



Eckpunkte für ein Gesetz zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau

Stellungnahme Vodafone

A. Zusammenfassung

Vodafone bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Eckpunkten für Änderungen im Telekommunikationsgesetz. Wir unterstützen das Ziel des Glasfaserausbau in Deutschland und begrüßen Ausbaubeschleunigungsmaßnahmen durch Umsetzung des Gigabit Infrastructure Acts. Auch mit den möglichen Anpassungen in den wegerechlichen Vorschriften verknüpfen wir große Erwartungen hinsichtlich eines Bürokratie- und Kostenabbaus.

Kontraproduktiv für einen beschleunigten Netzausbau sind dagegen die Vorschläge zur gesetzlich erweiterten Duldung eines Vollausbau und symmetrisch regulierten, starren Mitnutzungsbedingungen, die Vodafone in der konkreten Form ablehnt.

Beide Vorschläge werden allein die weitere Remonopolisierung des Festnetzmarktes in Deutschland fördern, da sie einzig die Strategie der Deutschen Telekom („Telekom“) unterstützen. Durch gezielten Überbau von Wettbewerbernetzen – anstatt den in aller Regel angebotenen Zugang zu diesen Netzen zu nutzen (Open Access) – wird die Telekom ihre marktbeherrschende Stellung durch den symmetrisch regulierten NE4 Zugang weiter ausbauen und Investitionen von Wettbewerbern entwerten und zukünftig abschrecken. Die vorgeschlagenen TKG-Eckpunkte mit einem symmetrisch normierten, gesetzlichen Zugangsanspruch zu Gebäuden und Drittnetzen drohen damit im Wesentlichen zu einem Förderprogramm zugunsten des Marktbeherrschers zu werden. Sie gehen im Hinblick auf die Regulierung der Mitnutzungsentgelte sogar über den Standard hinaus, der im Rahmen der Regulierung des marktmächtigen Unternehmens anerkannt ist (Vollkostenansatz auf Basis von Wiederbeschaffungskosten). Dies ist in keiner Weise akzeptabel oder zu rechtfertigen.

Die Telekom hat **bereits heute bei 70% Großhandelsmarktanteil im Festnetz** und will mit der TKG-Änderung diesen Anteil mit Hilfe des Gesetzgebers jetzt noch weiter ausbauen – dieses Ansinnen führt zurück ins Festnetz Monopol **in die Zeit vor den 90er Jahren**.

Die jetzigen Vorschläge zum NE4 Ausbau kommen für Deutschland vor allem deswegen zur Unzeit, da man bedenken muss, dass die EU-Kommission die Incumbents gleichzeitig deregulieren möchte – wogegen sich die Mehrheit der europäischen Regulierungsbehörden klar positioniert. Wenn beides passiert, also Deregulierung und diese TKG Vorschläge Realität werden, dann wird das zu erheblichen negativen Konsequenzen im Markt führen.

Private Glasfaserspieler werden massiv sterben und DT wird sich unaufhaltsam der 80% Marktanteil nähern. Die Telekom versucht, mit Überbau und „Handtuchlegen“ den eigenen Glasfaserausbau zu perfektionieren. Teil der Strategie ist es zu versuchen, Wettbewerber durch scheinbare Kooperation abhängig zu machen. Diese Kooperationen der Deutschen Telekom sind eine Art „Warschauer Pakt Modell“, ein Modell, das viele kleine abhängige Satellitenstaaten vorsieht. Es ist keinesfalls ein Marktmodell, das aus



Wettbewerbsgesichtspunkten erstrebenswert ist, sondern es führt geradewegs ins Monopol und zu höheren Endkundenpreisen. Dieses Marktmodell würde durch die Vorschläge noch befördert.

Die Telekom hat für rund 15% aller gebauten Anschlüsse auch zahlende Kunden. Bei den Wettbewerbern sind das in der Regel mehr als 30%. Also hat die Telekom Milliarden investiert, erlebt jedoch wenig Kundenakzeptanz. Das liegt wohl auch daran, dass die Telekom gar kein Interesse hat, die Kunden von ihrem margenträchtigen DSL-Kupfernetz auf die Glasfaser zu migrieren. Telekom verhindert damit aktiv attraktivere Gigabit Bandbreiten für die Kunden. Hier müsste die Politik und die Regulierung eingreifen. Denn hier wird zum Nachteil der Kunden und Deutschlands gehandelt.

Der Gesetzgeber soll jetzt aber dazu eingespannt werden, den Business Case für die Telekom zu retten – soll also eingespannt werden für die Partikular-Interessen eines einzigen Unternehmens und ein singuläres Problem, das eigentlich gar keines sein muss, da es bessere Lösungen gibt, wie man die Glasfaserausbau nach vorne bringen kann.

Zunächst scheiden sich die Geister bereits in den Prämissen. Wir sagen: Nein, es gibt kein grundsätzliches Zugangsproblem:

- Beim Vollausbau von Gebäuden sehen wir bei unserem eigenen Ausbau in nur marginalem Umfang eine Verweigerungshaltung von Eigentümern. Lediglich in knapp 6 % der Fälle verweigerten Eigentümer zunächst den Vollausbau des Gebäudes. In 94% der Fälle konnten wir auf freiwilliger Basis schon nach der ersten Ansprache Ausbaueinbarungen für die gebäudeinterne Infrastruktur schließen. Wenn Gestattungen zum Ausbau für eine Single Line oder einen Übergabepunkt im Keller vorlagen, kam es in weniger als 2 % zu einer Verweigerung der Eigentümer für einen Vollausbau. Auch bei unserem Glasfaser-ausbauenden Tochterunternehmen OXG ist der Anteil der Gestattungen ohne Vollausbau bei Übergabepunkt im Keller ähnlich gering (aktuell 10%) und zu beachten ist ferner, dass dieser geringe Anteil durch einen Vollausbau zu einem späteren Zeitpunkt noch weiter sinkt – zum Beispiel, weil WEG-Beschlüsse für den weiteren Ausbau im Gebäude ausstehen oder ein Wohnungsunternehmen noch eine Ausschreibung durchführt.
- Die Telekom schreibt es selbst an die Wohnungswirtschaft: „es gibt bereits heute einen Duldungsanspruch“ – also wo ist das generelle Problem? Wenn der Anspruch nicht durchsetzbar ist, dann muss man einfach attraktivere Angebote legen – die Wettbewerber schaffen das ja auch. Telekom streut der Politik Sand in die Augen und will sich den nächsten Wettbewerbsvorteil mit Hilfe des Gesetzgebers sichern.
- Zusätzlich schrieb Srinu Gopalan in einer Pressemeldung aus Februar 2025 selber, dass man eine erfolgreiche Kooperation mit GDW habe – wo ist also das Zugangs-Problem? Außer dass man nichts oder möglichst wenig zahlen will?
- Im aktuellen TKG ist sind Duldungsrecht und Mitnutzung bereits normiert und werden auch gelebt.

Die andere Frage ist: Gibt es ein Inzentivierungsproblem beim Glasfaserausbau bzw. kann man Glasfaserausbau noch mehr anreizen? Wir sagen: Ja, aber das Problem ist hauptsächlich verursacht durch die Telekom und vor allem deren Überbau. Um Abhilfe zu schaffen, schlagen wir einen **4 Punkte Plan für mehr Fiber Ausbau** vor:



1. Der größte Treiber für den Glasfaserausbau ist eine koordinierte, schrittweise deutschlandweite DSL-Abschaltung – hierzu muss wohl Druck auf die Telekom ausgeübt werden, die DSL-Abschaltung zu beginnen und entsprechend Anträge zu stellen

Wir vermissen hierzu klare Ansagen bzw. einen klaren Plan. Was dem Gesetz fehlt bzw. parallel seitens Bundesnetzagentur gemacht werden müsste, ist der verpflichtende Fahrplan für die DSL-Abschaltung – Klar ist, dass DSL-Kupfer technologisch „end of life“ ist, da es auf 250 Mbit begrenzt ist. Kabelglasfaser hat dagegen eine Zukunft wie man auch daran sieht, dass in den USA mit Docsis 4.0 bereits 14 Gigabit im Download erreicht werden und auch Vodafone noch mit Docsis 3.1. zwei Gigabit Download und 500 Mbit im Upload erreicht.

Dem Bürger ist Technologie egal – es zählt nur welche Leistung zu welchem Preis ankommt. Deutschland hat im internationalen Vergleich einen großen Wettbewerbsvorteil: > 80% Gigabitabdeckung aller Haushalte davon der Großteil mit Kabelglasfaser. Darauf sollte man weiter aufbauen und man könnte der Telekom leicht erlauben, schrittweise das DSL-Kupfer abzuschalten, überall dort wo bereits zumindest eine alternative Gigabitinfrastruktur besteht.

2. Die Telekom sollte die bereits im TKG bestehende Mitnutzung der Inhouse Infrastruktur einfach vermehrt nutzen

Vodafone vermietet gerne gegen entsprechendes Entgelt die Inhouse Infrastruktur, aber klar ist auch, dass es in der Wohnungswirtschaft spätestens seit der Abschaffung der Nebenkosten-Umlage für TV – die letztendlich nur den amerikanischen Konzernen die TV-Kunden zugetrieben hat – gewisse Vorbehalte gibt. Aber muss man dafür nach dem Gesetzgeber rufen? Wir meinen nein – privatrechtliche Verträge wurden bis heute zahlreich geschlossen und daran sollte man auch festhalten.

3. Der Flaschenhals im Ausbau liegt in der Netzebene 3 der Telekom, das heißt ihrem Netz bis in den Keller – hier ist regulatorisch anzusetzen

Die Telekom liegt aktuell mit ihren Glasfaserleitungen meist an der Grundstücksgrenze. Wenn der Gesetzgeber ein Problem mit der Netzebene 4 lösen möchte, dann muss es zuerst eine Verpflichtung geben die Netzebene 3, d.h. den Hauszugang zu den Kellern zu öffnen, zumindest über einen regulierten Zugriff auf die Glasfaser -TAL der Telekom und auch über den fast fertig regulierten Leerrohrzugang zu den Leerrohren der Telekom. Danach sollte man abwarten und schauen, ob nicht durch die Mitnutzung der NE3 mehr Investitionen angereizt werden, als wenn man jetzt sich auf die NE4 also die Inhouse Leitungen fokussiert, aber den Weg dahin vergisst.

Anders gewendet: auf der Netzebene 3 gibt es Marktmacht der Telekom aber nur schwache Regulierung. Auf der Netzebene 4 gibt es kein Marktmachtproblem aber nun das Bestreben des Gesetzgebers, diese Ebene noch schärfer als die Telekom zu regulieren. Das macht offensichtlich keinen Sinn.



