

# Ökonomische Rahmenbedingungen für Ausbau und Zugang zur gebäudeinternen Glasfaserverkabelung (NE4) im Rahmen der TKG-Novelle

Thesenpapier im Auftrag von ANGA Der Breitbandverband e.V.

*Mai 2026*

## Autoren

Prof. Dr. Justus Haucap

Dr. Salem Saljanin

Peter Schweinsberg

#### Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der Düsseldorf Competition Economics GmbH („DCE“) im Auftrag des ANGA Der Breitbandverband e.V. („ANGA“) erstellt. Die abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DCE und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DCE für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

#### Kontaktperson

Dr. Salem Saljanin

Tel: +49 211 130 666 33 | E-Mail: [saljanin@dus-competition.de](mailto:saljanin@dus-competition.de)

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
1. Executive Summary (KURZFASSUNG)	5
2. Executive Summary (LANGFASSUNG)	6
3. Regulierungsrisiken in einem wachsenden Markt nicht unterschätzen	8
4. Wettbewerbsverhältnisse und Wettbewerbshindernisse berücksichtigen	12
5. Zugang zur Gebäudeverkabelung nicht zum gesetzlichen Regelfall machen (§ 22b TKG-E)	17
6. Recht auf Vollausbau zielgenau ausgestalten (§ 144 TKG-E)	20
Literaturverzeichnis	24

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stetiges Wachstum der Homes Connected und Homes Activated – deutlicher Anstieg der Homes Passed (in Mio. WE)	8
Abbildung 2: In wachsenden Märkten müssen Investitionsanreize besonders stark berücksichtigt werden	10
Abbildung 3: Wertschöpfungsebenen im Glasfasermarkt	13
Abbildung 4: Deutsche Telekom dominiert beim Infrastrukturausbau – Wettbewerber bringen Glasfaser stärker zum Endkunden	14

## 1. Executive Summary (KURZFASSUNG)

### Aktuelle Situation

Deutschland befindet sich noch mitten im Glasfaserausbau. Besonders die gebäudeinterne Verkabelung ist entscheidend, damit Glasfaser tatsächlich bis in die Wohnungen gelangt. Der gesamte Ausbau erfordert hohe Vorabinvestitionen, deren Refinanzierung erst über viele Jahre erfolgt. Investoren brauchen daher verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen.

### Risiken durch TKG-E

Der Referentenentwurf zur TKG-Novelle greift mit § 22b und § 144 TKG-E genau in diese Investitionslogik ein. Ein pauschaler Zugang zur Gebäudeverkabelung durch § 22b TKG-E kann dazu führen, dass Erstausbauer die Kosten und Risiken tragen, während spätere Zugangsnehmer gezielt auf bereits errichtete Infrastruktur zugreifen. Das schwächt Investitionsanreize, droht den Ausbau zu verzögern und insbesondere marktstarke Anbieter zu begünstigen.

Auch das vorgesehene Recht auf Vollausbau § 144 TKG-E ist zu weit gefasst. Es kann zwar echte Blockadefälle lösen, droht aber zugleich funktionierende Kooperationen zwischen Netzbetreibern, Gebäudeeigentümern und Wohnungswirtschaft zu überlagern. Dadurch entsteht die Gefahr strategischen „Rosinenpickens“ einzelner attraktiver Gebäude zulasten koordinierter Ausbauprojekte und dem Ausbau in der Fläche.

### Lösung

Regulierung sollte in der Aufbauphase gezielt und zurückhaltend erfolgen. Ein gesetzlicher Default-Zugang zur NE4 sollte vermieden werden. Zugang kann im Einzelfall sinnvoll sein, muss dann aber risikoadäquat vergütet werden und darf nicht allein an unmittelbaren Kosten der Gebäudeverkabelung anknüpfen.

Ein Recht auf Vollausbau sollte nur bei echten Blockaden greifen. Bestehende Ausbavereinbarungen und gebäudeübergreifende Ausbauplanungen müssen Vorrang haben. Für bereits geschlossene Verträge sowie Verträge bis zu einem klaren Stichtag (etwa Ende 2027) sollte wirksamer Bestandsschutz gelten.

### Fazit

Die richtige Reihenfolge lautet: Investitionsanreize sichern, bestehende Kooperationen schützen, Blockaden gezielt lösen und erst dann regulieren, wo tatsächlich ein Wettbewerbsproblem besteht.

## 2. Executive Summary (LANGFASSUNG)

Deutschland befindet sich in einer entscheidenden Phase des Glasfaserausbaus. Millionen Haushalte sind noch nicht an das Glasfasernetz angeschlossen. Die verbleibenden Ausbauprojekte — insbesondere im gebäudeinternen Bereich (NE4) — stehen und fallen mit der Investitionsbereitschaft privater Netzbetreiber. In dieser Phase entscheidet sich, ob Glasfaser tatsächlich flächendeckend bis in die Wohnungen gelangt oder ob Regulierung zu früh in Investitionsmodelle eingreift und damit genau den Ausbau schwächt, den sie eigentlich beschleunigen soll. Deshalb kommt regulatorischen Rahmenbedingungen eine herausgehobene Bedeutung zu.

### **Regulatorische Unsicherheit gefährdet Investitionen mit langfristigem volkswirtschaftlichem Schaden.**

Glasfaserausbau ist durch hohe, irreversible Vorabinvestitionen und eine lange Refinanzierungsdauer geprägt. Unternehmen kalkulieren nicht mit den Rahmenbedingungen des heutigen Tages, sondern mit denen in zehn oder zwanzig Jahren. Regulatorische Unsicherheit erhöht den erforderlichen Renditeanspruch. Der volkswirtschaftliche Schaden wäre dauerhaft: Ein Netz, das nicht gebaut wird, kann weder genutzt noch wettbewerblich belebt werden. Der vorliegende Referentenentwurf zum TKG greift mit § 22b und § 144 gezielt in die Wirtschaftlichkeit gebäudeinterner Glasfaserprojekte ein. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht gibt er Anlass zu erheblicher Sorge, aber nicht, weil Regulierung grundsätzlich abzulehnen wäre, sondern weil ihre konkrete Ausgestaltung falsche Prioritäten setzt.

### **§ 22b TKG-E gefährdet die Profitabilität integrierter Glasfaserinvestments und begünstigt strukturell den Marktführer.**

Der Referentenentwurf macht den Zugang zur gebäudeinternen Glasfaserverkabelung (NE4) faktisch zum gesetzlichen Regelfall. Diese Vorentscheidung ist in der Aufbauphase des Glasfasermarktes ökonomisch nicht gerechtfertigt. Die NE4 ist kein isoliertes Gebäudeelement, sondern der letzte Abschnitt eines integrierten Gesamtinvestments, das regelmäßig auch erhebliche Investitionen in vorgelagerte Netzebenen (NE3) umfasst. Eine regulierte Mitnutzung zu kostenorientierten Entgelten bedroht die Profitabilität dieses Gesamtinvestments. Im Zusammenspiel mit den langfristigen Commitment-Verträgen der Deutschen Telekom, die bereits heute erhebliche Teile der Wholesale-Nachfrage binden und alternativen Netzbetreibern entziehen, droht § 22b die Investitionslogik dieser Unternehmen grundlegend zu beeinflussen und strukturell vor allem den marktführenden vertikal integrierten Anbieter zu begünstigen. Es sollte auf einen gesetzlich verankerten Default-Zugang verzichtet werden, da er zu risikobehaftet ist und funktionierende Marktstrukturen gefährden kann. Ebenso sind rein kostenbasierte Entgeltvorgaben abzulehnen, weil sie eine unerwünschte Ankerwirkung auf den gesamten Markt entfalten können.

### **§ 144 TKG-E greift in funktionierende privatrechtliche Kooperationen ein, statt sich auf seltene Blockadefälle zu beschränken, und ermöglicht strategisches „Rosinenpicken“ zulasten der Wettbewerber.**

Ein gesetzliches Recht auf Vollausbau gebäudeinterner Infrastruktur kann dort sinnvoll sein, wo Eigentümer den Glasfaserausbau aktiv blockieren. Diese Fälle existieren, sind jedoch die Ausnahme, nicht die Regel. In der Praxis basiert der Inhouse-Ausbau auf kooperativen Gestattungsvereinbarungen mit Gebäudeeigentümern und der Wohnungswirtschaft — und diese Kooperationen funktionieren. Der Referentenentwurf ist zu weit gefasst, um auf echte Blockaden beschränkt zu bleiben. Damit ergibt sich Spielraum für strategisches „Rosinenpicken“, also das gezielte Herauslösen attraktiver Einzelobjekte aus laufenden Ausbaukooperationen. Besonders die Deutsche Telekom, die beim tatsächlichen Inhouse-

Ausbau bislang hinter den Wettbewerbern zurückgeblieben ist, könnte dieses Instrument zu deren Lasten einsetzen. Aus diesem Grund ist § 144 TKG-E in seiner jetzigen Fassung für den Regelfall verzichtbar. Gerechtfertigt wäre ein solches Vollausbaurecht allenfalls in eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen Gebäudeeigentümer den Inhouse-Ausbau tatsächlich blockieren.

