

# N&R

## Netzwirtschaften & Recht

Energie, Telekommunikation,  
Verkehr und andere Netzwirtschaften

2/2026

S. 65 – 128

23. Jahrgang

Herausgegeben von  
Achim Berg  
Marten Bosselmann  
Daniela Brönstrup  
Wilhelm Eschweiler  
Andrees Gentzsch  
Barbie Kornelia Haller  
Martin Henke  
Wolfgang Kopf  
Stephan Korehnke  
Matthias Kurth  
Jochen Mohr  
Klaus Müller  
Andreas Mundt  
Birgit Ortlieb  
Stefan Richter  
Franz Jürgen Säcker  
Christian Seyfert  
Geschäftsführender  
Herausgeber  
Christian Koenig  
Schriftleitung  
Institut für das Recht  
der Netzwirtschaften,  
Informations- und  
Kommunikations-  
technologie (IRNIK)  
www.nundr.net

- *Ursula Heinen-Esser*  
Neue Energie in alten Netzen 65
- *Hans Heller/Peter Roegele/Carl Seemann*  
Netzanschluss unter Redispatchvorbehalt? 66
- *Thorsten Kirch*  
Der Referentenentwurf des  
Bundeswirtschaftsministeriums zum Netzpaket 71
- *Danielle Herrmann*  
Das Telekommunikationsrecht im Jahr 2025 75
- *Andreas Neumann*  
Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte  
des Referentenentwurfs zum  
TKG-Änderungsgesetz 2026 89
- *Bernd H. Uhlenhut*  
Anmerkung zum Beschluss des VG Köln:  
Regelungen zur Baustellenkommunikation  
in Schienennetz-Nutzungsbedingungen 127
- N&R-Beilage 1/2026  
*Stefan Korte*  
Verpflichtung von Unternehmen mit beträchtlicher  
Marktmacht im Bereich dedizierter Kapazitäten  
(Markt Nr. 2) zur Gewährung von Zugang zu  
Mobilfunkvorleistungen für „Fixed-Mobile-Con-  
vergence (FMC)“-Produkte auf Basis des § 26 TKG 1

Andreas Neumann\*

## Netzwirtschaftsrechtliche Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG-Änderungsgesetz 2026

Am 2. März 2026 hat das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau (TKG-Änderungsgesetz 2026)“ vorgelegt. Mit diesem Gesetz soll das TKG zum einen an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 angepasst werden, die seit dem 12. November 2025 in weiten Teilen unmittelbar anwendbar ist. Zum anderen sollen darüber hinausgehende Änderungen vorgenommen werden, die vor allem den Ausbau der Glasfaser- und Mobilfunknetze weiter beschleunigen sollen. Der Beitrag gibt einen ersten Überblick über die aus netzwirtschaftsrechtlicher Sicht besonders bedeutsamen Regelungsvorschläge.

### I. Einführung

Hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze gelten gemeinhin als unverzichtbare Grundlage moderner Volkswirtschaften und Gesellschaften. Sie sollen zugleich als Katalysatoren für weitere Innovationen und Investitionen im digitalen Ökosystem wirken. Die europäische Telekommunikationspolitik möchte daher bis 2030 eine flächendeckenden Gigabitnetzanbindung für alle Haushalte schaffen und in allen besiedelten Gebieten ein hochleistungsfähiges drahtloses Netz mindestens auf 5G-Niveau verfügbar machen.<sup>1</sup> In Deutschland hat sich die Telekommunikationspolitik sogar noch ehrgeizigeren Zielen verschrieben, nämlich der flächendeckenden Versorgung mit Glasfaser bis zu den Haushalten („Fiber To The Home“, FTTH) und dem neuesten Mobilfunkstandard,<sup>2</sup> wengleich die aktuelle Bundesregierung die von der Vorgängerregierung hierfür noch gesetzte Zielmarke für das Jahr 2030<sup>3</sup> so zuletzt nicht mehr explizit wiederholt, sondern zur „Erwartung“ abgeschwächt hat.<sup>4</sup>

Bereits in der 20. Legislaturperiode hatte es daher den Versuch gegeben, den Netzausbau durch eine Optimierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu fördern. Der Entwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz)“,<sup>5</sup> des sog. TK-NABEG, ist jedoch nach der vorzeitigen Auflösung des Bundestags der Diskontinuität anheimgefallen. Der neu konstituierte Bundestag hat dann sehr schnell nach Bildung der neuen Bundesregierung einen kleinen, aber bedeutsamen und innerhalb der früheren Bundesregierung sehr umstrittenen Teilaspekt dieses Gesetzgebungsverfahrens umgesetzt: Bereits am 30. Juli 2025 ist gemäß seinem Art. 2 das „Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen (TKG-Änderungsgesetz 2025)“<sup>6</sup> in Kraft getreten. Es sah – neben einer Anpassung an die Bezeichnungen und Zuständigkeiten der Ministerien in der neu gebildeten Bundesregierung – eine Ergänzung von § 1 Abs. 1 TKG vor. Danach liegt die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau von öffentlichen Telekommunikationsnetzen nunmehr bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 im überragenden öffentlichen Interesse. Hierdurch soll dem Netzausbau bei der Abwägung widerstreitender Belange im Rahmen von Ermessens- bzw. Genehmigungsentscheidungen in der Regel Vorrang eingeräumt werden.<sup>7</sup>

Die zahlreichen weitergehenden Beschleunigungsansätze des TK-NABEG-Entwurfs blieben demgegenüber der Umsetzung in einem gesonderten Änderungsgesetz vorbehalten. Dieses Vorhaben wurde nun mit einer weiteren Anpassung des deutschen Telekommunikationsrechts verbunden, die unionsrechtlich notwendig geworden war: Während die Kostensenkungsrichtlinie 2014/61/EU noch auf eine Umsetzung durch den Gesetzgeber angewiesen war,<sup>8</sup> beansprucht die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309<sup>9</sup> als ihre Nachfolgeregelung unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten, was seit dem 12. November 2025 für weite Teile der Verordnung gilt.<sup>10</sup> Der Gesetzgeber ist daher einerseits verpflichtet, die entgegenstehenden (oder auch nur wiederholenden<sup>11</sup>) Vorschriften des nationalen Telekommunikationsrechts aufzuheben. Andererseits ist er gehalten, die von der Verordnung eröffneten Konkretisierungs- und Ergänzungsspielräume zu nutzen.

Im Juli 2025 veröffentlichte das BMDS ein Eckpunktepapier, in dem das Ministerium verschiedene Optionen zur Umsetzung dieser beiden Änderungsvorhaben zur Diskussion stellte.<sup>12</sup> Hierzu sind über 40 Stellungnahmen eingegangen. Deren

\* Der Verf. hat einen Branchenverband bei der unionsrechtlichen Bewertung der im Referentenentwurf enthaltenen Vorschläge für die neuen §§ 22a, 22b unterstützt. Die diesbezügliche Anfrage ist erst nach Abfassung der einschlägigen Passagen dieses Beitrags erfolgt, die unabhängig hiervon formuliert wurden und ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. widerspiegeln.

- 1 Erwägungsgrund 13 S. 4 f. und Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. a des Digitalpolitikbeschlusses (EU) 2022/2481; siehe zum Glasfaserausbau außerdem die weiteren Nachweise bei Neumann, N&R 2024, 198, 198 Fn. 1.
- 2 CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag v. 5.5.2025, Tz. 1175 und 2202; SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag v. 7.12.2021, S. 7 und 13.
- 3 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Gigabitstrategie der Bundesregierung v. 13.7.2022, S. 14.
- 4 Siehe die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 21/319, 8, 10 (zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).
- 5 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/13171, mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung; zum Referentenentwurf Neumann, Der Referentenentwurf zum TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz, Vortragsfolien v. 25.10.2023, abrufbar unter [http://www.irmk.de/publikationen/vortraege/2023-10-26\\_Vortrag\\_DGRI-TK-Lunchtime.pdf](http://www.irmk.de/publikationen/vortraege/2023-10-26_Vortrag_DGRI-TK-Lunchtime.pdf) (zuletzt abgerufen am 22.3.2026).
- 6 BGBl. 2025 I Nr. 181; dazu etwa Herrmann, N&R 2025, 130.
- 7 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 21/319, 8, 8 und 10 (zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).
- 8 Siehe zu den diesbezüglichen netzausbaurechtlichen Vorschriften des TKG überblicksartig Neumann, Telekommunikationsrecht kompakt, 2022, S. 108 ff.
- 9 Siehe hierzu etwa Benczek, N&R 2024, 87; Wilmes-Horváth, N&R 2023, 97.
- 10 Zu den sich hieraus ergebenden Fragen siehe die BMDS-Infoseite zu „Fragen und Antworten zur Anwendung der Gigabit-Infrastrukturverordnung – Gigabit Infrastructure Act“, abrufbar unter <https://bmds.bund.de/themen/digitale-infrastrukturen/telekommunikationsrecht-und-sicherheit/faq-gigabit-infrastrukturverordnung> (zuletzt abgerufen am 22.3.2026).
- 11 Zum grundsätzlichen Wiederholungsverbot siehe EuGH, ECLI:EU:C:1973:101, Rn. 11 (Urt. v. 10.10.1973 – Rs. 34/73) – Variola; ECLI:EU:C:1973:13, Rn. 17 (Urt. v. 7.2.1973 – Rs. 39/72) – Kommission/Italien. Hiervon sind aber Ausnahmen möglich, insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit, siehe etwa EuGH, ECLI:EU:C:1985:147, Rn. 27 (Urt. v. 28.3.1985 – Rs. 272/83) – Kommission/Italien.
- 12 BMDS, Eckpunkte für ein Gesetz zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau, 7/2025.

Auswertung ist in den Referentenentwurf für das TKG-Änderungsgesetz 2026 eingeflossen, den das BMDS jetzt am 2. März 2026 vorgelegt hat.<sup>13</sup> Er wird im Folgenden als TKG-ÄndG-2026-RefE bezeichnet, und das TKG nach Inkrafttreten entsprechender Änderungen als TKG-2026-RefE.

Interessanterweise wird in dem veröffentlichten Dokument der 2. Februar 2026 als Bearbeitungsstand angegeben. Und die begleitende Änderungssynopse<sup>14</sup> gibt als Erstellungsdatum sogar den 13. Januar 2026 an. Das könnte darauf hindeuten, dass evtl. noch ein gewisser regierungsinterner Klärungsbedarf bestanden haben mag und der Beschleunigungsgedanke, der den Entwurf durchzieht, auf legislativer Ebene noch nicht gänzlich zum Tragen gekommen ist. Im Folgenden sollen jedenfalls die aus netzwirtschaftsrechtlicher Sicht besonders bedeutsamen Aspekte des Referentenentwurfs dargestellt werden.

## II. Anpassung des Netzausbaurechts an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309

Zur Anpassung an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 sollen zunächst einige Begriffe für das TKG – klarstellend<sup>15</sup> – legaldefiniert werden, indem unmittelbar auf die Begriffsdefinitionen der Verordnung Bezug genommen wird.<sup>16</sup> In diesem Zuge soll dann auch der bisherige terminologische Sonderweg beseitigt werden, auf dem der unionsrechtliche Begriff „physische Infrastruktur“ bislang im deutschen Telekommunikationsrecht durch den Begriff „passive Infrastruktur“ ersetzt wurde.<sup>17</sup> Auch der Begriff der Mitnutzung soll – etwa in der Überschrift des achten Gesetzesteils und dessen zweiten Abschnitts sowie von § 128 TKG – in Anpassung an die Verordnung durch den Begriff „Zugang“ ersetzt werden. Eine durch die unmittelbare Anwendbarkeit der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 überflüssig gewordene Legaldefinition soll gestrichen werden,<sup>18</sup> wie auch weitere überwiegend formale Anpassungen vorgesehen sind, etwa in § 128, § 134 Abs. 4 und § 147 Abs. 1<sup>19</sup> TKG.

Darüber hinaus ergeben sich zahlreiche Ansprüche ausbauwilliger Telekommunikationsunternehmen sowie weitere Vorgaben, die bisher in Umsetzung der Kostensenkungsrichtlinie 2014/61/EU noch im TKG verankert waren, nunmehr unmittelbar bereits aus der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen des nationalen Rechts sollen daher gestrichen werden. Das betrifft

- den Anspruch auf Einsichtnahme in Mindestinformationen über netzausbaurelevante physische Infrastruktur (§ 79 Abs. 4 TKG, nunmehr Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- den Anspruch auf Durchführung von Vor-Ort-Untersuchungen physischer Infrastrukturen (§ 137 Abs. 2 TKG, nunmehr Art. 4 Abs. 5 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- den Anspruch auf Zugang zu bestehenden physischen Infrastrukturen (§ 138 Abs. 2 TKG, nunmehr Art. 3 Abs. 1 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- die Gründe, aus denen ein solcher Zugang verweigert werden darf (§ 141 TKG, nunmehr Art. 3 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- den Anspruch auf Zugang zu Mindestinformationen in Bezug auf geplante Bauarbeiten (§ 142 Abs. 6 S. 2 TKG, nunmehr Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- das Recht und den Anspruch auf Koordinierung von Bauarbeiten (§ 143 Abs. 1 und 3 TKG, nunmehr Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 UAbs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),

- den Anspruch auf Anschluss von Gebäuden (§ 134 Abs. 1 S. 1 TKG, nunmehr Art. 11 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- den Anspruch auf Anschluss von Wohnungen (§ 145 Abs. 1 TKG, nunmehr Art. 11 Abs. 4 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309),
- den Anspruch auf Zugang zu gebäudeinternen physischen Infrastrukturen (§ 145 Abs. 2 und 3 TKG, nunmehr Art. 11 Abs. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) sowie
- die Pflicht zur Ausstattung von neu gebauten oder umfassend renovierten Gebäuden mit Glasfaserinfrastruktur (§ 145 Abs. 4 f. TKG, nunmehr Art. 10 Abs. 1 ff. der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309<sup>20</sup>),

An die geänderte Verteilung der jeweiligen rechtlichen Grundlagen sollen dann auch der Zuständigkeitskatalog der Bundesnetzagentur in ihrer Eigenschaft als nationale Streitbeilegungsstelle<sup>21</sup> nach § 149 TKG-2026-RefE sowie die weiteren verfahrensrechtlichen Vorgaben, die sich in dieser Vorschrift und in § 214 TKG finden, angepasst werden. In § 214 Abs. 4 TKG-2026-RefE soll zur Förderung privatautonomen Vereinbarungen<sup>22</sup> auch noch nach Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens die Verpflichtung geschaffen werden, auf Antrag beider Parteien ein solches Verfahren über einen Höchstzeitraum von drei Wochen<sup>23</sup> ruhend zu stellen, wenn das wegen des Schwebens von Verhandlungen oder aus sonstigen wichtigen Gründen zweckmäßig ist. Allgemein soll in § 191 Abs. 1 TKG-2026-RefE die Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an die Bundesnetzagentur um die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 erweitert werden. Darüber hinaus bleibt es den Bestimmungen des TKG künftig überlassen, die von der Verordnung noch eingeräumten (Konkretisierungs-) Spielräume auszufüllen.

### 1. Informationen über Infrastruktur (§§ 79, 136 TKG-2026-RefE, Art. 4 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Bisher sieht § 79 Abs. 2 TKG eine Verpflichtung der zentralen Informationsstelle des Bundes vor, von Versorgungsunternehmen, die über Einrichtungen verfügen, die zu

13 Der Entwurf ist abrufbar unter [https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/RefE\\_TKG-%C3%84nderungsgesetz\\_2026.pdf](https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/RefE_TKG-%C3%84nderungsgesetz_2026.pdf) (zuletzt abgerufen am 22.3.2026).

14 Die Synopse ist abrufbar unter [https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/Synopse\\_TKG-%C3%84nderungsG.pdf](https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/Synopse_TKG-%C3%84nderungsG.pdf) (zuletzt abgerufen am 22.3.2026).

15 BMDS, Begründung zum Referentenentwurf (Fn. 13), S. 55, 60 f. (zu Art. 1 Nr. 3 lit. d, e und g).

16 Vgl. § 2 Nr. 33a („Netzbetreiber“), 41a („öffentliche Stelle“) und 46a („physische Infrastrukturen“) TKG-2026-RefE.

17 Zu den daraus resultierenden Unklarheiten in anderen Regelungsbereichen siehe etwa Neumann, in: Säcker/Körper, TKG – TTDSG, 4. A., 2023, § 26 TKG Rn. 196.

18 § 3 Nr. 68 TKG („umfangreiche Renovierungen“).

19 Die Streichung der Anträge auf Zugang zu physischen Infrastrukturen und Koordinierung von Bauarbeiten aus dieser Vorschrift hat die Konsequenz, dass solche Anträge nur noch in der verordnungsrechtlich vorgesehenen Schriftform gestellt werden können. Hier scheint durchaus denkbar, dass Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 die praxisfreundliche Ergänzung um die elektronische Antragsform erlauben würde.

20 Die Verletzung dieser verordnungsrechtlichen Pflichten soll durch § 228 Abs. 6b Nr. 2 TKG-2026-RefE als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden können. Diese Bußgeldbewehrung dürfte als Alternative zu der in den Eckpunkten (BMDS [Fn. 12], S. 2) noch angedachten Einräumung eines subjektiven Rechts des Endnutzers auf Durchsetzung der Ausstattungspflicht zu sehen sein.

21 § 191 Abs. 3 TKG-2026-RefE i. V. m. Art. 13 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309.

22 BMDS (Fn. 15), S. 113 (zu Art. 1 Nr. 91).

23 Unter außergewöhnlichen Umständen soll dieser Zeitraum mit entsprechender Begründung um maximal drei weitere Wochen verlängert werden können.

Telekommunikationszwecken genutzt werden können, diejenigen netzausbauplanungsrelevanten Informationen über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geographische Lage des Standorts und der Leitungswege dieser Einrichtungen zu erheben. Diese Informationen über Infrastruktur werden dann – in Fortschreibung des früheren „Infrastrukturatlas Planung“ (ISA Planung) – über die zentrale Informationsstelle des Bundes ausbauwilligen Telekommunikationsunternehmen zugänglich gemacht. Ergänzt wird dieser Datenbestand – in Fortschreibung des früheren „Infrastrukturatlas Mitnutzung“ (ISA Mitnutzung) – durch Informationen über passive Infrastruktur, die von den Versorgungsunternehmen insbesondere anlässlich entsprechender Informationsanfragen freiwillig der zentralen Informationsstelle nach § 136 Abs. 5 S. 2 TKG zur Verfügung gestellt werden.

Dieses System wird sich nun mit dem Geltungsbeginn von Art. 4 Abs. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309<sup>24</sup> grundlegend wandeln. Diese Vorschrift etabliert – u. a. bei Streichung der Möglichkeit einer freiwilligen Informationsbereitstellung nach § 136 Abs. 5 S. 2 TKG – eine aktive Datenlieferungs- und Aktualisierungspflicht für Betreiber von physischen Infrastrukturen und öffentlichen Infrastrukturinhabern. Dementsprechend soll gemäß § 79 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE der Datenbestand zu den Infrastrukturinformationen als Mindestinformationen künftig, wie von Art. 4 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 vorgegeben,

- Standort und Leitungswege physischer Infrastrukturen mit geographischer Kodierung,
- Art und gegenwärtige Nutzung der Infrastrukturen sowie
- einen Ansprechpartner

enthalten. Zusätzlich zu diesen Mindestinformationen sollen – in Wahrnehmung der durch Art. 4 Abs. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Befugnis – die Netzbetreiber und öffentlichen Infrastrukturinhaber verpflichtet werden, auch Informationen über die tatsächliche Verfügbarkeit von Leerrohren und Glasfaserleitungen bereitzustellen (§ 79 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE).<sup>25</sup> Damit soll für besonders praxisübliche Ausbaualternativen die Möglichkeit geschaffen werden, dass die ausbauenden Unternehmen gezielt Zugangsbedingungen erfragen und die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Ausbaumaßnahme prüfen können.<sup>26</sup> Durch § 79 Abs. 3 S. 2 TKG-2026-RefE sollen schließlich die Teile einer Infrastruktur, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt wurden und nachweislich besonders schutzbedürftig sind, von den verordnungsrechtlichen Informationsbereitstellungspflichten ausgenommen werden, was Art. 4 Abs. 6 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 erlaubt.

Der bisher in § 136 TKG enthaltene Auskunftsanspruch gegenüber Versorgungsunternehmen soll allerdings – nunmehr gegenüber Betreibern von physischen Infrastrukturen und öffentlichen Infrastrukturinhabern – dem Grunde nach beibehalten werden. Damit würde von der durch Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Möglichkeit der Normierung weitergehender Maßnahmen Gebrauch gemacht werden. Der Sache nach soll es in diesem Rahmen auch bei einem Auskunftsverweigerungsrecht für den Fall bleiben, dass in Bezug auf eine künftige Mitnutzung ein Ablehnungsgrund besteht, für den nun aber – zu Recht – direkt auf Art. 3 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 verwiesen werden soll (§ 136 Abs. 4 Nr. 4 TKG-2026-RefE). Neu und konsequenterweise soll ein Auskunftsverweigerungsrecht auch für den Fall geschaffen werden, dass für die physische Infrastruktur gemäß Art. 3 Abs. 10 der Verordnung eine Ausnahme von der Zugangsgewährungspflicht

besteht (§ 136 Abs. 4 Nr. 5 TKG-2026-RefE). Inwieweit der so umrissene Auskunftsanspruch in Zukunft noch Bedeutung erlangen wird, bleibt freilich offen. Denn die Verpflichteten<sup>27</sup> werden nach wie vor die Möglichkeit haben, die Auskunft über die Informationen durch einen Hinweis auf eine bereits erfolgte Veröffentlichung im (künftigen) Gigabit-Grundbuch zu ersetzen (§ 136 Abs. 5 TKG-2026-RefE).