4. Die Deregulierung der ehemaligen Staatsmonopolisten auf EU-Ebene stoppen

Die deutsche Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene gegen eine verfrühte Deregulierung von von marktmächtigen Unternehmen einsetzen. Erst nach einer erfolgreichen Glasfaser Migration, die den Wettbewerb sichert, sind Lockerungen denkbar. Wird zu früh dereguliert, führt dies zu Preiserhöhungen (Beispiel Tschechien: 20% Preisanstieg in deregulierten Großhandelsmärkten) und geht zu Lasten der Wettbewerber und Kunden. Es kann nicht sein, dass die Incumbents dereguliert werden und die Bundesregierung kleine Betreiber in Deutschland mit weiteren bürokratischen Pflichten belastet.

Der Zielrichtung der Eckpunkte – der Förderung des Glasfaserausbau – stimmt Vodafone zu. Die Vorschläge zur Duldung des Vollaubaus und der regulierten Mitnutzung setzen aber am falschen Punkt an und verkennen den Gesamtzusammenhang – es gibt kein Monopol in den Häusern, sondern die Telekom ist dabei, bundesweit mit fast 70% Marktanteil im Festnetz ein Monopol zu errichten und in die Glasfaserwelt zu übertragen – das müsste man zuerst oder zumindest parallel adressieren

Wenn die Bundesregierung Investitionen möchte, darf nicht mit den Eckpunkten genau das Gegenteil angestoßen werden, der Vorschlag wird, obwohl gut gemeint, nicht mehr, sondern weniger Fiber Ausbau der privaten Anbieter bringen.

Darum fordert Vodafone, die Eckpunkte zum Vollaubau und der Mitnutzung so nicht Gesetz werden zu lassen und stattdessen den o.g. 4 Punkte Plan umzusetzen.

B. Zu den Eckpunkten im Einzelnen

In unserer Stellungnahme gehen wir zunächst auf die Umsetzung des Gigabit Infrastructure Acts und im Anschluss auf die Änderungsvorschläge zum NE4-Netzausbau ein. Im Anschluss kommentieren wir Änderungsvorschläge zu vereinfachten Genehmigungsverfahren und abschließend die Eckpunkte mit Mobilfunkbezug.

1. Gigabit Infrastructure Act (GIA)

Die durch den GIA induzierten Bereinigungen bieten einen Anlass, die insgesamt komplexen und unübersichtlichen Regelungen des vormaligen DigiNetz-Gesetzes zu vereinfachen. Entbürokratisierung kann hier zum Leben erweckt werden. Wir begrüßen, dass sich das BMDS dabei nicht nur mit den geforderten Streichungen zufrieden gibt, sondern mit der Streichung der komplexen Vorgaben zum Jahresfinanzbericht eine weitere bürokratische Belastung abgeschafft werden soll.

Informationen über Infrastruktur

Die Aufnahme zusätzlicher Infrastruktur Informationen auf Grundlage von Art. 4 Abs. 2 GIA sieht vor, dass Informationen über die tatsächliche Verfügbarkeit der physischen Infrastrukturen, unbeschaltete Glasfaserkabel und Richtfunkstrecken in das Informationsregime aufgenommen werden. Diese Ergänzung im Gigabitgrundbuchs begrüßen wir im Grundsatz, um die Planbarkeit zu verbessern. Wichtig ist, diese



Datenlieferpflichten verhältnismäßig zu gestalten und die Anbieter nicht mit Bürokratie zu überlasten. Kritisch ist die geplante Einführung eines zusätzlichen Baustellenatlas neben dem Gigabitgrundbuch. Dies schafft nicht nur aufwendige und nicht notwendige Doppelstrukturen, sondern erleichtert auch strategischen Überbau durch marktstarke Anbieter.

Technische Mindestanforderungen

Wir unterstützen den Ansatz der Eckpunkte, eine Ermächtigung für den Erlass einer entsprechenden Allgemeinverfügung zu schaffen. Eine solche Verfügung bietet nicht nur die nötige Verbindlichkeit, sondern auch die Flexibilität, um auf die raschen technischen Entwicklungen reagieren zu können.

- Die Erarbeitung technischer Mindestanforderungen für die Ausstattung von Gebäuden in den Fällen der Art. 10 Abs. 1-3 GIA befindet sich in Vorbereitung durch eine Arbeitsgruppe, die aus allen interessierten und fachkundigen Verbänden gebildet wird. Soweit absehbar, wird die Finalisierung der Empfehlungen zeitgerecht abgeschlossen werden. Der von allen Mitwirkenden getragene Ansatz eines verbindlichen, übergeordneten Gebäudedämpfungswertes stützt sich auf einen breiten Kanon an marktüblichen Normen und Spezifikationen.
- Die Umsetzung dieser Empfehlungen in eine Verbindlichkeit schaffende Norm scheint indes mit dem geltenden Rechtsrahmen nicht möglich. Daher ist die geplante Ermächtigung für den Erlass einer entsprechenden Allgemeinverfügung positiv.

Einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Ausstattungsverpflichtung über Art. 10 Abs. 1-3 GIA hinaus stehen wir jedoch ablehnend gegenüber. Die vorstehend erwähnte Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit ausdrücklich auf diese Anwendungsfälle ausgerichtet. Diese sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die vorgesehenen Mindestanforderungen entweder nur selten auf Hindernisse wie fehlenden Platz oder Brandschutzanforderungen treffen oder ihnen ein Verweigerungsrecht bei technischer bzw. finanzieller Unzumutbarkeit gegenübersteht. Für andere Fälle des Glasfaserausbaus in der NE4 werden diese nötigen technischen und finanziellen Voraussetzungen oft genug nicht vorliegen, so dass nur deutlich geringere Anforderungen angemessen wären. Die Arbeitsgruppe hat sich mit dieser Frage ausdrücklich auseinandergesetzt und kommt in ihrem Papier zu der gleichen Auffassung.

Wenn aber die von der Arbeitsgruppe entwickelten Mindestanforderungen oftmals gar nicht umsetzbar sind, halten wir es für widersinnig und ausgesprochen gefährlich, ein Ausstattungsrecht für Mieter gegenüber ihren Vermietern oder irgendeine andere Ausstattungspflicht mit eben diesen Inhalten zu begründen.

Ausnahmen von Ausstattungspflicht

Wir begrüßen es, dass das BMDS plant, von der in Art. 10 Abs. 7 und 8 vorgesehenen Befugnis Gebrauch zu machen und Kategorien von Gebäuden vom Anwendungsbereich der sog. Ausstattungsverpflichtung auszunehmen. Wir halten es jedoch für unzureichend, sich dabei lediglich an den bestehenden Ausnahmen des § 145 Abs. 6 TKG zu orientieren. Der dort enthaltene Katalog an Gebäuden ist unvollständig.

So sollte ein Ausnahmefall für gewerblich genutzte Gebäude vorgesehen werden, soweit diese marktüblich und nutzungstypisch (insbesondere also bei Büronutzung) mit einer Ethernetverkabelung versehen werden.



Eine solche Verkabelung hat den enormen Vorteil, dass die Anbindung einzelner Arbeitsplätze unmittelbar durch die Ethernetkabel erfolgen kann, die ihrerseits ohne Aufwand über entsprechende Steckplätze mit Rechnern oder WLAN-Routern verbunden werden können. Der Aufwand, stattdessen Glasfaserkabel nach den Mindestvorgaben zu verlegen und erst von einer von vielen GF-TA aus mit der Ethernetverkabelung zu beginnen, ist nicht zu rechtfertigen.

Darüber hinaus sollte in Anlehnung an Art. 10 Abs. 7 GIA eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, in welchen Fällen eine Glasfaserausstattung aus objektiven Gründen im Einzelfall unverhältnismäßig wäre. Zu denken wäre hier etwa an Gebäude, deren Bausubstanz zu wenig Platz für eine Ausstattung anhand der Mindestvorgaben bietet und bei denen dieser Platz auch nicht wie im Fall des Art. 10 Abs. 1+2 GIA geschaffen wird (vgl. Art. 2 Nr. 6+9 GIA). Dies wird insbesondere die sog. Energetische Sanierung im Sinne des Art. 10 Abs. 3 GIA betreffen, mit der nur selten ein Eingriff in die gebäudeinternen physischen Infrastrukturen einhergehen wird.

2. Vorgesehene Regelungen zur Netzebene 4

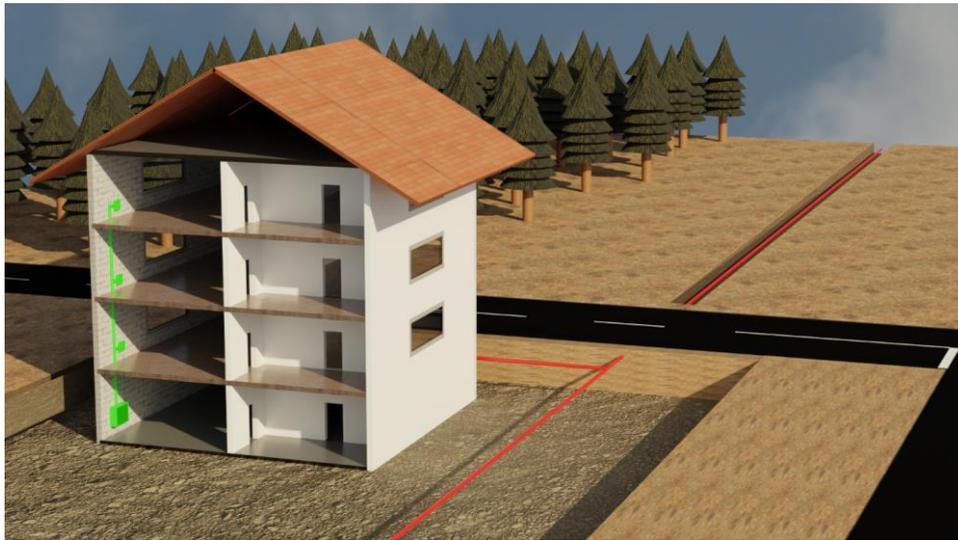
Die Eckpunkte sehen Regelungen zu Ausbau und Mitnutzung der gebäudeinternen Netzinfrastruktur (Verkabelung) vor.