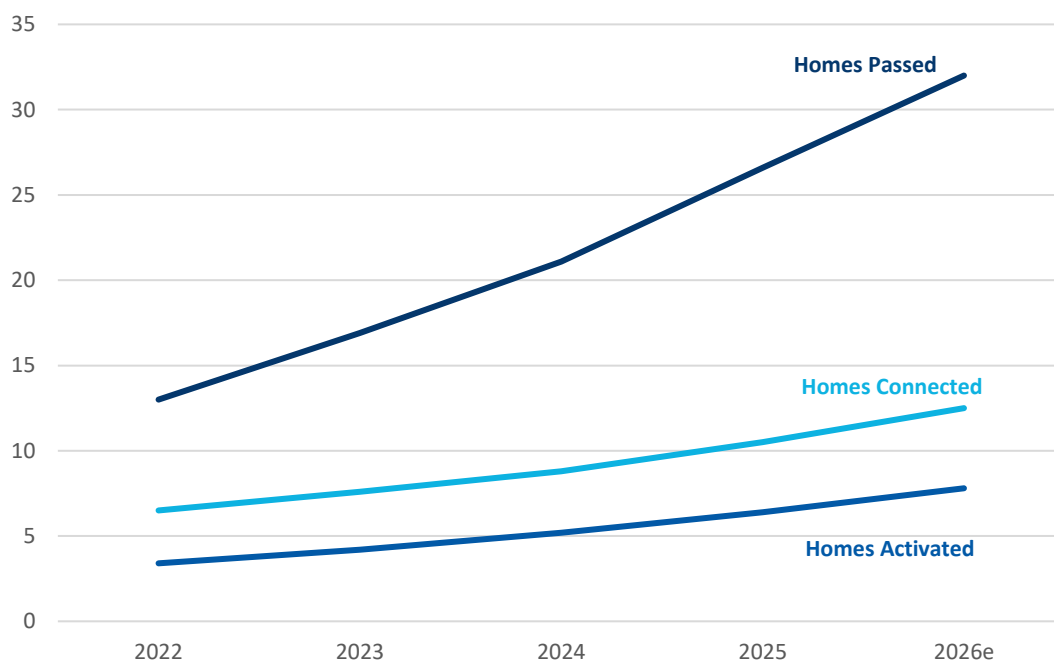
**Regulatorische Verlässlichkeit ist Voraussetzung für Investitionsbereitschaft und macht Bestandsschutz mit klarem Stichtag unverzichtbar.** Unternehmen, die unter bestehenden Rahmenbedingungen Investitionsentscheidungen getroffen haben oder kurzfristig treffen werden, müssen sich auf diese Rahmenbedingungen verlassen können. Für bereits geschlossene Verträge sowie für Verträge, die bis zu einem klar definierten Stichtag (etwa Ende 2027) abgeschlossen werden, muss ein wirksamer Bestandsschutz vorgesehen werden. Regulatorische Verlässlichkeit ist kein Privileg, sondern Voraussetzung für Investitionsbereitschaft.

**Fazit.** In der Aufbauphase des Glasfasermarktes gilt eine klare Prioritätenordnung: Investitionsanreize sichern, bestehende Kooperationen durch Bestandsschutz schützen und erst dann gezielt regulatorisch eingreifen, wo der Markt tatsächlich versagt. Der Referentenentwurf kehrt diese Reihenfolge um. Er schafft Zugangspflichten, bevor der Ausbau abgeschlossen ist, und setzt Anreize, die den koordinierten Erstausbau schwächen und den strategischen Zugriff auf fremde Infrastruktur erleichtern. Das gefährdet nicht nur einzelne Ausbauprojekte, sondern den flächendeckenden Glasfaserausbau als Ganzen.

### 3. Regulierungsrisiken in einem wachsenden Markt nicht unterschätzen

In Deutschland ist der Glasfaserausbau noch weit davon entfernt, flächendeckend abgeschlossen zu sein. Derzeit konzentrieren sich die ausbauenden Unternehmen überwiegend darauf, Glasfasernetze auszubauen und Anschlüsse zu sichern („Homes Passed“). Im nächsten Schritt erfolgt der Fiber-to-the-Home-Ausbau (FTTH; „Homes Connected“) mit dem Ziel, über eine hohe Take-up-Rate möglichst viele Anschlüsse tatsächlich zu aktivieren („Homes Activated“). Die Wachstumsdynamik der vergangenen Jahre ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Während Homes Connected und Homes Activated eher langsam, aber stetig wachsen, zieht Homes Passed deutlich davon.

Abbildung 1: Stetiges Wachstum der Homes Connected und Homes Activated – deutlicher Anstieg der Homes Passed (in Mio. WE)



Quelle: DCE basierend auf Daten von VATM (2026), S. 32 und VATM (2025), S. 22. 2026e entspricht einer Prognose für das Jahr 2026.

Der Ausbau erfordert erhebliche Vorabinvestitionen, vor allem für Tiefbauarbeiten, Verlegung von Kabeln, Hausanschlüsse und Netzwerktechnik. Diese Investitionen müssen heute getätigt werden, während sich die Erträge erst über viele Jahre und Jahrzehnte einstellen werden.

Hinzu kommt eine Reihe schwer kalkulierbarer Unsicherheiten:

- Wie viele Kunden werden tatsächlich einen Glasfaseranschluss nachfragen?
- Werden Wettbewerber dasselbe Gebiet ebenfalls ausbauen und damit die eigene Kundenbasis schwächen?

- Werden Kapitalkosten steigen?
- Werden Baukosten steigen?
- Welche regulatorischen Vorgaben werden künftig für das Netz gelten und damit die erzielbaren Erträge beeinflussen?

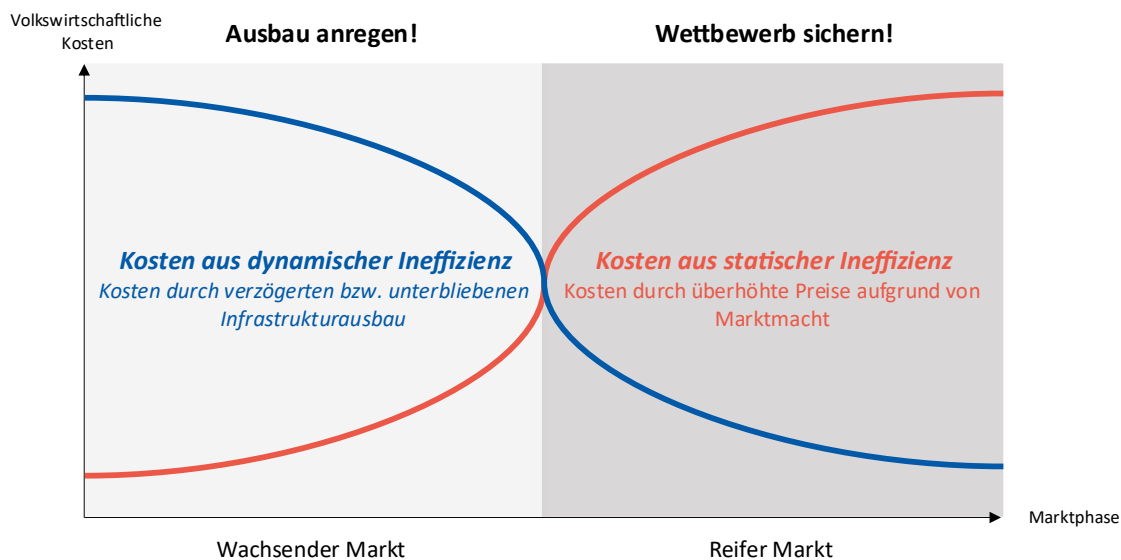
All diese Risiken müssen sich in den erwarteten Erträgen widerspiegeln. Investitionen im Wettbewerb sind zwar stets mit Unsicherheiten verbunden. Eine undurchdachte Regulierung kann diese Risiken jedoch zusätzlich erhöhen. Selbst wenn eine Regulierung heute noch nicht in Kraft ist, kann bereits ihre bloße Möglichkeit das Investitionsverhalten von Unternehmen beeinflussen.

