 2 Satz 1 mit, dass

1. sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der beabsichtigten Maßnahmen nach den §§ 10 und 11 mit dem Recht der Europäischen Union und insbesondere mit den Zielen des Artikels 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972 habe oder

2. diese Maßnahmen ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen, so legt die BNetzA diese Maßnahmen nicht vor Ablauf von zwei weiteren Monaten nach der Mitteilung der Kommission fest, wenn sie Folgendes enthalten:

a) die Festlegung eines relevanten Marktes, der sich von jenen Märkten unterscheidet, die in der jeweils geltenden Fassung der Empfehlung (EU) 2020/2245 definiert sind, oder

b) die Festlegung, dass ein oder mehrere Unternehmen auf einem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt oder verfügen.

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

(7) Fordert die Kommission die BNetzA innerhalb des in Absatz 6 genannten Zweimonatszeitraums auf, den Entwurf der beabsichtigten Maßnahme nach §§ 10, 11 bzw. 13 zurückzuziehen, so ändert die BNetzA diesen innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum des Kommissionsbeschlusses oder teilt der Kommission innerhalb dieser sechs Monate mit, dass sie den Entwurf zurückzieht. Ändert die BNetzA den Entwurf der beabsichtigten Maßnahme, so führt sie das Konsultationsverfahren nach Absatz 3 durch und legt der Kommission den geänderten Entwurf vor. Die BNetzA unterrichtet das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung über den Beschluss der Kommission und über ihr weiteres Vorgehen nach Satz 1.

(8) Die BNetzA veröffentlicht unverzüglich nach Stellungnahme der Kommission die Ergebnisse der Marktdefinition nach § 10, der Marktanalyse nach § 11 und der Regulierungsverfügung nach § 13 unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beteiligten und übermittelt diese der Kommission und dem GEREK. § 199 Absatz 3 und 4 gilt entsprechend. Findet das Verfahren nach den Absätzen 3 bis 5 keine Anwendung, veröffentlicht die BNetzA die Ergebnisse der Marktdefinition nach § 10, der Marktanalyse nach § 11 und der Regulierungsverfügung nach § 13 in der Regel innerhalb eines Monats nach Ende der Stellungnahmefrist nach Absatz 2 Satz 1 unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen.

(9) Die BNetzA kann angemessene vorläufige Maßnahmen erlassen, wenn sie bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände der Ansicht ist, dass dringend und ohne Einhaltung des Verfahrens nach den Absätzen 3 bis 5 gehandelt werden muss, um den Wettbewerb zu gewährleisten und die Nutzerinteressen zu schützen. Sie teilt diese der Kommission, dem GEREK und den übrigen nationalen Regulierungsbehörden unverzüglich nach Erlass mit einer vollständigen Begründung mit. Für einen Beschluss der BNetzA, diese Maßnahmen dauerhaft aufzuerlegen oder ihre Geltungsdauer zu verlängern, gelten die Absätze 2 bis 8.

(10) Die BNetzA kann den Entwurf der Marktdefinition, der Marktanalyse oder den Entwurf einer Regulierungsverfügung jederzeit zurückziehen.“

5.8. Preis-Kosten-Schere (§ 37 Abs. 2 und 3 TKG-RefE)

Die Telekom Deutschland GmbH (Telekom) ist nach wie vor marktbeherrschend auf den Vorleistungsmärkten für Breitbandanschlüsse. Die deshalb bestehende Zugangsregulierung soll Wettbewerbern grundsätzlich ermöglichen, dass Zugangsnachfrager gleichwertige Endkundenprodukte anbieten und die Angebote der Telekom preislich nachbilden können. Die BNetzA prüft deshalb, ob ein angemessener Abstand zwischen Zugangsentgelten und den Endkundenpreisen der Telekom besteht. Dies erfolgt anhand von Preis-Kosten-Scheren- (PKS-Test) und Nachbildbarkeitstests (z.B. sog. „Economic Replicability Test“), die jedoch offenkundig nicht ausreichend Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen bieten.

Trotz Zugangsregulierung und im Rahmen von einigen Entscheidungen der BNetzA sporadisch durchgeführten PKS-Tests werden insbesondere wettbewerbsverdrängende, befristete Aktionspreise der Telekom, welche die effektiv am Markt wirksamen Preise im Wettbewerb um tatsächlich wechselbereite Kunden erheblich absenken und für sich genommen häufig nicht nachbildbar sind, nicht von der

TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

BNetzA wahrgenommen und überprüft. Dies wird auch durch die Marktentwicklung der letzten Jahre bestätigt, da alle Zugangsnachfrager beständig Marktanteile im DSL-Bereich zu Gunsten der Telekom verlieren und auf der FTTH-Plattform der Telekom kaum neue Kunden gewinnen können (nur ca. 10 Prozent in fünf Jahren).