## 2. Vor-Ort-Untersuchung physischer Infrastrukturen (§ 137 TKG-2026-RefE, Art. 4 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Mit Anpassungen an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 – insbesondere beim Kreis der Verpflichteten und durch Streichung des eigentlichen, nun unmittelbar im EU-Recht verorteten Anspruchs – soll auch die Regelung zur Vor-Ort-Untersuchung fortgeschrieben werden. Insoweit dürfte die Beibehaltung der Zumutbarkeitsfiktion in § 137 Abs. 2 S. 2 TKG (als § 137 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE) unionsrechtlich noch hinnehmbar sein, da diese Bestimmung das verordnungsrechtliche Tatbestandsmerkmal nicht abschließend definiert und als den Berechtigten begünstigende Regelung jedenfalls von Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 gedeckt wäre.

Problematisch erscheinen demgegenüber die weiteren Vorgaben: Die Ablehnungsgründe nach § 137 Abs. 2 Nr. 1 und 3 TKG-2026-RefE dürften mit Blick auf Art. 4 Abs. 5 S. 3, Abs. 7 lit. c der Verordnung in Konflikt mit dem Wiederholungsverbot geraten. Der auf die Möglichkeit einer späteren Versagung der Mitnutzung rekurrierende Ablehnungsgrund nach § 137 Abs. 2 Nr. 2 TKG-2026-RefE dürfte demgegenüber den unionsrechtlichen Anspruch auf Vor-Ort-Untersuchung einschränken, ohne als bloße Festlegung verwaltungstechnischer Aspekte von Art. 4 Abs. 5 S. 4 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 gedeckt zu sein. Letzteres dürfte auch für § 137 Abs. 3 TKG-2026-RefE gelten, der Regelungen zur Kostentragung enthält und damit ohne diesbezügliche Ermächtigung festlegt, was insoweit als verhältnismäßige, nicht-diskriminierende und transparente Bedingungen i. S. v. Art. 4 Abs. 5 S. 4 der Verordnung zu gelten hat.

## 3. Zugang zu bestehenden physischen Infrastrukturen (§§ 138, 141 TKG-2026-RefE, Art. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Auch die Regelung über die Mitnutzung von bzw. den Zugang zu physischer Infrastruktur soll künftig als insbesondere um den eigentlichen Anspruch (bisher in § 138 Abs. 2 TKG) entkernte Ergänzung der verordnungsrechtlichen Bestimmungen fortgeschrieben werden. Dabei sollen zunächst nach § 138 Abs. 1 TKG-2026-RefE die schon bislang geforderten Angaben in Bezug auf eine detaillierte Projektbeschreibung und das zu erschließende Gebiet auch künftig zusätzlich zu den in Art. 3 Abs. 1 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 vorgesehenen Angaben erforderlich bleiben. Dass es sich bei inhaltlichen Vorgaben für Zugangsanträge wirklich noch um verwaltungstechnische Aspekte handelt, zu denen die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 1 S. 4 der Verordnung

<sup>24</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 3 lit. d der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309.

<sup>25</sup> Auf diese zusätzlichen Informationen bezieht sich die modifiziert in § 79 Abs. 4 TKG-2026-RefE fortgeschriebene Bereitstellungsverpflichtung, die neben die verordnungsunmittelbare Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 treten soll.

<sup>26</sup> BMDS (Fn. 15), S. 73 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 79]).

<sup>27</sup> In § 136 Abs. 5 TKG-2026-RefE wird insoweit die Anpassung an den Verpflichtetenkreis nach § 136 Abs. 1 TKG-2026-RefE allerdings noch nicht nachvollzogen.

detaillierte Anforderungen festlegen dürfen, erscheint allerdings nicht ohne weiteres zwingend.

Beibehalten werden soll insbesondere auch die schon bislang nicht unproblematische Angebotspflicht nach § 138 Abs. 2 TKG.<sup>28</sup> Diese bildet der Sache nach einen in der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 so nicht vorgesehenen Zwischenschritt zwischen einem Antrag auf Zugang und dem Abschluss einer Zugangsvereinbarung als Grundlage der Zugangsgewährung. Als bloße Ergänzung der verordnungsrechtlichen Bestimmungen, die dazu dient, die Mitnutzung durch eine Strukturierung des Prozesses der Zugangsgewährung weiter zu fördern, dürfte hiergegen nach Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Verordnung zumindest unionsrechtlich allerdings nichts zu erinnern sein. Das dürfte auch für die vorgesehene Fortschreibung der Vorlagepflicht nach § 138 Abs. 4 TKG und der Möglichkeit zur Veröffentlichung von Standardangeboten nach § 138 Abs. 5 TKG gelten.

Die Gründe, aus denen ein Zugang zu physischen Infrastrukturen bei eigentlich gegebenem Anspruch verweigert werden darf, ergeben sich künftig unmittelbar aus Art. 3 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309. Darüber hinaus will der Referentenentwurf von der durch Art. 3 Abs. 6 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen, die bisher schon in § 141 Abs. 2 Nr. 6 TKG vorgesehene Regelung fortzuschreiben. Auf deren Grundlage können die verpflichteten Infrastrukturbetreiber den Zugang zu ihrer physischen Infrastruktur verweigern, wenn sie dem Zugangsnachfrager für das gleiche Abdeckungsgebiet eine tragfähige Alternative für den Zugang auf der Vorleistungsebene zu fairen und angemessenen Bedingungen anbieten. Dieser Verweigerungsgrund erlaubt im Gegensatz zu den anderen Gründen dem Zugangsnachfrager, Dienste aufgrund eines Zugangs zu fremder Infrastruktur anzubieten; es handelt sich somit nicht um einen destruktiven, sondern um einen konstruktiven Verweigerungsgrund.<sup>29</sup> Voraussetzung ist allerdings, anders als bei § 141 Abs. 2 Nr. 6 TKG, dass es in dem Abdeckungsgebiet kein anderes Glasfaseranschlussnetz gibt. Der bisher in § 141 Abs. 2 Nr. 7 TKG außerdem vorgesehene Verweigerungsgrund des Überbauschlusses soll künftig mangels unionsrechtlicher Grundlage demgegenüber entfallen. Ob er implizit durch das Erfordernis der Zumutbarkeit des Zugangsantrags (Art. 3 Abs. 1 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) der Sache nach beibehalten werden kann, erscheint eher zweifelhaft.

Zusätzlich zu den allgemeinen Verweigerungsgründen erlaubt Art. 3 Abs. 10 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 (nur) öffentlichen Infrastrukturbetreibern, „aus Gründen des architektonischen, historischen, religiösen oder ökologischen Wertes oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Verteidigung, Sicherheit und Gesundheit“ von der Zugangsgewährung abzusehen. § 141 Abs. 2 TKG-2026-RefE soll diese Verweigerungsmöglichkeit an die Voraussetzung knüpfen, dass eine entsprechende Zugangsbeschränkung zu der betreffenden physischen Infrastruktur mindestens sechs Monate vor einem entsprechenden Zugangsantrag in einer zentralen Informationsstelle veröffentlicht wurde. Art. 3 Abs. 10 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 sieht eine solche Einschränkung zwar nicht vor. Da es sich aber insgesamt um eine bloße Ermächtigung zugunsten öffentlicher Stellen („können“) handelt und deren Einschränkung zugunsten des Zugangsanspruchs ausbauwilliger Netzbetreiber wirkt, die sich hierdurch bei ihrer Netzplanung auf eine etwaige Zugangsverweigerung einstellen können,<sup>30</sup> dürfte diese Regelung unionsrechtskonform sein.

#### 4. Informationen über Bauarbeiten (§§ 82, 142 TKG-2026-RefE, Art. 6 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Um Informationen über geplante Bauarbeiten zu erhalten, mussten sich Telekommunikationsunternehmen bislang zunächst an die einzelnen Versorgungsunternehmen wenden (§ 142 Abs. 1 S. 1 TKG). Diese mussten dann – wenn die Voraussetzungen eines entsprechenden Informationsanspruchs vorlagen – die begehrten Informationen bereitstellen, die sie parallel zur Auskunftserteilung auch der zentralen Informationsstelle des Bundes zu übermitteln hatten (§ 142 Abs. 6 S. 1 TKG). Über diese standen die Informationen dann auch anderen Interessenten zur Verfügung (§ 142 Abs. 6 S. 2 TKG).

Auch dieses System, das zu einem nur sehr lückenhaften Datenbestand in Bezug auf geplante Bauarbeiten führte, wird sich durch die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 von Grund auf ändern. Deren Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 sieht auch insoweit eine aktive Datenlieferungs- und Aktualisierungspflicht für Betreiber von physischen Infrastrukturen und öffentlichen Infrastrukturbetreibern vor. § 82 Abs. 2 TKG-RefE soll dabei von der durch Art. 6 Abs. 2 UAbs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Möglichkeit der Normierung von Ausnahmen Gebrauch machen. Danach sollen geplante Bauarbeiten von der Verpflichtung zur Bereitstellung von Mindestinformationen ausgenommen werden, soweit

1. ihre anfänglich geplante Dauer acht Wochen nicht überschreitet,
2. sie nicht ganz oder teilweise öffentlich finanziert sind,
3. eine Gefahr aufgrund einer Verschlechterung der Bausubstanz von Bauwerken und zugehörigen Anlagen besteht,
4. nachweislich besonders schutzbedürftige und funktionsrelevante Teile einer kritischen Anlage oder
5. die nationale Sicherheit betroffen ist.

Die Ausnahme für „kurze“ Bauarbeiten wird sich dabei der schon nach geltendem Recht gewichtigen Kritik<sup>31</sup> einer zu großzügig bemessenen „Bagatellgrenze“<sup>32</sup> ausgesetzt sehen. Unionsrechtlich zweifelhaft erscheint darüber hinaus die Ausnahme für rein eigenwirtschaftliche Bauarbeiten. Das von der Entwurfsbegründung betonte Fehlen einer Koordinierungspflicht bei solchen Bauarbeiten<sup>33</sup> spiegelt sich nicht in den verordnungsrechtlich zugelassenen Ausnahmen von der Pflicht zur Informationsbereitstellung wider. Gerade bei Bauarbeiten, die ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durchgeführt werden, kann überdies das die Bauarbeiten durchführende Versorgungsunternehmen einen starken wirtschaftlichen Anreiz haben, die Kosten durch eine freiwillige Koordinierung zu senken. Das dürfte die unionsrechtliche Erstreckung der Transparenz auf solche Bauarbeiten rechtfertigen.

Wie schon bei der Bereitstellung von Informationen über physische Infrastruktur nach § 136 TKG (siehe dazu oben, unter 1.) soll auch hinsichtlich der Informationen über Bauarbeiten der bisherige unmittelbare Auskunftsanspruch

28 Dabei soll die diesbezügliche Fristvorgabe von zwei Monaten auf einen Monat verkürzt werden, da innerhalb dieser Frist nach Art. 3 Abs. 7 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 auch etwaige Zugangsverweigerungsgründe mitzuteilen sind, siehe BMDS (Fn. 15), S. 92 (zu Art. 1 Nr. 46).

29 Neumann (Fn. 8), S. 139.

30 BMDS (Fn. 15), S. 93 (zu Art. 1 Nr. 50).

31 Siehe etwa Stelter, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. A., 2018, § 77h Rn. 25.

32 BMDS (Fn. 15), S. 77 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 82]).

33 BMDS (Fn. 15), S. 77 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 82]).

gegenüber den Versorgungsunternehmen – nunmehr gerichtet gegen Betreiber von physischen Infrastrukturen und öffentliche Infrastrukturinhaber – beibehalten werden (§ 141 TKG-2026-RefE). Anders als in § 136 Abs. 5 TKG-2026-RefE fehlt es in § 141 TKG-2026-RefE jedoch an einer Regelung, die es erlaubt, die Auskunft durch den Hinweis auf eine bereits erfolgte Veröffentlichung im Gigabit-Grundbuch zu ersetzen. Das erscheint systemwidrig und nachbesserungsbedürftig. Darüber hinaus ist hier ebenfalls die Möglichkeit vorgesehen, die Auskunft unter Hinweis darauf zu verweigern, dass eine spätere Koordinierung der Bauarbeiten verweigert werden dürfte (§ 141 Abs. 4 Nr. 5 TKG-2026-RefE). Das ist auch hier aus den bereits genannten Gründen zweifelhaft, unionsrechtlich aber wohl nicht ganz so kritisch, da der bilaterale Auskunftsanspruch eine zusätzliche, von der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 nicht geforderte Maßnahme des deutschen Gesetzgebers wäre.

##### 5. Koordinierung von Bauarbeiten (§ 143 TKG-2026-RefE, Art. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Der eigentliche Anspruch auf Koordinierung von Bauarbeiten (zum Zweck der kostensparenden Mitverlegung von Infrastruktur für ein Hochgeschwindigkeitsnetz) ergibt sich nunmehr unmittelbar aus Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309. Er soll daher konsequenterweise in § 143 TKG-2026-RefE gestrichen werden. Dennoch soll die Vorschrift – wie § 138 TKG-2026-RefE in Bezug auf den Zugang zu physischer Infrastruktur – mit deutlich reduziertem Inhalt als Ergänzung der unionsrechtlichen Vorgaben beibehalten werden. Dabei sieht § 143 Abs. 1 TKG-2026-RefE vor, dass Koordinierungsanträge Angaben zu Art und Umfang der zu koordinierenden Bauarbeiten und zu den zu errichtenden Netzkomponenten enthalten müssen. Wie bei § 138 Abs. 1 TKG-2026-RefE (siehe oben, unter 3.) ist durchaus zweifelhaft, ob solche Anforderungen an den Inhalt eines Koordinierungsantrags noch unter die mitgliedstaatliche Befugnis fallen, die verwaltungstechnischen Aspekte des Antrags festzulegen (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309). Allerdings werden diesbezügliche Angaben jedenfalls oftmals der Sache nach erforderlich sein, damit die Voraussetzungen eines Koordinierungsanspruchs insbesondere nach Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 lit. a und b der Verordnung überprüft werden können.

Mit § 143 Abs. 2 TKG-2026-RefE will der Referentenwurf von der unionsrechtlich durch Art. 5 Abs. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen, dass Koordinierungsanträge auch dann als unzumutbar abgelehnt werden dürfen, wenn die geplanten Bauarbeiten zum Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen dienen, die in ländlichen oder abgelegenen Gebieten gelegen sind, zumindest unter der Kontrolle öffentlicher Stellen stehen und ausschließlich auf Vorleistungsebene betrieben werden („wholesale-only“). Das könnte insbesondere für entsprechende Netzausbauprojekte von Stadtwerken im ländlichen Raum Bedeutung erlangen.

Darüber hinaus sollen mit § 143 Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE in Anwendung der Ausgestaltungsbefugnis nach Art. 5 Abs. 5 UAbs. 1 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 Bauarbeiten, deren anfänglich geplante Dauer acht Wochen nicht überschreitet, weiterhin (vgl. § 143 Abs. 3 Nr. 3 TKG) als Bauarbeiten von begrenzter Tragweite von der Koordinierungspflicht ausgenommen werden.<sup>34</sup> Mit einer weiteren Ausnahmemöglichkeit in § 143 Abs. 3 S. 2 TKG-2026-RefE sollen in Fortschreibung von § 143 Abs. 4 Nr. 1 und 2 TKG kritische Anlagen geschützt werden. Dabei ist nicht ohne weiteres evident, dass die zweite Alternative dieser

Ausnahmemöglichkeit noch von der verordnungsrechtlichen Ausgestaltungsbefugnis gedeckt ist, da sie sich generell auf dem Infrastrukturinhaber auferlegte Schutzpflichten und nicht spezifisch auf kritische Infrastrukturen bezieht. Die in ihm vertypete Unverhältnismäßigkeit wird aber jedenfalls in aller Regel dazu führen, dass der betreffende Antrag nicht mehr „zumutbar“ i. S. v. Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 ist. Weitere Ausnahmen wegen begrenzter Tragweite der Bauarbeiten oder ihrer Verbindung zu nationalen kritischen Anlagen soll schließlich (weiterhin) das BMDS mit Zustimmung des Bundesrates<sup>35</sup> im Wege der Rechtsverordnung festlegen dürfen (§ 151 Abs. 3 TKG-2026-RefE).

Entfallen soll angesichts der nunmehrigen Aufgabenzuweisung an das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) (Art. 5 Abs. 6 lit. a der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) die bisher vorgesehene Befugnis der Bundesnetzagentur zur Veröffentlichung von Grundsätzen zur Kostenumlegung (§ 143 Abs. 6 TKG). Demgegenüber soll die Verpflichtung, abgeschlossene Koordinierungsvereinbarungen binnen zwei Monaten der Bundesnetzagentur zur Kenntnis zu geben, fortgeschrieben werden (§ 143 Abs. 5 bzw. § 143 Abs. 4 TKG-2026-RefE). Das ist als Maßnahme bloß ergänzenden, einen effizienten Netzausbau weiter fördernden Charakters zulässig (Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309).

##### 6. Ausnahme von wegerechtlichen Genehmigungserfordernissen (§ 127 Abs. 4 TKG-2026-RefE, Art. 9 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Art. 9 Abs. 2 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Arten von Bauarbeiten ausweisen, für die nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung grundsätzlich keine wegerechtliche Genehmigung erforderlich ist. Von dieser Ausgestaltungsbefugnis soll mit § 127 Abs. 4 TKG-2026-RefE Gebrauch gemacht werden.

Dabei sieht § 127 Abs. 4 S. 1 TKG-2026-RefE eine solche Freistellungsregelung bereits auf Gesetzesebene für die in Art. 9 Abs. 1 lit. c der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 genannten Fälle kleinerer Bauarbeiten mit begrenztem Umfang zum Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen vor. Das soll künftig für zwei Fallgruppen baulicher Maßnahmen gelten: Keiner wegerechtlichen Genehmigung sollen bauliche Maßnahmen zum einen bedürfen, wenn sie dem Anschluss von Gebäuden (Hausstich) dienen und eine Länge von zehn Metern auf öffentlichem Grund nicht überschreiten. Zum anderen soll die Genehmigungsfreiheit auch gelten, wenn eine bauliche Maßnahme auf Gehwegen, Trenn-, Seiten-, Rand- oder Sicherheitsstreifen erfolgt und dabei nicht mehr als 100 Meter Grabenlänge und nicht mehr als 80 Quadratmeter Fläche umfasst. Warum das Interesse von Fußgängern an einer Nutzung öffentlicher Wege hier von vornherein geringer gewichtet wird als das Interesse anderer Verkehrsteilnehmer, erschließt sich nicht ohne weiteres.

Neben diese gesetzlichen Ausnahmen von den wegerechtlichen Genehmigungserfordernissen sollen örtliche Ausnahmen treten, die von den jeweiligen Wegebausträgern durch Verwaltungsvorschrift definiert werden können (§ 127 Abs. 4 S. 2 TKG-2026-RefE). Damit würde die schon bisher vorgesehene Möglichkeit der Einräumung von Ausnahmen durch Verwaltungsvorschrift (§ 127 Abs. 4 S. 1 TKG) fortgeschrieben. Solche örtlichen Ausnahmen können dann neben kleinere Bauarbeiten mit begrenztem Umfang auch in ihrem Umfang begrenzte

<sup>34</sup> Zur Kritik hieran siehe oben, unter 4., in und bei Fn. 31.

<sup>35</sup> Bei kritischen Anlagen bedarf es überdies des Einverständnisses des Bundesministeriums des Inneren.

Reparatur- und Wartungsarbeiten sowie begrenzte technische Aktualisierungen bei bestehenden Arbeiten oder Installationen mit begrenzter Wirkung (Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) umfassen.

Generell genehmigungs- bzw. zustimmungsbedürftig sollen im Wege der Rückausnahme schließlich Bauarbeiten sein, soweit Ingenieurbauwerke, die Straßenausstattung<sup>36</sup> oder ähnliche Objekte betroffen sind (§ 127 Abs. 4 S. 6 TKG-2026-RefE).

Gemäß Art. 9 Abs. 4 UAbs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 können die Mitgliedstaaten außerdem von den Netzbetreibern verlangen, dass sie den zuständigen Behörden vor Beginn der genehmigungsfreien Arbeiten ihre Absicht mitteilen, mit den Bauarbeiten zu beginnen. Von dieser Befugnis soll in § 127 Abs. 4 S. 3 TKG-2026-RefE mit der verfahrenstechnischen Maßgabe Gebrauch gemacht werden, dass die Anzeige mindestens einen Monat vor (geplantem) Beginn der Bauarbeiten erfolgen muss. Unionsrechtlich zweifelhaft erscheint allerdings die weitere Vorgabe in § 127 Abs. 4 S. 4 TKG-2026-RefE, der zufolge die Anzeige neben den Informationen nach Art. 9 Abs. 4 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 Angaben zur Mindestüberdeckung und zum Legeverfahren enthalten soll. Denn Art. 9 Abs. 4 UAbs. 2 S. 1 der Verordnung dürfte hinsichtlich des Umfangs der anzeigerlevanten Informationen abschließenden Charakter haben („umfasst nicht mehr als“). Dem verordnungsrechtlichen Erforderlichkeitsmaßstab entsprechen bloße Erwägungen der Zweckmäßigkeit<sup>37</sup> nicht.