Ein Unternehmen, das über den Bau eines Glasfasernetzes nachdenkt, kalkuliert nicht nur mit den heutigen Rahmenbedingungen. Es stellt sich unweigerlich die Frage: Was gilt in zehn oder zwanzig Jahren, wenn das Netz gebaut ist und Erträge erwirtschaften soll? Wenn die Antwort auf diese Frage hochgradig unsicher ist, also wenn Unternehmen nicht verlässlich einschätzen können, ob und in welchem Ausmaß künftige Regulierung ihre Erträge beschneiden wird, schlägt sich diese Unsicherheit unmittelbar in der Investitionsentscheidung nieder. Unsicherheit hat einen Preis. Sie erhöht den Renditeanspruch, den eine Investition erfüllen muss, um attraktiv zu sein.

Regulatorische Eingriffe müssen stets zwei grundlegende Perspektiven in Einklang bringen, wie in folgender Abbildung stilisiert veranschaulicht. Die erste betrifft die effiziente Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur (Ökonomen sprechen von *statischer Effizienz*; vgl. u. a. Baake et al., 2007, S. 21 ff.). Wenn ein Glasfasernetz erst einmal gebaut ist, stellt sich die Frage, wer darauf zugreifen kann und zu welchen Bedingungen. Aus dieser Perspektive kann es sinnvoll sein, Netzeigentümern die Pflicht aufzuerlegen, Wettbewerbern den Zugang zu ihrem Netz zu gewähren, um den Wettbewerb zu stärken. Dabei sollten die Zugangspreise möglichst nahe an den entsprechenden (langfristigen inkrementellen) Kosten sein, um Wettbewerb anzuregen (vgl. Fritsch., 2018, S. 222). Wenn Zugangsentgelte jedoch zu stark an den Kosten ausgerichtet werden, ohne die Investitionsrisiken des Erstbauers hinreichend zu berücksichtigen, die vom Regulator ex post eventuell nicht voll erfasst werden (etwa durch den Rückschaufehler bzw. Hindsight-Bias), erhält ein Wettbewerber Zugang zu wichtigen Netzteilen, ohne die ursprünglichen Risiken des Ausbaus selbst getragen zu haben. Das wiegt besonders schwer, wenn dieser Wettbewerber bereits über erhebliche Marktmacht verfügt. Der spätere Akteur ist zudem im Vorteil, weil er auf die Vorarbeit des ersten Ausbauers aufbauen kann. Während der Erstausbauer zunächst Kunden gewinnen und die Infrastruktur im Gebäude schaffen musste, kann der Zweitinvestor gezielt dort investieren, wo sich die Nachfrage bereits abzeichnet.

Die zweite Perspektive fragt dagegen, ob überhaupt hinreichend neue Netzinfrastruktur entsteht. Dafür müssen Unternehmen erwarten können, dass sich ihre hohen Anfangsinvestitionen und die damit verbundenen Risiken langfristig lohnen (Ökonomen sprechen dabei von *dynamischer Effizienz*; vgl. u. a. Baake et al., 2007, S. 25 ff.). Die dynamische Perspektive verlangt, dass die Netzeigentümer auskömmliche Margen erhalten, die nicht nur laufende Betriebskosten decken, sondern auch die ursprünglichen Investitionskosten und die eingegangenen Risiken angemessen vergüten. Nur dann haben Unternehmen einen Anreiz, überhaupt in neue Netze zu investieren.

Abbildung 2: In wachsenden Märkten müssen Investitionsanreize besonders stark berücksichtigt werden



Quelle: DCE.

In frühen Marktphasen überwiegen die Kosten unzureichender Investitionsanreize; mit zunehmender Marktreife verschiebt sich das Risiko hin zu Wettbewerbsdefiziten. Entscheidend ist also zunächst, dass die notwendige Infrastruktur überhaupt entsteht. Denn der größte volkswirtschaftliche Schaden entsteht nicht durch jeden möglicherweise zu hohen Zugangspreis, sondern durch Netze, die gar nicht erst gebaut werden. Ein Netz, das niemand baut, kann auch niemand nutzen oder wettbewerblich beleben.

Ein schnelles und flächendeckendes Glasfasernetz ist auf Dauer wertvoller als niedrige Zugangstarife auf einem Netz, das in vielen Regionen erst verspätet oder gar nicht erst entsteht. Regulierung sollte daher in der Aufbauphase nicht nur kurzfristige Preiswirkungen in den Blick nehmen, sondern auch die Investitionsbedingungen der Unternehmen. Wer heute hohe Ausbauiinvestitionen tätigt, muss darauf vertrauen können, diese Investitionen über einen längeren Zeitraum zu refinanzieren. Andernfalls steigen die Renditeanforderungen, Projekte werden verschoben oder wirtschaftlich grenzwertige Ausbaugelände fallen ganz aus der Planung.

Die Folgen eines solchen Ausbaurückstands sind langfristig. Fehlende Glasfaserinfrastruktur schwächt den Wirtschaftsstandort, macht Regionen weniger attraktiv und erschwert datenintensive Innovationen. Genau deshalb sollte Regulierung in einem wachsenden Markt vor allem verlässlich, vorhersehbar und investitionsfreundlich ausgestaltet sein.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine klare regulatorische Priorität. In der Aufbauphase des Glasfasermarktes sollte der Schwerpunkt darauf liegen, Investitionen anzuregen. Das ist kein Plädoyer für einen regulierungsfreien Markt. Es ist auch keine Forderung, dass Netzbetreiber dauerhaft und unkontrolliert lokale Monopolstellungen ausnutzen dürfen. Vielmehr geht es um eine zeitliche und

sachliche Prioritätensetzung. Zuerst soll der Ausbau ermöglicht werden, anschließend kann dort gezielt regulatorisch nachgeschärft werden, wo es nötig ist.

**Fazit:** *Erst Investitionsanreize sichern und Ausbau ermöglichen, dann gezielt nachregulieren — nicht umgekehrt!*

## 4. Wettbewerbsverhältnisse und Wettbewerbshindernisse berücksichtigen

Die Bewertung der §§ 22b und 144 TKG-E setzt ein Verständnis der besonderen Marktstruktur voraus, in die diese Vorschriften eingreifen. Er ist geprägt durch ein vielschichtiges Zusammenspiel mehrerer Wertschöpfungsebenen vom überregionalen Backbone bis in die einzelne Wohneinheit. Hinzu kommt eine asymmetrische Wettbewerbssituation, in der die Deutsche Telekom als ehemaliger Monopolist nach wie vor eine herausgehobene Stellung einnimmt. Diese Stellung wird zusätzlich durch ein bestimmtes Vorleistungsvertragsmodell, die sogenannten Commitment-Verträge, strukturell verfestigt.

Dieses Kapitel skizziert die Marktsituation entlang von drei wesentlichen Themenfeldern. Zunächst werden die Wertschöpfungsebenen des Glasfasermarktes sowie die darauf aufbauende Vorleistungs- und Endkundenebene systematisch dargestellt. Anschließend wird die Rolle der einzelnen Marktakteure herausgearbeitet, insbesondere die Doppelstellung der Deutschen Telekom als größte Infrastrukturausbauerin und gleichzeitig dominante Vorleistungs- und Endkundenanbieterin. Schließlich wird gezeigt, wie die Commitment-Verträge der Deutschen Telekom die Nachfrage nach alternativen Vorleistungsprodukten systematisch binden und damit den Investitionsanreiz für alternative Netzbetreiber schwächen.

Erst vor diesem Hintergrund lässt sich beurteilen, welche Folgen die §§ 22b und 144 TKG-E in der konkreten deutschen Wettbewerbskonstellation auslösen.

