BÖCKER ZIEMEN



# Finanzierung von Glasfaser-Gebäudenetzen (NE4): Gleichbehandlung aller Netzinvestoren

Gutachten für

GdW
Die Wohnungswirtschaft
Deutschland

Bonn, Oktober 2026

**Autoren**

Prof. Dr. Jens Böcker

Sebastian Burek

Christoph Gies

**Impressum**

Böcker Ziemen GmbH

Simrockallee 2

53173 Bonn

Deutschland

Tel +49 (0) 228 299727 60

E-Mail: info@boecker-ziemen.de

Web: www.boecker-ziemen.de

Geschäftsführung: Maren Hawerkamp, Prof. Dr. Jens Böcker

AG Bonn HRB 27470

Sitz der Gesellschaft: Bonn

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE412904283

Stand: Oktober 2026

## Inhaltsverzeichnis

**Zusammenfassung der Kernergebnisse ..... 6**

**1. Einführung in die Studie ..... 10**

1.1 Zielsetzung und zentrale Fragestellung ..... 11

1.2 Methodik ..... 12

**2. Regulatorischer Rahmen ..... 13**

2.1 Überblick: Die relevanten Normen für Gebäudeeigentümer im TKG-E ..... 13

2.2 Vertiefung § 22b TKG-E: Zugangsanspruch und Entgeltregulierung ..... 15

2.3 Vertiefung § 72 TKG-E: Glasfaserbereitstellungsentgelt ..... 17

2.4 Vertiefung § 559 BGB: Modernisierungsmieterhöhung ..... 18

**3. Kritische Würdigung aktueller Überlegungen ..... 19**

3.1 Wertsteigerung durch Glasfaser als Instrument der Refinanzierung ..... 20

3.2 Herleitung von Zugangsentgelten ..... 22

3.3 Umgang mit Zugangsansprüchen ..... 24

3.4 Stellung Gebäudeeigentümer versus TK-Unternehmen ..... 26

**4. Ökonomische Analyse der Refinanzierungslücke ..... 28**

4.1 Investitions- und Kostenstruktur der Wohnungswirtschaft ..... 28

4.2 Kostendeckungskorridor für ein Zugangsentgelt ..... 29

4.3 Unsichere Refinanzierungswirkung des § 22b TKG-E ..... 32

4.4 Volkswirtschaftliche Implikationen ..... 34

**5. Handlungsempfehlungen ..... 34**

5.1 Rechtssichere Ausgestaltung des Zugangsanspruchs nach § 22b TKG-E ..... 34

5.2 Verbindliche Leitlinien der BNetzA zur Entgeltbemessung nach § 22b TKG-E ..... 35

5.3 Zugangsentgelt als Zielbild ..... 37

**6. Fazit ..... 37**

**Quellenverzeichnis ..... 40**

## Abbildungsverzeichnis

*Abbildung 1: Verfügbarkeit von Refinanzierungsinstrumenten nach Ausbaumodell ..... 11*

*Abbildung 2: Finanzierungsmodelle von Gebäudeeigentümern in der Praxis..... 17*

*Abbildung 3: Antragsprinzip nach EKEK versus Default-Regelung..... 25*

*Abbildung 4: Kostendeckungskorridor für ein Zugangsentgelt ..... 32*

## Glossar

| | |
|---|---|
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BMDS | Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung |
| BNetzA | Bundesnetzagentur |
| BREKO | Bundesverband Breitbandkommunikation |
| CESifo | Center for Economic Studies and ifo Institute |
| EKEK | Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation |
| FTTH | Fiber to the Home |
| GBE | Glasfaserbereitstellungsentgelt |
| GdW | GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin |
| GIA | Gigabit Infrastructure Act |
| NE4 | Netzebene 4 (gebäudeinterne Netzinfrastruktur) |
| RefE | Referentenentwurf |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| TKG-ÄndG | TKG-Änderungsgesetz 2026 |
| TKG-E | Gesetzesentwurf TKG-Änderungsgesetz 2026 |
| TK | Telekommunikation |

| | |
|---|---|
| WACC | Weighted Average Cost of Capital |
| WIK | WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH |

**Zusammenfassung der Kernergebnisse**

Der Glasfaserausbau in Deutschland schreitet stetig voran. Vor allem Einfamilienhäuser und städtische Gebiete sind inzwischen überwiegend erschlossen, wobei die tatsächliche Nutzung (Homes Activated) weiterhin deutlich hinter dem Anschlussgrad (Homes Connected) zurückbleibt.[1] Der Weg zur flächendeckenden Versorgung führt nun durch Mehrfamilienhäuser und damit durch die Unternehmen der Wohnungswirtschaft, die einen Großteil dieses Bestands verwalten.[2] Ohne die aktive Einbindung der Wohnungswirtschaft als organisatorischem Schlüsselakteur wird sich der hausinterne Ausbau (NE4) nicht in der gebotenen Geschwindigkeit vollenden lassen. Wohnungsunternehmen investieren nicht nur in die eigene Gebäudeinfrastruktur, sondern übernehmen faktisch Aufgaben eines Infrastrukturentwicklers. Sie koordinieren Zugang zu Gebäuden, Mieterkommunikation, Bauabläufe, Duldungen und technische Bestandserfassung. Diese Leistungen reduzieren Transaktionskosten und Ausbauhemmnisse erheblich und stellen einen eigenständigen volkswirtschaftlichen Beitrag zum Glasfaserausbau dar.

Der Gesetzesentwurf zum TKG-Änderungsgesetz (im Folgenden TKG-E genannt) soll die rechtlichen Rahmenbedingungen für den weiteren Verlauf des Glasfaserausbaus setzen, insbesondere über § 22b und § 144 TKG-E. Das vorliegende Gutachten untersucht, ob diese Regelungen Gebäudeeigentümern der Wohnungswirtschaft eine mit etablierten Telekommunikationsbetreibern vergleichbare Refinanzierung ihrer Investitionen ermöglichen. Die ökonomische und rechtliche Analyse zeigt, dass diese Refinanzierung sowohl für Telekommunikationsanbieter als auch für Wohnungsunternehmen unzureichend sein kann. In der derzeitigen Ausgestaltung besteht Gefahr, dass für investierende Wohnungsunternehmen eine Gleichbehandlung mit investierenden Telekommunikationsanbietern erforderlich, jedoch nicht gewährleistet ist. Somit gefährdet das Gesetz Investitionen der Wohnungswirtschaft und damit den NE4 Ausbau in Mehrfamilienhäusern.

[1] VATM (2025).
[2] TKI (2025).

**1. Die Zugangsvergütung nach § 22b TKG-E ist weder praktisch noch rechtlich verlässlich geregelt.**

Möchte ein Dritter das Netz eines Netzeigentümers mitnutzen, kann er nach derzeitigem Recht lediglich die Mitnutzung für die Versorgung einzelner Kunden beantragen. Diese Zugangsregelung einschließlich Zugangsentgelt (früher Mitnutzungsentgelte) wird in der Praxis häufig über Verhandlungen vereinbart. Bei Uneinigkeit der Parteien entscheidet die Bundesnetzagentur im Einzelfall. Da § 22b TKG-E nun vorsieht, dass allen zumutbaren Zugangsanträgen als Regelfall künftig stattzugeben ist, soll der Zugangsbeantragende nunmehr einen gesetzlichen Zugriff auf alle Endleitungen eines Gebäudes auch unabhängig von einer bestehenden Kundenbeziehung erhalten. Bei Uneinigkeit der Parteien entscheidet die Bundesnetzagentur.