In den Fällen der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen nach § 127 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 TKG-2026-RefE soll der Wegebaulastträger die Anzeige überdies zum Anlass nehmen können, den anzeigenden Netzbetreiber innerhalb eines Monats nach Anzeige aufzufordern, einen Antrag auf Erteilung einer Zustimmung zu stellen, wenn ein räumlicher Zusammenhang zwischen mehreren solcher baulichen Maßnahmen besteht. Diese Regelung konterkariert die Genehmigungsfreiheit, da die Betreiber in diesen Fällen mit einer entsprechenden Aufforderung bis unmittelbar vor geplantem Baubeginn rechnen müssen und sich dann noch das reguläre Zustimmungsverfahren anschließt, ohne dass die bereits verstrichene Monatsfrist dabei (zumindest ausdrücklich) Berücksichtigung fände.<sup>38</sup>

### 7. Anspruch auf Anschluss von Gebäuden zur Mitversorgung (§ 134 Abs. 1a TKG-2026-RefE, Art. 11 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

§ 134 Abs. 1 S. 2 TKG ordnet bislang an, dass der Anspruch von Netzbetreibern auf Anschluss der auf einem Grundstück befindlichen Gebäude an Hochgeschwindigkeitsnetze, der sog. „Hausstich“, entsprechend gilt, wenn Gebäude mitversorgt werden, die sich nicht auf dem Grundstück des duldungsverpflichteten Eigentümers befinden. Da der Duldungsanspruch in Bezug auf den Hausanschluss mit Blick auf Art. 11 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 gestrichen werden soll, ist konsequenterweise vorgesehen, auch diese Erweiterung seines Anwendungsbereichs zu streichen. Als Ersatz soll in § 134 Abs. 1a TKG-2026-RefE geregelt werden, dass Art. 11 Abs. 1 der Verordnung auch für Zugangspunkte gilt, über die ein Gebäude mitversorgt wird, das sich nicht auf dem Grundstück des Eigentümers befindet, auf dem der Zugangspunkt liegt.

Ob Art. 11 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 diese Fälle erfasst, ist nicht ganz eindeutig. Sollte das der Fall sein – was der Wortlaut ohne weiteres zulassen würde –, käme § 134 Abs. 1a TKG-2026-RefE lediglich klarstellende Wirkung zu (und stünde ggf. ein Verstoß gegen das Wiederholungsverbot im Raum). Sollte Art. 11 Abs. 1 der

Verordnung demgegenüber nur solche Zugangspunkte erfassen, die zur Versorgung der auf demselben Grundstück vorhandenen Gebäude dienen, wäre die vorgesehene Regelung wohl als eigenständige Anspruchsgrundlage zu lesen, da der nationale Gesetzgeber nicht über den Anwendungsbereich einer unionsrechtlichen Vorschrift disponieren kann und die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 auch keine diesbezügliche Ausgestaltungsbefugnis enthält.

### 8. Ausstattungspflicht (§ 145 TKG-2026-RefE, Art. 10 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309)

Die nunmehr unmittelbar verordnungsrechtlich begründete Pflicht zur Ausstattung neuer oder umfangreich renovierter Gebäude mit Glasfaserinfrastruktur und (im Falle von Mehrfamilienhäusern) einem Zugangspunkt (Art. 10 Abs. 1 und 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) soll auf die Fälle ausgedehnt werden, in denen es für die umfangreiche Renovierung keiner Baugenehmigung bedarf (§ 145 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE). Das erscheint gleichermaßen sinnvoll wie als zusätzliche Maßnahme der Netzausbauförderung (Art. 1 Abs. 3 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309) unionsrechtskonform. In der Praxis wird die Einhaltung dieser Pflicht mangels Genehmigungserfordernis aber wohl eher schwer zu überwachen sein.

In Wahrnehmung der durch Art. 10 Abs. 7 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 eröffneten Ausgestaltungsbefugnis sollen Einfamilienhäuser, Ferienhäuser, Militärgebäude und Gebäude, die für Zwecke der nationalen Sicherheit genutzt werden, generell, Baudenkmäler nur von der spezifischen Ausstattungspflicht im Falle größerer Renovierungen (Art. 10 Abs. 3 der Verordnung) ausgenommen werden (§ 145 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE). Das wird hinsichtlich der allgemeinen Ausnahme weitgehend überzeugend mit der fehlenden Notwendigkeit (aufgrund der Nutzung durch nur eine Partei bzw. im Urlaub sowie ohnehin erfolgender Ausstattung) begründet, hinsichtlich der beschränkten Ausnahme für Baudenkmäler nicht ganz so zwingend<sup>39</sup> mit der Unverhältnismäßigkeit der sonst nur wegen der Ausstattungspflicht erforderlichen denkmalschutzrechtlichen Genehmigung.<sup>40</sup> Weitere Ausnahmen soll das BMDS im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium und mit Zustimmung des Bundesrates (weiterhin) im Wege der Rechtsverordnung festlegen können (§ 151 Abs. 4 TKG-2025-RefE).

In absichtlich überschießender Umsetzung von Art. 10 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 sollen § 145 Abs. 2 bis 4 TKG-2026-RefE konkrete Anforderungen an die Erfüllung der Ausstattungspflicht in der Anwendungspraxis als verbindlichen Mindeststandard (§ 145 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 TKG-2026-RefE) festlegen.<sup>41</sup>

Besonders bedeutsam ist dabei die in § 145 Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE vorgesehene Verpflichtung, vier Fasern vom Hausübergabepunkt bis zum physischen Abschluss der gebäudeinternen Glasfaserverkabelung zu verlegen, sofern dies nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist (§ 145 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 TKG-2026-RefE). Ein solches „Vierfasersmodell“ für die gebäudeinterne Verkabelung ist unter dem

36 Hierunter sind der Begründung zufolge Einrichtungen an der Straße zur Verkehrsregelung zu verstehen, siehe BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. b).

37 BMDS (Fn. 15), S. 86 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. b).

38 Zur entsprechenden Regelung in § 127 Abs. 4 S. 1 TKG eine Anrechnung fordernd daher *Embacher/Lange*, in: *Säcker/Körper* (Fn. 17), § 127 TKG Rn. 35.

39 Die in der Begründung belastete Differenzierung danach, ob ohnehin eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung erforderlich ist, gibt der Wortlaut der vorgesehenen Bestimmung nicht her.

40 BMDS (Fn. 15), S. 94 f. (zu Art. 1 Nr. 54).

41 Vgl. BMDS (Fn. 15), S. 95 (zu Art. 1 Nr. 54).

Gesichtspunkt der Sicherung eines möglichst infrastrukturbaasierten Wettbewerbs uneingeschränkt zu begrüßen.<sup>42</sup> Es ist zwar grundsätzlich mit höheren Verlegekosten verbunden.<sup>43</sup> Dem wirkt die im Entwurf vorgesehene Regelung indes entgegen, indem sie ausreichen lässt, dass eine Faser durchgehend verbunden, also konfektioniert ist.<sup>44</sup> Das wird zwar mit höheren Kosten für den Netzbetreiber erkauft, der das Gebäude zweierschließt.<sup>45</sup> Dafür verfügt er dann aber über eine eigene Glasfaseranbindung zum Endkunden (jedenfalls auf Infrastrukturebene) und kann von einem höheren Wertschöpfungsanteil profitieren.

Die Bundesnetzagentur kann – ggf. auch abweichend von den ansonsten zu beachtenden anerkannten Regeln der Technik (§ 145 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE)<sup>46</sup> – weitere verbindliche Vorgaben für gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen erlassen (§ 145 Abs. 3 TKG-2026-RefE i. V. m. Art. 10 Abs. 4 S. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309).

Außerdem ist vorgesehen, dass eine Dokumentation der Verkabelung zu erstellen und sowohl vom Gebäudeeigentümer als auch vom Betreiber der gebäudeinternen Netzinfrastruktur aufzubewahren ist (§ 145 Abs. 2 S. 3 und 5 TKG-2026-RefE). Damit soll sichergestellt werden, dass über die Betriebszeit des Netzes hinweg Arbeiten an der Netzinfrastruktur effizient durchgeführt werden können.<sup>47</sup>

Darüber hinaus soll das Unternehmen, dass die gebäudeinterne Glasfaserinfrastruktur errichtet hat, dem Gebäudeeigentümer schriftlich bestätigen müssen, dass die bauliche Ausführung den gesetzlichen Anforderungen<sup>48</sup> entspricht (§ 145 Abs. 4 S. 1 TKG-2026-RefE). Beide sollen den Nachweis mindestens zehn Jahre aufbewahren müssen (§ 145 Abs. 4 S. 2 TKG-2026-RefE). Ob diese Bestätigungspflicht wirklich sinnvoll ist, erscheint zweifelhaft, da die Frage, ob den Anforderungen tatsächlich genügt wurde, durch die bloße Behauptung des den Ausbau durchführenden Unternehmens nicht beantwortet wird. Insbesondere erscheint auch alles andere als sicher, dass mit einem solchen Selbstbescheinigungsverfahren den Anforderungen des eigentlich hiermit umzusetzenden Art. 10 Abs. 5 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309<sup>49</sup> genügt wird, der beispielhaft eine zumindest stichprobenhafte Vor-Ort-Überprüfung als geeignetes Nachweisverfahren nennt.

### III. Weitere Änderungen des Netzausbaurechts

In Fortführung des gescheiterten Gesetzgebungsvorhabens zum TK-NABEG soll das Netzausbaurecht des TKG aber auch jenseits der Anpassungen im Zusammenhang mit der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 geändert werden. Ziel ist dabei vor allem eine weitere Beschleunigung des Netzausbaus, insbesondere durch verfahrenstechnische Vereinfachungen und Optimierungen.<sup>50</sup>

#### 1. Gigabit-Grundbuch

Das von der zentralen Informationsstelle des Bundes betriebene Datenportal, über das als einheitliche Datendrehscheibe die netzausbaurechtlichen Informationen bereitgestellt werden, soll nun auch auf Gesetzesebene als „Gigabit-Grundbuch“ bezeichnet werden. In der Praxis wird die Bezeichnung schon seit einigen Jahren genutzt.<sup>51</sup> Dabei soll nunmehr auch in der zentralen Vorschrift des § 78 TKG ausdrücklich klargestellt werden, dass eine etwaige Ausweisung von Gebieten mit Ausbaufizit nach § 84 TKG ebenfalls Bestandteil des Grundbuchinhalts ist (§ 78 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 TKG-2026-RefE).<sup>52</sup> Zahlreiche Einzelheiten der Übermittlung von Informationen an die zentrale Informationsstelle des Bundes und der Bereitstellung der Informationen durch diese Stelle sollen einer

Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten bleiben, für deren Ausgestaltung § 86 TKG-2026-RefE deutlich konkretere Vorgaben vorsieht als die bisherige Regelung in § 86 TKG.<sup>53</sup>

Bei der Ausgestaltung des Datenportals soll der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie der Schutz sensibler Informationen deutlich stärker als bisher in den Fokus genommen werden: In § 78 Abs. 4 S. 1 TKG-2026-RefE soll die zentrale Informationsstelle des Bundes hierfür generell auf den Schutz personenbezogener Daten, die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie die Berücksichtigung der Sensitivität der Daten verpflichtet werden. Auf diese Weise sollen die bislang nur zersplittert geregelten Vertraulichkeitsvorgaben<sup>54</sup> an zentraler Stelle mit Wirkung für den gesamten Datenbestand geregelt werden.<sup>55</sup> § 78 Abs. 5 TKG-2026-RefE sieht als institutionelle Absicherung dieser Verpflichtung vor, dass die Informationsstelle ein Datenschutz- und Datensicherheitskonzept für das Gigabit-Grundbuch zu erstellen hat. Jedenfalls hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten sind diese Vorgaben mit Blick auf die ohnehin bestehenden datenschutzrechtlichen Vorgaben letztlich nur deklaratorischer Natur.<sup>56</sup> Auch die Ermächtigung zum Erlass einer die gesetzlichen Bestimmungen zum Gigabit-Grundbuch konkretisierenden Rechtsverordnung betont in § 86 S. 2 TKG-2026-RefE ausdrücklich die Bedeutung insbesondere der Sensitivität der erfassten Informationen, der vertraulichen Behandlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des Schutzes personenbezogener Daten (aber auch des zu erwartenden Verwaltungsaufwands als potentiell gegenläufigen Aspekt).

Auch die Vorgabe, dass die Bereitstellung der Informationen in elektronischer Form, unter verhältnismäßigen, diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen und innerhalb der kartellrechtlichen Grenzen erfolgen muss, soll nun an zentraler Stelle für den gesamten Datenbestand einheitlich verankert werden (§ 78 Abs. 4 S. 2 TKG-2026-RefE). Außerdem soll in § 203 Abs. 4 TKG-2026-RefE im Stile eines Aufangtatbestands eine weitreichende Auskunftsbefugnis der zentralen Informationsstelle geschaffen werden, die neben

42 Siehe allgemein auch *Sickmann/Neumann*, Gutachten „Bewertung der Verbraucherperspektive auf die Gesetzesinitiative zum Digital Networks Act“ v. 15.12.2025, S. 108 f.; kritisch zum Vierfasernmodell etwa *Briglaue*, N&R 2022, 78.

43 *Ilic/K.-H. Neumann/Plückebaum/Simeonova/Zoz*, Bericht „Szenarien einer nationalen Glasfaserausbaustrategie in der Schweiz“, 12/2009, S. 39.

44 BMDS (Fn. 15), S. 95 (zu Art. 1 Nr. 54).

45 Vgl. *Ilic/K.-H. Neumann/Plückebaum/Simeonova/Zoz* (Fn. 43), S. 39 f.

46 Zu diesen anerkannten Regeln zählt insbesondere die im Februar 2026 vom Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) veröffentlichte Leitlinie 0800-730 zu „Leitlinien und Qualifizierungsmuster Breitband Teil 730: Leitlinie zu Materialanforderungen für FTTH-Glasfaser-Netze“, die gerade im Hinblick auf die Normierungsaufgabe aus Art. 10 Abs. 4 S. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 erarbeitet wurde.

47 Vgl. BMDS (Fn. 15), S. 95 (zu Art. 1 Nr. 54).

48 Der Entwurf verweist hier noch auf die Anforderungen „der Absätze 3 und 4“. Gemeint sind offensichtlich die Abs. 2 und 3.

49 BMDS (Fn. 15), S. 96 (zu Art. 1 Nr. 54) (irrtümlich auf „Absatz 3“ bezogen).

50 Über die nachfolgend im Einzelnen dargestellten Änderungen hinaus sind auch kleinere Anpassungen in den Vorschriften über drahtlose Zugangspunkte mit geringer Reichweite nach §§ 152 ff. TKG vorgesehen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll.

51 Siehe dazu etwa BMDV (Fn. 3), S. 22.

52 Die Entwurfsbegründung spricht insoweit von einer „redaktionellen Korrektur“, siehe BMDS (Fn. 15), S. 72 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 78]).

53 In § 228 Abs. 1 Nr. 1 und 2 TKG-2026-RefE ist eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Flankierung der Rechtsverordnung vorgesehen.

54 Siehe etwa § 79 Abs. 5 S. 2, § 85 Abs. 1, § 136 Abs. 6 S. 2 TKG.

55 Einzelne Schutzvorgaben mit z. T. leicht abweichenden Schwerpunkten sollen jedoch auch weiterhin zusätzlich beibehalten werden, siehe etwa § 79 Abs. 3 TKG-2026-RefE.

56 BMDS (Fn. 15), S. 73 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 78]).

die unionsrechtlich und gesetzlich begründeten Informationspflichten<sup>57</sup> tritt.<sup>58</sup> Weitere Änderungen betreffen die einzelnen Informationskategorien, die über das Gigabit-Grundbuch bereitgestellt werden:<sup>59</sup>

*a) Informationen über Infrastruktur (§ 79 TKG)*

Der Datenbestand mit den Informationen über Infrastruktur fasste bislang den früheren ISA Planung, den früheren ISA Mitnutzung und Informationen über Trägerstrukturen für drahtlose Zugangspunkte mit geringer Reichweite zusammen. Während erstgenannter Datenbestand bisher von der zentralen Informationsstelle erhoben wird, beruhen die beiden anderen Datenbestände auf freiwilligen Datenlieferungen der Infrastrukturinhaber. Aufgrund des durch Art. 4 (Abs. 1) der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 bedingten Systemwechsels sollen nun alle bisherigen drei Säulen dieses Datenbestands durch eine Verweisung auf die unionsrechtliche Vorgabe ersetzt (§ 79 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE) und durch Informationen zur tatsächlichen Verfügbarkeit von Leerrohren und Glasfaserleitungen ergänzt (§ 79 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE) werden (siehe bereits oben, unter II. 1.). Darüber hinaus soll auch eine Übersicht über geförderte Infrastrukturen zum Bestandteil der Informationen über Infrastruktur gemacht (§ 79 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE) und durch eine entsprechende Bereitstellungsverpflichtung der Zuwendungsgeber unterfüttert (§ 79 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE) werden. Damit sollen im Rahmen einen offenen Netzzugangs („open access“) bestehende Zugangsmöglichkeiten nach § 155 TKG transparent gemacht werden.<sup>60</sup>

*b) Informationen über die Netzverfügbarkeit (§ 80 TKG)*

Auch die bislang als „Informationen über Breitbandausbau“ firmierende Vorschrift des § 80 TKG soll weiterentwickelt werden. Dabei soll bei Festnetzen nun eine mindestens adressgenaue Übersicht bereitgestellt werden (§ 80 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE), so dass die bisher schon adressgenau erhobenen Informationen auch veröffentlicht werden müssen<sup>61</sup> und es nicht bei Angaben zu Rasterzellen bleiben kann. Bei Mobilfunknetzen sollen insbesondere auch Informationen zu der örtlichen Verfügbarkeit außerhalb und innerhalb umschlossener Räume, insbesondere in Kraft- und Schienenfahrzeugen und entlang von Bundesfernstraßen, des nachgeordneten Straßennetzes sowie der Schienen- und Wasserwege einbezogen werden (§ 80 Abs. 1 S. 3 TKG-2026-RefE). Hierdurch werden der Sache nach auch die Informationen über die tatsächliche, standortbezogene Mobilfunknetzabdeckung ersetzt, deren Veröffentlichung bisher durch die Bundesnetzagentur nach § 103 Abs. 3 f. TKG erfolgt.<sup>62</sup> Diese Bestimmungen sollen nun dementsprechend gestrichen werden (wie auch die jeweils korrespondierende Berichtspflicht in § 103 Abs. 5 TKG<sup>63</sup> und Auskunftsbefugnis in § 203 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 TKG). Darüber hinaus sollen sich die Informationen über die Netzverfügbarkeit auch auf Informationen über die öffentliche Förderung des Netzausbaus<sup>64</sup> erstrecken (§ 80 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE).

Werden die zur Bereitstellung der Informationen über den Breitbandausbau erforderlichen Daten bislang durch Auskunftsverlangen nach § 203 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 TKG bei den Telekommunikationsunternehmen erhoben, soll künftig eine gesetzliche Datenlieferungspflicht in § 80 Abs. 3 TKG-2026-RefE geschaffen (und die Auskunftsbefugnis gestrichen) werden. Zur Informationsübermittlung sollen dabei die Betreiber und – in Bezug auf die förderungsspezifischen Informationen – auch die Zuwendungsgeber, also der Bund und die Länder (jeweils einschließlich beliehener Projektträger),<sup>65</sup> verpflichtet werden.

Das Informationswerkzeug, mit dem Endnutzer auf die Informationen über die Netzverfügbarkeit zugreifen können, der

sog. „Breitbandatlas“,<sup>66</sup> soll künftig nicht nur die Verfügbarkeit, sondern auch die Qualität von Netzanbindungen transparent machen (§ 80 Abs. 4 S. 2 TKG-2026-RefE). Der bisher bestehende Vorbehalt zugunsten einer Marktlösung (§ 80 Abs. 4 S. 2 TKG) soll entfallen.

*c) Informationen über (den) künftigen Netzausbau (§ 81 TKG)*

Die Vorgaben zur Netzausbauvorausschau sollen insgesamt neu strukturiert und auf diese Weise klarer und übersichtlicher gestaltet werden: Die bislang auf § 81 Abs. 1, 3, 5 TKG verteilten Informationen über den künftigen Netzausbau für den Bereich Mobilfunk sollen – ohne wesentliche inhaltliche Änderungen gegenüber dem Status quo<sup>67</sup> – in § 81 Abs. 1 TKG-2026-RefE zusammengefasst. Die Möglichkeit, auch für den Festnetzbereich (und sonstige Netze) bei entsprechendem Bedarf entsprechende Vorausschautdaten bereitzustellen, soll fortgeschrieben werden (§ 80 Abs. 4 TKG, künftig § 80 Abs. 3 TKG-2026-RefE). Und auch in Bezug auf die Netzvorschau soll das bisherige System der Datenerhebung durch die zentrale Informationsstelle des Bundes (§ 81 Abs. 2 i. V. m. § 203 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 TKG) durch eine gesetzliche Datenlieferungspflicht der jeweiligen Betreiber ersetzt werden (§ 81 Abs. 2 TKG-2026-RefE).

*d) Informationen über Bauarbeiten (§ 82 TKG)*

Der Datenbestand in Bezug auf Informationen über Bauarbeiten ergibt sich künftig aus Art. 6 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 (§ 82 Abs. 1 TKG-2026-RefE), wobei der Referentenentwurf in § 82 Abs. 2 recht großzügig (und z. T. unionsrechtlich zweifelhaft) von den verordnungsrechtlich eröffneten Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch macht (siehe bereits oben, unter II. 4.).