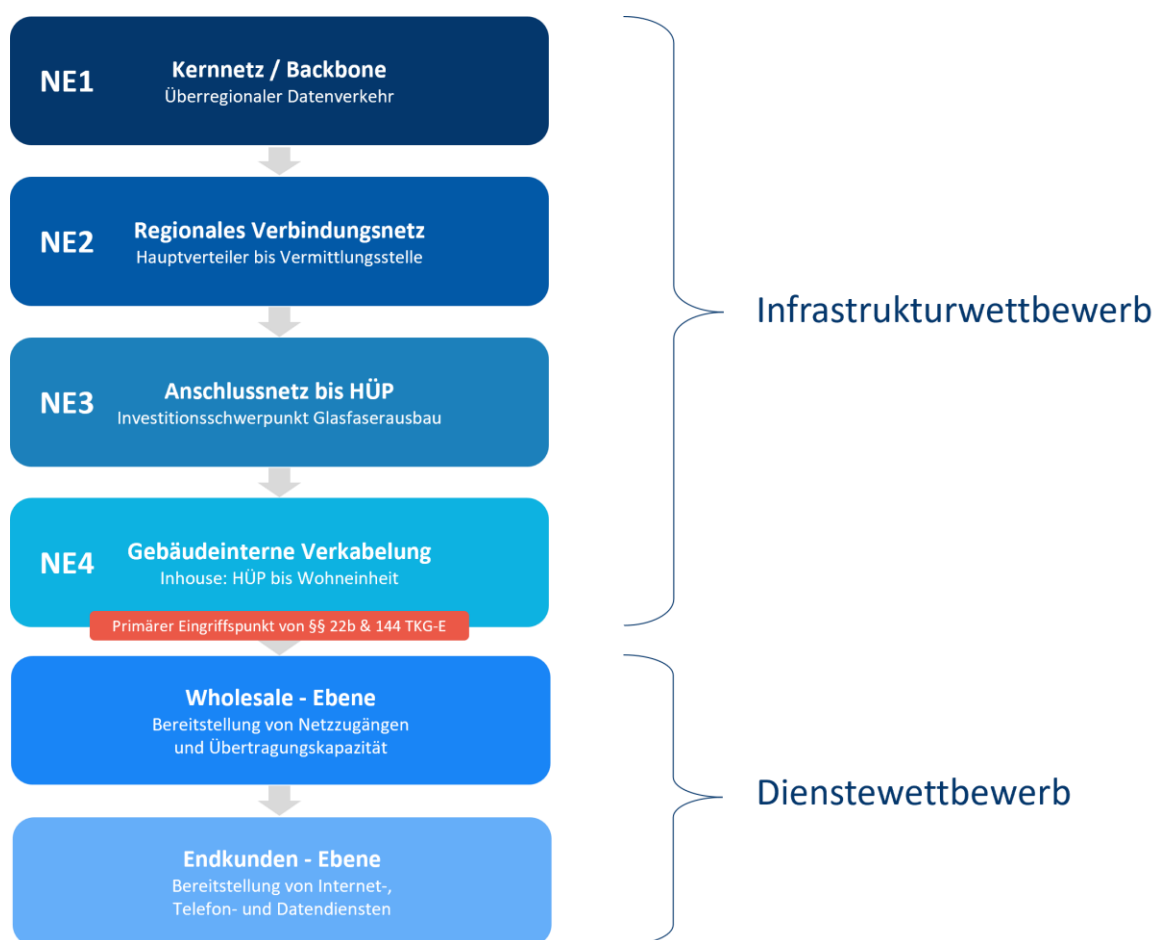
### Wertschöpfungsebenen im Glasfasermarkt

Das Glasfasernetz und die damit verbundenen Dienstleistungen sind in mehrere Ebenen gegliedert, wie in nachfolgender Abbildung dargestellt. Die Netzebene 1 („NE1“) bezeichnet das überregionale Kernnetz bzw. Backbone, über das der nationale und internationale Datenverkehr gebündelt wird. Die Netzebene 2 („NE2“) umfasst die regionalen Transport- und Verbindungsnetze zwischen dem Backbone und den lokalen bzw. regionalen Netzknoten. Auf der Netzebene 3 („NE3“) liegt das eigentliche Anschlussnetz, also die Verbindung zwischen dem regionalen Netzknoten und dem Hausübergabepunkt (HÜP) an der Gebäudegrenze. Die Netzebene 4 („NE4“) schließlich bezeichnet die gebäudeinterne Verkabelung vom HÜP bis zum Anschluss in der einzelnen Wohneinheit. Gerade der Ausbau dieser Hausverteilnetze ist für einen flächendeckenden Glasfaserausbau entscheidend, denn das Leistungspotenzial der Technologie lässt sich nur dann ausschöpfen, wenn die Faser tatsächlich bis in die Wohnung reicht. Auf diesen vier Ebenen spielt sich der Infrastrukturwettbewerb ab. Ziel des Regulierungsansatzes ist es, den Übergang vom Dienste- zum Infrastrukturwettbewerb zu fördern, ohne die Investitionsanreize der ausbauenden Unternehmen zu schwächen.

Für die wettbewerbsökonomische Bewertung ist eine ganzheitliche Betrachtung erforderlich, die insbesondere das Zusammenspiel von NE3 und NE4 sowie die Rolle der Gebäudeeigentümer und der Wohnungswirtschaft berücksichtigt. Eine isolierte Bewertung der NE4 würde zwei für den hier betrachteten Markt zentrale Zusammenhänge ausblenden. Erstens werden Inhouse-Verkabelung und Anbindung an die NE3 bei vertikal integrierten Ausbauprojekten gemeinsam kalkuliert, sodass die Wirtschaftlichkeit der NE4 nicht ohne die vorgelagerten NE3-Investitionen beurteilt werden kann. Zweitens unterliegt die NE4 anders als die vorgelagerten Netzebenen keinen etablierten öffentlich-rechtlichen Duldungs- und Wegerechtsverfahren, sondern erfordert eine privatrechtliche Einigung mit

Eigentümern und Wohnungswirtschaft. Beide Besonderheiten prägen den Wettbewerb auf der NE4 und müssen in die regulatorische Bewertung einfließen. Für einen schnellen und effizienten Glasfaserausbau müssen ausbauende Unternehmen, Eigentümer bzw. Wohnungswirtschaft koordiniert vorgehen. Das betrifft insbesondere die Planung, den Gebäudezugang und die Verlegung der Leitungen im Haus. Es gibt derzeit keine überzeugenden Belege dafür, dass diese Zusammenarbeit grundsätzlich ineffizient ist oder regelmäßig zu Engpässen führt. Es gibt gleichzeitig und zusätzlich keine Evidenz dafür, dass wenn ein Inhouse-Ausbau stattfindet, dieser nicht auch ein Vollausbau wäre.

Abbildung 3: Wertschöpfungsebenen im Glasfasermarkt



Quelle: DCE.

Aufbauend auf diesen Infrastrukturebenen sind die Vorleistungsebene (Wholesale) sowie die Endkundenebene angesiedelt, auf denen sich der Dienstewettbewerb abspielt. Auf der Vorleistungsebene stellen Netzbetreiber anderen Unternehmen Zugang zu ihrer Infrastruktur oder zu darauf basierenden Vorleistungsprodukten bereit, etwa in Form passiver Infrastrukturzugänge, aktiver Vorleistungsprodukte wie Bitstrom oder Resale-Angebote. Dadurch können Anbieter auch dann im Endkundenmarkt tätig

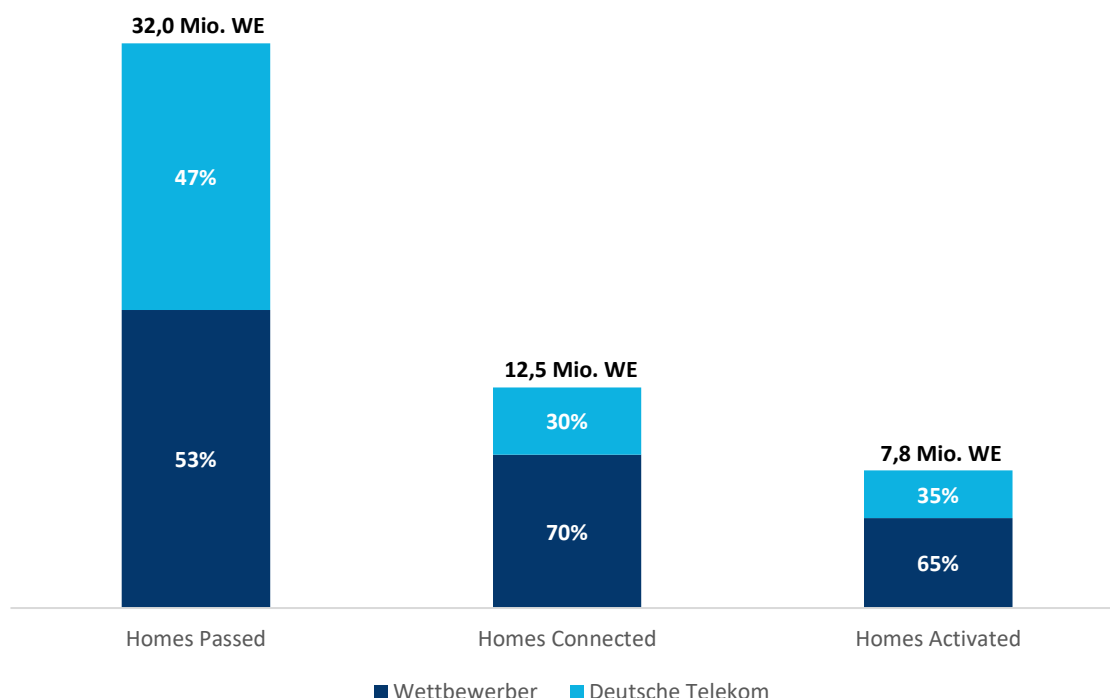
werden, wenn sie nicht selbst über ein vollständiges Anschlussnetz bis zum Kunden verfügen. Der Dienstewettbewerb ist daher nicht zwingend an den Betrieb eigener Netzinfrastruktur gebunden.