Dieses Vorgehen wirft dabei zwei getrennt zu betrachtende Herausforderungen auf. Erstens garantieren die derzeit vorgesehenen Regelungen keine ausreichende oder zumindest eine kostendeckende Vergütung. Bei der Festlegung des Entgeltmaßstabs kommt der Bundesnetzagentur ein nicht vernachlässigbarer Ermessensspielraum zu. Das zweite Problem betrifft die im Gesetzentwurf gewählte Default-Regelung, die auf einen Vorschlag des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (im Folgenden „WIK“) – einem auch für das BMDS tätigen Beratungshaus aus Bad Honnef – zurückgeht, dessen europarechtliche Risiken WIK selbst benennt.[3] Der Gesetzgeber hat sich dennoch für diese, gegenüber einer reinen Antragslösung riskantere Variante entschieden.

**2. Das Glasfaserbereitstellungsentgelt ist nur auf TK-Unternehmen anwendbar und reicht auch dort nur für eine Teilfinanzierung.**

Das Glasfaserbereitstellungsentgelt (GBE) finanziert ausschließlich Netzinvestitionen der TK-Betreiber, die die Kosten dem Wohnungsunternehmen in Rechnung stellen. Für Wohnungsunternehmen besteht dann die Möglichkeit, die Aufwände über die Betriebskostenabrechnung an die Mieter weiterzureichen. Für selbst investierende Wohnungsunternehmen steht diese Refinanzierungsmöglichkeit nach § 72 TKG-E nicht zur Verfügung.

[3] Neumann et al. (2025).

Doch selbst für TK-Betreiber bleibt das GBE nur eine Teilfinanzierung. Bei einer Deckelung auf 5 €/Monat (max. 540 € über neun Jahre) liegt es unterhalb des tatsächlichen Bedarfs, den die WIK-eigene Kostenmethodik für denselben Zeitraum ausweist. Zudem enthält das GBE keinen Dienst, sodass den Mieterinnen und Mietern für diese Kosten kein Mehrwert gegenübersteht.

**3. Die Modernisierungsumlage wird von Wohnungsunternehmen nicht beansprucht.**

Ausbauende Wohnungsunternehmen können nach § 559 BGB eine Modernisierungsmieterhöhung geltend machen, die für Glasfaserinvestitionen jedoch praktisch nicht verwendet wird. Grund hierfür ist vor allem die Kappungsgrenze, die mit anderen vorrangigen Modernisierungsmaßnahmen wie Heizung oder Dämmung konkurriert.

In der Praxis wird dieser Umlagespielraum häufig bereits durch solche Maßnahmen ausgeschöpft, sodass für eine zusätzliche Umlage von Glasfaserinvestitionen meist kein Raum mehr verbleibt.

In einer Studie des auf den Glasfaserausbau spezialisierten Ingenieurbüros TKI mbH aus Chemnitz gibt kein einziges befragtes Wohnungsunternehmen an, die Modernisierungsumlage als Refinanzierungsinstrument für den Glasfaserausbau zu nutzen.[4]

**4. Die Wertsteigerungsthese trägt als Refinanzierungsargument nicht.**

Unabhängig davon, dass einzelne Studien Wertsteigerungen von Immobilien durch einen Glasfaseranschluss annehmen, stellt eine etwaige Wertsteigerung für die Wohnungswirtschaft ohnehin keinen tragfähigen Refinanzierungsweg dar. Die Wertsteigerung realisiert sich nur über eine höhere Miete, die wiederum die Mieter belastet und meist am Markt nicht durchsetzbar ist, oder über einen Verkauf, der dem Geschäftsmodell von Bestandshaltern widerspricht. Zudem ist davon auszugehen, dass sich der zusätzliche Effekt mit zunehmender Verfügbarkeit leistungsfähiger Anschlüsse abschwächt und bei Mehrfamilienhäusern im Verhältnis zum Gesamtgebäudewert geringer ausfällt.

Hinzu kommt ein Fristigkeitsproblem: Bei Bestandshaltern entsteht regelmäßig kein zeitnaher liquiditätswirksamer Rückfluss. WIK nutzt diese These, um eine geringere

[4] TKI (2025).

Vergütung speziell für Gebäudeeigentümer zu begründen, was aus unserer Sicht nicht der praktischen Realität entspricht. [5]

Der Gesetzentwurf unterscheidet richtigerweise nicht nach Wohnungsunternehmen und klassischen TK-Betreibern. Fraglich ist hingegen, ob die Ausgestaltung von § 22b TKG-E durch die Festlegung des Zugangsentgeltes durch die BNetzA eine Schlechterstellung der Gebäudeeigentümer bewirken könnte. Sollte das der Fall sein, würden Investitionen wirtschaftlich unattraktiv werden, ausfallen und somit den Glasfaserausbau insgesamt bremsen.

[5] Neumann et al. (2025).

## 1. Einführung in die Studie

Der Glasfaserausbau in Deutschland befindet sich in einer entscheidenden Phase. Mit dem TKG-Änderungsgesetz 2026 hat die Bundesregierung einen Regierungsentwurf vorgelegt, dessen Regelungen sich unmittelbar auf die Refinanzierung von Investitionen in gebäudeinterne Netzinfrastruktur auswirken. Dies gilt auch für Gebäudeeigentümer, die sich am Ausbau eigenständig beteiligen.[6]

Je nachdem, ob ein Wohnungsunternehmen selbst investiert oder ob ein TK-Unternehmen das Netz errichtet, stehen unterschiedlich viele Refinanzierungswege offen (vgl. Abbildung 1). In der Praxis tatsächlich genutzt werden davon jedoch, unabhängig vom Investorentyp, im Wesentlichen nur zwei Instrumente: das Mitnutzungsentgelt nach § 145 TKG beziehungsweise künftig das Zugangsentgelt nach § 22b TKG-E sowie die privatrechtliche Netzpacht nach § 581 BGB.

Bei der Netzpacht errichtet und finanziert das Wohnungsunternehmen die gebäudeinterne Infrastruktur und verpachtet sie an ein TK-Unternehmen, das Betrieb, Vermarktung und Kundenversorgung übernimmt. So bleiben Eigentum und Investition bei der Wohnungswirtschaft, während das TK-Unternehmen seine technische und vertriebliche Kompetenz einbringt. Kooperative Modelle ermöglichen dadurch eine effiziente Aufgabenteilung, Risikoteilung und langfristige Refinanzierung. Voraussetzung sind jedoch faire Zugangsentgelte: Werden Wohnungsunternehmen gegenüber anderen Investoren benachteiligt, können die Pachterlöse zu niedrig ausfallen und die Refinanzierung gefährden. Die Regulierung sollte Netzpachtmodelle daher gleichberechtigt ermöglichen und Investitionen der Wohnungswirtschaft diskriminierungsfrei berücksichtigen.

[6] BMDS (2026b), Regierungsentwurf TKG-ÄndG.