*e) Informationen über öffentliche Liegenschaften (§ 83 TKG)*

Der bisher Informationen über Liegenschaften, Grundstücke und Infrastrukturen im Eigentum des Bundes, der Länder und der Kommunen umfassende Datenbestand soll künftig einerseits auf Informationen über Grundstücke<sup>68</sup> beschränkt werden (hierzu und zum Folgenden § 83 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE).

57 Deren Verletzung soll jedenfalls z. T. in § 228 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 6b Nr. 1 TKG-2026-RefE als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können.

58 Zugleich soll die zentrale Informationsstelle des Bundes verpflichtet werden, der Bundesnetzagentur auf Verlangen Informationen aus dem Gigabit-Grundbuch zum Vollzug ihrer gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse zur Verfügung zu stellen.

59 Gestrichen werden soll demgegenüber die bisher in § 144 TKG vorgesehene Bereitstellung allgemeiner Informationen über Verfahrensbedingungen bei Bauarbeiten über die zentrale Informationsstelle des Bundes.

60 BMDS (Fn. 15), S. 73 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 79]).

61 BMDS (Fn. 15), S. 74 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 80]).

62 Vgl. auch BMDS (Fn. 15), S. 74 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 80]).

63 Die bisher den zuständigen Bundestagsausschüssen zu übermittelnden Informationen über den Zustand der Mobilfunkversorgung sollen künftig über den Beirat bei der Bundesnetzagentur abgefragt werden können, siehe BMDS (Fn. 15), S. 81 (zu Art. 1 Nr. 28 lit. b).

64 Das umfasst nach § 80 Abs. 2 TKG-2026-RefE insbesondere Informationen über die Inhalte, die Status und die Ergebnisse der Förderverfahren, einschließlich Informationen über Markterkundungsverfahren sowie über den Status der Realisierung und bei Festnetzen die adressgenaue Darstellung der Netzverfügbarkeit.

65 BMDS (Fn. 15), S. 75 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 80]).

66 Der Name wird weiterhin in der Begründung verwendet, obwohl § 80 TKG-2026-RefE nicht auf Informationen zum Breitbandausbau beschränkt ist, siehe zu beidem BMDS (Fn. 15), S. 74 f. (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 79]). Passender wäre daher wohl „Netzatlas“.

67 Entfallen soll die Anforderung nach § 81 Abs. 5. S. 1 TKG, die (bei isolierter Betrachtung) viel zu weit gefasst war, siehe auch BMDS (Fn. 15), S. 76 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 81]) („Wertungswiderspruch“).

68 Dabei soll nun bereits auf Gesetzesebene der Kreis der Informationen insbesondere durch „Angaben über die geografische Lage und Ausdehnung, das Flurstückskennzeichen sowie über den Eigentümer der öffentlichen Liegenschaft“ näher konkretisiert werden (§ 83 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE).

Informationen über mitnutzungstaugliche passive Infrastruktur – auch von öffentlichen Infrastrukturihabern – sind allerdings ohnehin bereits nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften bereitzustellen (§ 79 TKG-2026-RefE, Art. 4 Abs. 1 der Gigabit-Infrastrukturverordnung [EU] 2024/1309), so dass hier Dopplungen vermieden werden. Andererseits soll es künftig aber nicht mehr auf die Eignung zum Mobilfunknetzausbau ankommen. Der Datenbestand wird damit insbesondere auch – von den einsichtnahmeberechtigten Netzbetreibern und deren Auftragnehmern (§ 83 Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE) – zum Glasfaserausbau genutzt werden können, auch wenn der diesbezügliche Mehrwert angesichts des bestehenden Wegerechtssystems überschaubar bleiben dürfte. Darüber hinaus soll der Datenbestand zumindest auf Liegenschaften im Eigentum anderer öffentlicher Stellen als Gebietskörperschaften<sup>69</sup> erstreckt werden, sofern diese die Informationen freiwillig bereitstellen („können“).<sup>70</sup>

Geändert wird hier ebenfalls die Mechanik der Informationsbereitstellung: Die bisherige Verpflichtung der zentralen Informationsstelle des Bundes, die Informationen von den betreffenden öffentlichen Eigentümern zu verlangen, soll durch eine Datenlieferungsverpflichtung der Vermessungsverwaltungen der Länder<sup>71</sup> ersetzt werden (§ 83 Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE). Flankierend wird die zentrale Informationsstelle auch weiterhin (subsidiär<sup>72</sup>) die Befugnis haben, bei öffentlichen Liegenseigenthümern die Bereitstellung von entsprechenden Informationen anzufordern, die diese dann übermitteln müssen, soweit dies noch nicht (über die Vermessungsverwaltung) geschehen ist (§ 83 Abs. 2 S. 3 TKG-2026-RefE).

#### f) Informationen über Gebiete mit Ausbaufizit (§ 84 TKG)

Die Planungs- und Förderzwecken dienende Ausweisung von Informationen über solche Gebiete, in denen ausweislich der Datenbestände über die Netzverfügbarkeit (§ 80 TKG) und über den künftigen Netzausbau (§ 81 TKG) ein Ausbaufizit<sup>73</sup> vorliegt, soll ihren fakultativen Charakter verlieren (§ 84 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE). Das soll allerdings ausweislich der Entwurfsbegründung nur für den Mobilfunkausbau gelten, während es für sonstige öffentliche Telekommunikationsnetze, also insbesondere für den Festnetzbereich, durch den neuen § 84 Abs. 2 TKG-2026-RefE bei der bisherigen Rechtslage bleiben soll,<sup>74</sup> die Ausweisung also im Ermessen der Bundesnetzagentur bliebe. In Wortlaut und Systematik von § 84 Abs. 1 TKG-2026-RefE, der allgemein an §§ 80 und 81 TKG und damit auch an eine ggf. erfolgte Ausweitung auf den Festnetzbereich nach § 81 Abs. 3 TKG-2026-RefE anknüpft, spiegelt sich das nicht ohne weiteres wider.

#### g) Bereitstellung von Informationen an öffentliche Stellen (§ 85 TKG-2026-RefE)

Die bisher sowohl (in Abs. 1) auf die Veröffentlichung der Informationen über die Netzverfügbarkeit als auch (in Abs. 2) auf die Bereitstellung von Informationen aus dem gesamten Datenbestand der zentralen Informationsstelle des Bundes bezogene Regelung in § 85 TKG soll künftig nur noch den zweitgenannten Aspekt regeln. Die Verpflichtung, die Informationen über die Netzverfügbarkeit zu veröffentlichen, soll stattdessen systemgerecht unmittelbar in § 80 (Abs. 4 S. 1) TKG-2026-RefE verankert werden. Die Übermittlung an öffentliche Stellen selbst soll nun einerseits auch an deren Auftragnehmer erfolgen dürfen, andererseits aber ausdrücklich an die Voraussetzung der Erforderlichkeit für allgemeine Planungs- oder Förderzwecke oder für weitere durch Gesetz bestimmte Zwecke geknüpft werden (§ 85 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Übermittlung nur erfolgen darf, wenn die nachfragende Stelle die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit (positiv) nachgewiesen hat (§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TKG-2026-RefE). Damit dürfte eine gewisse

Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage einhergehen, auf deren Grundlage lediglich objektiv erforderlich ist, dass die anfragende Stelle den gleichen Grad der Vertraulichkeit und des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährleistet wie die zentrale Informationsstelle des Bundes (§ 85 Abs. 2 S. 1 TKG).

## 2. Änderungen der wegerechtlichen Vorschriften

Erhebliches Potential zur Beschleunigung des Netzausbaus verortet der Referentenentwurf auch im Bereich der wegerechtlichen Vorschriften.

Das betrifft in erster Linie Maßnahmen, mit denen Bürokratie und Verwaltungsaufwand bei der Einbindung der Träger der Wegebautlast verringert werden sollen, also vor allem der Gemeinden, Landkreise oder Bundesländer, deren (öffentliche) Verkehrswege von den Netzbetreibern für den Ausbau und Betrieb öffentlichen Zwecken dienender Telekommunikationslinien genutzt werden sollen. Grundsätzlich ist für die Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien die Zustimmung des Trägers der Wegebautlast erforderlich (§ 127 Abs. 1 TKG). Die Zustimmung ist bei unterirdischer Verlegung zu erteilen, wenn die Telekommunikationslinie den Widmungszweck des Verkehrswegs nicht dauernd beschränkt (§ 125 Abs. 1 S. 1 TKG) sowie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung und den anerkannten Regeln der Technik genügt (§ 126 TKG).<sup>75</sup> Bei oberirdischer Verlegung hat eine Abwägung nach Maßgabe von § 127 Abs. 6 TKG zu erfolgen.

In Konkretisierung von Art. 9 Abs. 2 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 soll bereits ein praktisch bedeutsamer Teil von Verlegungsmaßnahmen durch § 127 Abs. 4 TKG-2026-RefE „genehmigungsfrei“ gestellt werden (siehe dazu oben, unter II. 6.). Damit soll angesichts des systematischen Regelungszusammenhangs gerade das Zustimmungserfordernis nach § 127 Abs. 1 TKG entfallen. Aber auch darüber hinaus sollen netzausbauförderliche Änderungen erfolgen.

#### a) Stärkung der Zustimmungsfiktion (§ 127 Abs. 3 TKG-2026-RefE)

Die bisher für den Ablauf von drei Monaten vorgesehene Zustimmungsfiktion soll künftig bereits zwei Monate nach Eingang des vollständigen Antrags eintreten (§ 127 Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE). Dieser zeitliche Gewinn wird allerdings potentiell dadurch zumindest teilweise konterkariert, dass in schwierigen Fällen<sup>76</sup> die Frist künftig nicht wie bisher um einen, sondern um zwei Monate verlängert werden könnte (§ 127 Abs. 3 S. 4 TKG-2026-RefE). Obwohl die mögliche Gesamtfrist damit unverändert bleibt, verspricht die Regel-Ausnahme-Verschiebung aber doch zumindest einen gewissen

69 Das soll u. a. bundeseigene Gesellschaften umfassen, siehe BMDS (Fn. 15), S. 77 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 83]).

70 Vgl. BMDS (Fn. 15), S. 77 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 83]).

71 Diese sollen dafür auf vorhandene Informationen in behördlichen Registern, insbesondere des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) der Länder, zurückgreifen (§ 83 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE).

72 BMDS (Fn. 15), S. 78 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 83]).

73 Ein solches liegt vor, wenn weder ein Ausbau eines Netzes mit sehr hoher Kapazität erfolgt oder zumindest geplant ist noch eine bedeutende Modernisierung oder Erweiterung des Telekommunikationsnetzes mit dem Ziel höherer Abbruchgeschwindigkeiten geplant ist.

74 BMDS (Fn. 15), S. 78 (zu Art. 1 Nr. 25 [zu § 84]).

75 BVerwG, Buchholz 442.066 § 53 TKG Nr. 1 = Rn. 13 (juris) (Urt. v. 1.7.1999 – Az. 4 A 27.98); VG Magdeburg, Urt. v. 14.1.2019 – Az. 3 A 257/18, Rn. 40 (juris); siehe auch VG Köln, Gerichtsbescheid v. 9.12.2025 – Az. 1 K 586/25, Rn. 28 (NRWE).

76 Personalengpässe sollen dabei als solche keine Schwierigkeit der Angelegenheit begründen, siehe BMDS (Fn. 15), S. 97 (zu Art. 1 Nr. 59 lit. b).

Beschleunigungseffekt. Entsprechendes gilt für die Regelung zu den Genehmigungsfristen für Bauarbeiten in § 150 TKG-2026-RefE, in der die Anpassung der Fristenregelungen in § 127 Abs. 3 TKG-2026-RefE nachvollzogen werden soll.<sup>77</sup>

Darüber hinaus sieht § 127 Abs. 3 S. 2 TKG-2026-RefE erstmals eine gesetzliche Präzisierung an den Inhalt eines Antrags auf Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien vor. Das ist von Bedeutung, da die Zustimmungsfiktion grundsätzlich – d. h. bei rechtzeitiger Rüge einer etwaigen Unvollständigkeit<sup>78</sup> – erst läuft, wenn ein vollständiger Antrag vorliegt und es in der Praxis deshalb bisweilen Meinungsverschiedenheiten zur Vollständigkeit gab. Nunmehr soll geregelt werden, dass ein Antrag mindestens Angaben zu

1. dem Legeort,
2. der Mindestüberdeckung,
3. dem Legeverfahren sowie
4. dem voraussichtlichen Beginn und der voraussichtlichen Dauer der baulichen Maßnahme

enthalten muss. Dem Wortlaut zufolge handelt es sich allerdings nur um notwendige Mindestinformationen, so dass weiterhin streitig sein kann, ob ein Antrag darüber hinausgehende Informationen enthalten muss, um als vollständig zu gelten. Ein diesbezüglicher Entlastungseffekt kann damit nur z. T. erreicht werden.

Für eine gewisse Beschleunigung wird jedoch sorgen, dass der zuständige Wegebausträger dem Antragsteller eine etwaige Unvollständigkeit künftig innerhalb von zwei Wochen statt wie bislang eines Monats nach Antragseingang mitteilen muss (§ 127 Abs. 3 S. 3 TKG).<sup>79</sup> Der Rechtssicherheit dienen soll schließlich die ebenfalls neu vorgesehene Verpflichtung des Wegebausträger, nach Aufforderung durch den Antragsteller diesem nach Ablauf der Zustimmungsfrist spätestens innerhalb einer Woche den Eintritt der Fiktion mitzuteilen (§ 127 Abs. 3 S. 6 TKG-2026-RefE). Dabei ist allerdings unklar, ob sich das nur auf die Regelfrist von zwei Monaten bezieht, wie es der Wortlaut nahelegt, oder auch im Fall einer Fristverlängerung gilt, was Regelungssystematik sowie Sinn und Zweck – dem Antragsteller einen Nachweis für das Vorliegen einer Zustimmung nach § 127 Abs. 1 TKG zur Verfügung zu stellen<sup>80</sup> – entspräche.

#### b) Mindertiefe Verlegung (§ 127 Abs. 7 TKG-2026-RefE)

Bisher ist in § 127 Abs. 7 TKG vorgesehen, dass (jenseits von Bundesautobahnen und autobahnähnlich ausgebauten Bundesfernstraßen) Glasfaserleitungen und Leerrohrsysteme, die der Aufnahme von Glasfaserleitungen dienen, in geringerer als der nach den anerkannten Regeln der Technik vorgesehenen Verlegetiefe verlegt werden dürfen, wenn der Antragsteller die Kosten oder einen höheren Erhaltungsaufwand übernimmt, die durch eine mögliche wesentliche Beeinträchtigung des Schutzniveaus entstehen können. Diese Vorschrift soll nun dahingehend abgeändert werden, dass dem Wegebausträger eine Verlegung solcher Glasfaserleitungen oder Leerrohrsysteme mitzuteilen ist, wenn sie bezüglich der Mindestüberdeckung – also der Verlegetiefe – abweichend von den anerkannten Regeln der Technik erfolgt. Damit soll auf den Umstand reagiert werden, dass mit der DIN 18220 seit dem 28. Juli 2023<sup>81</sup> nunmehr anerkannte Regeln der Technik für Trenching-, Fräs- und Pflugverfahren bestehen.<sup>82</sup> Durch die vorgesehene Streichung von S. 2 würde die ausdrückliche Erlaubnis einer Verlegung in Abweichung von den anerkannten Regeln der Technik entgegen § 126 TKG fehlen. Von daher spiegelt sich die Annahme in der Entwurfsbegründung, eine Mindestüberdeckung abweichend von den anerkannten Regeln der Technik beispielsweise bei offener Grabenbauweise in geringerer als der Regeltiefe sei weiterhin zulässig,<sup>83</sup> nicht

ohne weiteres in der normativen Ausgestaltung wider. Lediglich aus § 127 Abs. 8 S. 2 TKG-2026-RefE ergibt sich implizit, dass eine solche mindertiefe Verlegung zulässig sein soll. Zur Vermeidung von Problemen in der Rechtsanwendung sollte hier im weiteren Gesetzgebungsverfahren daher ggf. noch etwas nachgeschärft werden.

#### c) Nebenbestimmungen (§ 127 Abs. 7 TKG-2026-RefE)

Ein häufiger Streitpunkt in der Praxis ist die Frage, mit welchen Nebenbestimmungen die Wegebausträger die Zustimmung zur Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien versehen können. § 127 Abs. 7 TKG-2026-RefE soll hier für diverse Klarstellungen sorgen.

Gestrichen werden sollen mangels eigenständiger Bedeutung die zu beachtenden Regeln der Technik, die Verkehrssicherungspflichten sowie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs als potentielle Regelungsgegenstände für Nebenbestimmungen. Die einschlägigen Regeln der Technik und die Verkehrssicherungspflichten (als Teil der Anforderungen an die öffentliche Sicherheit und Ordnung) seien bereits unmittelbar nach § 126 einzuhalten.<sup>84</sup> Das ist zwar richtig; im Rahmen einer Nebenbestimmung könnte aber gerade geklärt werden, welche anerkannten Regeln der Technik und welche Verkehrssicherungspflichten im konkreten Fall einschlägig sind.<sup>85</sup> Die vorgesehene Streichung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs wird demgegenüber überzeugend damit begründet, dass sämtliche hiervon betroffenen Aspekte im Verfahren zur straßenverkehrsrechtlichen Anordnung (nach § 45 Abs. 1 i. V. m. Abs. 6 StVO) abgedeckt würden.<sup>86</sup>

Während bisher nur die im Bereich des jeweiligen Wegebausträgers übliche Dokumentation der Lage der Telekommunikationslinie als potentieller Gegenstand von Nebenbestimmungen genannt wird, soll hier außerdem künftig deren „Übergabe“ aufgenommen und ihr Inhalt auf die „tatsächliche“ Lage der Telekommunikationslinie bezogen werden (§ 127 Abs. 8 S. 2 TKG-2026-RefE). Das soll bestehenden Unklarheiten in der Praxis entgegenwirken.<sup>87</sup>

Neu aufgenommen werden sollen auch eine Anzeige der Fertigstellung der baulichen Maßnahme sowie eine gemeinsame Übergabe nach Abschluss der Arbeiten als potentielle Gegenstände von Nebenbestimmungen. Hier war bislang umstritten, ob solche Maßnahmen, die zeitlich der Verlegung oder Änderung der Telekommunikationslinie nachgelagert sind, noch durch Nebenbestimmung angeordnet werden können.<sup>88</sup> Diesen Streit will der Referentenentwurf nun zugunsten eines rechtssicheren Abschlusses der baulichen Maßnahme, mit dem dann auch die Verkehrssicherungspflicht auf den Wegebausträger übergehe, beenden.<sup>89</sup>

Schließlich soll die Möglichkeit, die Zustimmung von der Leistung einer angemessenen Sicherheit abhängig zu machen, auf den Schutz vor einer Zahlungsunfähigkeit des Antragstellers beschränkt werden (§ 127 Abs. 8 S. 4 TKG-2026-RefE).

77 BMDS (Fn. 15), S. 97 (zu Art. 1 Nr. 59 lit. a und b).

78 Schütz, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. A., 2023, § 127 Rn. 23; tendenziell auch Embacher/Lange (Fn. 38), § 127 TKG Rn. 18.

79 BMDS (Fn. 15), S. 86 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. a cc)).

80 BMDS (Fn. 15), S. 86 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. a ee)).

81 Deutsches Institut für Normung (DIN), Hintergrundinformationen „DIN 18220: Nutzen & Vorteile“ v. 5.7.2023, S. 1.

82 BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. c).

83 BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

84 BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

85 Die Begründung verweist insoweit auf die Möglichkeit entsprechender Hinweise, siehe BMDS (Fn. 15), S. 87 f. (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

86 BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

87 BMDS (Fn. 15), S. 87 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

88 Siehe etwa OVG Münster, N&R 2023, 168, 170 f. (Urt. v. 11.5.2023 – Az. 20 A 3586/20).

89 BMDS (Fn. 15), S. 88 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. d).

**d) Vorbereitungsmaßnahmen***(§ 127 Abs. 9 TKG-2026-RefE)*

In einem neuen Abs. 9 soll eine gesetzliche Erlaubnis zur Durchführung von Untersuchungen geschaffen werden, mit denen die Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien vorbereitet wird. Solche Untersuchungen sollen ausdrücklich auch Eingriffe in den öffentlichen Weg – wie etwa Bohrkernentnahmen<sup>90</sup> – und das Anbringen vorübergehender Kennzeichnungen<sup>91</sup> umfassen (§ 127 Abs. 9 S. 1 TKG-2026-RefE), solange damit kein Eingriff in Ingenieurbauwerke verbunden ist (§ 127 Abs. 9 S. 4 TKG-2026-RefE). Dabei sollen die Vorgaben aus § 126 und § 129 TKG entsprechend gelten (§ 127 Abs. 9 S. 3 TKG-2026-RefE), muss also den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie den anerkannten Regeln der Technik entsprochen werden und auf Wegeunterhaltung und Widmungszweck Rücksicht genommen werden, was u. a. auch die sofortige Wiederinstandsetzung nach Abschluss der Maßnahme umfasst. Die Durchführung der Maßnahme soll dem Wegebausträger unter Benennung der konkreten Arbeiten zwei Wochen vor Durchführung schriftlich oder elektronisch mitzuteilen sein (§ 127 Abs. 9 S. 2 TKG-2026-RefE). Da der Begründung zufolge weitere öffentlich-rechtliche Genehmigungen notwendig bleiben,<sup>92</sup> dürfte der eigentliche Regelungsgehalt der Vorschrift in der (ggf. klarstellenden) Beschränkung des Anwendungsbereichs von § 127 Abs. 1 TKG liegen, so dass die erfassten Vorbereitungsmaßnahmen nicht dem dortigen Zustimmungsvorbehalt unterfallen.