Vodafone befürchtet bei einer Umsetzung der am 31.07.2025 in der Anhörung vorgestellten Vorschläge des BMDS zur Mitnutzung vorhandener Inhaus-Netze und zu vorab festgelegten (regulierten) Entgelten keine Beschleunigung des NE4 Ausbaus, sondern **schlimmstenfalls sogar einen geringeren Ausbau durch alternative, ausbauende Wettbewerbsunternehmen der Telekom, die derzeit den Großteil des Ausbaus tragen.**

Kritisch zu bewerten ist darüber hinaus der weitere Vorschlag, den bisherigen sog. „Wohnungsstich“ auf eine Duldungspflicht zum Vollausbau zu erweitern. Die Möglichkeit, unabhängig von Kundenverträgen und dem Einverständnis des Eigentümers ganze Gebäude mit einem NE4-Netz auszubauen, hebt privatwirtschaftliche Vereinbarungen aus, erleichtert „Cherry-Picking“ beim Ausbau von Gebäuden und führt im Ergebnis dazu, dass nicht mehr, sondern sogar weniger Haushalte mit Inhaus-Netzen erschlossen werden.

Beide Vorschläge (Duldung Vollausbau und regulierter Mitnutzungsanspruch, werden allein die weitere Re-Monopolisierung des Festnetzmarktes in Deutschland fördern, da sie einzig die Strategie der Deutschen Telekom unterstützen. Die Ausgangslage, an denen sich gesetzliche und regulatorische Maßnahmen orientieren sollten, ist folgende:

- Um Zugang zu Endkunden zu erhalten und Glasfaserprodukte vermarkten zu können, muss auch in Glasfasernetzen eine durchgängige Verbindung bis zum Netzabschluss (Optical Network Termination ONT) beim Endkunden hergestellt werden. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht dies, wobei zwei wesentliche Abschnitte farblich unterschieden werden. Während die Erschließung innerhalb des Hauses (NE4) in grün hervorgehoben ist, ist die vorgelagerte Netzebene 3 (NE3), welche das Haus über den öffentlichen Grund und bis zum Hausübergabepunkt (GF-HÜP) im Gebäude selbst anbindet, rot markiert.



- Für die NE4 besteht heute nach geltender Rechtslage bereits die Möglichkeit, entweder eine eigene Inhaus-Infrastruktur zu errichten oder – falls bestehend - NE4 Infrastrukturen mitzunutzen. Die Eckpunkte erwägen, diese Möglichkeiten noch auszuweiten und Zugang zu allen Fasern unabhängig von bestehenden Endkundenverhältnissen sowie einen gesetzlich verpflichtenden Vollausbau zu ermöglichen.
- Für Ausbau oder die Mitnutzung der NE4 braucht es aber auch eine Erschließung des Objektes selbst. Es steht jedem Netzbetreiber frei, sein eigenes Glasfasernetz bis zum Haus selbst zu errichten und am dortigen GF-HÜP abzuschließen. **Mitnutzung der NE4 setzt also in der Regel zuvor den Überbau bzw. den Doppelausbau bestehender NE3 Glasfasernetze voraus.**
- Dies ist jedoch in den meisten Fällen bzw. Regionen weder volkswirtschaftlich sinnvoll noch für die alternativen Netzbetreiber, d.h. Konkurrenten der Telekom, wirtschaftlich darstellbar. Einzig für die Telekom ist dies unproblematisch, da sie durch den in Europa singulären Vectoring Ansatz bereits über Glasfaser in vielen Straßen verfügt (bis zu den “grauen Kästen” - den KVz) und zudem – und noch entscheidender – ohnehin über den Großteil (noch immer ca. 70% aller Breitbandanschlüsse) der aktiven Kundenanschlüsse (Retail + Wholesale) auf ihrem Netz verfügt.
- Um diese Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Telekom zu vermeiden und fairen Wettbewerb auf der NE4 und Auswahlmöglichkeiten für Endkunden zwischen unterschiedlichen Anbietern und Produkten zu ermöglichen, wäre daher zunächst ein geeigneter passiver Zugang zum Netz der Deutschen Telekom auf der Vorleistungsebene, der NE3 (rot markiert) erforderlich.
- Grundsätzlich kann ein Netzzugang entweder durch physische Entbündelung (sog. Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung - GF-TAL) auf der NE3 oder durch ein Bitstromprodukt (“Bitstream Access” - BSA) erfolgen.
- Mindestens BSA ist am Markt bei praktisch allen ausbauenden alternativen Netzbetreibern als Open Access verfügbar und wird auch von vielen Wettbewerbsunternehmen als Zugangsnachfrager



genutzt, anstatt - volkswirtschaftlich ineffizient - doppelt bis zum Gebäude auszubauen und NE4 Mitnutzung einzufordern.

- Allein die Telekom verweigert sich systematisch – bis auf wenige Ausnahmen – den BSA-Zugangsangeboten der Wettbewerber und setzt entweder auf den eigenen Überbau bis zu den Gebäuden oder sichert sich den passiven Zugang zur entbündelten Glasfaser auf der NE3 zu Drittnetzen (insb. Von Städtetzbetreibern wie R-KOM oder in Münster). Passiven Zugang zu ihrem eigenen Glasfasernetz gewährt die Telekom dem Markt nicht
- Die in den Eckpunkten vorgeschlagene Öffnung der NE4 Netze zu symmetrischen Konditionen im Wesentlichen zugunsten des marktbeherrschenden Unternehmens schafft damit faktisch den Nährboden für eine Übertragung und Konservierung der Marktmacht der Telekom insgesamt auch im Glasfaserbereich. Für den alternativen Ausbau von Netzen auf der NE3 und NE4 Ebene und für den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt wäre dies ein fatales Signal und würde ungewollt allein das marktmächtige Unternehmen stärken.
- **Richtig hingegen wäre deshalb, in den Fällen, in denen die Telekom durchgängig über NE3 und NE4 Infrastrukturen verfügt, ihr als marktbeherrschendem Unternehmen die Öffnung ihres Glasfasernetzes über den passiven Zugang zur entbündelten Glasfaser auf der NE3 aufzuerlegen.** Dazu ist die Telekom nicht bereit und es besteht derzeit dazu auch keine regulatorische Verpflichtung, obwohl die Telekom genau diese Zugangsvariante ganz überwiegend auf der NE3 und NE4 bei Dritten nachfragt.

a. Erweiterte Duldung eines Vollausbaus

Die in den Eckpunkten des BMDS vorgeschlagene Ausweitung der Duldungspflicht ist aus Sicht von Vodafone für einen schnelleren Ausbau der Netzebene 4 (NE4) mit Glasfaser nicht erforderlich und deshalb **abzulehnen**. Es ist aus unserer Sicht nicht klar, welche Anreize das BMDS mit den Vorschlägen setzen möchte. Aus unserer Erfahrung im Zusammenspiel mit der Wohnungswirtschaft und Eigentümern beim NE4 Ausbau sehen wir **keine Notwendigkeit**, die Regelung auszuweiten: eine gesetzliche Duldungspflicht existiert bereits, der Mehrwert einer Ausweitung auf Vollausbaupflichtung ist nicht ersichtlich.

In der Praxis ist der Vollausbau ohnehin der Regelfall, wenn eine Einigung zwischen Eigentümer und Netzbetreiber erzielt wird. Eine Duldungspflicht zum Anschluss von Wohnungen auch gegen den Willen des Gebäudeeigentümers besteht nach § 145 Abs. 1 TKG bereits – für den Fall, dass ein Kundenvertrag vorliegt und die Mitnutzung bereits vorhandener Inhaus-Infrastrukturen nicht möglich ist. Diese Regelung hat sich bewährt. Auch mit den vorgeschlagenen Änderungen wäre für einen Vollausbau nach wie vor eine Einigung mit dem jeweiligen Eigentümer unumgänglich. Ein zusätzliches gesetzliches Vollausbaurecht würde keinen erkennbaren Mehrwert schaffen, sondern vielmehr die Gefahr bergen, den Ausbau schlimmstenfalls zu bremsen.

Da auch mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassung kein (Voll)Ausbau “über den Kopf” der Eigentümer denkbar ist und nach wie vor die Kooperation, Einwilligung und Abstimmung mit dem Eigentümer erforderlich ist, sind die vorgeschlagenen Änderungen redundant. Im Gegenteil besteht die



Gefahr weiterer bzw. zusätzlicher Rechtsstreitigkeiten, sofern Eigentümer nicht freiwillig dem in aller Regel sinnvollen einmaligen (Voll-)Ausbau nicht zustimmen, vor allem zur Geltendmachung einer Verweigerung aus „Sachgründen“ oder von Abwehrrechten.

Ein Vollausbaurecht gegen den Willen des Eigentümers würde in der Praxis deshalb zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. **Bereits geschlossene Verträge zwischen Telekommunikationsunternehmen und Gebäudeeigentümern** über den geplanten Inhaus-Ausbau könnten durch einen solchen Anspruch de facto ausgehebelt werden. Damit hätte kein Netzbetreiber mehr die Sicherheit, dass seine Ausbauevereinbarungen Bestand haben. Der Ausbau der NE4 würde sich dadurch verlangsamen – und nicht, wie beabsichtigt – beschleunigen. Kooperative Ausbauevereinbarungen würden dann zunichte gemacht und auch aus Sicht der Wohnungswirtschaft keinen Sinn mehr ergeben. Im Ergebnis würden weniger Ausbaueverträge geschlossen, was sowohl der Wohnungswirtschaft als auch den Mietern schadet. Statt wie bislang sukzessive Ausbauplanungen ganzer Wohnungsbestände auszuhandeln und festzuschreiben, gäbe es Anreize im Wege des **Cherry-Pickings** zunächst nur einzelne, besonders rentable Gebäude zu erschließen und keinen umfassenden Ausbau aller Bestände vorzunehmen.

Um jedenfalls zusätzliche Rechtsunsicherheiten durch erweiterte Duldungspflichten und ein Vollausbaurecht **zu vermeiden muss gelten**: Ein Recht zum Vollausbau gegen den Willen des Eigentümers des Gebäudes darf in keinem Fall **geschlossene Verträge zwischen TKU und Gebäudeeigentümer über einen bereits geplanten Ausbau überschreiben**. Denn dann hätte kein ausbauendes Unternehmen mehr Planungssicherheit. Der Glasfaserausbau in der NE4 würde dadurch verlangsamt – und nicht wie gewünscht – beschleunigt werden. Umfassende **Ausbaueverträge mit den Gebäudeeigentümern**, die insbesondere einen Ausbau im Zeitablauf vorsehen, werden nicht mehr zu Stande kommen.