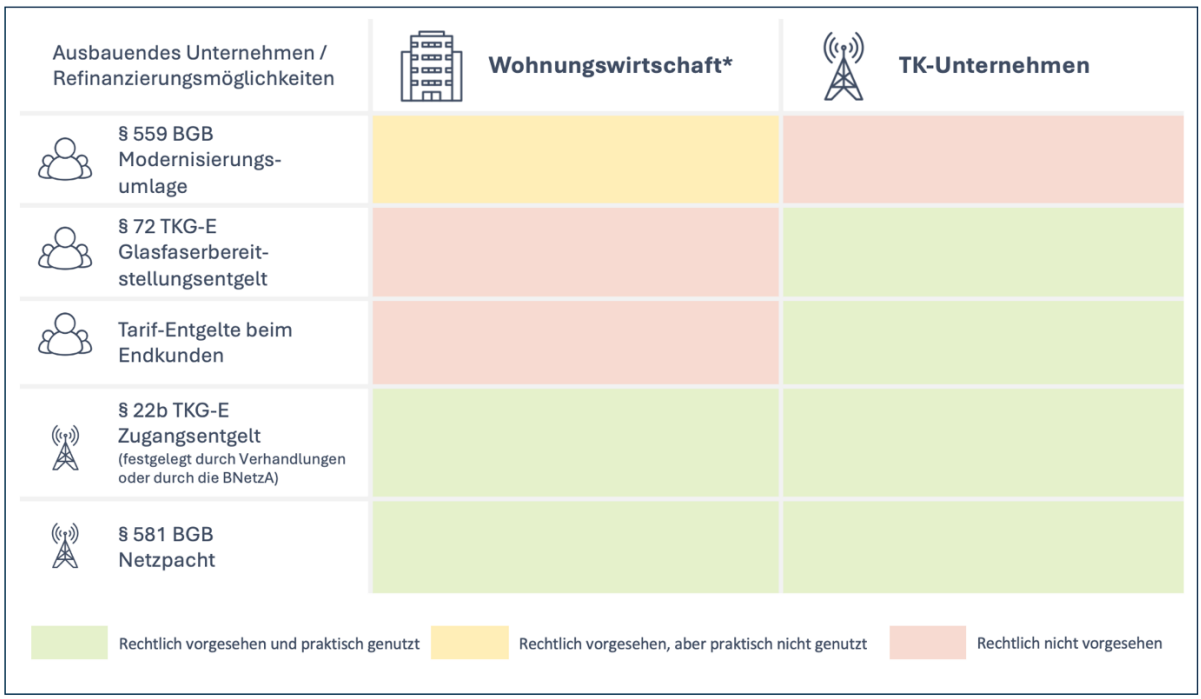



*Abbildung 1: Verfügbarkeit von Refinanzierungsinstrumenten nach Ausbaumodell*
*Quelle: Darstellung Böcker Ziemen; * Einzelne Wohnungsunternehmen verfügen über verbundene Unternehmen, die zugleich Telekommunikationsleistungen erbringen oder als Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze registriert sein können.*

Das vorliegende Gutachten ordnet die geplanten gesetzlichen Regelungen aus Sicht ausbauender Unternehmen ein und untersucht, ob eine Gleichbehandlung zwischen TK-Betreibern und investierenden Gebäudeeigentümern als Voraussetzung eines schnelleren Glasfaserausbaus gewährleistet ist.

### 1.1 Zielsetzung und zentrale Fragestellung

Für alle ausbauenden Unternehmen sind für die Investition in die Glasfaserinfrastruktur insbesondere die Regelungen zur Netzebene 4 (NE4) von Bedeutung, also zur gebäudeinternen Infrastruktur. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) erstellte Studie des WIK diente dem Gesetzgebungsentwurf als wissenschaftliche Referenz. Diese Studie enthält an mehreren Stellen Empfehlungen, die ausbauende Gebäudeeigentümer gegenüber anderen Marktteilnehmern schlechterstellen würden.[7]

[7] Neumann et al. (2025).

Unter den Aspekten eines schnellen Glasfaserausbaus und gleicher Wettbewerbsregeln für alle ausbauenden Unternehmen ist diese Einschätzung sehr kritisch zu sehen. Vor diesem Hintergrund verfolgt das vorliegende Gutachten zwei miteinander verbundene Ziele. Zum einen soll die zentrale ökonomische Argumentation der WIK-Studie einer kritischen, wissenschaftlich fundierten Prüfung unterzogen werden. Zum anderen soll eigenständig untersucht werden, ob die im Regierungsentwurf vorgesehenen Refinanzierungswege, insbesondere über § 22b TKG-E, ausbauenden Unternehmen sowie insbesondere Gebäudeeigentümern eine auskömmliche Refinanzierung ihrer Investitionen ermöglichen.[8]

Die zentrale Fragestellung des Gutachtens umfasst damit folgende Punkte:

- Halten die im TKG-Änderungsgesetz 2026 vorgesehenen Regelungen einer ökonomischen Prüfung stand, und ermöglichen sie allen Netzinvestoren gleichermaßen eine Refinanzierung ihrer Investitionen?
- Welche Auswirkungen haben diese Regelungen auf Investitionsanreize, Ausbaugeschwindigkeit und die Rolle der Wohnungswirtschaft als Infrastrukturorganisator?

### 1.2 Methodik

Das Gutachten folgt einem dreistufigen, aufeinander aufbauenden Vorgehen.

Im ersten Schritt wird die Argumentation der WIK-Studie systematisch dargestellt und im Kontext des Regierungsentwurfs eingeordnet. Diese Analyse bildet die konzeptionelle Grundlage für die anschließende betriebswirtschaftliche Untersuchung.

Im zweiten Schritt werden die von WIK bereits veröffentlichten Kostendaten ausgewertet.[9] Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse steht die Frage, in welchem Umfang ein Zugangsentgelt die Investitions- und Betriebskosten des Glasfaserausbaus decken.

Im dritten Schritt werden praxisnahe Erfahrungswerte ausgewählter Wohnungsunternehmen zu Technik, Kosten und Betriebsabläufen einbezogen und die Daten der Studie des

[8] Sämtliche Verweise auf TKG-E-Vorschriften beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf den Regierungsentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026, Stand 02.06.2026. Verweise auf Paragraphen des TKG und BGB beziehen sich auf die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens jeweils geltende Fassung.
[9] Neumann et al. (2024).

Ingenieurbüros TKI Chemnitz „Wohnungswirtschaft als Schlüsselakteur zur Beschleunigung des FTTH-Ausbaus“[10] ausgewertet. Anders als die WIK-Studie beruht die TKI-Studie auf einer Praxiserhebung, nicht auf einer eigenständigen ökonomischen Modellierung, und dient im vorliegenden Gutachten als ergänzende Perspektive aus der Branche. Die Analyseergebnisse werden abschließend zu dem vorliegenden Gutachten samt Handlungsempfehlungen für die politische Debatte verdichtet.

## 2. Regulatorischer Rahmen

Um die im Folgenden dargelegten ökonomischen Argumente einordnen zu können, ist ein Verständnis der relevanten Regelungen des Regierungsentwurfs hilfreich. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die zentralen Vorschriften und arbeitet anschließend die für Gebäudeeigentümer besonders relevanten Bestimmungen im Detail heraus.

### 2.1 Überblick: Die relevanten Normen für Gebäudeeigentümer im TKG-E

Der Regierungsentwurf zum TKG-Änderungsgesetz 2026 (Stand 02.06.2026) verfolgt das Ziel, den Glasfaser- und Mobilfunkausbau in Deutschland zu beschleunigen.[11] Für ausbauende Unternehmen sind dabei insbesondere die Regelungen zur NE4, also der gebäudeinternen Infrastruktur, von zentraler Bedeutung. Vier Normen bilden hierfür den maßgeblichen Rahmen für Zugang und Refinanzierung.

**§ 22b TKG-E** regelt den Zugang zu gebäudeinternen Telekommunikationsnetzen und Verkabelungen. Die Norm verpflichtet Betreiber und Eigentümer entsprechender Infrastruktur, angemessenen Zugangsanträgen stattzugeben, sofern eine eigenständige Verlegung durch den anfragenden Anbieter wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich wäre. Die Vorschrift beruht auf der Vorstellung, dass Eigentümer oder Betreiber gebäudeinterner Infrastrukturen eine Gatekeeper-Funktion ausüben können. Zugleich liegt ihr die Annahme zugrunde, dass die gebäudeinterne Infrastruktur einen monopolartigen Engpass darstellt, über den der Zugang zu den Endkunden im Gebäude kontrolliert wird. Der gesetzliche Zugangsanspruch soll verhindern, dass diese Kontrolle genutzt wird, um den

[10] TKI (2025).
[11] BMDS (2026b), Regierungsentwurf TKG-ÄndG.

Zugang konkurrierender Anbieter zu den im Gebäude ansässigen Endkunden zu erschweren. Auf die Ausgestaltung dieser Zugangs- und Entgeltregelung, insbesondere auf die damit verbundenen Unsicherheiten für Gebäudeeigentümer, wird in Abschnitt 2.2 vertieft eingegangen.