### Marktstruktur und Stellung der Deutschen Telekom

Der deutsche Markt ist dabei durch ein Nebeneinander unterschiedlicher Anbieterrollen geprägt. Neben vertikal integrierten Netzbetreibern, die sowohl Infrastruktur betreiben als auch Endkundenprodukte vermarkten, treten reine oder überwiegend vorleistungsorientierte Glasfaserunternehmen sowie Diensteanbieter ohne flächendeckendes eigenes Anschlussnetz auf. Hinzu kommen zahlreiche regionale Netzbetreiber, Stadtwerke und alternative Carrier, die Glasfaserinfrastrukturen ausbauen und je nach Geschäftsmodell eigene Endkundenangebote vermarkten oder Dritten Vorleistungszugang gewähren.

Eine besondere Rolle nimmt dabei die Deutsche Telekom ein. Als ehemaliger Monopolist und der größte Glasfaserausbauer in Deutschland ist sie sowohl auf der Infrastrukturebene als auch auf der Vorleistungs- und Endkundenebene tätig. Die Telekom betreibt eigene Anschluss- und Glasfaserinfrastrukturen, stellt anderen Anbietern Wholesale-Produkte zur Verfügung und vermarktet zugleich eigene Endkundenprodukte. Damit ist sie ein zentraler vertikal integrierter Akteur im deutschen Glasfasermarkt. Zugleich kommt ihr aufgrund ihrer Rolle als Betreiberin des bestehenden Kupferanschlusssnetzes eine besondere Bedeutung für die künftige Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze zu.

Abbildung 4: Deutsche Telekom dominiert beim Infrastrukturausbau – Wettbewerber bringen Glasfaser stärker zum Endkunden



Die Deutsche Telekom treibt vor allem den NE3-Ausbau voran und kann damit in erster Linie bei den Homes Passed Marktanteile verbuchen (vgl. Abbildung 4). Die Wettbewerber sorgen demgegenüber überproportional dafür, dass die ausgebaute Infrastruktur auch tatsächlich beim Endkunden ankommt, etwa durch eigene NE4-Investitionen oder durch eine deutlich höhere Take-Up-Rate.

Gleichwohl hat die Deutsche Telekom ihre Position spürbar ausgebaut. Ihr Anteil an den mit FTTH versorgten Haushalten stieg von 36 Prozent im Jahr 2021 auf 48 Prozent im Jahr 2025<sup>1</sup> und sie bietet inzwischen mehr als 13 Millionen Haushalten Glasfaser an.<sup>2</sup>

Regulatorische Eingriffe sollten so ausgestaltet sein, dass sie den schnellen Glasfaserausbau unterstützen, ohne bestehende Wettbewerbsverhältnisse zu verfestigen oder einzelne Marktakteure einseitig zu begünstigen. Insbesondere darf eine Regulierung der NE3- und NE4-Schnittstelle nicht dazu führen, die Stellung der Deutschen Telekom als zentralem vertikal integriertem Akteur zulasten alternativer Glasfaserausbauer, regionaler Netzbetreiber, Stadtwerke oder Diensteanbieter zu stärken. Vielmehr sollte maßgeblich sein, Investitionsanreize, kooperative Ausbauprozesse und chancengleichen Wettbewerb auf Infrastruktur-, Vorleistungs- und Endkundenebene gleichermaßen zu sichern.

### **Strukturelle Bindung der Nachfrage: Commitment-Verträge und Umbrella**

Vor diesem Hintergrund sind die „Commitment-Verträge“ der Deutschen Telekom besonders relevant. Dabei handelt es sich um langfristige Abnahmeverträge, in denen sich Großnachfrager wie 1&1, Vodafone und Telefónica zu langfristigen Mindestmengen an VDSL- und/oder Glasfaservorleistungsprodukten verpflichten und im Gegenzug vergünstigte Konditionen erhalten. So haben Nachfrager durch einen Mengenrabatt den Anreiz, ihre Mindestmengen bzw. Kontingente möglichst vollständig auszuschöpfen, sodass die Kosten je tatsächlich genutztem Anschluss im Mittel sinken, da die Zahlungen im Voraus auch für ungenutzte Anschlüsse zu leisten sind. Da der Mengenrabatt nur gewährt wird, wenn sich Nachfrager langfristig (d. h. über viele Jahre) an die Deutsche Telekom binden, wirken die Commitment-Verträge wie ein Treuerabatt für die Kunden, der diese tendenziell davon abhält, selbst Glasfaser auszubauen oder Vorleistungen von anderen Anbietern zu beziehen.

Verstärkt wird diese Sogwirkung der Commitment-Verträge durch den sogenannten Umbrella, durch den eine Verrechnung von VDSL- und Glasfaservorleistungen bei der Deutschen Telekom ermöglicht wird. Kunden, die bereits VDSL-Vorleistungen von der Deutschen Telekom beziehen, haben daher starke Anreize, auch Glasfaser-Vorleistungen von dieser zu beziehen und den Anbieter nicht zu wechseln, da Vorleistungen alternativer Anbieter nicht auf das Commitment angerechnet oder verrechnet werden können.

Durch die Kombination aus mehrjährigen Commitment-Verträgen und der Umbrella-Regelung fällt es Anbietern alternativer Zugangsprodukte deutlich schwerer, Kunden zu gewinnen. Die Nachfrage nach

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.telekom.com/de/blog/netz/artikel/studie-glasfaserausbau-1085532>, abgerufen am 4. Mai 2026.

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.telekom.com/de/medien/medieninformationen/detail/telekom-knackt-13-millionen-marke-beim-glasfaserausbau-1104242>, abgerufen am 8. Mai 2026.

alternativen FTTH-Vorleistungsprodukten bei alternativen Anbietern wird auf diese Weise systematisch geschwächt, da das Vertragswerk eine starke Sogwirkung zugunsten der Deutschen Telekom entfaltet. Lange Vertragslaufzeiten verstärken diese marktverschließende Wirkung zusätzlich, weil andere Infrastrukturanbieter Kunden während der Vertragsbindung kaum zu einem Wechsel bewegen können.

Über diese Sogwirkung hinaus wird auch der Lock-in-Effekt der Telekom-Kunden verstärkt. Über den Umbrella, der Teil des Commitment-Vertrags ist, wird ein Nachfrager, der innerhalb der Telekom von VDSL zu FTTH wechselt, de facto besser gestellt als ein Nachfrager, der zu FTTH eines Wettbewerbers wechselt. Durch die Anrechenbarkeit von FTTH-Anschlüssen der Telekom auf das VDSL-Commitment werden Kunden an die Telekom gebunden und der Wechsel zu alternativen FTTH-Anbietern wird durch diese induzierten Wechselkosten zusätzlich erschwert.

Wenn auch alternative Netzbetreiber in eigene Infrastrukturen investieren sollen, so müssen diese darauf vertrauen können, ihre Netze später auch ausreichend auslasten zu können und diese nicht günstig der Deutschen Telekom überlassen zu müssen. Wenn große Vorleistungsnachfrager langfristig an die Deutsche Telekom gebunden werden, steht deren Nachfrage alternativen Netzbetreibern nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung. Die Commitment-Verträge verfestigen so die bestehende Marktstruktur.

Die Monopolkommission kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Sie weist darauf hin, dass Netzbetreibern, die nicht an solchen Vereinbarungen beteiligt sind, dauerhaft Nachfrage entzogen wird (vgl. Monopolkommission, 2025, Rn. K14). Damit besteht die Gefahr, dass alternative Glasfasernetze geschwächt werden, bevor sich ein tragfähiger Infrastrukturwettbewerb vollständig entwickeln kann.

Der durch die Sogwirkung und den Lock-in-Effekt induzierte Nachfragerückgang führt dazu, dass für alternative Netzbetreiber der Anreiz für Investitionen in den eigenen Ausbau sinkt. In der Folge dürfte sich auch der Ausbau der Telekom verlangsamen, weil ohne ausreichenden Wettbewerbsdruck der Anreiz zur schnellen Investition fehlt. Wie nachfolgend gezeigt wird, wird die Einführung von §22b TKG-E diesen Effekt weiter verstärken und so den Glasfaserausbau ausbremsen, anstatt ihn zu beschleunigen.