Für **tatsächlich problematische Einzelfälle** sollten möglichst **spezifische Lösungen** gefunden werden; weitreichende Eingriffe in Rechte von Eigentümern insgesamt – große WoWis gleichermaßen wie Einzeleigentümer oder WEGs – sind nicht sachgerecht. Zu diskutieren wären etwa Änderungen im WEG-Recht, z.B. **WEG-Abstimmungsrechte** etc. Dies gilt deshalb, weil es in der Regel um die Frage des Ob und des Zeitpunkts des Ausbaus geht und nur in absoluten Ausnahmefällen Eigentümer zwar den Anschluss einzelner Haushalte gestatten (müssen), aber keinen Vollausbau, wenn vom Netzbetreiber gewünscht, zulassen. Die geplante Ausweitung der Duldung dürfte deshalb in erster Linie der Telekom zugutekommen, die offenbar nicht bereit ist, kooperative Lösungen mit Gebäudeeigentümern und Wohnungswirtschaft zu vereinbaren und wäre eher nachteilig für andere Anbieter, die Gebäude anhand kooperativer Ausbauevereinbarungen erschließen.

Vodafone weist diesbezüglich ausdrücklich noch auf ein anderes Problem im Zusammenhang mit dem Ausbau der NE4 hin. So beobachten wir in zunehmendem Maße, dass der zugesagte oder vereinbarte Ausbau von Inhaus-Netzen mit Glasfaser an den Rückbau von koaxialen NE4 Netzen – jedenfalls in Fällen in denen aktuell keine Gestattung zur Nutzung bzw. Versorgung besteht – gekoppelt wird. Insbesondere die Telekom verlangt dies nach unserer Wahrnehmung regelmäßig. Dies untergräbt aktuellen und vor allem zukünftigen Infrastrukturwettbewerb bis zum Endkunden und verschließt damit den Wettbewerb.

Zudem wirft das vorgesehene recht auf Vollausbau auch Zweifel an der Vereinbarkeit mit Unionsrecht auf. Denn in Art. 11 Abs. 4 GIA ist aus guten Gründen ein Ausbaurecht nur bei Zustimmung des Eigentümers (oder des Teilnehmers, falls ein Vertragsschluss besteht) vorgesehen, was der bisherigen Regelung



entspricht. Weitergehende Regelungen dürfen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 3 GIA nur dann einführen, wenn diese „*dazu dienen, die gemeinsame Nutzung bestehender physischer Infrastrukturen zu fördern oder einen effizienteren Aufbau neuer physischer Infrastrukturen zu ermöglichen.*“ Das ist hier wie erläutert gerade nicht der Fall, weil zusätzliche Rechtsunsicherheiten, Verzögerungen und Wettbewerbsbeeinträchtigungen drohen.

Zusammenfassend hält Vodafone deshalb zur Ausweitung der Duldung eines Vollausbaus folgendes fest:

- Bereits **bestehende Vereinbarungen** zwischen Eigentümern und einem Netzbetreibern über den NE4-Ausbau **müssen Vorrang haben!**
- Wie bislang sind **Kooperationslösungen besser und flexibler** als gesetzlicher “Zwang”
- **Ein Vollausbau ohne Zustimmung des Eigentümers ist auch mit den vorgeschlagenen Änderungen nicht praktikabel.** Im Streitfall muss der Klageweg beschritten werden so wie auch heute schon – deshalb gäbe es faktisch keine Verbesserung gegenüber dem Status Quo.
- Statt des erweiterten **Eingriffs in Eigentumsrechte** sollten besser Ausbauanreize geschaffen werden. Dazu würde ein klarer Zeitplan für die zukünftige Abschaltung des Kupfernetzes gehören.
- Vodafone fordert eine **Klarstellung im Gesetz, dass bestehende Inhaus-Netze mit hoher Kapazität (sog. VHC-Netze)**, d.h. im Regelfall koaxiale NE4 Netze, auch bei zwischenzeitlicher Nichtnutzung, **nicht im Zuge des Glasfaserausbaus auf der NE4 zurückgebaut** bzw. entfernt werden dürfen.

b. Mitnutzung

Vodafone unterstützt das Ziel der Bundesregierung einer flächendeckenden Glasfaserversorgung bis in jede Wohnung – mit Homes Connected statt Homes Passed möglichst bis 2030. Im Unterschied zur wettbewerbsverschließenden Ausbaustrategie der Telekom – Ausbau lediglich auf der NE3 Ebene (Homes Passed) ohne komplementären NE4 Ausbau (!) um alternativen Infrastrukturausbau zu verhindern bzw. abzuschrecken – verfolgt Vodafone bei eigenem Glasfaserausbau regelmäßig auch die NE4 Erschließung. Dies gilt insbesondere auch für die Ausbaustrategie von OXG als wichtigstem Glasfaserpartner von Vodafone. Anderes kann sich nur die Telekom wirtschaftlich erlauben, da sie ohnehin über den Kundenbestand im Kupfernetz verfügt, während Wettbewerber möglichst rasch ihr Glasfasernetz auslasten müssen und das geht nicht ohne NE4 Ausbau.

Stand heute sind dazu noch rund 20 Millionen Haushalte in Mehrfamilienhäusern mit Glasfaseranschlüssen auszustatten. Das erfordert erhebliche Investitionen und langfristige Planungen. Selbst bei zurückhaltenden Schätzungen sind dazu Investition in den NE4 Ausbau in den Häusern von über 10 Mrd. Euro erforderlich. Das schafft kein Unternehmen allein, vielmehr braucht es eine gemeinsame Kraftanstrengung aller Beteiligten und faire Bedingungen für alle Marktteilnehmer.



Bei Umsetzung der Vorschläge würde die Rentabilität insbesondere von bereits getätigten Investitionen in Frage gestellt und dies droht die Unternehmen zu bestrafen, die als Erstausbauer mit erheblichem Kapitaleinsatz, Planungsaufwand und unternehmerischem Risiko Netze in Gebäuden errichten. **Damit würde das Gegenteil der Beschleunigung des Inhaus-Ausbaus mit Glasfaser erreicht.**

Hinzu kommt, dass Ausbauentscheidungen im Hinblick auf die NE4 nicht isoliert betrachtet werden können. Die Geschäftspläne ("Business Cases") für den Glasfaserausbau integrieren in aller Regel den Ausbau auf der NE3 sowie der NE4 – beides ist zur Kundengewinnung und damit zur Auslastung der Netze notwendig. Deshalb ist bei falschen bzw. negativen Investitionsanreizen für die NE4 auch mit negativen Effekten auf den alternativen Glasfaserausbau insgesamt, also auch auf der NE3-Ebene, zu rechnen. Lediglich die Telekom, die ohnehin über Kundenbestand auf ihrem DSL-Kupfernetz verfügt, ist deshalb nicht auf eine rasche Auslastung ihres NE3-Netzes angewiesen und verzichtet auf den gleichzeitigen NE4 Ausbau.

Im Glasfaserausbau leisten die Wettbewerbsunternehmen mit rund Zweidritteln aller Investitionen und Anschlüsse einen entscheidenden Beitrag, wie die Bundesnetzagentur konstatiert hat. Dieses Engagement darf nicht durch regulatorische Fehlanreize gefährdet werden. **Der bestehende gesetzliche Rahmen ist ausgewogen und funktionsfähig. Er erlaubt bereits heute den Zugang zur Inhaus-Infrastruktur unter klaren Voraussetzungen.** Wo Einvernehmen nicht erzielt werden kann, steht ein funktionierender Streitbeilegungsmechanismus zur Verfügung. Dass dieses System funktioniert, zeigt die Praxis: Bisher musste die Bundesnetzagentur in 10 Jahren lediglich in einem einzigen Verfahren zur Mitnutzung eines Inhaus-Netzes entscheiden – ein Indikator dafür, dass die Akteure vor Ort zu einvernehmlichen Lösungen finden.

Ein darüberhinausgehender, pauschaler Mitnutzungsanspruch und vorab festgelegte Entgelte würden in funktionierende marktwirtschaftliche Verhandlungslösungen eingreifen und alternative, lokale Bedürfnisse (Nachfrage von Stadtwerken etc.) oder individuell abgestimmte Mitnutzungsmodelle (z.B. pauschale Überlassungsmodelle, Mitnutzung auf Basis von einmaligen Zahlungen) verhindern oder jedenfalls praktisch ausschließen. **Die zur Diskussion gestellte Entgeltregulierung (nur Zusatzkosten wären relevant) würde zudem sogar einen strengeren Regulierungsansatz bedeuten als die derzeit für das marktmächtige Unternehmen geltenden Regelungen im Bereich der Kupfervorleistungen, wo ein Vollkostenansatz auf Basis von Wiederbeschaffungspreisen zum Tragen kommt.** Der Ansatz des BMDS würde infolgedessen dazu führen, dass das NE4 Gebäudenetz nahezu gratis zur Verfügung gestellt werden müsste, während für die abbeschriebenen Netze der Telekom (NE3) unterstellt würde, dass diese neu beschafft und von den Wettbewerbern zu Neupreisen zu bezahlen sind. Dies ist nicht nur ein offensichtlicher und systemfremder Wertungswiderspruch. Der Ansatz würde auch dazu führen, dass das Betreiben alter Kupfernetze hochprofitabel ist während Investitionen in neue Gebäudenetze entwertet werden. Dies ist in keiner Weise akzeptabel oder zu rechtfertigen.

Nicht überraschend ist daher, dass der Ruf nach derartiger Regulierung bislang ausschließlich von der Telekom kam – und – wie dargestellt - auch nur ihr nutzen würde. Die Folge: Strategischer Überbau und das sogenannte "Handtuchwerfen" würden gefördert. Damit würde im Ergebnis dem missbräuchlichen Verhalten der Telekom im Hinblick auf den Überbau bereits bestehender NE3 Netze durch eine stärker symmetrische Regulierung im NE4 Bereich noch Vorschub geleistet. Das bedeutet, die vorgeschlagenen Regelungen stärken das marktbeherrschende Unternehmen und seine Verdrängungsstrategie unter dem



Deckmantel des „Infrastrukturwettbewerbs“. Nach unserer Kenntnis hat bislang kein anderes Wettbewerbsunternehmen, das Glasfaser ausbaut, einen pauschalen Anspruch auf Mitnutzung zu regulierten Entgelten eingefordert.

Die im Eckpunktepapier vorgesehene umfassende und anlasslose Mitnutzungsmöglichkeit einer freien Glasfaser in jede Wohneinheit unabhängig von einem jeweils bestehenden Endkundenvertrag für Dritte („strukturierten Verkabelung“, „zweite durchkonfektionierte oder durchgespleißte Faser“) ist nach Überzeugung von Vodafone nicht sinnvoll und deshalb abzulehnen. Die konkrete Lösung bei Zurverfügungstellung von Mitnutzungen muss wie bisher Teil der verhandelten Zugangsvereinbarung sein. Dies schließt eine in einigen Fällen effiziente Lösung auf Grundlage von strukturierten Verkabelungen keineswegs aus, ist aber nicht in allen Mitnutzungskonstellationen erforderlich oder überhaupt möglich.