**§ 72 TKG-E** regelt das Glasfaserbereitstellungsentgelt (GBE) und betrifft ausschließlich Netzausbauten durch TK-Betreiber. Ausbauten durch Wohnungsunternehmen sind hiervon ausgeschlossen. Konkret geregelt ist die Umlagefähigkeit der Kosten für den Aufbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur auf die Betriebskosten der Mietenden. Die Norm begrenzt das umlagefähige Entgelt der Höhe und Dauer nach und beinhaltet zahlreiche bürokratische Hürden. Auf die konkrete Höhe und deren wirtschaftliche Tragweite wird in Abschnitt 2.3 nur kurz eingegangen.

**§ 144 TKG-E** schafft zugunsten von TK-Betreibern erstmals ein Recht auf Vollausbau von Wohngebäuden, das Gebäudeeigentümer nur unter eingeschränkten Voraussetzungen (z. B. wenn der Eigentümer innerhalb von 2 Monaten einen Ausbauplan für das Gebäude vorlegt) abwehren können. Das Vollausbaurecht läuft Gefahr, bisherige Kooperationsmodelle zwischen TK-Betreibern und Gebäudeeigentümern zu konterkarieren und in bisher gelebte Prozesse sowie mögliche laufende Verträge einzugreifen.

**§ 145 TKG-E** konkretisiert die technischen und baulichen Anforderungen an Glasfaser-Gebäudenetze, unter anderem im Hinblick auf einheitliche Mindeststandards bei der Errichtung. Zudem sollen Ausstattungsvorschriften für bestehende Gebäude auf nicht genehmigungspflichtige Maßnahmen ausgeweitet werden. Die Regelungen sehen dabei branchenübliche Ausnahmetatbestände vor, etwa für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für denkmalgeschützte Gebäude. Eine Bewertung dieser Vorschrift ist nicht Teil des vorliegenden Gutachtens. Auf diesen Punkt wird im Rahmen des Gutachtens nicht weiter eingegangen.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Gesetzentwurf ein mehrstufiges Regelungsgeflecht aus Zugangsansprüchen, Verhandlungspflichten und Kostenverteilungsmechanismen schafft. Für alle ausbauenden Unternehmen, insbesondere auch für Gebäudeeigentümer, die selbst in Glasfaserinfrastruktur investieren, ergeben sich daraus, wie in den

folgenden Abschnitten dargelegt, Unsicherheiten hinsichtlich einer verlässlichen Refinanzierung ihrer Investitionen.

### 2.2 Vertiefung § 22b TKG-E: Zugangsanspruch und Entgeltregulierung

Für ausbauende Unternehmen ist § 22b TKG-E die zentrale Norm, wenn es um die Frage geht, unter welchen Bedingungen andere Anbieter Zugang zur selbst errichteten gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur erhalten. Für ausbauende Unternehmen ist dabei nicht nur die Frage der Vergütung, sondern bereits die grundlegende Konstruktion des Zugangsanspruchs relevant.

Nach § 22b Abs. 1 TKG-E müssen Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze und Eigentümer zugehöriger Einrichtungen allen zumutbaren Zugangsanträgen anderer Anbieter stattgeben, sofern eine eigenständige Verlegung durch diese wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich wäre. Der Gesetzentwurf sieht diesen Anspruch dabei als sogenannte Default-Regelung vor: Die Zugangsverpflichtung besteht automatisch, ohne dass es einer behördlichen Anordnung bedarf. Erst über § 22b Abs. 2 TKG-E kann die BNetzA diese Verpflichtung auf Antrag konkretisieren, modifizieren oder aussetzen. Diese Konstruktion kehrt die im europäischen Rechtsrahmen (Art. 61 Abs. 3 EKEK) angelegte Systematik um. Dort ist eigentlich vorgesehen, dass keine Zugangsverpflichtung besteht, bis die nationale Regulierungsbehörde eine solche auf Antrag anordnet, nicht umgekehrt.[12] [13]

Diese Umkehrung hat für ausbauende Unternehmen eine sehr konkrete praktische Konsequenz. Möchte ein Betreiber oder Eigentümer entsprechender Strukturen die automatische Zugangsverpflichtung aussetzen lassen, muss er selbst einen Antrag bei der BNetzA stellen. Diese wird jedoch erst nach einem Konsultations- und Konsolidierungsverfahren entscheiden, was nach den vorgesehenen Verfahrensfristen deutlich länger als ein Jahr dauern kann. In dieser Zeit könnte der zugangsbegehrende Anbieter seinen Anspruch bereits zivilrechtlich durchsetzen, etwa im einstweiligen Rechtsschutz, und

[12] Europäisches Parlament und Europäische Union (2018); Verweise auf EKEK beziehen sich auf die Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.
[13] GdW (2026).

zusätzlich Schadensersatz geltend machen. Im Fall einer späteren Aussetzungsentscheidung der BNetzA kann dann immer noch die rechtliche Grundlage entzogen werden. Investierende TK-Betreiber und Eigentümer tragen damit während der gesamten Verfahrensdauer ein erhebliches Rechtsunsicherheitsrisiko, unabhängig vom wirtschaftlichen Ergebnis, das am Ende des Verfahrens steht. Auch aus investitionsökonomischer Sicht wirkt sich diese Konstruktion negativ aus. Investoren müssen ihre Entscheidung bereits treffen, bevor die BNetzA eine Klärung herbeigeführt hat, und kalkulieren Zugangspflicht und Rechtsdurchsetzungsrisiko von vornherein ein. Diese regulatorische Unsicherheit schlägt sich unmittelbar in höheren Renditeanforderungen nieder oder führt dazu, dass Investitionen ganz unterbleiben.

Auch losgelöst von dieser grundsätzlichen Kritik bleibt die Vergütungsfrage ungeklärt. § 22b Abs. 1 TKG-E verlangt ausschließlich objektive, transparente, verhältnismäßige und nichtdiskriminierende Bedingungen, gibt jedoch keinen Vergütungsmaßstab vor, da dies allein der nationalen Regulierungsbehörde vorbehalten ist. Ob die eigenen Investitionskosten Eingang in ein Angebot finden, hängt von der individuellen Verhandlungsposition ab. Erst im behördlichen Verfahren nach § 22b Abs. 2 TKG-E legt die BNetzA gemäß § 22b Abs. 4 TKG-E Entgelte grundsätzlich anhand des Maßstabs der Kostenorientierung fest, wobei Risikofaktoren angemessen zu berücksichtigen sind. Ausbauende Unternehmen sehen sich hier Unsicherheiten ausgesetzt. Gemäß § 22b Abs. 3 TKG-E steht der BNetzA sowohl bei den Zugangsentgelten, als auch bei den Zugangsbedingungen ein erheblicher Spielraum zu. Sie kann zudem bei ihren Entscheidungen in sachlicher und persönlicher Hinsicht über den einzelnen Antrag hinausgehen.

§ 22b TKG-E belastet ausbauende Unternehmen damit in doppelter Hinsicht: durch eine rechtlich unsichere Ausgangskonstruktion, die europarechtlich in Zweifel steht und durch eine wirtschaftlich unsichere Vergütungsregelung. Diese strukturelle Unsicherheit bildet, wie in Kapitel 4 anhand konkreter Zahlen gezeigt wird, einen zentralen Ansatzpunkt der vorliegenden ökonomischen Analyse.

### 2.3 Vertiefung § 72 TKG-E: Glasfaserbereitstellungsentgelt

Im Gegensatz zu den Zugangsentgelten steht das GBE nach § 72 nur den TK-Unternehmen zur Verfügung, nicht dem Gebäudeeigentümer selbst. Es setzt eine vertragliche Vereinbarung zwischen einem ausbauenden TK-Betreiber und dem Gebäudeeigentümer voraus.