**Fazit:** *Die Wettbewerbsverhältnisse beim Glasfaserausbau in Deutschland sind durch ein Spannungsverhältnis zwischen Infrastrukturwettbewerb, Investitionsanreizen und Zugangssicherung geprägt. Während die Wettbewerber der Deutschen Telekom einen erheblichen Teil des tatsächlichen Glasfaserausbaus und der Anschlussaktivierung tragen, verfügt die Telekom weiterhin über strukturelle Vorteile. Regulatorische Eingriffe auf der NE4 müssen daher sorgfältig austariert werden.*

## 5. Zugang zur Gebäudeverkabelung nicht zum gesetzlichen Regelfall machen (§ 22b TKG-E)

§ 22b TKG-E sieht vor, dass Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze grundsätzlich allen zumutbaren Zugangsanträgen zur Gebäudeverkabelung und zugehörigen Einrichtungen stattgeben müssen. Erfasst ist die Verkabelung im Gebäude oder, wenn der erste Konzentrations- oder Verteilerpunkt außerhalb des Gebäudes liegt, auch der Abschnitt bis zu diesem Punkt. Voraussetzung ist, dass eine erneute Errichtung dieser Netzbestandteile mit beträchtlichen und anhaltenden wirtschaftlichen oder physischen Hindernissen verbunden ist. Der Zugang soll zu objektiven, transparenten, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Bedingungen gewährt werden. Die Bundesnetzagentur kann diese Zugangspflicht auf Antrag konkretisieren, verändern oder aussetzen und soll die Entgelte grundsätzlich kostenorientiert festlegen, wobei besondere Risiken zu berücksichtigen sind.

Damit macht der Referentenentwurf den Zugang zur NE4 faktisch zum gesetzlichen Regelfall. Zwar ist der Anspruch an Zumutbarkeit und fehlende effiziente Replizierbarkeit geknüpft. Gleichwohl wird die Grundentscheidung für eine Zugangspflicht bereits gesetzlich vorgezeichnet. Genau diese Vorfestlegung ist aus wettbewerbsökonomischer Sicht problematisch.

Die Frage des Zugangs zur gebäudeinternen Glasfaserverkabelung muss vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Investitionsrisiken und Wettbewerbsverhältnisse bewertet werden. Die NE4 ist kein isolierter Gebäudeteil, sondern der letzte Abschnitt eines umfassenden Glasfaserinvestments. Wer Glasfaser bis in die Wohnung bringt, investiert regelmäßig nicht nur in die Verkabelung im Gebäude, sondern auch in die vorgelagerten Netzebenen, insbesondere NE3.

Gerade deshalb kann eine Regulierung der NE4 erhebliche Wirkungen auf den gesamten Glasfaserausbau entfalten. Wird der Zugang zur Gebäudeverkabelung zu weitgehend oder zu niedrigen Entgelten eröffnet, betrifft dies nicht nur die Refinanzierung der Hausverkabelung. Es kann auch die Wirtschaftlichkeit des gesamten Ausbauprojekts gefährden.

Es ist nicht erkennbar, wie ein pauschaler Anspruch auf Mitnutzung vorhandener Gebäudeverkabelung den Glasfaserausbau in Deutschland beschleunigen soll. Durch einen gesetzlichen Zugangsanspruch zur NE4 wird keine einzige zusätzliche Wohnung und kein einziges zusätzliches Gewerbeobjekt neu mit Glasfaser erschlossen. Es geht vielmehr um den Zugriff auf Infrastruktur, die ein anderes Unternehmen bereits errichtet und finanziert hat.

Die Kritik an einem solchen Zugangsanspruch ist deshalb kein Plädoyer für neue Monopole im Glasfasermarkt. Sie richtet sich auch nicht gegen Wahlfreiheit für Endkunden. Wahlfreiheit kann und soll über Open-Access-Angebote gesichert werden. Aktive Vorleistungsprodukte, etwa Layer-2-Bitstrom, sind im Markt seit Jahren etabliert. Sie ermöglichen Diensteanbietern den Zugang zum Endkunden, ohne dass jeder Anbieter selbst eine eigene Leitung bis in jedes Gebäude legen und Zugang zur NE4 erhalten muss.

Der zusätzliche Nutzen eines passiven Zugangs zur Gebäudeverkabelung ist begrenzt. Die möglichen Schäden für Investitionsanreize sind dagegen erheblich. Ein Unternehmen, das zuerst ausbaut, trägt hohe Vorabkosten und das Risiko, ob später genügend Kunden gewonnen werden. Ein später zugangsberechtigter Wettbewerber kann dagegen gezielt dort ansetzen, wo die Infrastruktur bereits

vorhanden ist und sich Nachfrage abzeichnet. Wird dieser Zugang zudem zu regulierten und möglicherweise zu niedrigen Entgelten gewährt, verschiebt sich das Risiko zulasten des Erstausbauers.

Die Mitnutzung greift damit in ein eingespieltes Zusammenspiel aus Investitionsplanung, Vorleistungsnachfrage und privatrechtlichen Ausbaueinbarungen mit der Wohnungswirtschaft ein. Dieses Zusammenspiel hat den bisherigen Glasfaserausbau in Deutschland überhaupt erst getragen. Ein pauschaler gesetzlicher Mitnutzungsanspruch verändert die ökonomischen Grundlagen dieser Kooperationen, ohne dass im Gegenzug zusätzlicher Ausbau entsteht.

Das ist besonders problematisch, wenn der spätere Zugangsnehmer ein Unternehmen mit erheblicher Marktmacht ist. In Deutschland betrifft dies vor allem die Deutsche Telekom. Sie verfügt weiterhin über eine starke Stellung im Endkunden- und Vorleistungsmarkt. Durch ihre Größe, ihre Bestandskundenbasis, ihre Kupfer-Migrationsposition und die beschriebenen Commitment-Verträge kann sie erhebliche Teile der tatsächlichen und potenziellen Nachfrage auf sich ziehen.

Eine pauschale NE4-Mitnutzung würde diese strukturellen Vorteile weiter verstärken. Die Deutsche Telekom könnte auf Gebäudenetze zugreifen, die Wettbewerber mit eigenem Kapital und eigenem Risiko errichtet haben. Zugleich fragt sie Open-Access-Produkte alternativer Glasfaserausbauer bislang nur eingeschränkt nach. Damit besteht die Gefahr, dass Wettbewerber zwar den aufwendigen Erstausbau leisten, die spätere Wertschöpfung aber teilweise zu einem marktstarken Nachfrager abwandert.

Gerade im Zusammenspiel mit den Commitment-Verträgen kann dies die Investitionslogik alternativer Netzbetreiber schwächen. Diese Unternehmen benötigen eine ausreichende Auslastung ihrer Netze, um ihre Investitionen zu refinanzieren. Wenn große Vorleistungsnachfrager langfristig an die Telekom gebunden sind und die Telekom zusätzlich regulierten Zugang zur NE4 von Wettbewerbern erhalten kann, sinkt die erwartbare Nachfrage für alternative Netze weiter. Damit steigt das Risiko, dass Ausbauprojekte verschoben, verkleinert oder gar nicht erst begonnen werden.

Der Referentenentwurf setzt daher falsche Anreize. Er kann dazu führen, dass Unternehmen weniger stark in den Erstausbau investieren und stärker darauf setzen, später Zugang zu vorhandener Infrastruktur zu erhalten. Das wäre weder im Interesse des flächendeckenden Glasfaserausbau noch im Interesse eines nachhaltigen Infrastrukturwettbewerbs.

Besonders kritisch ist zudem die vorgesehene Kostenorientierung der Entgelte. Kostenorientierte Entgelte sind ein klassisches Instrument der Regulierung marktmächtiger Unternehmen. Sie passen nicht ohne Weiteres zu einer symmetrischen Zugangspflicht, die auch Unternehmen treffen würde, die gerade erst neue Glasfaserinfrastruktur errichten und keine marktbeherrschende Stellung innehaben.

Bei einer rein kostenorientierten Betrachtung besteht zudem die reale Gefahr, dass die tatsächlich ex ante bestehenden Investitionsrisiken im Nachhinein unterschätzt werden. Der Regulierer blickt im Zeitpunkt der Entgeltfestlegung auf eine bereits errichtete Infrastruktur. Die Unsicherheit, die der Erstausbauer zum Zeitpunkt seiner Investitionsentscheidung getragen hat, ist dann leicht zu unterschätzen. Genau dieser Rückschaufehler kann dazu führen, dass Zugangsentgelte zu niedrig angesetzt werden. Dieses regulatorische Risiko wiederum wirkt anreizmindernd für den Glasfaserausbau.

Sollte im Einzelfall ein Zugang zur Gebäudeverkabelung angeordnet werden, müssen die Entgelte deshalb mehr abbilden als nur die unmittelbaren Kosten der Mitnutzung oder die reinen Kosten der NE4. Sie müssen auch die Investitionen in die vorgelagerten Netzebenen, insbesondere die NE3, sowie die übernommenen Auslastungs- und Refinanzierungsrisiken angemessen berücksichtigen. Andernfalls wird die Investition in das Gesamtprojekt entwertet oder ex ante vollständig unterlassen.