Zudem ist keineswegs überall ein 4-Faser Ansatz beim Inhaus-Ausbau umgesetzt. So hat nach unserer Kenntnis insbesondere die Telekom, die aktuell eine strukturierte Verkabelung (von Dritten) fordert, in der Vergangenheit selbst lediglich mit zwei Fasern ausgebaut und die zweite Faser bewusst nicht konfektioniert und als „Eigenreserve“ vorgehalten. Schon deshalb ist diese Regelung nicht diskriminierungsfrei, wenn es beispielsweise mehrere Zugangsnachfrager gibt.

Auch hier gilt: Eine solche verpflichtende Regelung würde in der Praxis vor allem der Telekom im nachträglichen Ausbau zugutekommen und damit gezielt Überbau in der Netzebene 3 fördern. Die Erfahrung zeigt, dass dies nicht zu einer besseren Flächenversorgung, sondern zu einem Verdrängungswettbewerb zulasten investierender Wettbewerber führt. Selbst innerhalb der vom BMDS herangezogenen GIA-10.4-Expertengruppe, in der auch die Telekom vertreten ist, besteht Konsens darüber, dass die Vorgabe für mehr als eine durchgespleißte Faser nicht in die EKEK-Mindestanforderungen aufgenommen werden sollte. Eine gesetzliche Verpflichtung in dieser Richtung ginge daher nicht nur über den europäischen Rechtsrahmen hinaus, sondern widerspräche auch der Auffassung maßgeblicher Marktteilnehmer.

Um dem beabsichtigten Ziel des BMDS – einer Vereinfachung des Anbieterwechsels – gerecht zu werden, müsste zudem nicht nur eine Faser pro WE durchgespleißt werden. Ohnehin müsste zusätzlich in jeder Wohnung ein zweiter ONT installiert werden. Kunden würde daher auch dann ein weiteres Mal (nach dem Erstausbau) mit Installationsmaßnahmen behelligt. Dies kann jedoch keinesfalls im Rahmen einer gesetzlichen Verpflichtung normiert werden. Die Bereitstellung und Installation eines ONT obliegt immer dem jeweiligen Netzbetreiber (bzw. auf Wunsch dem Endkunden). Insofern sind in jedem Fall beim Anbieterwechsel Arbeiten im Gebäude bzw. beim Endkunden vorzunehmen. **Zudem bedürfen entsprechende Lösungen ohnehin der individuellen Absprache zwischen Zugangspetenten und -anbieter**, so dass auch hier Verhandlungslösungen unumgänglich sind.

Sperre durch Art. 61 Abs. 3 EKEK?

Vodafone hat zudem erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der erweiternden Mitnutzungsregelungen mit europarechtlichen Vorgaben. Aufgrund des Inkrafttretens des GIA als EU-Verordnung müssen die bisherigen Mitnutzungsregelungen, die der Umsetzung der



Kostensenkungsrichtlinie (2014/61/EU) zu passiven Infrastrukturen dienen, aus dem TKG gestrichen werden. Folglich dürfen im TKG nur noch die Regelungen, die der Umsetzung des EKEK (Richtlinie (EU) 2018/1972) dienen, im TKG verbleiben, weil diese gemäß Art. 1 Abs. 2 GIA Vorrang gegenüber den Regelungen des GIA haben. Die Mitnutzungsregelungen des Art. 61 Abs. 3 EKEK sind in §§ 145 Abs. 2 und 3, 149 Abs. 5 und 6 TKG umgesetzt und müssen folglich beibehalten werden. **Über Art. 61 Abs. 3 EKEK hinausgehende Ansprüche auf Zugang zur Inhaus-Verkabelung sieht das EU-Recht hingegen nicht vor.**

Zunächst ist die aktuelle gesetzliche Regelung zur Mitnutzung von Gebäudeverkabelungen bereits ausgewogen. Sie ermöglicht unter den in Art. 61 Abs. 3 EKEK genannten Voraussetzungen den Zugang zur gebäudeinternen Infrastruktur und bietet einen handhabbaren Mechanismus zur Streitbeilegung, falls sich die Parteien über die Mitnutzung von Verkabelungen der NE4 nicht einigen. Dies gilt sowohl für Streitigkeiten in Einzelfällen (§ 149 Abs. 5 TKG) als auch für die Anordnung von generellen Mitnutzungsmaßnahmen (§ 149 Abs. 6 TKG), in beiden Fällen im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorgaben. Es besteht daher kein weiterer Regelungsbedarf.

Die vom BMDS in den Eckpunkten vorgeschlagenen Änderungen hingegen dürften sich im Kontext des Art. 61 Abs. 3 EKEK als europarechtswidrig herausstellen. Die derzeitigen Regelungen sehen aus guten Gründen vor, dass Mitnutzungsansprüche für Inhaus-Verkabelungen nicht abstrakt ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände zugesprochen werden, sondern an die sorgfältige Abwägung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit durch die Bundesnetzagentur unter besonderer Berücksichtigung der Wettbewerbswirkungen gebunden ist. Nach deren Spruchpraxis ist ein Mitnutzungsanspruch daher regelmäßig zu bejahen, wenn ein konkreter Endnutzer, mit dem bereits ein Vertrag geschlossen wurde, versorgt werden soll, nicht jedoch eine pauschale Reservierung aller Kabel in einem Gebäude zu rechtfertigen. Die Bundesnetzagentur hat daher eine von der Telekom geltend gemachte pauschale Mitnutzung für eine rein potentielle zukünftige Versorgung von Endnutzern abgelehnt und hierzu unter anderem Folgendes dargelegt (Beschluss vom 25.02.2025, BK11-24-020, Rn. 101 f.):

„Durch die Gewährung der Mitnutzung ohne das Vorweisen konkreter Endkundenbuchungen würde die freie Faserkapazität für weitere Wettbewerber blockiert, so dass sie Endkunden nicht oder nur mit höherem Aufwand versorgen können.

Hingegen dient § 145 TKG auch der Wettbewerbsförderung im Telekommunikationssektor. Die Mitnutzungsregelung soll sicherstellen, dass in Gebäuden, wo Infrastruktur nur begrenzt verfügbar ist, auch die tatsächliche Nutzung bzw. Mitnutzung der Infrastruktur durch einen vom Endkunden ausgewählten Anbieter erfolgt. Demgegenüber könnte die pauschale Reservierung von Verkabelungen zu einer Einschränkung des Zugangs von anderen Wettbewerbern führen. Wird die Infrastruktur von mehreren Anbietern genutzt, muss klargestellt werden, ob und wie viel Kapazitäten frei sind und welcher Endnutzer von welchem Anbieter versorgt wird, um technische und wirtschaftliche Konflikte zu vermeiden.“

Diese zutreffenden Erwägungen sind auch in Bezug auf die von der Telekom nunmehr auf gesetzlichem Weg angestrebte eine Erweiterung des geltenden Mitnutzungsanspruches zu berücksichtigen. Die in den Eckpunkten vorgeschlagene pauschale Regelung eines generell-abstrakten gesetzlichen



Mitnutzungsanspruch ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände im Hinblick auf vorhandene Verkabelungen und deren Nutzung sowie einem berechtigten Bedarf für die Versorgung konkreter Endnutzer ist regulatorisch nicht sinnvoll, sondern wie von der Bundesnetzagentur dargelegt kontraproduktiv. Sie verbessert die Versorgung von Endnutzern nicht, sondern ermöglicht eine Reservierung von Verkabelungen und behindert dadurch den Wettbewerb und die Anbieterauswahl zulasten der Endnutzer.

Aus diesen Gründen ist die vorgeschlagene Regelung auch nicht im Einklang mit Art. 61 Abs. 3 EKEK zu bringen. Denn auch falls trotz der mit dem EKEK bezweckten Vollharmonisierung eine weitergehende Regelung im Prinzip gestattet sein sollte, müsste diese die Ziele des EKEK fördern und nicht dem Zweck der unionsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Art. 61 Abs. 3 EKEK bezweckt aber, ebenso wie § 145 TKG, die Förderung des Wettbewerbs und die damit einhergehende Angebotsvielfalt für die Endnutzer, wohingegen eine drohende Stärkung der Position dominanter Akteure durch zu weitgehende oder starre Mitnutzungsverpflichtungen zu vermeiden ist und daher der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen und der Abwägung durch die Regulierungsbehörden besondere Bedeutung zukommt, wie aus den Erwägungsgründen 151 ff. des EKEK sehr deutlich wird.

Eine über Art. 61 Abs. 3 EKEK hinausgehende Mitnutzungsverpflichtung, vor allem eine abstrakt-generelle Regelung, wie sie in den Eckpunkten vorgesehen ist, widerspricht diesen Zielen und Vorgaben und konterkariert daher die sorgfältig abgewogenen Regelungen des Art. 61 Abs. 3 EKEK und der zu dessen Umsetzung ergangenen Regelungen des TKG. Sie wären daher nach unserer Ansicht unionsrechtlichwidrig.

c. Finanzierung des NE4 Ausbaus durch das Glasfaserbereitstellungsentgelt

Die Vorschläge zur Verbesserung des Glasfaserbereitstellungsentgelts 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. Für dieses Grundproblem müsste für eine höhere Akzeptanz eine Lösung gefunden werden, etwa durch längere Umlagezeiträume

Vodafone verspricht sich in den oben genannten Vorschlägen für Anreize zum NE4 Netzausbau (**4 Punkte Plan und Vorschläge in Ziffer e**) deutlich stärkere Effekte für den weiteren Netzausbau in Deutschland.



d. Vorschläge zur Klarstellung des Entgeltmaßstabs

In den Eckpunkten hält das BMDS fest, dass die Mitnutzungsentgelte die tatsächlichen Investitionskosten unter Berücksichtigung eines investitionsfördernden Aufschlags als Anreiz für den Investor abbilden sollten. Diesem Ansatz stimmt Vodafone zu und spricht sich deshalb prinzipiell für die Beibehaltung des derzeitigen Entgeltmaßstabs im TKG aus. Dort ist in in § 149 (2) ist festgelegt:

“...Grundlage für die Höhe des Mitnutzungsentgelts sind die zusätzlichen Kosten, die sich für den Eigentümer oder Betreiber des öffentlichen Versorgungsnetzes oder der sonstigen physischen Infrastruktur durch die Ermöglichung der Mitnutzung seiner passiven Netzinfrastrukturen oder seiner sonstigen physischen Infrastruktur ergeben. Darüber hinaus gewährt sie einen angemessenen Aufschlag als Anreiz für Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze oder sonstiger physischer Infrastruktur zur Gewährung der Mitnutzung.”