Um Wettbewerbsbehinderungen frühzeitig zu erkennen, sind häufigere Überprüfungen auf Basis aktueller Daten erforderlich, da die im Wettbewerb wirksamen Endkundenpreise dynamisch und von befristeten Aktionstarifen und Rabattaktionen geprägt sind. Vodafone hält daher eine entsprechende Ergänzung von § 37 Absatz 2 Nr. 3 TKG für unbedingt erforderlich, die eine Prüfung der Preis-Kosten-Schere auch auf einzelne Produktpreise (statt lediglich Korbbetrachtungen) erstreckt und eine zeitliche Begrenzung des Prüfzeitraums auf die initiale Vertragslaufzeit in den Blick nimmt. Dies sind in der Regel 24 Monate Vertragslaufzeit, da dann wechselbereite und für den Wettbewerb zugängliche Kunden erneut nach preisgünstigen Angeboten Ausschau halten. Die vorgeschlagene Anpassung des PKS-Tests ist nach unserer Überzeugung mit den Vorgaben aus dem EU-Rechtsrahmen, insbesondere dem EKEK und der Gigabit-Empfehlung, vollständig vereinbar und notwendig, um den Wettbewerb effektiv zu schützen.

Vorschlag:

Ergänzung in § 37 Absatz 2 Nr. 3:

„(2) Ein Missbrauch durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 wird vermutet, wenn

[...]

*3. die Spanne zwischen dem Entgelt, welches das Unternehmen anderen Unternehmen für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen (Preis-Kosten-Schere); **sobald festgestellt wird, dass das Entgelt für ein spezifisches Endkundenangebot des marktbeherrschenden Unternehmens nicht von einem effizienten Wettbewerber mit der Möglichkeit zur Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals angeboten werden kann, gilt die in Absatz 2 Satz 1 aufgestellte Vermutung als erfüllt. Die Berechnung der Spanne gemäß Satz 1 erfolgt über einen Zeitraum, der maximal der Höchstdauer der anfänglichen Laufzeit eines Vertrages mit einem Verbraucher im Sinne von § 56 Absatz 1 Satz 1 entspricht. Satz 2 gilt nicht, wenn Gegenstand der Prüfung nach Satz 1 eine Zugangsleistung ist, die überwiegend für Telekommunikationsdienste für Endnutzer verwendet wird, die keine Verbraucher sind.***

Ergänzung § 37 um einen neuen Absatz 3:

(3) Die BNetzA beschafft die für eine Prüfung der in Absatz 2 aufgeführten Vermutungstatbestände erforderlichen Informationen gemäß ihrer Befugnisse nach § 203 Absatz (2). Sie hat hierbei Sorge zu tragen, dass die Informationen fortlaufend aktuell gehalten werden, so dass eine Prüfung auf der Grundlage aktueller Daten jederzeit möglich ist. Die BNetzA



TKG-Änderungsgesetz 2026

Stellungnahme Vodafone

veröffentlicht ein Prüfergebnis zumindest für die Vermutungstatbestände nach Absatz 2 Nr. 3 und 4 in einem zeitlichen Abstand von maximal sechs Monaten.

5.8 Klärung der Zuständigkeit für Notrufe in der AWZ (§ 229 TKG-RefE)

Nachdem der Bund mit § 229 TKG seine Zuständigkeit für die Vergabe von Frequenzen auch in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) sieht, fordert die BNetzA für eine solche Vergabe auch einen funktionierenden Notruf. Dies scheitert derzeit daran, dass die zuständige Notrufabfragestelle nicht definiert ist und auch keine Bestrebungen erkennbar sind, dies zu beheben.

Aus Sicht von Vodafone kommt eine Festlegung im Rahmen des TKG in Betracht. Die Regelung der AWZ liegt mit Blick auf Art. 32 GG und die Umsetzung des Seerechtsübereinkommens ausschließlich beim Bund, da hier Rechtsverhältnisse außerhalb des Hoheitsgebietes geregelt werden. Insbesondere ist kein Gebiet eines Landes betroffen, so dass auch Art. 30 GG nicht greifen kann.

Die Lösung sollte daher darin bestehen, die Bundeskompetenz durch eine Entscheidung der BNetzA, welche sowohl über Kompetenzen im Bereich des Notrufs als auch der Frequenzvergabe verfügt, auszuüben.

Vorschlag:

Ergänzung des § 229 TKG:

„§ 229 Geltungsbereich

*Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798, 1799) auch im Bereich des Küstenmeers sowie im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone. **Die BNetzA wird ermächtigt, die für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone zuständigen Notrufabfragestellen festzulegen.**“*