In der Praxis wird das GBE jedoch kaum genutzt, was die TKI-Studie bestätigt: Von den insgesamt rund 1,1 Mio. abgefragten Wohneinheiten wurde das GBE bei lediglich 14.500 Einheiten vereinbart und genutzt, gegenüber 450.000 Einheiten im vollständigen Eigenausbau des Wohnungsunternehmens und 550.000 Einheiten, bei denen der Netzbetreiber die Investitionskosten vollständig übernommen hat.

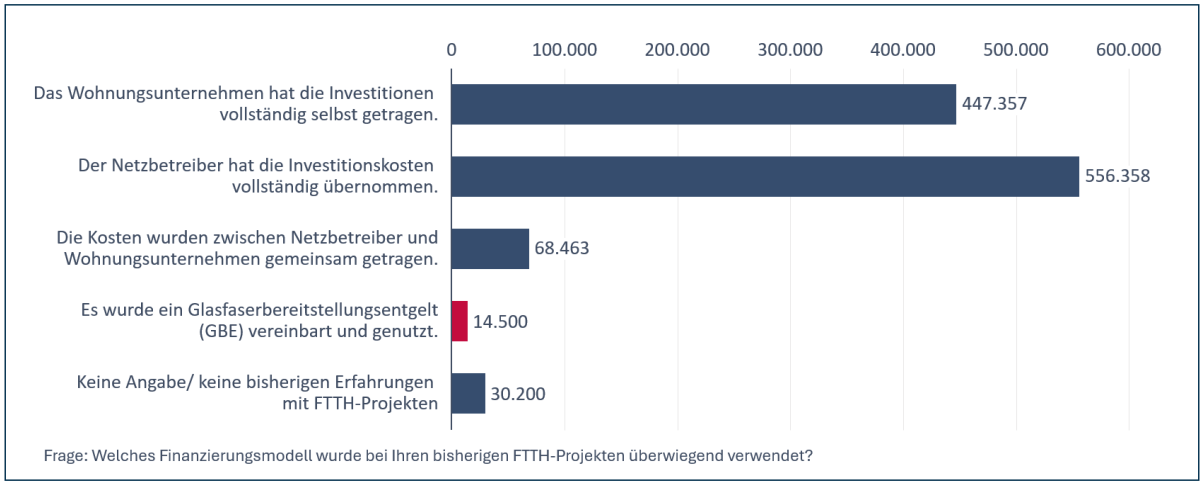



*Abbildung 2: Finanzierungsmodelle von Gebäudeeigentümern in der Praxis*
*Quelle: TKI-Studie (2025) - Wohnungswirtschaft als Schlüsselfaktor zur Beschleunigung des FTTH-Ausbaus*

Das GBE ist auf höchstens 60 € im Jahr und in der Summe höchstens 540 € je Wohneinheit (brutto) gedeckelt. Es darf pauschal für bis zu neun Jahre erhoben werden. Ein im Referentenentwurf vorgesehener höherer Betrag (720 € über zwölf Jahre) wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen.[14] Berücksichtigt werden dürfen die tatsächlichen Errichtungskosten zuzüglich angemessener Verzinsung, abzüglich Drittmitteln oder öffentlichen Zuschüssen.

Nach Ablauf des Bereitstellungszeitraums muss der Gebäudeeigentümer die Betriebsbereitschaft der Netzinfrastruktur auf eigene Kosten weiter gewährleisten, ohne dass hierfür

[14] BMDS (2026a), RefE TKG-ÄndG.

mit Ausnahme der Stromkosten eine Deckung über die Betriebskosten vorgesehen ist. Zudem muss der Gebäudeeigentümer anderen TK-Anbietern dauerhaft und unentgeltlich Zugang zur passiven Netzinfrastruktur gewähren. Anders als § 22b TKG-E schließt § 72 TKG-E Abs. 6 über einen vorgesehenen Betrag von 60 EUR hierfür Zugangsentgelte von vornherein aus.

### 2.4 Vertiefung § 559 BGB: Modernisierungsmieterhöhung

Die reguläre Kaltmiete deckt die Investitionskosten für den Glasfaserausbau nicht. Sie unterliegt eigenen mietrechtlichen Bindungen und wurde nicht im Hinblick auf eine zusätzliche Netzinvestition kalkuliert. Als Refinanzierungsweg über die Mieter bliebe hier allein die allgemeine Modernisierungsmieterhöhung nach § 559 BGB, die eine Erhöhung der Jahresmiete um bis zu 8 % der auf die Wohnung entfallenden Modernisierungskosten erlaubt, begrenzt durch eine Kappungsgrenze von 2 bis 3 € pro Quadratmeter innerhalb von sechs Jahren.

In der Praxis wird diese Möglichkeit für Glasfaserinvestitionen jedoch nicht genutzt. Ausschlaggebend ist vor allem die Kappungsgrenze: Sie nimmt Gebäudeeigentümern den Spielraum, Modernisierungskosten umzulegen, wenn – wie regelmäßig der Fall – ohnehin bereits energetische Sanierungen oder altersgerechte Umbauten anstehen, die denselben begrenzten Rahmen beanspruchen.

Im vereinfachten Beispiel entfallen auf eine 60-$m^2$-Wohnung Modernisierungskosten von insgesamt 37.500 € für energetische Sanierungsmaßnahmen sowie für Aufzug und Barrierefreiheit. Die hieraus grundsätzlich zulässige Modernisierungsumlage würde mit 250 € monatlich die gesetzliche Kappungsgrenze von 3,00 €/$m^2$ bzw. 180 € monatlich überschreiten. Die Miete darf infolge von Modernisierungsmaßnahmen jedoch innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren um höchstens 3,00 €/$m^2$ erhöht werden. Damit wird der verfügbare Umlagespielraum bereits durch diese vorrangigen Maßnahmen vollständig ausgeschöpft, sodass für einen zusätzlichen Glasfaserausbau keine weitere Modernisierungsumlage mehr erhoben werden kann.

In der TKI-Studie gibt entsprechend kein einziges befragtes Wohnungsunternehmen an, die Modernisierungsumlage als Refinanzierungsinstrument für den Glasfaserausbau zu nutzen (vgl. Abbildung 2; Abschnitt 2.3).

### 3. Kritische Würdigung aktueller Überlegungen

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Refinanzierungswege stehen in engem Zusammenhang mit einer im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) erstellten Studie des WIK, die im Gesetzgebungsverfahren als wissenschaftliche Grundlage herangezogen wurde.[15]

Bereits die Ausgangsprämisse der WIK-Studie ist ökonomisch nicht tragfähig. WIK argumentiert, der Gebäudeeigentümer solle nicht zum Gatekeeper für den Glasfaserausbau werden können. Ökonomisch spricht gegen eine Gatekeeper-Funktion, dass ein Gebäudeeigentümer selbst auf einen Partner angewiesen ist, der den Bestand koordiniert statt Gebäude für Gebäude erschließt. Ein Blockadeinteresse liefe seinem eigenen Interesse an einem effizienten Ausbau zuwider. Die TKI-Studie bestätigt das empirisch: Die große Mehrheit der befragten Wohnungsunternehmen strebt bis 2035 einen umfassenden Glasfaserausbau an und setzt dabei ausdrücklich auf freiwillige Kooperation statt auf gesetzlichen Zwang.[16] Viele Anbieter setzen zunehmend auf Open Access-Modelle, eine Annäherung an die aus Strom- und Gasnetzen bekannte Logik offener, diskriminierungsfreier Netzzugänge, die im TK-Sektor jedoch teilweise freiwillig am Markt entsteht. Der dadurch entstehende Dienstewettbewerb sorgt dafür, dass in Zukunft mehr aktivierte Glasfaseranschlüsse zu erwarten sind.