Hinsichtlich des angemessenen Aufschlags als Anreiz für Eigentümer oder Betreiber kommt nach Überzeugung von Vodafone ein marktüblicher Aufschlag auf die Verzinsung in Frage, wie er auch grundsätzlich bei den risikoreicheren Investitionen in Glasfasernetze zur Anwendung kommt. Dies wird am einfachsten über den sog. VHC-Zuschlag abgebildet, den die Bundesnetzagentur beispielsweise bei der Festlegung der Entgelte für den verbesserten Leerrohrzugang insbesondere für Investitionen in Infrastruktur, die für Glasfasernetze errichtet wird, verwandt hat. Eine entsprechende Klarstellung im gesetzlichen Entgeltmaßstab wäre dazu geeignet.

Damit sollte zugleich auch der “zusätzliche” Aufschlag in § 149 (3) gestrichen werden:

“...[die Bundesnetzagentur] berücksichtigt hierfür über die zusätzlichen Kosten gemäß Absatz 2 hinaus auch die Folgen der beantragten Mitnutzung auf deren Geschäftsplan einschließlich der Investitionen in das mitgenutzte öffentliche Telekommunikationsnetz und deren angemessene Verzinsung.”

Potenzielle Folgen der Mitnutzung für den Geschäftsplan müssen Investoren bereits im Rahmen der Verzinsung ihrer Investitionen mit einkalkulieren und berücksichtigen. Dies spiegelt sich in der korrekten Höhe des VHC-Zuschlags wider. Eine “doppelte” Berücksichtigung dieser Risiken über einen Aufschlag und zusätzliche Geltendmachung über Folgen für den Geschäftsplan würde die gleichen Risiken grundsätzlich zweimal erfassen. Darüber hinaus ist eine Berücksichtigung der Folgen für den Geschäftsplan dem europäischen Rechtsrahmen fremd und schon deshalb fragwürdig. Die EU-Kommission hat dies in ihren Stellungnahmen zu notifizierten Entgeltentscheidungen der Bundesnetzagentur mehrfach kritisiert. Schließlich ist die Ermittlung bzw. die Kalkulation der Folgen für den Geschäftsplan von umfangreichen hypothetischen und arbiträren Annahmen abhängig, die eine sinnvolle Anwendung in Frage stellen. Dies zeigt nicht zuletzt beispielsweise das von der Telekom vorgelegte sog. AGP-Modell im Rahmen der Entgeltermittlung für bauliche Anlagen mit sehr zweifelhaften und kaum nachvollziehbaren Parametern, die auch von der EU-Kommission kritisiert wurden.

Nach Überzeugung von Vodafone ist daher die Berücksichtigung der Folgen auf den Geschäftsplan aus § 149 (3) zu streichen.



Der Vorschlag des BMDS, dass es sachgerecht erscheint, dass nach Refinanzierung der Investitionskosten für die Gewährung der Mitnutzung ausschließlich Zusatzkosten für die Zugangsgewährung in Ansatz gebracht werden dürfen, ist wie oben beschrieben systemfremd mit Blick auf den der Telekom gewährten Wiederbeschaffungsansatz und darüber hinaus auch praktisch nicht umsetzbar. Zum einen müsste gesetzlich ein allgemein gültiger, starrer Zeitraum für die Refinanzierung von NE4 Netzen ermittelt bzw. festgelegt werden. Schon dies dürfte zu erheblichen Problemen und Diskussionen führen. Zum anderen müsste für jedes NE4 Netz individuell nachgehalten werden, wann der Errichtungszeitpunkt war und ob zwischenzeitlich Ersatz- oder Modernisierungsinvestitionen vorgenommen wurde. Dies erscheint äußerst praxisfern und bürokratisch.

Vodafone plädiert deshalb dafür, von einer Festlegung von nur noch Zusatzkosten der Mitnutzung nach der “Refinanzierung” der NE4 Investitionen Abstand zu nehmen.

e. Lösungsvorschläge für einen beschleunigten NE4 Ausbau

Statt der vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen in den Eckpunkten des BMDS sieht Vodafone Verbesserungspotenzial für einen beschleunigten NE4 Glasfaserausbau, der in erster Linie auf verbesserter Information und Kooperation beruht:

i. Förderung von Verhandlungslösungen und freiwilliger Kooperation

- Vereinbarungen zur Mitnutzung gebäudeinterner Netze sollten weiter auf kommerzieller Basis zustande kommen ohne weiteres bürokratisches “Korsett”.
- Orientierung an dem erfolgreichen Glasfaserausbaumodell in Spanien: Dort wird der Zugang zur NE4 Inhaus-Infrastruktur seit 2009 durch regulatorische Vorgaben sichergestellt und – ähnlich wie in Deutschland – durch die Regulierungsbehörde CNMC in Streitfällen entschieden. Ziel dieser Maßnahme ist, den Wettbewerb zu fördern und die Duplizierung von Infrastruktur in Mehrfamilienhäusern mit bestehender Glasfaserinstallation zu vermeiden. **Die Vereinbarungen über die Entgelte für die Nutzung der NE4-Infrastruktur werden kommerziell geschlossen.** Sollte es zu keiner Verhandlungslösung kommen, kann eine der Parteien die CNMC zur Schlichtung anrufen, die dann eine verbindliche Entscheidung trifft. Dies hat, neben anderen Voraussetzungen wie einer frühen Öffnung der Leerrohre des marktmächtigen Unternehmens, zu einem im Vergleich zu Deutschland schnellen und umfassenden Glasfaserausbau auch auf der NE4 geführt. Einigungen über Mitnutzungen der NE4 erfolgen dabei marktgetrieben und häufig auf reziproker Basis. Eine regulatorische Vorab-Festlegung von Entgelten war dazu nicht notwendig.

ii. Glasfaser-Kampagne fördert Akzeptanz des NE4 Ausbaus

- Statt mit gesetzlichen Verschärfungen und Zwang zur Duldung des NE4 Ausbaus Eigentümer und Wohnungswirtschaft zu brüskieren und weiter zu verprellen (“Glasfaserzwang” ähnlich wie “Zwang im Heizungskeller”) könnte das BMDS eine breit aufgesetzte und überzeugende Informations- und Aufklärungskampagne in der Öffentlichkeit starten. Überzeugungsarbeit



kann einen wesentlichen Beitrag zur schnelleren Akzeptanz von Glasfaserausbauvorhaben in den Gebäuden leisten. Dies gilt insbesondere, wenn dies klar und offen mit der bevorstehenden und für den erfolgreichen Glasfaserausbau zwingend erforderlichen Kupfernetzabschaltung kommuniziert wird.

- Allerdings liegt dabei auch ein wesentlicher Teil der Überzeugungsarbeit bei den Glasfaseranbietern selbst, die durch attraktive Produkte und den Mehrwert von Glasfaserangeboten überzeugen müssen. Fehlendes Interesse an Glasfaserprodukten kann grundsätzlich nicht durch gesetzlichen Zwang kompensiert werden.

iii. KGM – transparenter Zeitplan fördert Interesse der Eigentümer an zeitnahe NE4 Glasfaserausbau

- Zugang zu Gebäuden und die Gestattung zur Errichtung von moderner Glasfaserinfrastruktur ist nach den Erfahrungen der Wettbewerber und auch von Vodafone in aller Regel im Interesse der Gebäudeeigentümer und wird insbesondere dann auf keine Vorbehalte stoßen, wenn Vorteile und vor allem die **zeitnahe Notwendigkeit** des NE4-Ausbaus klar kommuniziert wird.
- Eine erhebliche Beschleunigung des NE4-Ausbaus würde deshalb **insbesondere durch eine frühzeitige Kommunikation der Kupfernetzabschaltung der Deutschen Telekom** erzielt. Sobald die Gebäudeeigentümer einen **verlässlichen Fahrplan** für die voraussichtlich geplante Abschaltung des in ihren Gebäuden befindlichen DSL-Kupfernetz erhalten, erzeugt dies für sie „**automatisch**“ den Anreiz, noch schneller und rechtzeitiger für eine Bereitstellung von Glasfaser-NE4 zu sorgen oder sogar selbst zu investieren. Auch gegenüber kleineren Eigentümern oder Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) ist statt des Zwangs über einen erweiterten Duldungsanspruch eine klare Kommunikation hinsichtlich des Zeitpunktes der Kupfernetzabschaltung der richtige und rechtlich zu präferierende Weg. Kein Hausbesitzer wird für sich und besonders seine Mieter das Risiko eingehen, das die Breitbandversorgung über das DSL-Netz nicht mehr zur Verfügung steht und deshalb **bei Klarheit über die Kupferabschaltung in eigenem Interesse die Errichtung einer Glasfaser-NE4 ermöglichen** bzw. sogar forcieren.

2. Genehmigungsverfahren vereinfachen, Netzausbau beschleunigen

Wir begrüßen die Bereitschaft, grundlegende und weitreichende Änderungen am Recht der Wegenutzung vorzunehmen.

Es hat sich schon bei den letzten Gesetzesänderungen gezeigt, dass die Verkürzung von Fristen und die Einführung von Fiktionswirkungen nur einen begrenzten Nutzen für den Netzausbau haben. Daher halten wir es tatsächlich für angezeigt, nicht mehr nur korrigierend einzugreifen, sondern einen echten Schritt hin zu weniger Bürokratie und schnellerem Ausbau zu machen.



Was den Eckpunkten jedoch fehlt, ist eine Anstrengung oder auch nur Ambition im Hinblick auf die lange überfällige Digitalisierung und Zusammenfassung der Verwaltungsverfahren.

a. Verzicht auf Zustimmung durch Wegebausträger

Die grundsätzliche Idee eines Verzichts auf die Zustimmung des Wegebausträgers zur Nutzung von Verkehrswegen begrüßen und unterstützen wir ausdrücklich. Dieses überkommene Instrument hat in der Praxis nur noch in wenigen Fällen einen Nutzen, etwa bei der Inanspruchnahme spezieller Verkehrswege mit hohem Informations- und Abstimmungsbedarf (z.B. bei Ingenieurbauwerken oder Wasserstraßen). In allen anderen Konstellationen zeigt die Praxis, dass die Telekommunikationsunternehmen bei ihren Ausbauplanungen über bedeutend mehr Ausbauerfahrungen und topologische Kenntnisse als der typische Wegebausträger verfügen. Es bedarf daher also zumeist keiner korrigierenden oder qualitätssichernden Eingriffe in diese Planungen durch den Wegebausträger. Vielmehr erweist sich das Zustimmungserfordernis in der Praxis allzu häufig als Hemmschuh – sei es durch seine Komplexität, durch mit der Fiktionswirkung oft verbundene rechtliche Unsicherheiten oder durch entgegenstehende (aber nicht vom Gesetz) gedeckte Interessen.