**e) Anzeigeverfahren (§ 127a TKG-2026-RefE)**

Zusätzlich zu den für § 127 TKG-2026-RefE vorgesehenen Änderungen sollen durch einen neuen § 127a TKG-2026-RefE erhebliche Entlastungseffekte erzielt werden, indem das Zustimmungserfordernis in bestimmten Konstellationen durch eine bloße Anzeigepflicht ersetzt werden soll.<sup>93</sup> Voraussetzung für den Wechsel in das Anzeigeverfahren soll nach § 127a Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE sein, dass

1. die schriftliche oder elektronische Anzeige mit den Mindestangaben nach § 127 Abs. 3 S. 2 TKG-2026-RefE<sup>94</sup> (§ 127a Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE) mindestens einen Monat vor dem beabsichtigten Baubeginn beim zuständigen Wegebausträger eingegangen ist,
2. die geplante bauliche Maßnahme sechs Monate nicht überschreitet,
3. ein fachkundiges und zuverlässiges Unternehmen, das in der Anzeige benannt wird, die bauliche Maßnahme ausführt und
4. keine Ingenieurbauwerke, die Straßenausstattung oder ähnliche Objekte von der baulichen Maßnahme betroffen sind und keine Verlegung oberirdischer Leitungen<sup>95</sup> erfolgen soll.

Mit der Voraussetzung der Ausführung durch ein fachkundiges und zuverlässiges Unternehmen wird eine im Zustimmungsverfahren nach § 127 TKG unzulässige Nebenbestimmung<sup>96</sup> zur Voraussetzung der Erleichterung gemacht. Zum Nachweis dieser Anforderung soll die Vorlage von drei aktuellen<sup>97</sup> Bescheinigungen<sup>98</sup> über die fachkundige und zuverlässige Ausführung von baulichen Maßnahmen zur Verlegung öffentlicher Versorgungsnetze (nicht nur der Telekommunikation)<sup>99</sup> genügen, können aber auch andere Nachweise akzeptiert werden (§ 127a Abs. 3 TKG-2026-RefE).

Der Wegebausträger soll dem Anzeigenden innerhalb eines Monats nach Zugang der Anzeige deren Eingang bestätigen müssen (§ 127a Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE). Er kann die Bauausführung (nur) untersagen, wenn die genannten vier Voraussetzungen nicht vorliegen oder die Planung des

Anzeigenden offensichtliche und schwerwiegende Mängel aufweist (§ 127a Abs. 1 S. 3 f. TKG-2026-RefE). Die letztgenannte Versagungsalternative ist wenig bestimmt und könnte in der Rechtsanwendungspraxis zu Auseinandersetzungen zwischen den Netzbetreibern und den Wegebausträgern führen. Der Begründung zufolge soll sie u. a. einschlägig sein, wenn schwere Verkehrssicherungspflichtverletzungen oder Rechtsgutsverletzungen anderer (etwa durch Beschädigung anderer Versorgungsleitungen) drohen.<sup>100</sup>

Da es im Anzeigeverfahren keinen Verwaltungsakt gibt, der die bauliche Maßnahme freigibt, bestünde grundsätzlich keine Möglichkeit, diese Maßnahme durch die Vorgabe einzelner Nebenbestimmungen zu steuern. Hier sieht § 127a Abs. 5 TKG-2026-RefE vor, dass die Obersten Straßenbaubehörden der Länder bzw. das Bundesministerium für Verkehr im Wege der Allgemeinverfügung entsprechende Vorgaben machen können, die dann bei der Ausführung von Maßnahmen im Geltungsbereich des Anzeigeverfahrens zu beachten sind.

**3. Mitwirkung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Mobilfunkversorgung entlang von Schienenwegen (§ 106a TKG-2026-RefE)**

Eine weitere netzausbaurelevante Regelung soll – an systematisch eher unpassender Stelle im Gesetzesteil 6 über die „Frequenzordnung“ – mit § 106a TKG-2026-RefE geschaffen werden. Nach dieser Vorschrift soll die Bundesnetzagentur ermächtigt werden, gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen Maßnahmen anzuordnen, „um eine hochwertige, lückenlose und unterbrechungsfreie Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen entlang von Schienenwegen durch Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze zu ermöglichen“ (§ 106a Abs. 1 TKG-2026-RefE).

Dies soll vor allem durch die Mitwirkung in Bezug auf bestimmte Objekte erreicht werden. Bei diesen handelt es sich ausweislich § 106 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 TKG-2026-RefE um einen um Infrastrukturen und Liegenschaften, nämlich um vorhandene und geplante physische Infrastrukturen entlang der Schienenwege sowie über nutzbare Grundstücke und Infrastrukturen entlang der Schienenwege. Zum anderen zählen neben solchen physischen Mitwirkungsobjekten auch bestimmte infrastrukturelevante Tätigkeiten zu den (tätigkeitsbezogenen) Mitwirkungsobjekten, nämlich laufende oder geplante Ausbau-, Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen von Eisenbahninfrastrukturen. § 106a TKG-2026-RefE

90 BMDS (Fn. 15), S. 88 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. e).

91 Solche werden der Begründung zufolge mittels Farbe auf dem Weg angebracht, sind nicht dauerhaft und weisen keine Ähnlichkeit mit Fahrbahnmarkierungen auf, BMDS (Fn. 15), S. 88 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. e).

92 BMDS (Fn. 15), S. 88 (zu Art. 1 Nr. 39 lit. e).

93 So schon BMDS (Fn. 12), S. 7. Weitere ggf. erforderliche Genehmigungen sollen dadurch aber nicht ersetzt werden, siehe BMDS (Fn. 15), S. 88 (zu Art. 1 Nr. 40).

94 Siehe dazu oben, unter a).

95 Bei einer solchen bedarf es nach § 127 Abs. 6 TKG einer Güterabwägung, die im Anzeigeverfahren nicht möglich ist, BMDS (Fn. 15), S. 90 (zu Art. 1 Nr. 40).

96 Siehe OVG Münster, N&R 2023, 168, 170 (Urt. v. 11.5.2023 – Az. 20 A 3586/20).

97 Aktuell sollen Bescheinigungen mit Blick auf ihre Aussagekraft für die künftige Bauausführung dann sein, wenn sie nicht älter als fünf Jahre sind, BMDS (Fn. 15), S. 89 (zu Art. 1 Nr. 40).

98 Das BMDS hat angekündigt, ein unverbindliches Muster einer solchen Bescheinigung veröffentlichen zu wollen, BMDS (Fn. 15), S. 90 (zu Art. 1 Nr. 40).

99 Solche Bescheinigungen sollen die Wegebausträger den bauausführenden Unternehmen auf Verlangen innerhalb eines Monats nach Abschluss entsprechender baulicher Maßnahmen auszustellen haben, sofern es sich nicht um geringfügige Baumaßnahmen nach § 127 Abs. 4 TKG-2026-RefE handelt (§ 127a Abs. 4 TKG-2026-RefE).

100 BMDS (Fn. 15), S. 90 (zu Art. 1 Nr. 40).

folgt insoweit der Sache nach dem sowohl an physischen Infrastrukturen als auch an Bauarbeiten anknüpfenden Mitwirkungsansatz der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309.

Nach § 106 Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE sollen Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet werden können,

1. Informationen über Mitwirkungsobjekte bereitzustellen,
2. über die Mitnutzung eines Mitwirkungsobjekts zu verhandeln,
3. ein Angebot über die Mitnutzung eines Mitwirkungsobjekts abzugeben und
4. auf Antrag eines Betreibers öffentlicher Mobilfunknetze bauliche Maßnahmen vorzunehmen, welche die Errichtung von Telekommunikationslinien entlang von Schienenwegen unterstützen, sofern bestehende bauliche Anlagen nicht ausreichen, um das schienenwegebezogene Versorgungsziel zu erreichen.

Kommt innerhalb von vier Monaten nach Beginn angeordneter Verhandlungen<sup>101</sup> keine Vereinbarung zustande, soll die Bundesnetzagentur Eisenbahninfrastrukturunternehmen auch dazu verpflichten können, die Mitnutzung eines Mitwirkungsobjekts oder seine Bebauung durch Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze zu gestatten.

Anordnungen nach § 106a Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE sollen auch – faire und angemessene – Bedingungen der Mitwirkung einschließlich der Entgelte umfassen können (§ 106a Abs. 2 S. 3 f. TKG-2026-RefE). Die Einzelheiten der anzuordnenden Mitwirkungshandlungen sowie der Mitwirkungsbedingungen soll das BMDV oder nach entsprechender Übertragung die Bundesnetzagentur durch Rechtsverordnung ausgestalten können (§ 106a Abs. 4 TKG-2026-RefE). Vor Erlass einer Anordnung sollen die betroffenen Kreise zu hören sein (§ 106a Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE). An einem Verfahren, das auf eine Verpflichtung zur Mitnutzung oder auf Durchführung baulicher Maßnahmen gerichtet ist, soll die zuständige Eisenbahnaufsichtsbehörde zu beteiligen sein (§ 106a Abs. 3 S. 2 TKG-2026-RefE). Die Sicherheit des Eisenbahnbetriebs ist umfassend zu wahren (§ 106a Abs. 2 S. 5, Abs. 3 S. 3 f. TKG-2026-RefE).

§ 106a TKG-2026-RefE dürfte im weiteren Gesetzgebungsverfahren und in der praktischen Anwendung nicht unumstritten bleiben. Die Informations-, Verhandlungs- und Mitwirkungspflichten in Bezug auf physische Infrastrukturen und Bauarbeiten entlang der Schienenwege dürften sich in weiten Teilen mit den entsprechenden Bestimmungen der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 überschneiden. Denn diese Vorschriften erfassen auch Eisenbahninfrastrukturbetreiber als Netzbetreiber i. S. v. Art. 2 UAbs. 2 Nr. 1 lit. b ii) der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309. Soweit es hier zu Überschneidungen und/oder Dopplungen kommt, dürfte die Vorschrift erheblichen unionsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein.

Unionsrechtlich nicht unproblematisch dürfte es auch sein, soweit es sich bei den Mitwirkungsobjekten um Infrastrukturen entlang der Schienenwege in Form von Glasfaserleitungen handelt, die § 106a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 TKG-2026-RefE explizit beispielhaft nennt. Insbesondere dürften auf solche Leitungen bezogene Mitnutzungsverpflichtungen Zugangsverpflichtungen nach Art. 73 des Kommunikationskodex darstellen. Diese dürfen gemäß Art. 68 Abs. 3 UAbs. 1 des Kodex grundsätzlich nur marktmächtigen Unternehmen auferlegt werden, ohne dass vorliegend eine Ausnahme ersichtlich ist. Insbesondere erfasst der in Art. 68 Abs. 3 UAbs. 1 lit. b des Kommunikationskodex genannte Art. 44 des Kodex nur Betreiber im Sinne der Richtlinie, also Unternehmen, die ein

öffentliches elektronisches Kommunikationsnetz oder eine zugehörige Einrichtung bereitstellen oder zur Bereitstellung hiervon befugt sind (Art. 2 Nr. 29 des Kodex), nicht aber Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Aber auch die Mitnutzung baulicher Anlagen könnte mit Blick auf Art. 72 des Kommunikationskodex ähnlichen Bedenken unterliegen. Hier wird sich die Frage stellen, ob der Kodex Sperrwirkung auch in Bezug auf die Verpflichtung branchenfremder Infrastrukturbetreiber entfaltet.

Hinzu kommen systematische Unstimmigkeiten, auch jenseits der unpassenden Verortung im frequenzverwaltungsrechtlichen Kontext. So fehlen hier jegliche De-minimis-Regeln zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit: Während etwa für Bauarbeiten an öffentlichen Versorgungsnetzen Ausnahmen für Bauarbeiten von bis zu acht Wochen vorgesehen sind, können hier (vorbehaltlich einer insoweit einschränkenden Ermessensbetätigung) selbst kurzfristigste Instandhaltungsarbeiten zum Gegenstand einer Anordnung gemacht werden. Wenig stimmig erscheint angesichts der ausdrücklichen Nennung der „Bebauung“ neben der Mitnutzung in § 136a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 TKG-2026-RefE auch die in § 136a Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE vorgesehene Regelung, der zufolge Mitnutzung i. S. v. S. 1 auch die Nutzung eines Grundstücks zur Errichtung einer baulichen Anlage erfasse.<sup>102</sup>

#### 4. Vorrangiger Anschluss von drahtlosen Zugangspunkten an ein Elektrizitätsversorgungsnetz (§ 134a TKG-2026-RefE)

Als Problem bei der weiteren Schließung von Mobilfunkversorgungslücken erweist sich zunehmend die Anbindung neuer Funkbasisstationen an das Elektrizitätsversorgungsnetz. Gerade für Standorte, die sich außerhalb der bebauten Teile eines Gemeindegebiets befinden, muss die Stromversorgung z. T. unter erheblichem technischem und wirtschaftlichem Aufwand hergestellt werden, der vor allem in Randlagen ohne weiteres die Kosten für den jeweils anzuschließenden Mobilfunkmast selbst übersteigen kann.<sup>103</sup> Darüber hinaus hat sich in der Praxis gezeigt, dass Anfragen der Netzbetreiber zu Verknüpfungspunkten mit dem Elektrizitätsversorgungsnetz teilweise nicht oder erst verzögert beantwortet werden.<sup>104</sup> Diesen Herausforderungen soll künftig § 134a TKG-2026-RefE begegnen.

Die Regelung sieht ein abgestuftes Verfahren vor: Auf der ersten Stufe soll den Betreibern von drahtlosen Zugangspunkten öffentlicher Mobilfunknetze (und den hierzu zugehörigen Einrichtungen) ein Auskunftsanspruch gegen Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen eingeräumt werden (§ 134a Abs. 1 TKG-2026-RefE). Innerhalb eines Monats nach einer entsprechenden Aufforderung (unter Nennung von Lage und Leistungsbedarf der geplanten Anlage) ist Auskunft über die Lage der drei nächstgelegenen hinreichend leistungsfähigen Verknüpfungspunkte mit dem Elektrizitätsversorgungsnetz zu erteilen. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass konkrete Standorte bei der Netzplanung innerhalb von Suchkreisen festgelegt werden.<sup>105</sup>

101 Die Verhandlungen sollen der Entwurfsbegründung zufolge mit einer nicht nur vorbereitenden, sondern gegenständlich-konkretisierten Anfrage eines oder mehrerer Mobilfunknetzbetreiber bezüglich eines konkreten Mitwirkungsobjekts beginnen, siehe BMDS (Fn. 15), S. 82 (zu Art. 1 Nr. 31 [zu Abs. 2]).

102 Das gilt insbesondere auch in Bezug auf die weitere Konditionierung, dass die Errichtung der baulichen Anlagen zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung entlang von Schienenwegen dienen und unter Erstattung der anfallenden Mehrkosten erfolgen müsse.

103 Hierzu *Sörries/Neumann*, IR 2025, 167.

104 BMDS (Fn. 15), S. 91 (zu Art. 1 Nr. 43).

105 BMDS (Fn. 15), S. 91 (zu Art. 1 Nr. 43).

Während dieser Auskunftsanspruch zugunsten aller Betreiber von drahtlosen Zugangspunkten öffentlicher Mobilfunknetze gelten soll, greift die zweite Verfahrensstufe nur bei Zugangspunkten bei mehr als geringer Reichweite, also insbesondere bei den typischen Funkbasisstationen, die auf den bisher vor allem in Versteigerungsverfahren vergebenen Frequenzen operieren. Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen sollen nach § 134a Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE verpflichtet sein, solche drahtlosen Zugangspunkte (und zugehörige Einrichtungen) unverzüglich vorrangig an der nächstgelegenen Stelle an ihr Netz anzuschließen. Unmittelbar nach Zugang eines entsprechenden Netzanschlussbegehrens sollen die verpflichteten Betreiber nach § 134a Abs. 3 TKG-2027-RefE verpflichtet sein, dem Anschlussbegehrenden einen genauen Zeitplan für die Herstellung des Netzanschlusses sowie einen diesbezüglichen Kostenvoranschlag mitzuteilen.

Der Anspruch auf Netzanschluss soll nach § 134a Abs. 2 S. 1 TKG allerdings nicht bestehen, wenn das betreffende oder ein anderes Elektrizitätsversorgungsnetz einen technisch und wirtschaftlich<sup>106</sup> günstigeren Verknüpfungspunkt aufweist. Das erscheint unter Effizienzgesichtspunkten sowohl einzeln als auch volkswirtschaftlich sinnvoll. Es führt aber dazu, dass der Anschlussanspruch ggf. ins Leere läuft, da er jedenfalls nicht hinsichtlich eines anderen, nicht nächstgelegenen Verknüpfungspunkts desselben Elektrizitätsversorgungsnetzes besteht. Ungelöst bleibt auch die Frage, ob sich der Betreiber eines Elektrizitätsversorgungsnetzes für die Anbindung eines drahtlosen Zugangspunkts in einer Nachbargemeinde auf die ihm für sein Konzessionsgebiet eingeräumten Wegerechte berufen kann, was durchaus zweifelhaft erscheint.<sup>107</sup> Um hier in der Praxis auch tatsächlich signifikante Beschleunigungseffekte zu erzielen, bedarf die im Ausgangspunkt begrüßenswerte Regelung daher noch der Nachschärfung.

##### 5. Regelungen in Bezug auf die gebäudebezogene Verkabelung

In den letzten Jahren hat sich zunehmend abgezeichnet, dass die gebäudeinterne Verkabelung – insbesondere bei Mehrfamilienhäusern – einen (de-) zentralen Engpass für den Glasfaserausbau bis zu den Haushalten (FTTH) darstellt. Auch hierauf reagiert der Referentenentwurf mit mehreren Regelungsvorschlägen. Einige der in den Eckpunkten noch erwoگenen Ansätze wie das Recht auf Zugang zu einer freien Glasfaser je Wohneinheit unabhängig von einem Endkundenvertrag oder die Einräumung eines Zugangsverweigerungsrechts zum Schutz erfolgter Investitionen<sup>108</sup> wurden dabei allerdings nicht weiterverfolgt.

###### a) Zugang zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen sowie zugehörigen Einrichtungen (§ 22b TKG-2026-RefE)

Bisher sieht § 145 Abs. 2 und 3 TKG einen gesetzlichen Kontrahierungszwang zugunsten von Telekommunikationsunternehmen vor, die ihr Netz in den Räumlichkeiten eines Endnutzers abzuschließen wollen. Wenn eine Dopplung der Netzinfrastrukturen technisch unmöglich oder wirtschaftlich ineffizient ist, können solche Unternehmen im Rahmen des Zumutbaren die Mitnutzung von gebäudeinternen Komponenten öffentlicher Telekommunikationsnetze oder von Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen beanspruchen. Soweit es sich hierbei um physische Infrastruktur handelt, also um Komponenten eines Netzes, die – wie insbesondere Leitungsrohre – andere Netzkomponenten aufnehmen können, ohne selbst zu aktiven Netzkomponenten zu werden, ergibt sich der Zugangsanspruch inzwischen unmittelbar aus Art. 11 Abs. 3 der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 (siehe auch oben, eingangs unter II.). Hinsichtlich der Mitnutzung der eigentlichen Verkabelung sowie zugehöriger

Einrichtungen, bei denen es sich nicht um physische Infrastruktur im Sinne der Verordnung handelt, will der Referentenentwurf die Möglichkeit eines Zugangs fortschreiben. Diese soll nun jedoch zum einen nicht mehr im Rahmen der netzausbaurechtlichen Vorschriften des TKG, sondern im Kontext der Zugangsregulierung in Form eines neuen § 22b ausgestaltet werden. Zum anderen verfolgt der Referentenentwurf dabei auch einen geänderten Regulierungsansatz.

Dieser sieht auf einer ersten Stufe bei fehlender Replizierbarkeit<sup>109</sup> weiterhin einen gesetzlichen Zugangsanspruch zu objektiven, transparenten, verhältnismäßigen und nicht diskriminierenden Bedingungen vor (§ 22b Abs. 1 S. 1 bis 3 TKG-2026-RefE), der nunmehr um Fristvorgaben für die Unterbreitung eines entsprechenden Angebots (zwei Wochen)<sup>110</sup> und die Gewährung des Zugangs (unverzüglich nach Einigung) ergänzt wurde (§ 22b Abs. 1 S. 4 TKG-2026-RefE). Auf einer zweiten Stufe soll allerdings der Bundesnetzagentur die Befugnis eingeräumt werden, diese Verpflichtung auf angemessenen Antrag auch unabhängig vom konkreten Standort – ggf. also sogar bundesweit<sup>111</sup> – zu konkretisieren, zu modifizieren und ganz oder teilweise auszusetzen (§ 22b Abs. 2 TKG-2026-RefE). Dabei kann die Bundesnetzagentur die Zugangsbedingungen einschließlich der Entgelte (§ 22b Abs. 4 TKG-2026-RefE) ausgestalten (ohne hierbei an den Antrag gebunden zu sein) (§ 22b Abs. 3 TKG-2026-RefE). Eine solche Entscheidung auf der zweiten Stufe unterliegt ggf. einem Konsultations- und Konsolidierungsverfahren entsprechend einer Regulierungsverfügung (§ 22b Abs. 5 und 6 TKG-2026-RefE), und ist periodisch spätestens alle fünf Jahre zu überprüfen (§ 22b Abs. 7 TKG-2026-RefE).