Auch das Monopolargument, wonach die Kontrolle über die gebäudeinterne Infrastruktur eine monopolähnliche Stellung begründen und deshalb einen regulierten Zugang für Dritte rechtfertigen soll, trägt WIKs Schlussfolgerung nicht. Der Gesetzgeber verfolgt beim Glasfaserausbau bewusst das Leitbild des Infrastrukturwettbewerbs. Anders als bei Strom oder Gas, wo aus guten Gründen auf eine monopolistische Netzinfrastruktur mit

[15] Neumann et al. (2025).
[16] TKI (2025).

offenem, reguliertem Zugang für Dritte gesetzt wird, sollen beim Glasfaserausbau gerade mehrere parallele Netze in der NE3 entstehen dürfen. In der NE4 ist das Bild paralleler Infrastruktur anders zu bewerten. Die höhere Komplexität bei Planung, Koordination und Betrieb spricht für die Nutzung einer gemeinsamen Infrastruktur innerhalb des Gebäudes. Eine weitgehende Zugangsregulierung der NE4 kann entsprechend die Investitionsanreize derjenigen beeinträchtigen, die die Infrastruktur errichten und finanzieren, insbesondere wenn die vorgesehenen Entgeltmaßstäbe die Investitions- und Risikokosten nicht hinreichend berücksichtigen.

Dieses Kapitel unterzieht deshalb vier weitere zentrale Thesen der WIK-Studie einer kritischen Prüfung.

### 3.1 Wertsteigerung durch Glasfaser als Instrument der Refinanzierung

Ein zentraler Baustein der WIK-Argumentation ist die These, ein Glasfaseranschluss steigere den Wert einer Immobilie signifikant, und diese Wertsteigerung rechtfertige es, Gebäudeeigentümer nicht oder nur in vergleichsweise geringem Umfang über laufende Entgelte zu vergüten. Entscheidend für die vorliegende Argumentation ist jedoch nicht, ob eine solche Wertsteigerung existiert, sondern ob und wie sie für Gebäudeeigentümer der Wohnungswirtschaft zur Refinanzierung beiträgt. Ökonomisch realisierbar wird eine Wertsteigerung nur auf zwei Wegen, über eine höhere Miete oder über einen Verkauf der Immobilie. Eine Mieterhöhung setzt jedoch ihrerseits eine eigene rechtliche Grundlage voraus, etwa die bereits diskutierte Modernisierungsumlage nach § 559 BGB. Dieses Instrument wird jedoch in der Wohnungswirtschaft für die Finanzierung von Glasfaserinvestitionen nach derzeitiger Kenntnis der Gutachter nicht angewandt (siehe Abschnitt 2.4). Hinzu kommt, dass ein FTTH-Glasfaseranschluss in den meisten deutschen Mietspiegeln keine Entsprechung findet.[17] Das Vorhandensein eines Glasfaseranschlusses taucht dort nicht oder nur nachrangig als mietpreisbildendes bzw. Zuschlagsmerkmal auf. Der in der WIK-These vorausgesetzte Weg über eine höhere Miete ist damit in der Breite der Praxis nicht eröffnet.

[17] GdW (2026).

Eine etwaige Wertsteigerung stellt insoweit keine zusätzliche, eigenständige Refinanzierungsquelle dar.

Der Verkauf wiederum ist der einzige Weg eine Wertsteigerung tatsächlich zu realisieren. Dieser widerspricht allerdings fundamental dem Geschäftsmodell der ganz überwiegenden Zahl der Wohnungsunternehmen. Diese sind als Bestandshalter organisiert und langfristig auf Vermietung ausgerichtet, kommunale Unternehmen und Genossenschaften haben daran häufig sogar ein satzungsmäßiges Interesse. Für sie ist ein Verkauf keine reale unternehmerische Handlungsoption, mit der sich eine Wertsteigerung in liquide Mittel umwandeln ließe, eine Wertsteigerung, die nur durch Aufgabe des eigenen Geschäftsmodells realisierbar wäre, ist für die Refinanzierung der laufenden Investition wirtschaftlich wertlos.

Hinzu kommt ein grundsätzliches Fristigkeitsproblem, das unabhängig von der Höhe einer unterstellten Wertsteigerung besteht. Die Investition in die Glasfaserinfrastruktur muss sofort und laufend finanziert werden, Kapitalkosten und Betriebskosten fallen ab dem Zeitpunkt der Errichtung an, wie in Kapitel 4 im Einzelnen gezeigt wird. Eine Wertsteigerung realisiert sich dagegen frühestens bei einem Verkauf, einem Ereignis, das für Bestandshalter, wenn überhaupt, erst nach Jahrzehnten und zu einem ungewissen Zeitpunkt eintritt. Ein Bestandshalter kann mit einem theoretischen, weit in der Zukunft liegenden Verkaufserlös keine gegenwärtigen monatlichen Kosten decken, dieses Timing-Problem besteht unabhängig davon, wie hoch die unterstellte Wertsteigerung im Einzelfall ausfällt.

Damit verbunden ist eine grundlegendere betriebswirtschaftliche Unterscheidung. Eine Wertsteigerung ist zunächst eine bilanzielle Größe, ein höherer Buchwert des Vermögensgegenstands Immobilie. Für die Refinanzierung einer laufenden Investition kommt es jedoch auf den tatsächlichen Zahlungsmittelfluss an, auf liquide Mittel, die zur Deckung laufender Ausgaben zur Verfügung stehen, nicht auf einen höheren bilanziellen Wertansatz. Diese Unterscheidung zwischen Vermögenswert und Liquidität ist grundlegend. Ein gestiegener Buchwert verbessert weder die Zahlungsfähigkeit noch die Kreditwürdigkeit

in einem Umfang, der die laufende Kostendeckung ersetzen könnte, solange er nicht durch eine der beiden oben genannten Optionen realisiert wird.

Die Wertsteigerungsthese dient in der WIK-Studie dazu, eine niedrigere unmittelbare Vergütung über Entgelte und Umlagen zu rechtfertigen, da der Gebäudeeigentümer ja angeblich bereits über den gesteigerten Immobilienwert kompensiert werde. Für Bestandshalter der Wohnungswirtschaft geht diese Rechnung aus mehreren, sich gegenseitig verstärkenden Gründen nicht auf, ihnen fehlt der praktische Zugang zu den Kanälen, über die sich eine Wertsteigerung erst in eine tatsächliche Refinanzierung übersetzen ließe, sie stehen vor einem Fristigkeitsproblem zwischen sofortigem Finanzierungsbedarf und einer allenfalls langfristig realisierbaren Wertsteigerung, und selbst eine realisierte Wertsteigerung ersetzt begrifflich keine liquiden Mittel.

Unabhängig von dieser strukturellen Kritik lohnt sich auch ein Blick auf die empirische Grundlage. Eine aktuelle CESifo-Studie kommt anhand deutscher Bundesländergrenzen zu dem Schluss, dass schnelles Internet Mieten und Verkaufspreise erhöht, mit abnehmenden Grenzerträgen bei noch höheren Geschwindigkeiten.[18] Ein aktueller Survey-Artikel sieht zudem einen eigenständig für Deutschland positiven Effekt speziell von Glasfaser auf Immobilienwerte, ein vergleichbarer Mieteffekt soll auch für Frankreich belegt sein.[19] Allerdings unterscheidet sich die genaue Höhe je nach Studie und Methodik und viele Studien, sowie die CESifo-Studie, misst eher den Sprung zu grundlegend schnellem Internet als den spezifischen Zusatzeffekt von Glasfaser. Folglich lässt sich ein solcher Effekt empirisch durchaus belegen, die konkreten Prozentwerte sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da sie stark variieren und von zahlreichen Faktoren abhängen.

### 3.2 Herleitung von Zugangsentgelten

Im Rahmen ihrer Vorschläge für den Entgeltmaßstab beim Zugangsentgelt nach § 22b TKG-E diskutiert WIK explizit, wie ein pauschales, bundeseinheitliches Entgelt zustande kommen sollte.[20] Dabei unterscheidet WIK zwischen zwei Vorgehensweisen.

[18] Fackler et al. (2025).
[19] Briglauer et al. (2024).
[20] Neumann et al. (2025), S. 57 ff.