Auch die Branche hat bereits angeregt, auf ein Zustimmungserfordernis zu verzichten. Anregen möchten wir dabei jedoch, zwei wichtige Einschränkungen vorzunehmen:

- Zum einen sollte in besonders gelagerten Fällen wie Ingenieurbauwerken, Wasserstraßen, Radwegen und vergleichbaren Konstellationen weiterhin ein Zustimmungserfordernis verbleiben, um den besonderen Abstimmungsbedarfen Rechnung zu tragen.
- Zum anderen sollte ein Antragsrecht der Telekommunikationsunternehmen, verbunden mit einem Anspruch auf Zustimmung bei Vorliegen der schon heute üblichen Voraussetzungen wie Errichtung nach den anerkannten Regeln der Technik und Freiheit von Kollisionen mit anderen baulichen Anlagen, bestehen. Dahinter steht der Gedanke, dass Wegebausträger in manchen Fällen über Informationen verfügen, welche den planenden Telekommunikationsunternehmen nicht vorliegen und daher eine enge Abstimmung erforderlich ist.

b. Flankierende Maßnahmen

So wertvoll ein grundsätzlicher Verzicht auf ein Zustimmungserfordernis auch wäre, so bedarf er jedoch der Flankierung durch weitere Maßnahmen, um nicht an anderer Stelle wieder verwässert zu werden.

Der wichtigste Aspekt hierbei ist die Möglichkeit, eine Anzeige (oder einen Zustimmungsantrag) in digitaler Form bei einer einzelnen Stelle (“Zentrale Informationsstelle”) einzureichen. Eine solche Stelle war bereits in der Kostensenkungsrichtlinie (Art. 7 Abs. 2) von 2014 vorgesehen und wird seither von den TK-Unternehmen und -Verbänden immer wieder nachdrücklich gefordert. Das geltende TKG fordert von den Ländern in § 127 Abs. 5 sogar die Bestimmung einer solchen Stelle, was in der Praxis jedoch keinen Widerhall gefunden hat.

Eine Zentrale Informationsstelle würde das Verfahren dabei nicht nur erheblich vereinfachen, sondern auch deutlich beschleunigen. So ist in der Praxis immer wieder zu beobachten, dass einzelne Behörden ihre



Genehmigung von der Freigabe durch eine andere Behörde abhängig machen, was entweder zu langwierigen Kettenverfahren oder – im schlimmsten Falle – zu Zirkelverweisen und damit endlosen Verfahren führt. Auch die mit einer Fiktion immer verbundene Rechtsunsicherheit ließe sich deutlich verringern, wenn Lauf und Ablauf von entsprechenden Fristen durch ein Portal nachverfolgt und bescheinigt würden.

Eine weitere, kaum minder wichtige Maßnahme muss die Ausweitung von Fiktionswirkungen sowie die Erweiterung der Handlungsoptionen der Verwaltung sein. Dies betrifft insbesondere die sog. Verkehrsrechtliche Anordnung (VAO), die neben der wegerechtlichen Zustimmung die wichtigste Genehmigung, aber auch das wichtigste Hindernis darstellt. Auch wenn nach geltender Rechtslage eine solche Genehmigung wohl nur im Einzelfall auf Antrag erteilt werden kann, haben sich in der Praxis vereinzelt Modelle herausgebildet, die eine Erleichterung für alle Seiten darstellen könnten und daher gesetzlich abgesichert werden sollten.

Zum einen sollte eine Genehmigungsfiktion für die VAO geschaffen werden. Diese wäre sinnvollerweise an ortsübliche Auflagen zu Absicherung und Verkehrsregelung zu knüpfen, die durch den jeweiligen Wegebausträger im Vorfeld auch konkretisiert werden könnten. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit geschaffen werden, eine Fiktion für konkrete Anlässe auszuschließen (etwa für Feste oder Märkte).

Eine weitere sinnvolle Maßnahme wäre die Möglichkeit zur Erteilung von sog. "Vorratsgenehmigungen", also VAO, die für ein bestimmtes Telekommunikationsunternehmen bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen eine bloße Anzeige konkreter Maßnahmen vorsehen. Die einzuhaltenden Voraussetzungen sollten sich lediglich auf die ortsübliche Praxis der Absicherung und Verkehrslenkung beziehen, um hinderliche Unsicherheiten zu vermeiden.

c. Straffung von Qualitätsvorgaben

Die heutige Regelung im TKG sieht unterschiedliche Qualitätsanforderungen für die auszuführenden Arbeiten vor. Grundlegend wird mit § 127 Abs. 7+8 TKG festgelegt, dass die anerkannten Regeln der Technik einzuhalten sind. Hieran sollte festgehalten werden. Sodann findet sich in § 127 Abs. 8 TKG die Möglichkeit, konkretere Vorgaben zu machen, oder – wo keine anerkannten Regeln der Technik bestehen – eigene Regeln vorzugeben. Für die sog. mindertiefe Verlegung kennt § 127 Abs. 7 TKG zudem die mit der DIN 18220 praktisch obsolet gewordene Möglichkeit, von den anerkannten Regeln der Technik hinsichtlich der Verlegetiefe abzuweichen. Schließlich sieht das TKG mit den §§ 128-131 umfangreiche weitere Anforderungen und letztlich auch eine praktisch uneingeschränkte Mängelhaftung vor.

In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass das Verständnis dieser Regelungen je nach TK-Unternehmen und Wegebausträger differiert. Die Auffassung, auf welche konkreten technischen Anforderungen zurückgegriffen werden sollte, variiert dabei oftmals nicht nur von Wegebausträger zu Wegebausträger, sondern auch von Bearbeiter zu Bearbeiter. Einzig verlässliche und sinnvolle Konstanten in diesem System sind die aus konkreten Normen fließenden anerkannten Regeln der Technik sowie die Folgepflichten, wenn sich konkrete Schäden manifestieren.

Um den Netzausbau vor diesem Hintergrund schneller und kostengünstiger zu machen, ist es nötig, die Unsicherheiten zu beseitigen, mithin die Möglichkeit lokaler Vorgaben zu technischen Ausführungen zu



beseitigen. Dies führt nur scheinbar zur Gefahr nachlassender Qualität der Ausbauten, da die scharfen Folgepflichten die betroffenen Wegebausträger nicht nur schadlos halten, sondern die potenziellen Belastungen mit Ersatzansprüchen auch einen starken Anreiz für eine hohe Ausführungsqualität setzen. Beizubehalten wären also lediglich der grundlegende Verweis auf die anerkannten Regeln der Technik, der Schutz von Baumpflanzungen und die Folgepflichten.

d. Geringfügige Baumaßnahmen und Nebenbestimmungen

Skeptisch sehen wir den Vorschlag, geringfügige Baumaßnahmen durch Regelbeispiele näher zu definieren und Nebenbestimmungen stärker zu konturieren. Im vorstehend skizzierten und vorzugswürdigen Szenario eines generellen Verzichts auf eine wegerechtliche Zustimmung ist für diese Instrumente kein Platz. Allenfalls die Möglichkeit zum Erlass von Nebenbestimmungen kann dort, wo nicht nur eine Anzeige erfolgt, noch eine Rolle spielen.

Vorsorglich jedoch möchten wir anmerken, dass eine griffigere Definition geringfügiger Baumaßnahmen durch Regelbeispiele innerhalb des heutigen Systems einer notwendigen Genehmigung ein deutlicher Gewinn wäre. Die Möglichkeit, eine nähere Ausgestaltung durch lokale Vorgaben zu machen, ist in der Praxis jedenfalls nicht genutzt worden.

Soweit Nebenbestimmungen noch eine Rolle spielen können, also etwa bei Ingenieurbauwerken oder bewussten Zustimmungsanträgen, erscheint es in der Tat ratsam, die möglichen Vorgaben noch einmal zu präzisieren. Technische Vorgaben sollten in diesen Fällen möglich sein. Sie sollten sich aber darauf beschränken, die besonderen Anforderungen der jeweiligen Konstellation zu adressieren. So werden z.B. die besonderen Anforderungen für die Nutzung eines Ingenieurbauwerkes ebenso reflektiert werden müssen wie unklare Vor-Ort-Bedingungen, welche den Anlass für einen Antrag auf Zustimmung geben. Die übrigen Kategorien von Nebenbestimmungen, welche § 127 Abs. 8 TKG heute vorsieht, sind hingegen überflüssig. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs wie auch Verkehrssicherungspflichten sollten generell und nicht im Einzelfall adressiert werden. Auch die vor Ort übliche Dokumentation sollte generell und nicht nur im Einzelfall zu beachten sein. Schließlich kann das Instrument der Gestellung einer Sicherheit ersatzlos entfallen, da es in der Praxis keinerlei Rolle spielt.

e. Abnahmepflicht, Baumängel

Einer wie auch immer gearteten Abnahmeverpflichtung bei Arbeiten an Verkehrswegen stehen wir ausgesprochen skeptisch gegenüber. Dem steht bereits entgegen, dass eine "Abnahme" als Rechtsbegriff ein schuldrechtliches Verhältnis, namentlich einen Werkvertrag voraussetzt, bei dem eine Partei Arbeiten im Interesse der anderen Partei ausführt und die Abnahme die Akzeptanz der Leistung als vertragsgemäß dokumentiert. Eine solche Konstellation, bei der die Abnahme im beiderseitigen Interesse liegt, ist gerade nicht gegeben, da die Arbeiten ausschließlich im Interesse der ausführenden Partei (TK-Unternehmen) erfolgen und die andere Partei (Wegebausträger) lediglich ein Interesse an der Ausführungsqualität hat. Eine Abnahme verfehlt hier also ihren ureigensten Zweck, da sie nurmehr im Interesse einer Partei läge. Wenn aber die Abnahme nur im Interesse des Wegebausträgers liegt, erscheint es nicht sinnvoll, das ausführende Unternehmen zur Mitwirkung zu verpflichten. Es bleibt dem Wegebausträger ohnehin unbenommen, sich selbst von der Art und Qualität der Ausführung ein Bild zu machen.



Ähnliches gilt für die von den Eckpunkten angedachte Möglichkeit eines Wegebausträgers, bereits während der Bauphase konkrete Vorgaben zur Beseitigung (vermeintlicher oder tatsächlicher) Mängel zu machen. Auch hier wird ein genuin zivilrechtliches Instrument auf eine völlig andere Konstellation übertragen. Ohnedies kennt das vom Werkvertragsrecht des BGB ein solches Recht nicht, da Mängel frühestens im Rahmen der Abnahme geltend zu machen sind - anders ist dies lediglich im Rahmen der Vertragsgestaltung nach VOB/B.