Der Referentenentwurf läuft damit Gefahr:

- Investitionsrisiken in der Aufbauphase des Glasfasermarktes zu erhöhen und damit die Investitionen insgesamt zu senken;
- NE4 von den vorgelagerten Investitionen in NE3 künstlich zu trennen;
- Den strategischen Zugriff auf bereits errichtete Infrastruktur zu begünstigen;
- Vor allem die Deutsche Telekom als größten vertikal integrierten Anbieter zu stärken und Wettbewerber zu schwächen.

**Fazit:** Die NE4 ist Teil eines Gesamtinvestments in den Glasfaserausbau. Wer den Zugang zur Gebäudeverkabelung pauschal zum gesetzlichen Regelfall macht, schafft keinen zusätzlichen Ausbau, sondern erhöht die Investitionsunsicherheit. Aus diesem Grund sollte auf einen gesetzlich verankerten Default-Zugang verzichtet werden, da er zu risikobehaftet ist und bestehende Ausbaukooperationen sowie die Investitionsanreize alternativer Netzbetreiber gefährden kann. Ebenso sind rein kostenbasierte Entgeltvorgaben abzulehnen, weil sie eine unerwünschte Ankerwirkung auf den gesamten Markt entfalten können. Sachgerechter ist es, der Bundesnetzagentur Einzelfallentscheidungen zu überlassen, in denen sie konkrete Konflikte zielgerichtet lösen kann. In der Aufbauphase des Glasfasermarktes gilt daher: Erst Investitionsanreize sichern und Gebäude erschließen, dann im Einzelfall gezielt eingreifen, nicht umgekehrt.

## 6. Recht auf Vollausbau zielgenau ausgestalten (§ 144 TKG-E)

§ 144 TKG-E sieht ein Recht auf Vollausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur vor. Wenn in einem Gebäude noch keine verfügbare Verkabelung vorhanden ist, soll ein Netzbetreiber gegenüber dem Gebäudeeigentümer verlangen können, das gesamte Gebäude mit glasfaserfähiger Infrastruktur und Glasfaserverkabelung bis zu den einzelnen Endnutzeranschlüssen auszustatten. Voraussetzung ist, dass der Netzbetreiber das Gebäude bereits an ein vollständig glasfaserbasiertes Telekommunikationsnetz angeschlossen hat oder innerhalb von 20 Monaten anschließen wird.

Der Eingriff in das Eigentum des Gebäudeeigentümers soll dabei möglichst gering gehalten werden. Vorhandene glasfaserfähige Infrastruktur im Gebäude ist vorrangig zu nutzen, soweit dies wirtschaftlich zumutbar ist. Außerdem muss der Gebäudeeigentümer den Anschluss aktiver Netzbestandteile an das Stromnetz ermöglichen, wenn dies für den Netzabschluss erforderlich ist; die Kosten dafür trägt der Netzbetreiber.

Das Vollausbaurecht soll allerdings nicht bestehen, wenn der Gebäudeeigentümer die gebäudeinterne Infrastruktur selbst oder durch einen Dritten innerhalb von 24 Monaten errichtet. Dies muss er dem Netzbetreiber innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung des Ausbauinteresesses erklären und vertraglich mit einer angemessenen Vertragsstrafe absichern. Gibt der Eigentümer eine solche Erklärung nicht ab, muss er innerhalb weiterer sechs Wochen mit dem Netzbetreiber eine Gebäudebegehung durchführen und sich über den Leitungsweg einigen. Der Netzbetreiber muss die gebäudeinterne Infrastruktur anschließend innerhalb von 18 Monaten betriebsbereit herstellen und dies ebenfalls vertraglich absichern.

Damit schafft § 144 TKG-E ein weitreichendes gesetzliches Eingriffsrecht zugunsten ausbauwilliger Netzbetreiber. Ziel ist es zu verhindern, dass Glasfaser zwar bis zum Gebäude geführt wird, der Ausbau innerhalb des Gebäudes aber ausbleibt. Dieses Ziel ist grundsätzlich nachvollziehbar. Problematisch ist jedoch, dass der Entwurf sehr weit gefasst ist und nicht hinreichend zwischen echten Blockadefällen und bereits funktionierenden Ausbaukooperationen unterscheidet.

Ein FTTH-Ausbau ist erst dann vollständig, wenn die Glasfaser tatsächlich bis in die Wohnung reicht. Gerade in Mehrfamilienhäusern ist dafür aber eine enge Zusammenarbeit zwischen Netzbetreiber, Gebäudeeigentümer bzw. Mietern erforderlich. Es müssen Installationsorte, Leitungswege, Zugang zu Kellerräumen und Wohnungen sowie Termine abgestimmt werden. Diese praktische Koordination lässt sich nicht allein durch gesetzliche Rechte erzwingen. Sie setzt Akzeptanz und Mitwirkung der Eigentümer voraus.

Deshalb sind kooperative Lösungen der richtige Ausgangspunkt. In der Praxis wird der Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern regelmäßig auf Grundlage von Gestattungs- oder Kooperationsverträgen mit Gebäudeeigentümern oder der Wohnungswirtschaft umgesetzt. Diese Vereinbarungen schaffen Planbarkeit für beide Seiten. Der Eigentümer weiß, wann und wie das Gebäude erschlossen wird. Der Netzbetreiber kann Ausbau, Finanzierung und Baukapazitäten verlässlich planen.

Ein gesetzliches Vollausbaurecht darf diese bewährte Marktpraxis nicht aushebeln. Es sollte nicht dazu führen, dass bestehende Kooperationen zwischen Gebäudeeigentümern und ausbauenden

Netzbetreibern nachträglich entwertet werden. Regulierung sollte dort helfen, wo Kooperation scheitert und nicht dort eingreifen, wo sie bereits funktioniert.

Empirische Belege für ein flächendeckendes Marktversagen, das ein gesetzliches Vollausbaurecht rechtfertigen würde, liegen auch bislang nicht vor. Weder gibt es überzeugende Evidenz dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern grundsätzlich ineffizient ist oder regelmäßig zu Engpässen führt, noch dafür, dass ein einmal begonnener Inhouse-Ausbau systematisch unvollständig bleibt. Wie in Abbildung 1 dargestellt, ist die Kluft zwischen Homes Passed und Homes Connected mit der Zeit gewachsen, während das Verhältnis von Homes Activated zu Homes Connected weitgehend konstant bleibt, was eine fallende Take-Up-Rate impliziert. Dies deutet eher auf nachfrageseitige Zurückhaltung als auf angebotsseitige Hindernisse hin. Ein Vollausbaurecht würde den Inhouse-Ausbau daher nicht fördern.

In der Praxis findet der Vollausbau bis in alle Wohneinheiten regelmäßig statt. Gebäudeeigentümer verweigern ihre Zustimmung zu einem vollständigen Inhouse-Ausbau typischerweise nicht. Im Gegenteil: Ein Glasfaseranschluss erhöht die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit einer Immobilie. Eine Gestattung nur für einzelne Wohnungen spielt in der Praxis kaum eine Rolle. Schon die bestehenden Duldungspflichten nach der Gigabit-Infrastrukturverordnung setzen zudem Anreize für Eigentümer, einem koordinierten Vollausbau zuzustimmen. Denn andernfalls drohen sukzessive, unkoordinierte Einzelschließungen einzelner Wohnungen.

Zurückhaltung einzelner Gebäudeeigentümer kann außerdem nicht allein über ein Vollausbaurecht adressiert werden. Wichtig ist auch die laufende Migration von Kupfer auf Glasfaser. Wenn transparent wird, wann und wie die DSL-Kupfernetze abgeschaltet werden, steigt der praktische Handlungsdruck für Eigentümer, ihre Gebäude rechtzeitig glasfaserfähig zu machen. Die dafür notwendige Transparenz und diskriminierungsfreie Umsetzung der Kupfer-Glas-Migration müssen regulatorisch abgesichert werden.

Gleichwohl gibt es Einzelfälle, in denen ein gesetzliches Vollausbaurecht sinnvoll sein kann. Das betrifft insbesondere Fälle, in denen Eigentümer auf Anfragen nicht reagieren oder die Errichtung gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur kategorisch ablehnen. Wenn ein Gebäude bereits an ein Glasfasernetz angebunden ist oder konkret angebunden werden soll, der Ausbau innerhalb des Gebäudes aber blockiert wird, kann ein gezieltes Vollausbaurecht helfen. In solchen Fällen kann es verhindern, dass der Ausbau am letzten Abschnitt scheitert.

Problematisch ist jedoch die konkrete Ausgestaltung im Referentenentwurf. Der Entwurf ist zu weit gefasst und nicht ausreichend auf echte Blockadefälle beschränkt. Er setzt nicht zwingend voraus, dass bereits ein Gebäudeanschluss besteht. Vielmehr soll es genügen, wenn ein Netzbetreiber angibt, das Gebäude innerhalb von 20 Monaten anschließen zu wollen. Damit könnte ein Vollausbaurecht bereits geltend gemacht werden, obwohl die vorgelagerte Erschließung noch gar nicht tatsächlich umgesetzt ist.