Der aus WIKs Sicht "weitestgehende Lösungsansatz bestünde darin, dass der Gesetzgeber selbst ein Entgelt festlegt [...], das bundesweit einheitlich und für alle Gebäude(arten) gilt“ [21], ausdrücklich analog zur Konstruktion des Glasfaserbereitstellungsentgelts. Diesen Ansatz bewertet WIK hier als rechtlich nicht umsetzbar, da ein solcher Weg europarechtlichen Vorgaben widersprechen würde. Stattdessen spricht sich WIK dafür aus, die BNetzA zu ermächtigen, ein pauschales, aber methodisch aus tatsächlich erhobenen Kosten hergeleitetes Entgelt festzulegen. Der entscheidende Unterschied liegt damit nicht darin, ob ein Entgelt pauschal sein sollte, das befürwortet WIK ausdrücklich, sondern darin, wer den Betrag auf welcher Grundlage bestimmt.

WIK benennt dabei selbst eine zentrale Konsequenz eines solchen einheitlichen Entgelts: Es weicht für einzelne Gebäude zwangsläufig von deren tatsächlichen Kosten ab.[22] Diese Abweichung nimmt WIK ausdrücklich in Kauf, weil Betreiber von Gebäudenetzen ihre Investitionen typischerweise über eine Vielzahl von Gebäuden streuen würden, sodass sich Abweichungen im Einzelfall durch Durchschnittsbildung über das Portfolio wirtschaftlich ausgleichen. Diese Rechnung setzt jedoch voraus, dass ein Betreiber tatsächlich auch die weniger attraktiven Gebäude in nennenswertem Umfang ausbaut. In der Praxis konzentrieren sich TK-Betreiber jedoch gezielt auf besonders wirtschaftliche Bestände, die sie zusätzlich zum Zugangsentgelt über eigene Endkundendienste refinanzieren können. Für die verbleibenden, weniger attraktiven Gebäude bleibt dann oft nur die Wohnungswirtschaft als einziger Ausbauwilliger übrig, ohne die Möglichkeit, über eigene Dienste zusätzlich zu refinanzieren. Hier muss sich das Zugangsentgelt allein für das jeweilige Gebäude rechnen; eine Durchschnittsbildung über ein Portfolio hilft nicht, wenn gerade die margenstarken Fälle systematisch bei anderen Akteuren liegen. Fällt das pauschale Entgelt zu niedrig aus, lohnt sich der Ausbau für niemanden, mit der Folge, dass gerade außerhalb dicht bebauter, wirtschaftlich attraktiver Lagen der Glasfaserausbau ins Stocken gerät.

[21] Neumann et al. (2025), Seite 58.
[22] Neumann et al. (2025), S. 57 ff.

Diese Einschätzung deckt sich im Kern mit einer aktuellen ökonomischen Bewertung derselben Regelung aus TK-Betreiber-Sicht. Auch das im Auftrag des Breitbandverbands ANGA erstellte Thesenpapier von Haucap et al. (2026) warnt davor, dass rein kostenorientierte, pauschale Entgeltvorgaben eine "unerwünschte Ankerwirkung auf den gesamten Markt" [23] entfalten können, und empfiehlt stattdessen Einzelfallentscheidungen der BNetzA.

Aus unserer Sicht ist eine einheitliche Pauschale nicht sachgerecht. Angesichts der Unterschiede zwischen Ausbauprojekten und Geschäftsmodellen sollte die BNetzA vielmehr einen verbindlichen Rahmen mit einer angemessenen Bandbreite und klar definierten Parametern vorgeben. Dies würde den unterschiedlichen Kosten- und Risikostrukturen Rechnung tragen, den Verwaltungsaufwand begrenzen und insbesondere kleineren Unternehmen mehr Orientierung und Investitionssicherheit geben. Entscheidend ist, dass die Entgelte eine Kostendeckung für jeden Investor ermöglichen und nicht nur im Durchschnitt eines diversifizierten Portfolios. Die Kritik richtet sich daher nicht gegen eine standardisierte Regulierung als solche, sondern gegen zu starre oder potenziell zu niedrig angesetzte Entgelte.

### 3.3 Umgang mit Zugangsansprüchen

Die in § 22b TKG-E gewählte Konstruktion, ein automatischer Zugangsanspruch, der von der BNetzA nachträglich ausgesetzt werden kann, ist keine Neuschöpfung des Gesetzgebers. Sie geht nahezu wortgleich auf einen Regelungsvorschlag zurück, den WIK selbst in der eigenen Studie als eine von zwei möglichen Alternativen entwickelt hat.[24] WIK bezeichnet diesen Ansatz dort ausdrücklich als Default-Regelung und stellt ihn der von WIK selbst bevorzugten Variante gegenüber, einer reinen Antragslösung, bei der die BNetzA von vornherein auf Antrag über den Zugang entscheidet, ohne dass zuvor ein automatischer gesetzlicher Anspruch besteht.

WIK benennt die rechtlichen Risiken der Default-Variante selbst. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Lösung rechtlich nicht sicher aus dem europäischen

[23] Haucap et al. (2026), S. 19.
[24] Neumann et al. (2025), Seite 94 ff.

Rechtsrahmen ableitbar ist, da Art. 61 Abs. 3 EKEK dem Wortlaut nach nur eine rein exekutive Ausgestaltung durch die nationale Regulierungsbehörde vorsieht, keine gesetzliche Vorwegnahme des Zugangsanspruchs.

Diese Einschätzung deckt sich mit der europarechtlichen Bewertung von Prof. Dr. Kühling, der innerhalb derselben WIK-Studie den rechtlichen Bewertungsteil verfasst hat.[25] Danach ist Art. 61 Abs. 3 EKEK vollharmonisierend zu verstehen: Der nationale Gesetzgeber kann weder das Ob eines Zugangsanspruchs noch das Wie der Zugangsbedingungen selbst festlegen, diese Entscheidung obliegt allein der BNetzA als nationalem Regulierer. Die Default-Regelung in § 22b Abs. 1 und 2 TKG-E kehrt dieses Regel-Ausnahme-Prinzip faktisch um. Statt dass die BNetzA eine Zugangsverpflichtung auf Antrag anordnet, besteht sie im Gesetzentwurf von vornherein, und die Behörde kann sie lediglich nachträglich aussetzen.

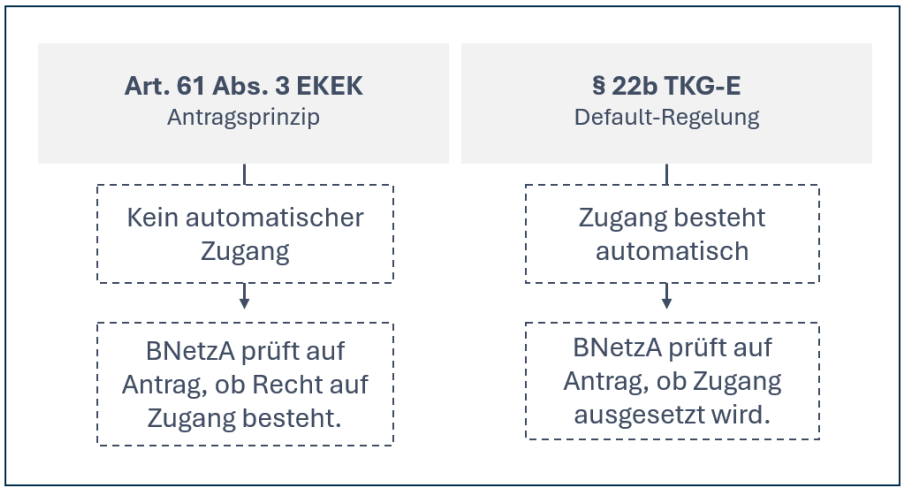



*Abbildung 3: Antragsprinzip nach EKEK versus Default-Regelung*
*Quelle: Darstellung Böcker Ziemen*

Dieselbe Systematik liegt im Übrigen auch der Entwurf für einen Digital Network Act zugrunde. Auch dort besteht grundsätzlich kein Zugangsanspruch, bis die nationale Regierungsbehörde ihn auf Antrag anordnet.[26] Das spricht dafür, dass es sich hierbei um ein

[25] Neumann et al. (2025).
[26] GdW (2026).

grundlegendes, nicht nur punktuelles Regelungsprinzip des europäischen Rechtsrahmens handelt.