Hinzu kommt, dass nicht nur die Gegenseitigkeit der Beziehung fehlt, sondern der typische Fall darin bestehen wird, dass das TK-Unternehmen die Arbeiten nicht selbst ausführt, aber das Bauunternehmen seinerseits werkvertraglich mit ihm verbunden ist. Eine Einwirkung durch eine an dieser Vertragsbeziehung nicht beteiligte Partei aber ist für eine geordnete Vertragsabwicklung kaum zuträglich. In praktischer Hinsicht schließlich dürfte ein solches Recht zur Mängelbeseitigung erhebliche Nachteile für die Ausbaugeschwindigkeit haben. So willkommen sachkundige Hinweise und Anregungen in der Praxis auch sind, so unfruchtbar wird jedweder Streit über vermeintliche Mängel sein. Eine verbindliche Aufforderung zur Mängelbeseitigung wird per se schon einmal zu einer Bauverzögerung führen. Bestehen indes – was zumeist der Fall sein wird – unterschiedliche Auffassungen über die Berechtigung einer solchen Rüge, so wird dies entweder zu langwierigen Streitigkeiten (einschließlich Baustopps) oder zu kostenträchtigen Planungsänderungen führen. Keines von beiden kann im Interesse der Parteien – weder der TK-Unternehmen noch der Wegebausträger - liegen.

f. Qualifikationsvorgabe

Die Eckpunkte erörtern die Möglichkeit, Unternehmen für den Netzausbau einer Qualifizierungsverpflichtung zu unterwerfen. Eine solche Pflicht lehnen wir ab.

Es ist bereits kaum nachzuvollziehen, welche konkreten Pflichten hier aufgestellt werden könnten. Zwar hat das BMDV im Jahre 2023 einen Leitfaden für die Qualität von Bauunternehmen im Gigabitausbau erstellt, jedoch ist der darin empfohlene Katalog an Anforderungen so umfangreich und komplex, dass eine konkrete Vorgabe kaum denkbar erscheint. Auch erscheint es kaum praxistauglich, solche Vorgaben durchzusetzen. Eine Zertifizierung etwa dürfte für alle im Ausbau tätigen Unternehmen nicht nur Jahre in Anspruch nehmen, sondern auch so hohe Kosten verursachen, dass die heute schon enormen Tiefbaukosten noch einmal eine merkliche Steigerung erfahren. In Zeiten, in denen nicht nur hohe Kosten den Netzausbau bremsen, sondern allgemein ein Mangel an Ausbaupazitäten herrscht, dürfte eine Forderung nach zusätzlicher, gesicherter Qualifikation das Gegenteil dessen sein, was nötig ist.

Auch wenn kaum in Abrede zu stellen ist, dass Kosten- und Leistungsdruck der Bauqualität nicht immer zuträglich sind, kann doch kein Weg daran vorbeiführen, dass die richtige Balance zwischen Qualität auf der einen Seite und Geschwindigkeit und Kosten auf der anderen Seite nur durch die ausbauenden Unternehmen selbst gefunden werden kann.



3. Stromanbindung von Mobilfunkmasten

Es ist zu begrüßen, dass das BMDS die Problematik bezüglich der Stromanbindung von Mobilfunkmasten grundsätzlich erkannt hat. Beim Anschluss von Mobilfunkmasten an Stromnetze kommt es regelmäßig zu großen Verzögerungen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, finden sich jedoch insbesondere bei der Angebotserstellung für und Realisierung von Stromanschlüssen für neue Mobilfunkstandorte im Außenbereich. Zu erwähnen sind die hohen Anschlusskosten vor allem für neue Mobilfunkmasten in abgelegenen Regionen, Probleme bei Standorten, die an der Grenze von Konzessionsgebieten der Energieversorger liegen, mangelnde Transparenz bezüglich der Kosten sowie technische Hindernisse, weil Anschlüsse in der Praxis häufig in technisch nicht umsetzbarer Mittelspannung und zum anderen an weit vom Mobilfunkstandort entfernten Verknüpfungspunkten angeboten werden.

So kann die Dauer bis zum Erhalt eines konkret kalkulierten Angebots für den Stromanschluss bis zu zweieinhalb Jahre, die Realisierung eines Anschlusses weitere neun Monate betragen. Zur Beschleunigung des Anschlusses neuer Mobilfunkstandorte bedarf es einer Frist zur verbindlichen Angebotserstellung von zwei Monaten. Diese sollte transparente Kostenaufschlüsselungen, insbesondere eine Benennung der einzelnen Leistungspunkte nach der NAV, beinhalten. Eine unverzügliche Realisierung der Netzanschlüsse ist ebenfalls geboten. Es bedarf zusätzlich der Möglichkeit, andere Energieversorger zur Angebotserstellung zu verpflichten, soweit diese über einen wirtschaftlich günstigeren Verknüpfungspunkt in der Nähe eines Standortes verfügen.

4. Mitwirkung von Eigentümern/Betreibern von Eisenbahninfrastruktur#

Mobilfunk als eisenbahnbetrieblicher Belang: In das Telekommunikationsgesetz soll ein zusätzlicher Paragraph aus dem TK-NABEG - § 106 a – aufgenommen werden, der den Eigentümern und Betreibern von Eisenbahninfrastrukturen Mitwirkungspflichten bei der Mobilfunkversorgung entlang von Schienenwegen auferlegt. Die Aufnahme der entsprechenden Mitwirkungspflichten wird als von Seiten der Mobilfunknetzbetreiber als ein hilfreicher Schritt angesehen. Mit Blick auf die vielfältigen operativen Schwierigkeiten bei der Versorgung von Schienenwegen und hier insbesondere der Tunnelanlagen erscheint der gewählte Ansatz jedoch nicht ausreichend. Aus diesem Grund spricht sich Vodafone nachdrücklich dafür aus, die öffentliche Mobilfunkversorgung als dezidierten bahnbetrieblichen Belang in den relevanten Gesetzen zu verankern, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Anforderungen der Mobilfunknetzbetreiber von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen bereits in den Planungen berücksichtigt und in der Folge umgesetzt werden.

Die Mitwirkungspflichten der Bahn dürfen aber nicht das zulässige Maß übersteigen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Eine Verpflichtung zur Errichtung eigener Masten für öffentliche Mobilfunknetze ist daher abzulehnen. Eine solche Verpflichtung würde gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 87f GG) begegnen.



5. Frequenzen für Bundeswehr

Das BMDS prüft derzeit, inwieweit Vorgaben zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Frequenzausstattung der Bundeswehr in das Telekommunikationsgesetz aufgenommen werden sollen. Das BMDS steht hierzu derzeit im Austausch mit dem Bundesministerium der Verteidigung. Vodafone hat Verständnis für den Wunsch der Bundeswehr nach einer bedarfsgerechten Frequenzausstattung, weist jedoch darauf hin, dass auf Ebene des nationalen Frequenzplans bereits Spektren für die militärische Nutzung exklusiv zugewiesen sind. Da die Beratungen und Entschließungen sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene unter Einbindung der militärische Bedarfsträger erfolgen, geht Vodafone davon aus, dass die entsprechenden Zuweisungen bereits die entsprechenden Bedarfe angemessen berücksichtigen.

Insofern die Bundeswehr hierüber hinaus weitergehenden Bedarf bekundet, ist bei deren Berücksichtigung auf jeden Fall zu berücksichtigen, dass bestehende zivile Mobilfunkdienste sowohl in ihrer Performanz als auch in ihrem technologischen Entwicklungspotential nicht beeinträchtigt werden. Dies gilt in Anbetracht der weitreichenden Versorgungsaufgaben insbesondere für den öffentlichen Mobilfunk (Drahtloser Netzzugang). Vor diesem Hintergrund stoßen auch etwaige – räumliche oder spektrale – Sharing-Ansätze an ihre Grenzen.

Die avisierte Gesetzesänderung mit Ziel einer Gewährleistung der Frequenzverfügbarkeit für den militärischen Bedarfsträger darf – auch im Fall von Sharing-Ansätzen – nicht dazu führen, dass öffentliche Mobilfunknetzbetreiber in der Folge gezwungen werden können, ihre Netze auf eigene Kosten anzupassen, um den Bedarfen des Militärs besser genügen zu können.

Vodafone betrachtet die allgemeine Entwicklung in der Frequenzregulierung mit Sorge, Frequenznutzungen staatlicher Stellen bzw. von staatseigenen Unternehmen zunehmend auf gesetzlicher oder untergesetzlicher Ebene einen Vorrang zu Lasten privater Frequenznutzungen einzuräumen. Wir wollen betonen, dass Frequenzzuteilungen ganzheitlich erfolgen sollten, um bestmögliche und effiziente Nutzung zu garantieren. Vor diesem Hintergrund sollte die TK-Branche in Gespräche über künftige Frequenzzuteilungen einbezogen werden.

6. Freie Datennutzung, Öffentlicher Pranger

Soweit den Eckpunkten und begleitenden Informationen zu entnehmen ist, sollen die im Entwurf zum TK-NABEG entworfenen §§ 203a, 208a TKG erneut Gegenstand der anstehenden Gesetzesnovelle sein. Hierzu verweisen wir auf die bis heute unveränderte, ablehnende Position der Verbände (ANGA, BITKOM, BREKO, BUGLAS, eco, VATM, VKU) vom 13. Februar 2024.

Eine Aufhebung der gesetzlichen Zweckbindung von erhobenen Daten ist nach unserem Dafürhalten unangemessen. Sie widerspricht bereits dem Gebot des Vertrauensschutzes. Darüber hinaus waren im damaligen Entwurf wesentliche und rechtlich gebotene Einschränkungen für die rechtswidrige Erlangung von Daten sowie hinsichtlich von Erhebungs- und Verwertungsverboten nicht einmal im Ansatz angelegt. Letztlich wird durch eine solch uferlose Ausweitung einer anlasslosen Datensammlung Vorschub geleistet, während das bisher gute, kooperative Zusammenwirken der TK-Unternehmen mit der Bundesnetzagentur



leichtfertig auf Spiel gesetzt wird. Zu Details und Vorschlägen sei noch einmal auf das oben genannte Papier verwiesen.

Ähnlich rechtlich problematisch ist der vorgesehene “öffentliche Pranger”. Insbesondere ließ der vormalige Entwurf eine angemessene Abwägung zwischen irreparablen Rufschädigungen und dem öffentlichen Interesse vermissen. Auch eine Vorschrift zur Wiedergutmachung – insbesondere ein *actus contrarius*, wenn sich die erhobenen Vorwürfe ganz oder im Wesentlichen als unzutreffend herausstellen - ließ der Entwurf vermissen. Auch hierzu verweisen wir auf die konkreten Darlegungen im oben genannten Papier.