Gleichzeitig sollen bestehende oder geplante Ausbauevereinbarungen mit anderen Netzbetreibern nur unter engen Voraussetzungen entgegenstehen. Nach dem Entwurf müsste die Errichtung der gebäudeinternen Verkabelung verbindlich und vertragsstrafenbewehrt innerhalb kurzer Fristen zugesagt sein. Für bereits bestehende Vereinbarungen werden ebenfalls enge zeitliche Anforderungen vorgesehen. Damit droht der Entwurf langfristige Ausbaukooperationen mit der Wohnungswirtschaft zu schwächen.

Gerade solche langfristigen Kooperationen sind aber für den Glasfaserausbau besonders wichtig. Wohnungsunternehmen und Netzbetreiber planen häufig nicht Gebäude für Gebäude, sondern ganze Bestände, Quartiere oder Regionen. Nur so lassen sich Baukapazitäten sinnvoll einsetzen, Kosten senken und Ausbauprojekte verlässlich finanzieren. Ein objektübergreifender Ausbau braucht Zeit, Reihenfolgeplanung und Investitionssicherheit. Ein Vollausbaurecht, das jederzeit für einzelne Gebäude dazwischengreifen kann, gefährdet diese Planbarkeit.

Der Entwurf kann daher falsche Anreize setzen. Netzbetreiber könnten gezielt einzelne attraktive Gebäude aus größeren Ausbaukooperationen herauslösen. Statt ganze Gebäudebestände koordiniert zu erschließen, würde ein „Rosinenpicken“ begünstigt. Besonders rentable Objekte würden priorisiert, während schwierigere oder weniger profitable Gebäude zurückfallen. Für einzelne Häuser könnte dies zwar kurzfristig zu einem schnelleren Ausbau führen. Insgesamt droht aber weniger Ausbau in der Fläche.

Besonders kritisch ist dies mit Blick auf die Deutsche Telekom. Aufgrund ihrer bestehenden Infrastruktur, ihrer Marktstellung und ihrer großen Kundenbasis könnte sie ein zu weit gefasstes Vollausbaurecht strategisch nutzen. Sie könnte gezielt in Gebäude hineingehen, für die Wettbewerber bereits Ausbaueinbarungen geschlossen oder Ausbauplanungen vorbereitet haben. Damit würde aus einem Instrument zur Überwindung von Blockaden ein Instrument des strategischen Verdrängungswettbewerbs.

Das ist auch deshalb problematisch, weil die Telekom in der Vergangenheit stark auf „Homes Passed“ gesetzt hat, also auf den Ausbau bis in die Nähe des Gebäudes, ohne dass Glasfaser in gleicher Dynamik tatsächlich bis in die Wohnungen gebracht wurde (vgl. Abbildung 4). Wettbewerber haben dagegen häufig stärker zum tatsächlichen Anschluss und zur Aktivierung von Kunden beigetragen. Ein Vollausbaurecht darf daher nicht so ausgestaltet werden, dass gerade der marktstarke Anbieter nachträglich Zugriff auf Gebäude erhält, in denen Wettbewerber den aufwendigeren Inhouse-Ausbau geplant oder vorbereitet haben.

Hinzu kommt ein weiteres praktisches Risiko: Der Entwurf adressiert nicht hinreichend, was geschieht, wenn mehrere Netzbetreiber parallel ein Vollausbaurecht für dasselbe Gebäude geltend machen. Gerade in wettbewerblich attraktiven Gebieten ist eine solche Konstellation keineswegs ausgeschlossen. Im schlimmsten Fall kann dies nicht zu mehr Ausbau, sondern zu Streit, Verzögerung und Blockade führen. Auch daran zeigt sich, dass der Anwendungsbereich des Instruments zu undifferenziert gefasst ist.

Ein wirksames Vollausbaurecht sollte daher klar auf Fälle beschränkt werden, in denen es tatsächlich benötigt wird. Das gilt umso mehr, als ein flächendeckendes Marktversagen, das einen pauschalen gesetzlichen Anspruch rechtfertigen würde, empirisch nicht belegt ist. Das sind vor allem Konstellationen, in denen ohne ein solches Recht voraussichtlich gar kein Glasfaserausbau innerhalb des Gebäudes stattfinden würde. Bestehen dagegen bereits Ausbaueinbarungen mit Gebäudeeigentümern oder konkrete, objektübergreifende Ausbauplanungen, besteht regelmäßig kein Bedarf für ein zusätzliches gesetzliches Eingriffsrecht.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang ein verlässlicher Bestandsschutz. Bereits geschlossene Verträge zwischen Gebäudeeigentümern und ausbauenden Netzbetreibern müssen geschützt werden. Gleiches sollte für Verträge gelten, die bis zu einem klaren Stichtag in naher Zukunft — etwa bis Ende 2027 — abgeschlossen werden. Unternehmen, die auf Grundlage bestehender Rahmenbedingungen Investitionsentscheidungen getroffen haben oder kurzfristig verbindlich treffen, dürfen nicht nachträglich

durch neue gesetzliche Ansprüche verdrängt werden. Bestandsschutz schafft Vertrauen und verhindert, dass laufende Ausbaukooperationen durch regulatorische Unsicherheit entwertet werden.

Der Referentenentwurf läuft damit Gefahr:

- Kooperative Ausbaueinbarungen zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern zu schwächen;
- Langfristige, gebäudeübergreifende Ausbauplanungen zu erschweren;
- Bestehende Vertrags- und Investitionsmodelle nachträglich zu entwerten;
- Strategisches „Rosinenpicken“ einzelner attraktiver Gebäude zu begünstigen;
- Parallele und konfliktrüchtige Ausbauansprüche mehrerer Netzbetreiber auszulösen;
- Wettbewerber beim tatsächlichen FTTH-Ausbau bis in die Wohnungen zu schwächen und im Ergebnis weniger, statt mehr Glasfaserausbau in der Fläche zu bewirken.

Ein Vollausbaurecht kann sinnvoll sein, wenn es echte Blockaden löst. Es darf aber nicht zum allgemeinen Instrument werden, um bestehende Ausbaukooperationen zu überlagern oder Wettbewerber aus geplanten Projekten zu verdrängen. Der Gesetzgeber sollte deshalb den Anwendungsbereich eng fassen, klare Vorrangregeln für bestehende Ausbaueinbarungen schaffen und einen wirksamen Bestandsschutz vorsehen.

***Fazit:** Ein Recht auf Vollausbau kann helfen, wenn der Glasfaserausbau innerhalb eines Gebäudes tatsächlich blockiert wird. Es darf aber nicht funktionierende Kooperationen zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern gefährden. Entscheidend ist eine zielgenaue Regelung, die Blockaden löst, bestehende Verträge schützt und den koordinierten Ausbau ganzer Gebäudebestände ermöglicht, statt einzelne Gebäude strategisch aus laufenden Ausbauplanungen herauszubrechen. Vor diesem Hintergrund erscheint § 144 TKG-E in seiner jetzigen Fassung verzichtbar. Die zugrunde liegenden Konflikte lassen sich sachgerechter auf privatrechtlicher Ebene zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern lösen, sodass eine pauschale gesetzliche Eingriffsnorm nicht nötig ist.*

## Literaturverzeichnis

Baake, P., J. Haucap, J. Kühling, S. Loetz, C. Wey (2007), *Effiziente Regulierung in dynamischen Märkten. Ökonomische Studie mit integriertem Rechtsgutachten*, Law and Economics of International Telecommunications, Band 57, Nomos.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2026), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau, Bearbeitungsstand 2. Februar 2026, online verfügbar 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).

Fritsch, M (2018), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 10. überarbeitete und ergänzte Auflage, Verlag Franz Vahlen: München.

Monopolkommission (2025), Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!, 14. Sektorgutachten, online verfügbar unter: [https://monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG%20Post-TK%202025/Sektorgutachten%20Telekommunikation%202025\\_Monopolkommission.pdf](https://monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG%20Post-TK%202025/Sektorgutachten%20Telekommunikation%202025_Monopolkommission.pdf).

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e. V. (2026), 27. TK-Marktanalyse Deutschland 2026. Ergebnisse einer Befragung der Mitgliedsunternehmen des VATM im ersten Quartal 2026, online verfügbar unter: <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2026/05/VATM-DialogConsult-Marktanalyse-2026.pdf>.

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e. V. (2025), 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025. Ergebnisse einer Befragung der Mitgliedsunternehmen des VATM im ersten Quartal 2025, online verfügbar unter: <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.