Hinter dieser Neuausrichtung des Regelungsansatzes steht die Erkenntnis, dass die unionsrechtliche Grundlage in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 des Kommunikationskodex eine Letztentscheidungskompetenz der Bundesnetzagentur erfordere.<sup>112</sup> Diese ist bei einem gesetzlichen Anspruch nicht gewahrt. Das BMDS hat sich insoweit den gewichtigen Bedenken angeschlossen, die insoweit zuletzt in Auftragsgutachten hinsichtlich der Normierung eines gesetzlichen Zugangsanspruchs geäußert wurden.<sup>113</sup> Es hat sich dabei allerdings nicht für eine einfache Umsetzung der Vorgaben aus Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 des Kommunikationskodex entschieden, sondern für die sog. „Default-Option“, die in einem für das Ministerium erstatteten Gutachten entwickelt wurde.<sup>114</sup> Dieser innovative Ansatz ist nicht ohne Charme. Es verbleiben jedoch nicht unerhebliche unionsrechtliche Risiken:<sup>115</sup> So gilt die gesetzliche Zugangsverpflichtung

<sup>106</sup> Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Günstigkeit sollen die unmittelbar durch den Netzanschluss entstehenden Kosten zu berücksichtigen sein.

<sup>107</sup> *Sörries/Neumann*, IR 2025, 167, 170.

<sup>108</sup> Siehe BMDS (Fn. 12), S. 5.

<sup>109</sup> Die Begründung des Referentenentwurfs geht davon aus, dass ein Überbau existierender Gebäudenetzinfrastruktur immer wirtschaftlich ineffizient sei, BMDS (Fn. 15), S. 64 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22b]).

<sup>110</sup> Die Einhaltung der Frist kann es erforderlich machen, den Entwurf einer entsprechenden Vereinbarung bereits dann zu erstellen, wenn ein zweiter Betreiber das Gebäude erschließt, siehe BMDS (Fn. 15), S. 64 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22b]).

<sup>111</sup> BMDS (Fn. 15), S. 64 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22b]).

<sup>112</sup> BMDS (Fn. 15), S. 64 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22b]).

<sup>113</sup> *Koenig/Döding*, Rechtsgutachten zur Sperrwirkung des Art. 61 Abs. 3 RL (EU) 2018/1972 in Bezug auf einen gesetzlich vordeterminierten Zugangsanspruch zu gebäudebezogenen Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen im Telekommunikationsgesetz v. 5.11.2025, S. 20 ff. (die jedoch in § 145 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 149 Abs. 1 Nr. 4 TKG keinen solchen unionsrechtswidrigen Zugangsanspruch sehen); *K.-H. Neumann/Schwarz-Schilling/Strube Martins/Kühling/Pfeiffer*, Studie „Zugang zu Gebäudenetzen“ v. 22.12.2025, S. 73 ff.

<sup>114</sup> *K.-H. Neumann/Schwarz-Schilling/Strube Martins/Kühling/Pfeiffer* (Fn. 113), S. 93 ff.

<sup>115</sup> Auch *K.-H. Neumann/Schwarz-Schilling/Strube Martins/Kühling/Pfeiffer* (Fn. 113), S. 78, selbst sehen völlig zu Recht insoweit verbleibende rechtliche Risiken.

nach § 22b Abs. 1 TKG-2026-RefE zunächst ohne Zutun der Bundesnetzagentur, würde also entgegen Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 des Kommunikationskodex gerade nicht durch die Regulierungsbehörde auferlegt. Deren Möglichkeit, diese Verpflichtung zu ändern oder zu suspendieren, ändert an dieser Verschiebung der initialen Ausgangslage nichts. Das wird noch dadurch verstärkt, dass die Bundesnetzagentur nicht von sich aus die Entscheidungskompetenz an sich ziehen kann, sondern hierfür nach § 22b Abs. 2 S. 1 TKG-2026-RefE auf einen angemessenen Antrag angewiesen wäre. Wenn man die bisherige Regelung für unionsrechtlich problematisch halten will (wofür in der Tat einiges spricht), dann wäre im Interesse einer rechts- und planungssicheren Korrektur eine einfache Umsetzung von Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 des Kommunikationskodex der nun vorgeschlagenen „Default-Option“ vorzuziehen.

#### b) Glasfaserbereitstellungsentgelt (§ 72 TKG)

Mit der TKG-Novelle 2021 war die Regelung in § 72 TKG zum Glasfaserbereitstellungsentgelt geschaffen worden. Mit diesem sollten Anreize für eine Ausstattung von Gebäuden mit einer Glasfaserinfrastruktur durch die Telekommunikationsnetzbetreiber gesetzt werden. Die Regelung ermöglicht es Gebäudeeigentümern (insbesondere der Wohnungswirtschaft), Telekommunikationsnetzbetreiber mit der Errichtung und dem Betrieb einer gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur zu beauftragen und hierfür ein Bereitstellungsentgelt zu erheben, das sie nach § 2 Nr. 15 lit. c BetrKV auf ihre Mieter umlegen können. Der auf die einzelne Wohneinheit bezogene Höchstbetrag für dieses Entgelt soll nun – wegen gestiegener Baukosten<sup>116</sup> – von bisher 540 Euro auf 720 Euro erhöht werden (§ 72 Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE), unter Beibehaltung des jährlichen Höchstbetrags von 60 Euro. Der maximale Erhebungszeitraum soll dementsprechend von neun auf zwölf Jahre ausgedehnt werden (§ 72 Abs. 2 S. 3 TKG-2026-RefE), unter Streichung der bisher bestehenden Restriktionen (einer Regelgrenze von fünf Jahren und einer Begründungsfrist bei Gesamtkosten von mehr als 300 Euro) in Bezug auf sog. aufwändige Maßnahmen. Insoweit soll zur weiteren Entbürokratisierung und Erhöhung der Rechtssicherheit auch die korrespondierende, nach Einschätzung der Entwurfsbegründung aber nur wenig Mehrwert bietende Regelung in § 556 Abs. 3a S. 2 BGB gestrichen werden (Art. 2 TKG-ÄndG-2026-RefE).<sup>117</sup> Dieser zufolge konnte ein Glasfaserbereitstellungsentgelt bei aufwändigen Maßnahmen bisher grundsätzlich nur dann auf die Mieter umgelegt werden, wenn der Vermieter drei Angebote eingeholt und das wirtschaftlichste ausgewählt hatte.

Außerdem soll den ausbauenden Telekommunikationsnetzbetreibern das Recht eingeräumt werden, von Zugangsnachfragern für die technische Einrichtung des physischen Zugangs 60 Euro netto für durch diesen erstmals angeschlossene<sup>118</sup> Wohn- oder Gewerbeeinheiten zu verlangen (§ 72 Abs. 6 S. 3 TKG-2026-RefE). Hierdurch soll einem Kostenrisiko begegnet werden, das sich aus der Ungewissheit über die Anzahl der Zugangsgewährungen ergebe, und damit die Attraktivität des Glasfaserbereitstellungsentgelts erhöht werden.<sup>119</sup> Dem Endnutzer soll hingegen für die Gewährung des Zugangs kein direktes Entgelt berechnet werden dürfen (§ 72 Abs. 6 S. 4 TKG-2026-RefE).

Schließlich soll der zeitliche Anwendungsbereich der Regelungen zum Glasfaserbereitstellungsentgelt um drei Jahre verlängert werden und damit künftig Glasfaserinfrastrukturen erfassen, die spätestens am 31. Dezember 2030 errichtet worden sind (§ 72 Abs. 7 S. 1 TKG-2026-RefE). Hintergrund dieser Verlängerung ist, dass nach Einschätzung des BMDS eine abschließende Evaluation der Wirksamkeit des Glasfaserbereitstellungsentgelts derzeit noch nicht möglich ist.<sup>120</sup>

#### c) Recht auf Vollausbau (§ 144 TKG-2026-RefE)

Eine ambitionierte Neuerung soll mit § 144 TKG-2026-RefE geschaffen werden. Mit dem darin enthaltenen Recht, auch gegen den Willen des Gebäudeeigentümers in einem gesamten Gebäude eine glasfaserfähige physische Infrastruktur und Glasfaserverkabelung bis zu den Endnutzeranschlüssen zu errichten (§ 144 Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE), dem „Recht auf Vollausbau“,<sup>121</sup> geht der Referentenentwurf weit über die bisherige Kombination aus dem Setzen von Ausbaureizen, der Schaffung von Zugangsansprüchen und dem Recht zum „Wohnungsstich“ (§ 145 Abs. 1 TKG) hinaus. Das Ausbaurecht soll Betreibern zustehen, die das betreffende Gebäude – bei dem es sich in der Praxis in aller Regel um ein Mehrparteienhaus handeln wird – mit einem Glasfasernetz angeschlossen haben oder innerhalb von 20 Monaten anschließen werden (§ 144 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE), sofern das Gebäude noch nicht mit einer Glasfaserverkabelung ausgestattet ist.<sup>122</sup> Damit soll einerseits ein gleichzeitiger Glasfaserausbau auf allen Netzebenen ermöglicht und andererseits den ausbauenden Unternehmen Planungssicherheit hinsichtlich der Erreichbarkeit aller potentiellen Endkunden (mit durchgehender Glasfaseranbindung) gegeben werden.<sup>123</sup>

Der Gebäudeeigentümer kann die dadurch begründete Rechtsposition vernichten, indem er die gebäudeinterne (Glasfaser-) Infrastruktur selbst oder durch einen Dritten, etwa einen anderen Netzbetreiber, innerhalb von 24 Monaten – wohl: nach Mitteilung des Ausbauinteresesses – errichtet und dies dem den Vollausbau beabsichtigenden Betreiber innerhalb von zwei Monaten<sup>124</sup> nach Mitteilung des Ausbauinteresesses mitteilt (§ 144 Abs. 2 TKG-2026-RefE).<sup>125</sup> Hier bleibt die angesichts der Fristenrelevanz praktisch bedeutsame Frage offen, welche Anforderungen an eine solche Interessenmitteilung durch den vollausbauwilligen Netzbetreiber zu stellen sind, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen dürfte.

Unklar bleibt auch, in welcher Form die Eigenausbaumitteilung zu erfolgen hat. Wie sich aus § 144 Abs. 2 TKG-2026-RefE ergibt, muss der Gebäudeeigentümer den Eigenausbau „vertraglich mit angemessener Vertragsstrafe zugesicher[n]“. Ein Vertragsschluss setzt als zweiseitiges Rechtsgeschäft aber eine Willenserklärung des anderen Teils, hier also des eigentlich vollausbauwilligen Netzbetreibers voraus. Verweigert dieser die Abgabe einer solchen (Annahme-) Erklärung, hätte er es grundsätzlich in der Hand, den Ausschluss seines Rechts zum Vollausbau zu verhindern. Es könnte daher einiges für eine Nachbesserung an dieser Stelle sprechen, damit die Praxis hier

116 BMDS (Fn. 15), S. 70 (zu Art. 1 Nr. 23 lit. b).

117 BMDS (Fn. 15), S. 71 (zu Art. 1 Nr. 23 lit. b) und 115 f. (zu Art. 2). So schon BMDS (Fn. 12), S. 4.

118 Bei einem späteren Anbieterwechsel auf der bestehenden gebäudeinternen Infrastruktur soll das Entgelt nicht noch einmal erhoben werden können, siehe BMDS (Fn. 15), S. 71 (zu Art. 1 Nr. 23 lit. e cc)).

119 BMDS (Fn. 15), S. 71 (zu Art. 1 Nr. 23 lit. e cc)).

120 BMDS (Fn. 12), S. 4 (dort noch mit dem Plan einer Verlängerung bis Ende 2032).

121 Die Entwurfsbegründung spricht abweichend von der vorgesehenen Paragraphenüberschrift vom „Recht zum Vollausbau“, siehe BMDS (Fn. 15), S. 93 (zu Art. 1 Nr. 53).

122 Der Begründung zufolge besteht das Recht auf Vollausbau bereits, wenn das Gebäude nicht vollständig mit einer Glasfaserverkabelung ausgestattet ist, so dass es auch zum „Überbau“ einzelner vorhandener Verkabelungen – nicht aber zu deren Entfernung – berechtigt, BMDS (Fn. 15), S. 94 (zu Art. 1 Nr. 53).

123 BMDS (Fn. 15), S. 94 (zu Art. 1 Nr. 53).

124 In den Eckpunkten war noch eine Frist von einem Monat erwogen worden, siehe BMDS (Fn. 12), S. 5.

125 In § 230 Abs. 15 TKG-2026-RefE ist im Sinne einer Bestandsschutzregelung – siehe BMDS (Fn. 15), S. 115 (zu Art. 1 Nr. 95 lit. b) – vorgesehen, dass abweichend hiervon eine Errichtung bis Ende 2029 ausreicht, wenn sie auf einer bis Ende 2025 geschlossenen Vereinbarung zwischen dem Grundstückseigentümer und einem Dritten beruht.

nicht auf rechtsunsichere Hilfskonstruktionen wie die Treuwidrigkeit des Berufens auf das Nichtzustandekommen des Vertrags zurückgreifen muss. Weiteres Streitpotential ist bereits hinsichtlich der Frage absehbar, wann eine Vertragsstrafe als angemessen anzusehen ist – zumal jedenfalls dem Wortlaut von § 144 Abs. 2 TKG-2026-RefE zufolge die Unangemessenheit der zugesicherten Vertragsstrafe den Ausschluss des Rechts zum Vollausbau verhindern würde. Als Leitschnur mag gelten, dass die Entwurfsbegründung insoweit einen Betrag von 5 Euro pro Wohneinheit und Monat als in der Regel angemessen erachtet.<sup>126</sup>

Sieht der Gebäudeeigentümer von einer Eigenausbaumitteilung ab, muss er innerhalb von weiteren sechs Wochen, also insgesamt bis zu einem Zeitpunkt von zwei Monaten und sechs Wochen nach Mitteilung des Ausbauinteresses, mit dem Betreiber eine Begehung des Gebäudes zur Absprache des Leitungswegs durchgeführt und eine Einigung über den Leitungsweg erzielt haben (§ 144 Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE). Spezifische Mittel zur schnellen und wirksamen Durchsetzung dieser Verpflichtung sieht der Entwurf allerdings nicht vor.<sup>127</sup> Die in der Begründung geäußerte Annahme, der Gebäudeeigentümer dürfe die Zustimmung zum konkreten Leitungsweg nur bei Vorliegen berechtigter Sachgründe verweigern und im Übrigen habe eine Interessenabwägung im Einzelfall zu erfolgen,<sup>128</sup> findet sich jedenfalls so nicht ohne weiteres im Gesetzestext, so dass hier Streitfälle zu erwarten sind.

Bei Errichtung der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur hat der Netzbetreiber vorrangig, aber in den Grenzen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bestehende glasfaserfähige gebäudeinterne physische Infrastrukturen zu nutzen (§ 144 Abs. 1 S. 4 TKG-2026-RefE), insbesondere also vorhandene Leerrohre. Hierbei handelt es sich um eine spezifische Ausprägung der allgemeinen Vorgabe, dass der Eingriff in das Eigentum des Gebäudeeigentümers minimal zu halten ist (§ 144 Abs. 1 S. 3 TKG-2026-RefE). Einen ggf. zum Netzabschluss erforderlichen Anschluss aktiver Netzbestandteile an das Stromnetz hat der Gebäudeeigentümer auf Kosten des Betreibers zu ermöglichen (§ 144 Abs. 1 S. 5 f. TKG-2026-RefE).

Damit auch der Gebäudeeigentümer sich auf eine zeitnahe Herstellung der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur verlassen kann, sieht § 144 Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE eine Verpflichtung des Netzbetreibers vor, die Betriebsbereitschaft dieser Infrastruktur innerhalb von 18 Monaten nach Einigung über den Leitungsweg herzustellen.<sup>129</sup> Auch das soll vertraglich mit angemessener Vertragsstrafe zuzusichern sein (§ 144 Abs. 2 S. 3 TKG-2026-RefE), wobei sich hier angesichts des Eigeninteresses des Gebäudeeigentümers das Problem einer Verhinderung des Vertragsschlusses jedenfalls in aller Regel nicht stellen dürfte.

#### IV. Änderungen im Bereich der Zugangs- und Entgeltregulierung

Neben den Änderungen im Bereich des Netzausbaurechts sind auch Änderungen im Bereich der Zugangs- und Entgeltregulierung vorgesehen.

##### 1. Regelungen in Bezug auf die Kupfer-Glas-Migration

Eine der größten aktuellen regulatorischen Herausforderungen ist bekanntlich die sog. Kupfer-Glas-Migration, also die Ersetzung des überkommenen kupferbasierten Anschlussnetzes durch Glasfaseranbindungen.<sup>130</sup> Hier treffen mehrere Anforderungen aufeinander, neben dem Interesse der Endnutzer an einer unterbrechungsfreien Versorgung mit Telekommunikationsdiensten vor allem die konfligierenden Interessen des Altassens an einem möglichst langen Weiterbetrieb seines

Kupfernetzes zumindest jenseits seiner eigenen Glasfaserausbaugebiete und seiner glasfaserausbauenden Wettbewerber an einem chancengleichen Wettbewerb sowie das öffentliche Interesse an einem schnellen Glasfaserausbau und an einer Verhinderung neuer (Glasfaser-) Monopole. Der Referentenentwurf versucht, diese Gemengelage durch mehrere, sich z. T. ergänzende Stellschrauben auszujustieren.

##### a) Wahrung der Interessen anderer netzausbauender Unternehmen bei der Kupfer-Glas-Migration durch das marktmächtige Unternehmen (§ 34 Abs. 6 TKG-2026-RefE)

Mit § 34 TKG sieht das Telekommunikationsrecht ein Verfahren vor, mit dem die Bundesnetzagentur sicherstellen kann, dass bei der Kupfer-Glas-Migration durch das marktmächtige Unternehmen die Interessen der Zugangsnachfrager und der Endnutzer gewahrt werden. Zumindest nicht ausdrücklich Bestandteil des Normprogramms sind bisher demgegenüber die Interessen derjenigen Telekommunikationsunternehmen, die ihre Glasfasernetze in anderen Gebieten als das marktmächtige Unternehmen ausbauen. In diesen Gebieten hat das marktmächtige Unternehmen keinen Anreiz, seine Kupferinfrastruktur außer Betrieb zu nehmen, was den Glasfaserausbau insgesamt verlangsamen kann.<sup>131</sup>

Dem soll nun dadurch entgegengewirkt werden, dass bei den Entscheidungen der Bundesnetzagentur über die Kupfer-Glas-Migration des marktmächtigen Unternehmens die Interessen anderer ausbauender Unternehmen angemessen zu berücksichtigen sind (§ 34 Abs. 6 S. 1 TKG-2026-RefE).<sup>132</sup> Hierdurch soll den betreffenden Maßnahmen ausdrücklich ein drittsschützendes Charakter für glasfaserausbauende Unternehmen beigegeben werden,<sup>133</sup> was auch Auswirkungen auf die Ebene des Rechtsschutzes mit der Einräumung entsprechender Klagemöglichkeiten haben würde. Insbesondere soll explizit vorgesehen werden, dass die Bundesnetzagentur bei der Entscheidung, ob sie in Ausbaugebieten des marktbeherrschenden Unternehmens bestehende Regulierungsverpflichtungen in Bezug auf die Kupferinfrastruktur aufhebt, was Voraussetzung für deren Außerbetriebnahme ist, die Abschaltpraxis des Unternehmens in Ausbaugebieten anderer Unternehmen berücksichtigen kann (§ 34 Abs. 6 S. 2 TKG-2026-RefE).<sup>134</sup> Auf diese Weise kann die Bundesnetzagentur mittelbar für eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis sorgen, wenn in den Ausbaugebieten anderer Unternehmen vergleichbare Voraussetzungen für die Kupfernetzabschaltung gegeben sind.<sup>135</sup> Eine solche Regelung ist angesichts ihrer offenen Formulierung

<sup>126</sup> BMDS (Fn. 15), S. 94 (zu Art. 1 Nr. 53).

<sup>127</sup> Die Begründung verweist insgesamt auf den Zivilrechtsweg, siehe BMDS (Fn. 15), S. 94 (zu Art. 1 Nr. 53).

<sup>128</sup> BMDS (Fn. 15), S. 94 (zu Art. 1 Nr. 53).

<sup>129</sup> In den Eckpunkten war noch eine wesentlich ehrgeizigere Frist von neun Monaten nach Ablauf der Abwendungsfrist diskutiert worden, siehe BMDS (Fn. 12), S. 5.

<sup>130</sup> Allgemein zur Kupfer-Glas-Migration u. a. BMDS, Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“, 9/2025; Bundesnetzagentur, Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration, 1/2026; Herrmann, N&R 2025, 22; zur Nieden, N&R 2025, 308.

<sup>131</sup> BMDS (Fn. 15), S. 66 (zu Art. 1 Nr. 9 lit. a); dass., Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ 9/2025, S. 15; Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation, BT-Drs. 20/1620, 331, 361 Tz. 40, 366 Tz. 53; ausführlich Neumann, Gutachten „Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration“ v. 10.4.2024, S. 2 ff. m. w. N.

<sup>132</sup> Vgl. zu der nun vorgesehenen Formulierung Kühling, Rechtsgutachten zum Thema Drittschutz der Marktregulierung nach dem 2. Teil des TKG (§§ 10 – 50 TKG) für Glasfaser ausbauende Drittunternehmen v. 11.4.2025, S. 50.

<sup>133</sup> BMDS (Fn. 15), S. 67 (zu Art. 1 Nr. 9 lit. a).

<sup>134</sup> Vgl. zu einer entsprechenden Regelung bereits Neumann (Fn. 131), S. 6.

<sup>135</sup> BMDS (Fn. 15), S. 67 (zu Art. 1 Nr. 9 lit. a).

(„kann“) und des Gewichts der mit ihr verfolgten Gemeinwohlinteressen sowohl unionsrechts- als auch verfassungskonform.<sup>136</sup>

Die weitergehende Implementierung eines regelgebundenen Verfahrens, in dem nicht nur dem marktmächtigen Unternehmen, sondern auch seinen glasfaserausbauenden Wettbewerber und der Bundesnetzagentur das Recht zur Initiierung des Abschaltprozesses zukommt,<sup>137</sup> dürfte demgegenüber nur nach einer entsprechenden Anpassung der von einem Initiativrecht des Netzeigentümers ausgehenden Vorgaben in Art. 81 des Kommunikationskodex in Betracht kommen, um einen Unionsrechtsverstoß hinreichend sicher ausschließen zu können.

#### b) Verhandlungspflicht über Zugang zu

##### *Glasfasernetzen bei festgestellten Hindernissen der Replizierbarkeit (§ 22a TKG-2026-RefE)*

Eine wesentliche Voraussetzung für ein wettbewerbliches Marktumfeld in einer „Glasfaserwelt“ und damit auch für eine regulierungszielkonforme Abschaltung des Kupfernetzes ist die Gewährleistung von Auswahlmöglichkeiten für die Endnutzer. Das wird idealerweise durch Infrastrukturwettbewerb mit weiteren Glasfasernetzen oder anderen Hochgeschwindigkeitsnetzinfrastrukturen sichergestellt. Betrachtet man allerdings die ökonomischen Rahmenbedingungen des Glasfaserausbau, ist davon auszugehen, dass in einem erheblichen Teil des Bundesgebiets der Ausbau und Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist.<sup>138</sup> Erfolgt der Glasfaserausbau in solchen Gebieten mit Hilfe öffentlicher Fördermittel, wird durch Zugangsverpflichtungen in den Beihilfebedingungen (und § 155 Abs. 1 TKG) ein zugangsbasierter Wettbewerb auf der Glasfaserinfrastruktur sichergestellt. In eigenwirtschaftlich ausgebauten Gebieten fehlen bislang solche rechtlichen Wettbewerbssicherungen. Hier sieht lediglich § 22 TKG die Befugnis der Bundesnetzagentur vor, unter bestimmten Voraussetzungen auch nicht marktmächtigen Unternehmen Zugangsverpflichtungen aufzuerlegen, wenn die Anschlussinfrastruktur aus wirtschaftlichen oder physischen Gründen nicht replizierbar ist (sog. Replizierbarkeitsverpflichtungen<sup>139</sup>). In der Praxis ist diese – mit hohen Eingriffshürden versehene – Vorschrift bisher noch ohne Bedeutung geblieben.<sup>140</sup> Die glasfaserausbauenden Unternehmen selbst verweisen vielmehr auf Modelle des offenen Netzzugangs („open access“), bei denen ein diskriminierungsfreier Netzzugang auf freiwilliger Basis gewährt wird.

Der Referentenentwurf sieht nun die Einführung eines neuen Regulierungsinstruments vor, das jenseits des Bereichs des geförderten Netzausbaus (§ 22a Abs. 6 TKG-2026-RefE) die Möglichkeit einer freiwilligen Zugangsgewährung durch verbindliche Elemente ergänzt. Damit zieht der Referentenentwurf die Konsequenzen aus dem Umstand, dass einerseits die Bemühungen um die Etablierung einer branchenweiten „open access“-Lösung bisher wenig erfolgreich gewesen seien, andererseits die Sicherstellung eines effizienten Wettbewerbs in der Glasfaserumgebung aber zwingende Voraussetzung ist, um die konkurrierende Kupferinfrastruktur abzuschalten.<sup>141</sup> Zwar legt die Paraphrasenüberschrift die Annahme nahe, dass es sich bei dem neuen Regulierungsinstrument um eine bloße Verhandlungspflicht handelt, entsprechend der allgemeinen (und in der Praxis weitgehend bedeutungslosen) Verhandlungspflicht nach § 20 (Abs. 1) TKG. Bei näherer Betrachtung handelt es sich jedoch um eine deutlich weiterreichende Verpflichtung, die in ihrer Wirkung einer (gesetzlichen) Zugangsverpflichtung entspricht.

Dabei wird ein mehrstufiges Verfahren<sup>142</sup> etabliert:

In einem ersten Schritt legt die Bundesnetzagentur Gebiete fest, in denen beträchtliche und anhaltende wirtschaftliche

oder physische Hindernisse für eine Replizierbarkeit von Netzelementen bestehen<sup>143</sup> und weder marktmachtabhängige Zugangsverpflichtungen noch marktmachtunabhängige Zugangsverpflichtungen zur gebäudeinternen Infrastruktur ausreichen (§ 22a Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE a. E.). Diese Feststellung ist angemessen, längstens auf fünf Jahre zu befristen (§ 22a Abs. 5 S. 2 TKG-2026-RefE).

Unter Berücksichtigung der festgestellten Replizierbarkeitshindernisse legt die Bundesnetzagentur in einem zweiten Schritt die Art des Zugangserzeugnisses, den Ort des Zugangs sowie Entgeltmaßstäbe mit der Maßgabe fest, dass dadurch einem effizienten Zugangsnachfrager die Abnahme einer wirtschaftlich tragfähigen Anzahl von Endnutzeranschlüssen ermöglicht wird (§ 22a Abs. 2 TKG-2026-RefE). Für beide Maßnahmen der Bundesnetzagentur – die wohl in Form einer Allgemeinverfügung ergehen dürften – gelten die Konsultations- und Konsolidierungspflichten für Regulierungsverfügungen entsprechend (§ 22a Abs. 5 S. 1 TKG-2026-RefE).

Auf Grundlage dieser behördlichen Vorgaben sind Betreiber reiner Glasfasernetze in entsprechenden Gebieten dann nach § 22a Abs. 1 S. 1 TKG-2026-RefE auf dritter Stufe des Verfahrens verpflichtet, mit anderen Unternehmen auf Nachfrage über ein Angebot auf Zugang zu ihrem Netz zu faires, diskriminierungsfreies und angemessenes Bedingungen zu verhandeln. Dabei können sie von den durch die Bundesnetzagentur festgelegten Bedingungen abweichen, wenn sonst die wirtschaftliche oder finanzielle Tragfähigkeit des Aufbaus neuer öffentlicher Telekommunikationsnetze gefährdet würde (§ 22a Abs. 3 TKG-2026-RefE).<sup>144</sup>

Kommt es im Rahmen der Verhandlungen nicht zu einer Einigung, entscheidet schließlich die Bundesnetzagentur im Verfahren der Zugangsanordnung nach § 35 TKG auf der vierten Stufe des neuen Regulierungsinstruments über die offenen Punkte (§ 22a Abs. 4 TKG-2026-RefE).<sup>145</sup>

Die Darstellung zeigt, dass sich die Regelung mitnichten auf eine bloße Verhandlungspflicht beschränkt. Vielmehr werden zum einen konkrete inhaltliche Vorgaben für die zu treffende Einigung festgelegt, von denen nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden kann. Vor allem aber ist zum anderen eine verbindliche Letztentscheidungsbefugnis der Bundesnetzagentur vorgesehen, so dass der Vertragsschluss

136 Ausführlich Neumann (Fn. 131), S. 9 ff. und S. 36 ff.

137 Hierfür hat sich insbesondere die Bundesnetzagentur (Fn. 130), S. 37 Rn. 86, mit guten Gründen ausgesprochen.

138 Schwarz-Schilling u. a., in: Schwarz-Schilling u. a., Bericht „Doppelausbau von Glasfasernetzen – Ökonomische Analyse und rechtliche Einordnung“, 10/2023, S. 1, 11 ff.

139 Siehe Neumann (Fn. 8), S. 74.

140 BMDS (Fn. 15), S. 63 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22a]).

141 BMDS (Fn. 15), S. 63 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22a]); die Entwurfsbegründung fordert hier „ein funktionierendes Zugangsregime“, was freilich dort nicht erforderlich ist, wo ausnahmsweise (etwa in dichtbesiedelten urbanen Gebieten) ein glasfaserbasierter Infrastrukturwettbewerb möglich ist.

142 BMDS (Fn. 15), S. 63 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22a]).

143 Solche wirtschaftlichen Hindernisse sind nach § 22a Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE regelmäßig in Gebieten gegeben, in denen der Betrieb von mehr als einem Glasfasernetz wirtschaftlich nicht tragfähig ist. Dabei muss die Betrachtung sinnvollerweise nicht lediglich den reinen Betrieb, sondern neben diesem auch die besonders kostenträchtige Errichtung umfassen, so dass der Begriff entsprechend weit zu verstehen ist.

144 Das erscheint etwas ungenau, da durch die Zugangsgewährung zu den behördlich festgelegten Bedingungen ja eher die Tragfähigkeit des bereits aufgebauten Telekommunikationsnetzes gefährdet werden könnte.

145 Dementsprechend soll § 35 Abs. 1 S. 1 TKG künftig nicht nur auf Zugangsvereinbarungen nach § 23 und § 28 TKG, sondern auch auf § 22a TKG-2026-RefE Bezug nehmen. Die Verhandlungspflicht nach § 20 Abs. 1 TKG ist demgegenüber nicht mit einer entsprechenden Anordnungsbefugnis hinterlegt.

vom Zugangsnachfrager ggf. regulatorisch durchgesetzt werden kann. Der Begründung des Referentenentwurfs zufolge soll es sich bei diesem Regulierungsinstrument um eine (gegenüber § 22 TKG) weitere Konkretisierung der Umsetzung von Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 des Kommunikationskodex handeln.<sup>146</sup>

Es ist zweifelhaft, ob diese Einschätzung zutrifft und § 22a TKG-2026-RefE unionsrechtskonform ist. Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 des Kodex sieht lediglich eine in das Ermessen gestellte Befugnis der nationalen Regulierungsbehörde zur Auferlegung von Replizierbarkeitsverpflichtungen vor („kann“). § 22a TKG-2026-RefE verpflichtet die Bundesnetzagentur demgegenüber dazu, konkrete Zugangsbedingungen festzulegen („legt ... fest“) und bei fehlender Einigung über die offenen Punkte zu entscheiden („entscheidet“).<sup>147</sup> Ob die theoretische Möglichkeit, von einer Festlegung potentieller Verpflichtungsgebiete trotz Vorliegens der diesbezüglichen Voraussetzungen nach § 22a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 TKG-2026-RefE abzusehen, ausreicht, um das unionsrechtlich vorgesehene Regulierungsermessen abzusichern, erscheint nicht gänzlich ausgeschlossen, aber eher fraglich. Darüber hinaus weist Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 des Kommunikationskodex mit dem Erfordernis einer sich zumindest abzeichnenden erheblichen Beeinträchtigung der Wettbewerbsergebnisse für die Endnutzer eine Eingriffsvoraussetzung auf, die § 22a TKG-2026-RefE zumindest nicht explizit abbildet. Jedenfalls aber würde die Rechtsfolge einer im Einzelnen ausgestalteten Verhandlungsverpflichtung mit regulatorischer Durchsetzungsmöglichkeit gesetzlich vorgegeben, ohne dass der Bundesnetzagentur hier der unionsrechtlich vorgesehene und in das unionale Konsolidierungsverfahren eingebettete Ausgestaltungsspielraum verbliebe. Darüber hinaus besteht zumindest ein gewisses Spannungsverhältnis zu der in Art. 60 Abs. 1 S. 1 des Kommunikationskodex auf Zusammenschaltungen beschränkten Möglichkeit gesetzlicher Verhandlungspflichten.<sup>148</sup>

Dennoch ist das Grundanliegen hinter § 22a TKG-2026-RefE nachvollziehbar und im Kern berechtigt: Auch in einer reinen Glasfaserumgebung muss zumindest zugangsbasierter Wettbewerb sichergestellt sein, ohne dass dieses Ziel jedenfalls bislang durch „open access“-Lösungen vollständig erreicht erschiene.<sup>149</sup> Hier bedarf es also ggf. auch einer rechtlichen Lösung. Dabei hat sich einerseits § 22 TKG in der Tat als praktisch kaum operables Instrument erwiesen. Andererseits können die glasfaserausbauenden Unternehmen selbst kein Interesse daran haben, dass entweder mangels entsprechender Wettbewerbssicherungen weiterhin die Kupferkabelinfrastruktur vorgehalten wird oder das Glasfasernetz als Monopolinfrastruktur einer regionalisieren marktmachtabhängigen Ex-ante-Regulierung unterworfen wird. Fraglich ist allerdings, ob die Schaffung einer unionsrechtlich zumindest mit erheblichen Unsicherheiten behafteten Vorschrift die optimale Reaktion auf diese Bestandsaufnahme ist. Eine rechtssichere Lösung müsste eher an einer – behutsamen – Weiterentwicklung des unionsrechtlichen Rahmens selbst ansetzen.<sup>150</sup> Dabei könnten die mit § 22a TKG-2026-RefE verfolgten Ansätze durchaus als Anregung dienen.

Bis zu einer entsprechenden Anpassung des EU-Rechtsrahmens müsste § 22a TKG-2026-RefE aber wohl deutlich abgeschwächt werden, um das unionsrechtliche Konfliktpotential zu minimieren. Insbesondere müsste die Verhandlungspflicht als mögliche Maßnahme in das Ermessen der Bundesnetzagentur gestellt<sup>151</sup> und an dieselben Eingriffsvoraussetzungen wie Verpflichtungen nach § 22 TKG, insbesondere eine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsergebnisse, geknüpft werden. Die in § 22a TKG-2026-RefE vorgesehene

Abschichtung des Verfahrens und seine Erstreckung auf Gebietskategorien dürfte bei einer solchen Ausgestaltung grundsätzlich die unionsrechtlichen Grenzen wahren.

### c) Ergänzung der Transparenzverpflichtung (§ 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG-2026-RefE)

§ 25 Abs. 1 TKG enthält einen nicht abschließenden Katalog von Informationen, deren Veröffentlichung die Bundesnetzagentur von einem marktmächtigen Unternehmen durch Auferlegung einer Transparenzverpflichtung im Rahmen einer Regulierungsverfügung einfordern kann. Dieser Katalog soll nun um Informationen zur Migration von herkömmlichen Infrastrukturen, einschließlich eines umfassenden Migrationsplans,<sup>152</sup> ergänzt werden (§ 25 Abs. 1 Nr. 6 TKG-2026-RefE). Damit reagiert der Referentenentwurf auf den Umstand, dass das marktmächtige Unternehmen nach wie vor keinen verlässlichen und angemessenen Migrationsplan vorgelegt habe, obwohl ein solcher für die von der Kupfer-Glas-Migration betroffenen Parteien die größte Planungssicherheit bieten würde.<sup>153</sup> Mit einer solchen ausdrücklichen Regelung durch den Gesetzgeber würde jedenfalls der bisher von der Bundesnetzagentur befürchtete Widerspruch zu dem in § 34 TKG vorgesehenen Initiativrecht des marktmächtigen Unternehmens und der dort geregelten Mindestvorlaufzeit<sup>154</sup> auf normativer Ebene beseitigt.

Dabei geht die Entwurfsbegründung davon aus, dass bei Auferlegung einer solchen Transparenzverpflichtung das marktmächtige Unternehmen ggf. auch verpflichtet sei, einen solchen Plan zu entwickeln.<sup>155</sup> Es soll also möglich sein, das marktmächtige Unternehmen nicht nur zu verpflichten, bereits vorhandene Informationen zu veröffentlichen, sondern diese Informationen auf vorgelagerter Ebene überhaupt erst zu erstellen. Ob ein solches Verständnis im Einklang mit Art. 69 Abs. 1 des Kommunikationskodex als unionsrechtlicher Grundlage der Transparenzverpflichtung nach § 25 Abs. 1 TKG steht, ist eine offene Frage. Dafür könnte sprechen, dass Art. 69 Abs. 2 des Kodex als besondere Form einer Transparenzverpflichtung<sup>156</sup> („insbesondere“) die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots vorsieht. Ein solches muss das marktmächtige Unternehmen aber ggf. auch zunächst erstellen, bevor es veröffentlicht werden kann.

146 BMDS (Fn. 15), S. 63 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22a]).

147 Die Regelung steht insoweit in einem gewissen Widerspruch zu § 22b TKG-2026-RefE, für den die Entwurfsbegründung selbst von der Erforderlichkeit einer Letztentscheidungskompetenz der Bundesnetzagentur ausgeht, siehe BMDS (Fn. 15), S. 64 (zu Art. 1 Nr. 6 [zu § 22b]), obwohl die jeweiligen Rechtsgrundlagen in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 und 2 des Kommunikationskodex insoweit keinen qualitativen Unterschied aufweisen.

148 Vgl. hierzu EuGH, ECLI:EU:2008:620, Rn. 36 ff. (Urt. v. 13.11.2008 – Rs. C-227/07) – *Kommission/Polen*.

149 Siehe auch K.-H. Neumann/Schwarz-Schilling/Strube Martins, Kurzstudie „Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt“, 12/2024, Rn. 36 (S. 12); Wambach/Simon, Gutachten „Wettbewerb im Festnetzmarkt – Leitbild 2030“, 1/2025, S. 27.

150 Siehe dazu Sickmann/Neumann (Fn. 42), S. 115 ff.

151 Dann könnte auch die Etablierung eines wirksamen „open access“-Systems auf freiwilliger Basis im Rahmen der Ermessensausübung gegen die Auferlegung einer entsprechenden Verhandlungsverpflichtung ins Feld geführt werden.

152 Dieser hat eine Prognose hinsichtlich des weiteren Vorgehens in zeitlicher und geographischer Hinsicht sowie der nach § 34 Abs. 2 TKG vorzulegenden Informationen zu enthalten, insbesondere also der Migrationsbedingungen.

153 BMDS (Fn. 15), S. 65 (zu Art. 1 Nr. 7).

154 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 21.7.2022 – Az. BK3i-19/020, S. 263.

155 BMDS (Fn. 15), S. 65 f. (zu Art. 1 Nr. 7).

156 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/5707, 43, 53; siehe auch Neumann (Fn. 17), § 29 TKG Rn. 4 m. w. N.

## 2. Sonstige Änderungen im Bereich der Zugangs- und Entgeltregulierung

Mangels praktischer Bedeutung<sup>157</sup> soll § 27 TKG gestrichen werden, der eine gesonderte Ermächtigung zum Erlass von Verpflichtungen zur einheitlichen Rechnungsstellung und Inkasso vorsieht.<sup>158</sup> Zumindest theoretisch könnte die Bundesnetzagentur entsprechende Verpflichtungen allerdings auch künftig auf Grundlage von § 26 TKG auferlegen.<sup>159</sup>

Gestrichen werden soll auch § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG. Die Vorschrift enthält die Vorgabe, bei der Regulierung von Entgelten betreffend den Zugang zu baulichen Anlagen nach § 26 Abs. 3 Nr. 10 TKG insbesondere auch die Folgen einer Zugangsgewährung für den Geschäftsplan des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht zu berücksichtigen (sog. „AGP-Aufschlag“<sup>160</sup>). Mit dieser Berücksichtigungsvorgabe sollten angelehnt an den netzausbaurechtlichen Entgeltmaßstab in § 149 Abs. 3 TKG negative Anreizwirkungen für das marktmächtige Unternehmen bezüglich der Investition in neue bauliche Anlagen verhindert werden.<sup>161</sup> Die Begründung zum Referentenentwurf begründet die vorgesehene Streichung damit, dass auch angesichts von Stellungnahmen der Kommission im Rahmen von Konsolidierungsverfahren<sup>162</sup> unionsrechtliche Zweifel an der Möglichkeit der Gewährung eines solchen Aufschlags im Rahmen der marktmachtabhängigen Regulierung bestünden.<sup>163</sup> Während sich die Gewährung des Aufschlags in einem konkreten Fall ohne weiteres als regulierungszielwidrig erweisen kann, erscheint es angesichts des weiten regulierungsbehördlichen Entscheidungsspielraums allerdings zweifelhaft, ob ein auf den Geschäftsplan bezogener Entgeltzuschlag per se unionsrechtswidrig wäre. Jedenfalls wird die Bundesnetzagentur diesbezügliche Erwägungen auch nach Streichung des § 38 Abs. 5 Nr. 3 TKG anstellen können, wenn dies im Einzelfall zur Erreichung der Regulierungsziele dienen sollte.<sup>164</sup>

Weitere Änderungen sind in § 46 TKG vorgesehen, also der Vorschrift zur nachträglichen Missbrauchsprüfung von Zugangsentgelten. Hier soll der Zeitpunkt, ab dem für missbräuchlich erkannte Entgelte für unwirksam erklärt werden, von dem Zeitpunkt der Missbrauchsfeststellung auf den Zeitpunkt des Missbrauchsbeginns vorverlegt werden (§ 46 Abs. 3 TKG-2026-RefE). Damit wird verhindert, dass dem marktmächtigen Unternehmen die zwischenzeitlich geernteten Früchte des Missbrauchs verbleiben.<sup>165</sup> Weiter soll § 46 Abs. 4 TKG klarer dahingehend gefasst werden, dass die Bundesnetzagentur binnen eines Monats die vom marktmächtigen Unternehmen vorgelegten Änderungsvorschläge nicht nur prüft, sondern auch feststellt, ob diese Vorschläge den festgestellten Missbrauch beenden. Darüber hinaus soll ein neuer § 46 Abs. 6 TKG-2026-RefE der Bundesnetzagentur die Befugnis zur Anordnung missbrauchsfreier Entgelte auch für den Fall einräumen, dass das marktmächtige Unternehmen keinen Änderungsvorschlag vorlegt. Zu guter Letzt sieht § 46 Abs. 7 TKG-2026-RefE vor, dass die Entgelte, die – entweder aufgrund des Änderungsvorschlags seitens des marktmächtigen Unternehmens oder einer Anordnung der Bundesnetzagentur<sup>166</sup> – den Anforderungen des Missbrauchsverbots genügen, auf den Zeitpunkt zurückwirken, zu dem sie nach § 46 Abs. 3 TKG für unwirksam erklärt wurden. Alle diese Änderungen sind sinnvoll und ermöglichen eine wirksamere Ex-post-Entgeltregulierung.

Außerdem soll die Vorschrift über die allgemeine – also nicht spezifisch die Entgeltgestaltung betreffende – Missbrauchsaufsicht nach § 50 TKG um eine an § 32 Abs. 3 GWB orientierte<sup>167</sup> Ermächtigung der Bundesnetzagentur ergänzt werden, einen Missbrauch auch nach dessen Beendigung festzustellen,<sup>168</sup> soweit hierfür ein berechtigtes Interesse besteht (§ 50

Abs. 5 S. 1 TKG-2026-RefE). Auch soll sie die erforderlichen Maßnahmen anordnen dürfen, um die Folgen dieses (beendeten) Missbrauchs zu beseitigen oder einen künftigen Missbrauch zu verhindern (§ 50 Abs. 5 S. 2 TKG-2026-RefE). Diese neuen Befugnisse könnten z. B. bei einem missbräuchlichen Verhalten im Zusammenhang mit dem Überbau von Glasfasernetzen<sup>169</sup> Bedeutung erlangen. Weitergehende Forderungen, § 50 TKG um diesbezügliche Vermutungstatbestände oder ähnliche Regelungen zu ergänzen, wurden demgegenüber nicht aufgenomen.

## V. Weitere Änderungen mit netzwirtschaftsrechtlichem Bezug

Zu guter Letzt enthält der Referentenentwurf weitere Änderungen mit netzwirtschaftsrechtlichem Bezug, auf die hier auch noch in der gebotenen Kürze hinzuweisen ist.<sup>170</sup>

### 1. Konkretisierung des öffentlichen Netzausbauinteresse (§ 1 Abs. 1 S. 3 f. TKG-2026-RefE)

Mit dem TKG-ÄndG 2025 war in § 1 Abs. 2 S. 2 TKG festgelegt worden, dass die Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien im überragenden öffentlichen Interesse liegen.<sup>171</sup> Diese Festlegung soll nun vergleichbaren Bestimmungen etwa in § 2 EEG 2023 und § 1 Abs. 2 NABEG angeglichen werden.

Hierfür soll zum einen ausdrücklich vorgegeben werden, dass der Telekommunikationsnetzausbau als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden soll. Dabei handelt es sich der Entwurfsbegründung zufolge um eine rein klarstellende Konkretisierung des bereits in § 1 Abs. 1 S. 2 TKG normierten Gewichtungsvorrangs, um etwaige Unsicherheiten in der Anwendungspraxis

<sup>157</sup> Siehe dazu auch Neumann (Fn. 17), § 27 TKG Rn. 6.

<sup>158</sup> BMDS (Fn. 15), S. 66 (zu Art. 1 Nr. 8).

<sup>159</sup> Zur Einstufung als Zugangsverpflichtung siehe Neumann (Fn. 17), § 27 TKG Rn. 9 m. w. N. (auch zur a. A.) und Rn. 12; siehe überdies Scherer, in: Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 3. A., 2020, § 21 Rn. 39; vgl. auch den Hinweis auf § 26 Abs. 3 Nr. 5 TKG bei BMDS (Fn. 15), S. 66 (zu Art. 1 Nr. 8).

<sup>160</sup> Siehe etwa Herrmann, N&R 2025, 130, 134.

<sup>161</sup> Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 19/26108, 200, 276.

<sup>162</sup> Siehe etwa Kommission, Stellungnahme v. 15.7.2024 – Az. C (2024) 5144 final – Sache DE/2024/2515, S. 7 f.

<sup>163</sup> BMDS (Fn. 15), S. 67 (zu Art. 1 Nr. 11).

<sup>164</sup> Insoweit ist z. B. auch an die Möglichkeit einer künftigen Regulierung alternativer Glasfasernetzbetreiber als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf regionaler Ebene zu denken.

<sup>165</sup> Vgl. BMDS (Fn. 15), S. 67 (zu Art. 1 Nr. 12 lit. a).

<sup>166</sup> Bislang sollen nur Anordnungen nach § 46 Abs. 5 TKG – also bei einem inhaltlich unzureichenden Änderungsvorschlag des marktmächtigen Unternehmens – erfasst werden. Es dürfte einiges dafür sprechen, auch Anordnungen nach § 46 Abs. 6 TKG-2026-RefE – also bei fehlendem Änderungsvorschlag – einzubeziehen. Das könnte auch für die Anordnung der entsprechenden Geltung der Regelung zur Abweichung von genehmigten (hier: angeordneten) Entgelten nach § 44 TKG gelten (§ 46 Abs. 6 TKG bzw. § 46 Abs. 8 TKG-2026-RefE).

<sup>167</sup> Siehe BMDS (Fn. 15), S. 68 (zu Art. 1 Nr. 13).

<sup>168</sup> Die in § 50 Abs. 4 TKG enthaltene Befugnis, Maßnahmen zu ergreifen, um einen festgestellten Missbrauch zu beenden, setzt voraus, dass die Zuwiderhandlung noch begangen wird (oder zumindest eine Wiederaufnahme des Verstoßes droht), siehe für § 32 GWB entsprechend OLG Stuttgart, Beschl. v. 25.8.2011 – Az. 201 Kart 2/11, Rn. 26 (juris).

<sup>169</sup> Siehe hierzu Neumann, in: Schwarz-Schilling u. a. (Fn. 138), S. 44, 45 ff.

<sup>170</sup> Zu nennen ist auch noch die vorgesehene Erweiterung der Auskunftsbefugnis in Bezug auf künftige Netz- und Dienstentwicklungen, die nach § 203 Abs. 2 S. 2 TKG-2026-RefE auch zur Beurteilung von Auswirkungen auf den Ausbau von Glasfasernetzen bestehen soll. Damit dürfte auch die Informationsbasis für die Bewertung des sog. „Doppelausbaus“ von Glasfasernetzen erweitert werden können.

<sup>171</sup> Siehe dazu bereits oben, unter I.

auszuräumen.<sup>172</sup> Rechtlich kommt in dieser Soll-Vorgabe zum Ausdruck, dass andere öffentliche Belange – etwa des Natur- oder Denkmalschutzes<sup>173</sup> – das Interesse am Telekommunikationsnetzausbau nur ausnahmsweise aufgrund konkreter Besonderheiten des Einzelfalls überwinden können.<sup>174</sup>

Nach dem ebenfalls neu einzufügenden § 1 Abs. 1 S. 4 TKG-2026-RefE sind allerdings zum anderen die Abwägungsvorgaben in § 1 Abs. 1 S. 2 f. TKG-2026-RefE gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht anzuwenden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass diese Belange ebenfalls im überragenden öffentlichen Interesse liegen<sup>175</sup> und deshalb zumindest gleichrangig mit dem Netzausbauinteresse sein müssten.<sup>176</sup> Die nun vorgesehene Nichtanwendung auch von § 1 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE hat allerdings formal gesehen zur Folge, dass es sich bei dem Ausbau öffentlicher Telekommunikationslinien gegenüber den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht um ein überragendes Interesse handelt, während diesen Belangen demgegenüber ausweislich der Entwurfsbegründung der Sache nach ein solches überragendes Gewicht zukäme. Damit würde hier gerade kein Gleichrang der beiden Interessen normiert. Eine solche rein formale Sichtweise liefe aber dem erklärten Ziel zuwider, lediglich den Vorrang des öffentlichen Netzausbauinteresses zu beseitigen, ohne einen diesbezüglichen Nachrang vorzugeben.

Gesetzgebungstechnisch führen die nun vorgesehenen Ergänzungen zu dem unschönen Ergebnis, dass die bewusst schlank gehaltene Zweckvorgabe in § 1 Abs. 1 TKG ihren Schwerpunkt auf Festlegungen zum Gewicht des öffentlichen Netzausbauinteresses haben würde. Hier wäre die Schaffung einer eigenen Vorschrift – § 1a TKG-2026 – entsprechend dem Regelungs-vorbild in § 2 EEG 2023 vorzugswürdig.

## 2. Anpassung der allgemeinen Transparenzvorgaben (§ 52 Abs. 1 S. 1 ff. TKG-2026-RefE)

§ 52 Abs. 1 TKG enthält als Bestandteil der Kundenschutzvorschriften allgemeine Transparenzvorgaben für Telekommunikationsunternehmen, die AGB-Produkte anbieten. Diese sollen nun an die neuen Bestimmungen zum Gigabit-Grundbuch angepasst werden. Dazu soll die bislang in § 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 TKG enthaltene Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen über die Mobilfunknetzabdeckung (einschließlich einer Kartendarstellung) gestrichen und stattdessen auf die im Gigabit-Grundbuch hierzu bereitgestellten Informationen hingewiesen werden müssen (§ 52 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE). Veröffentlicht das Unternehmen hiervon abweichende Verfügbarkeitsinformationen, muss hierauf in unmittelbarem Zusammenhang deutlich sichtbar hingewiesen werden, wobei die Abweichung sowie deren Gründe für Endnutzer verständlich darzulegen sind (§ 52 Abs. 1 S. 3 f. TKG-2026-RefE). Das soll es den Unternehmen ermöglichen, den jeweils aktuellen Ausbaustand anzugeben, der wegen der Bearbeitungszeiten der zentralen Informationsstelle des Bundes für die Aktualisierung des Gigabit-Grundbuchs weiter fortgeschritten sein kann als dort ausgewiesen.<sup>177</sup>

## 3. Nachjustierungen beim Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (§§ 157 ff. TKG-2026-RefE)

In § 157 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE soll der Bundesnetzagentur (der Begründung zufolge klarstellend<sup>178</sup>) die Möglichkeit gegeben werden, bei der Überwachung der Verfügbarkeit des gesetzlich vorgesehenen Mindestangebots an Telekommunikationsdiensten auf sämtliche Informationen des Gigabit-Grundbuchs zuzugreifen. Für die hierbei auch maßgebliche Latenz kann unter bestimmten Umständen von dem sog. Mehrheitskriterium nach oben hin abgewichen werden. Der

diesbezügliche Redaktionsfehler in § 157 Abs. 3 S. 4 TKG, der eine sinnwidrige Abweichung nach unten vorsah,<sup>179</sup> soll nunmehr behoben werden. Die mit erstmaligem Erlass der TKMV hinfällig gewordene Fristvorgabe in § 157 Abs. 4 S. 1 TKG soll gestrichen, die Pflicht zur Überprüfung der in ihr enthaltenen Leistungsanforderungen an das Mindestangebot an Telekommunikationsdiensten von einem jährlichen auf einen Drei-Jahres-Rhythmus umgestellt werden.<sup>180</sup> Gestrichen werden sollen in diesem Zusammenhang auch die bisher in § 157 Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2 f. TKG vorgesehenen Informations- und Beteiligungsrechte zugunsten des Bundestagsausschusses für Digitales und Staatsmodernisierung.

Neu geschaffen werden soll eine spezifische Auskunftsbefugnis in § 160 Abs. 1 S. 2 TKG-2026-RefE, auf deren Grundlage die Bundesnetzagentur Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze dazu verpflichten kann, ihr Informationen, die für den Erlass einer Unterversorgungsfeststellung erforderlich sind, vorzulegen und glaubhaft zu machen. Ob es dieser Regelung angesichts der allgemeinen Auskunftsbefugnisse nach § 203 (Abs. 1) TKG wirklich bedarf, erscheint jedenfalls nicht auf den ersten Blick zwingend. Ein weiteres Redaktionsversehen soll in § 161 Abs. 3 S. 1 TKG korrigiert werden. Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Defiziten bei der Erfüllung von Verpflichtungen zur Bereitstellung des Mindestangebots an Telekommunikationsdiensten sollen schließlich künftig nicht mehr die Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt der Versorgung mit diesem Mindestangebot maßgeblich sein. Vielmehr sieht § 163 Abs. 3 S. 1 TKG-2026-RefE vor, dass hierfür auf die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von öffentlichen Telekommunikationsnetzen und der Erbringung von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten insgesamt erzielten Umsätze abzustellen ist. Das wird nachvollziehbar mit einer Erleichterung für die Unternehmen bei der Erfassung der relevanten Umsätze begründet.<sup>181</sup>

## VI. Fazit

Der Referentenentwurf zur Änderung des TKG greift kraftvoll über die bloße – wenn auch überfällige – Anpassung an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 hinaus. Die Änderungen, die zu einer weiteren Beschleunigung des Netzausbaus beitragen sollen, beschränken sich dabei nicht auf bloße Maßnahmen des Bürokratieabbaus. Vielmehr beschreitet der Referentenentwurf hier z. T. innovative und durchaus vielversprechende neue Wege. Zumeist gelingt das innerhalb des unionsrechtlich vorgegebenen Rahmens. An einigen Stellen wird dieser aber zumindest weitestmöglich ausgereizt, wenn nicht sogar überdehnt. Hier bestehen im weiteren Gesetzgebungsverfahren sowohl Gelegenheit als auch Bedarf für Nachbesserungen. Verkompliziert wird die rechtspolitische Gemengelage durch die parallel laufende Überprüfung der unionsrechtlichen Grundlagen selbst, die mit Veröffentlichung des Entwurfs für eine Verordnung über digitale Netze („Digital

172 BMDS (Fn. 15), S. 59 (zu Art. 1 Nr. 2).

173 Beispiele für weitere möglicherweise entgegenstehende Belange finden sich in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/1630, 136, 159 (zu Art. 1 Nr. 2).

174 BMDS (Fn. 15), S. 59 (zu Art. 1 Nr. 2).

175 Zur verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die militärische Verteidigung siehe BVerfGE 28, 243, 261 = Rn. 59 (juris) (Beschl. v. 26.5.1970 – Az. 1 BvR 83/69).

176 BMDS (Fn. 15), S. 59 (zu Art. 1 Nr. 2).

177 BMDS (Fn. 15), S. 68 (zu Art. 1 Nr. 14 lit. a).

178 BMDS (Fn. 15), S. 98 (zu Art. 1 Nr. 65 lit. a).

179 Siehe bereits Neumann, N&R 2022, 134, 136 Fn. 25.

180 Dabei handelt es sich um eine Höchstfrist („spätestens“), so dass eine Überprüfung der festgelegten Anforderungen ggf. ausdrücklich auch schon früher erfolgen kann und muss, siehe BMDS (Fn. 15), S. 99 (zu Art. 1 Nr. 65 lit. c).

181 BMDS (Fn. 15), S. 100 (zu Art. 1 Nr. 68).

Networks Act“, DNA) am 21. Januar 2026<sup>182</sup> in ein konkretes Stadium getreten ist. Auf nationaler Ebene hatten nun erst einmal die Länder, Verbände und sonstige Betroffene Gelegenheit bis zum 27. März 2026 zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Die eigentliche Diskussion über die Änderung des Telekommunikationsrechts hat damit gerade erst begonnen. Zu lange darf sie aber schon wegen der erforderlichen

Einpassung in die netzausbaurechtlichen Vorgaben der Gigabit-Infrastrukturverordnung (EU) 2024/1309 nicht dauern.

182 Commission, Proposal for a Regulation on digital networks, amending Regulation (EU) 2015/2120, Directive 2002/58/EC and Decision No 676/2002/EC and repealing Regulation (EU) 2018/1971, Directive (EU) 2018/1972 and Decision No 243/2012/EU (Digital Networks Act), COM (2026) 16 final; dazu *Herrmann*, N&R 2025, 75, 76 f. (in diesem Heft).

# Entscheidungen

## Standardangebot für Carrier-Festverbindungen 2.0

VG Köln, Urt. v. 29.10.2025 – Az. 21 K 6935/22

§ 29 TKG, § 23 TKG 2004, § 114 VwGO, §§ 37, 43 VwVfG

1. Es ist aufgrund der Besonderheiten des Standardangebotsverfahrens grundsätzlich nicht geboten, einen aus sich heraus eindeutigen Tenor der 2. Teilentscheidung aufgrund einzelner Begründungsbestandteile über den Wortlaut hinaus zu verstehen.

2. Für die Möglichkeit, Anordnungen in der 2. Teilentscheidung eines Standardangebotsverfahrens zu treffen, genügt es, wenn die Bundesnetzagentur im Rahmen der 1. Teilentscheidung durch die Formulierung einzelner Anordnungen in Zusammenschau mit der hierzu gegebenen Begründung bestimmte „Regelungskomplexe“, die auch die Wechselwirkungen eines adressierten Regelungsproblems zu anderen Bestandteilen des Standardangebots umfassen, problematisiert und zum Gegenstand der dialogischen Befassung durch die Verfahrensbeteiligten im weitergehenden Verfahren macht.

3. Wertungen aus dem Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen können auf die Regulierung des marktmächtigen Unternehmens nicht – auch nicht als Richtschnur – herangezogen werden.

[Leitsätze der Schriftleitung]

Die Klägerin betreibt ein bundesweites Telekommunikationsnetz. Über dieses bot sie zunächst u. a. Mietleitungen für Carrier-Festverbindungen (CFV) an, bei denen die Übertragung vollständig mit der klassischen Übertragungstechnik Synchron Digitale Hierarchie (SDH) realisiert wurde (CFV 1.0). An den jeweiligen Enden der Mietleitung befanden sich Ethernet-Schnittstellen. Die neue Übertragungstechnik CFV 2.0 unterscheidet sich technisch grundlegend von CFV 1.0 und nutzt die Architektur der Breitbandnetzwerktechnologie („Broadband Network Gateway“, BNG) im Netz der Klägerin. Eine Mietleitung vom Anschluss auf Endkundenseite (Anschluss „Customer Sited“) bzw. vom Anschluss zum Netz von Wettbewerbern (Anschluss Kollokationszuführung) muss daher stets zunächst zu einem BNG geführt werden, bevor sie zu einem weiteren Anschluss „Customer Sited“ bzw. Anschluss Kollokationszuführung geführt werden kann. Eine sog. Quervermaschung ist damit erst auf BNG-Ebene und nicht schon – wie bei CFV 1.0 – auf Ebene des Hauptverteilers (HVt) möglich. Mit Regulierungsverfügung vom 19. Dezember 2018 (Az. BK2a-16/002) wurde die Klägerin verpflichtet, für den angeordneten Zugang zu CFV 2.0 ein einheitliches Standardangebot vorzulegen. Auf Basis eines von der

Klägerin am 22. August 2018 vorgelegten und am 12. Februar 2019 angepassten Entwurfs erließ die Bundesnetzagentur am 21. Oktober 2020 (Az. BK2c-18/004) eine 1. Teilentscheidung (im Folgenden: 1. TE), mit der sie der Klägerin bestimmte Änderungen aufgab. Aufgrund des Übergehens von Anträgen der im Verwaltungsverfahren Beigeladenen erließ die Bundesnetzagentur am 23. November 2021 eine „ergänzende 1. Teilentscheidung“ (zum selben Az.). Nachdem die Klägerin daraufhin am 23. Dezember 2020 und am 7. Dezember 2021 geänderte Fassungen des Standardangebots vorgelegt hatte, erließ die Bundesnetzagentur am 25. November 2022 (erneut zum Az. BK2c-18/004) die 2. Teilentscheidung (im Folgenden: 2. TE), in der sie verschiedene Änderungen am Standardangebot der Klägerin vornahm. Mit ihrer Klage begehrt die Klägerin, zehn im Einzelnen bezeichnete Regelungen der Teilentscheidungen und hilfsweise für den Fall der Unteilbarkeit der Teilentscheidungen die Teilentscheidungen insgesamt aufzuheben.

### Aus den Gründen

Die Klage ist überwiegend zulässig, aber – soweit zulässig – unbegründet.

Die Klage ist unzulässig, soweit sich der Klageantrag I.8 gegen Rn. 1040 der 2. Teilentscheidung (im Folgenden: 2. TE) richtet. Die erhobene Anfechtungsklage ist insofern unstatthaft, da Rn. 1040 2. TE aus der maßgeblichen Sicht eines objektiven Empfängers keine Regelung im Sinne eines Verwaltungsakts enthält.

Eine behördliche Erklärung, deren feststellende Regelungsqualität nicht bereits durch Aufnahme in den Tenor eines Bescheides dokumentiert worden ist, ist im Wege der Auslegung nur dann als feststellender Verwaltungsakt zu qualifizieren, wenn der Regelungswille der Behörde in anderer Weise klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 – 4 C 3.09 –, juris, Ls. und Rn. 20.

Dies gilt erst Recht für den Fall von Anordnungen in einer 2. TE eines Standardangebotsverfahrens: Dort gibt sogar allein der Tenor der 2. TE die maßgebliche, das Standardangebot modifizierende Regelung vor. Es ist aufgrund der Besonderheiten des Standardangebotsverfahrens nämlich grundsätzlich nicht geboten, einen aus sich heraus eindeutigen Tenor der 2. TE aufgrund einzelner Begründungsbestandteile über den Wortlaut hinaus zu verstehen. Denn ausschließlich die tenorierten „Bestandteile“ der 2. TE werden durch die „Selbstvornahme“ der BNetzA unmittelbar Gegenstand des Standardangebots, dass für jeden Kunden der Klägerin gilt. Das heißt auch für solche Kunden, die gar nicht am Verwaltungsverfahren beteiligt waren. Ist der Tenor eindeutig, besteht für diese Kunden –