Der Gesetzgeber hat sich also für diejenige der beiden Varianten entschieden, die auch nach Einschätzung des eigenen wissenschaftlichen Gutachtens mit größerer Rechtsunsicherheit behaftet ist.

Ein zweiter, eng verwandter Kritikpunkt betrifft § 22b Abs. 3 Satz 3 TKG-E, wonach die von der BNetzA auferlegten Verpflichtungen in sachlicher und persönlicher Hinsicht über den ursprünglichen Antrag hinausgehen können. Diese Formulierung findet sich interessanterweise bereits nahezu identisch in beiden von WIK selbst vorgeschlagenen Regelungsvarianten, wurde von WIK jedoch nicht unter europarechtlichen Gesichtspunkten geprüft. Aus unserer Sicht eröffnet diese Klausel der BNetzA die Möglichkeit, ausgehend von einem eng begrenzten Einzelantrag im Ergebnis marktweite, symmetrische Regulierungsbedingungen für sämtliche Gebäudenetze in Deutschland festzulegen. Das widerspricht dem in Art. 61 Abs. 3 EKEK angelegten Grundsatz, wonach die Regulierungsbehörde nur im Rahmen des gestellten, angemessenen Antrags entscheiden darf. In der Praxis bedeutet diese Rechtsunsicherheit für investitionswillige Gebäudeeigentümer, dass die Bedingungen, unter denen sie ihre eigene Infrastruktur zur Verfügung stellen müssen, im Ergebnis von einem Verfahren bestimmt werden können, an dem sie möglicherweise nicht einmal beteiligt waren.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Gesetzgeber sich sowohl bei der grundlegenden Anspruchskonstruktion als auch bei der Reichweite der behördlichen Entscheidungsbefugnis für diejenigen Regelungselemente entschieden hat, die selbst nach Einschätzung des eigenen, im Auftrag des BMDS erstellten Gutachtens mit größeren rechtlichen Risiken verbunden sind.

### 3.4 Stellung Gebäudeeigentümer versus TK-Unternehmen

Die vierte These betrifft eine Empfehlung, mit der WIK Gebäudeeigentümer anders behandelt als andere Marktteilnehmer.

Im Kontext des unter den Bedingungen von Art. 13 GIA noch geltenden § 149 TKG, unterscheidet das aktuelle Recht zwischen zwei Gruppen von Zugangsverpflichteten. Gewährt ein Gebäudeeigentümer selbst einem Dritten Zugang zur gebäudeinternen Infrastruktur, kann er dafür, wenn keine bilaterale Lösung zustande kommt, vor der BNetzA im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens weder Kapitalkosten noch laufende Betriebskosten als Zugangsentgelt beanspruchen können. Gewährt dagegen ein TK-Netzbetreiber Zugang, gilt vor der BNetzA der volle Kostendeckungsmaßstab zuzüglich eines Aufschlages. WIK positioniert sich in der eigenen Studie dafür, diese Ungleichbehandlung fortzuführen, und begründet das mit der bereits in Abschnitt 3.1 als für die Refinanzierung nicht tragfähig eingeordneten Wertsteigerungsthese, eine glasfaserbasierte Verkabelung sei "Gebäudewert steigernd [...] und die entsprechende Investition damit abgegolten".[27] Wolle der Gebäudeeigentümer trotzdem eine Vergütung vom Mieter, verweist WIK auf das Glasfaserbereitstellungsentgelt oder die Modernisierungsmieterhöhung nach § 559 BGB, also genau die beiden Instrumente, die im Kapitel 2 bereits als sachlich unzutreffend und praktisch irrelevant bewertet wurden.

An dieser Stelle unterscheidet sich das Muster von den vorangegangenen Thesen. Anders als bei der Default-Regelung (3.3) ist der Gesetzgeber WIKs Empfehlung hier nicht gefolgt, die entsprechende Differenzierung gem. § 149 Abs. 5 TKG, in der öffentlichen Debatte auch als Konzernklausel bezeichnet, aufrechtzuerhalten. Tatsächlich wurde diese Regelung im TKG-Regierungsentwurf gestrichen. Diese Streichung wird aus ökonomischer Sicht ausdrücklich begrüßt, sie beseitigt eine Ungleichbehandlung, die ohnehin unter verfassungs- und europarechtlichen Gesichtspunkten als bedenklich galt.[28]

Zwei Gründe sprechen dennoch dafür, die WIK-Empfehlung im Gutachten zu thematisieren, statt sie als erledigt zu betrachten. Zum einen bleibt ein Restrisiko bestehen, § 22b Abs. 4 Satz 2 TKG-E erlaubt der BNetzA weiterhin, vom Kostenorientierungsmaßstab abzuweichen, sofern dies begründet wird. Da die im Auftrag des BMDS erstellte WIK-Studie eine wesentliche wissenschaftliche Grundlage des Gesetzentwurfs bildet, kann

[27] Neumann et al. (2025), Seite 45.
[28] GdW (2026).

zumindest vermutet werden, dass die dort formulierte Wertsteigerungsargumentation in die Bewertungsmaßstäbe der Behörde einfließt. Zum anderen zeigt die Empfehlung, dass dieselbe Wertsteigerungsthese, die sich bereits in Abschnitt 3.1 als nicht tragfähig erwiesen hat, in der WIK-Studie nicht nur als allgemeine ökonomische Annahme auftritt, sondern gezielt zur Begründung einer geringeren Vergütung für eine bestimmte Gruppe von Marktteilnehmern herangezogen wurde.

Die aktuelle Konzernklausel in § 149 Abs. 5 TKG wurde im Regierungsentwurf gestrichen. Die Frage, wie sich ein vergleichbares Einfallstor über die verbleibende Ermessensklausel in § 22b Abs. 4 Satz 2 TKG-E wirksam ausschließen lässt, wird in Kapitel 6 als Handlungsempfehlung aufgegriffen.

## 4. Ökonomische Analyse der Refinanzierungslücke

### 4.1 Investitions- und Kostenstruktur der Wohnungswirtschaft

Bevor sich die folgenden Abschnitte der Frage widmen, ob und wie diese Investitionen in Glasfaserinfrastrukturen (NE4) refinanziert werden können, ist zunächst zu klären, wie hoch die Investitionslast der Gebäudeeigentümer ausfällt und ob sich Unterschiede im Vergleich zu etablierten Telekommunikationsbetreibern zeigen.

Für den Vollausbau der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur eines Mehrfamilienhauses ermittelt das WIK auf Basis eigener Experteninterviews einen Median der erforderlichen Investitionen zwischen 250 € und 450 € pro Wohneinheit.[29] Die tatsächlich beobachtete Bandbreite reicht dabei deutlich weiter: In den zugrunde liegenden Einzelinterviews wurden Werte von 200 € bis 1.000 € pro Wohneinheit genannt.[30] Die von WIK zusätzlich herangezogene BREKO-Marktanalyse 2025 nennt eine Spanne von 300 € bis 1.050 €[31]. Die konkrete Investitionshöhe hängt dabei von einer Vielzahl gebäudespezifischer Faktoren ab, etwa der Gebäudestruktur, der Verlegeart und der bereits vorhandenen, mitnutzbaren Infrastruktur. Zu den wesentlichen Kostentreibern zählen dabei insbesondere

[29] Neumann et al. (2023).
[30] Neumann et al. (2023).
[31] BREKO (2025).

Denkmalschutzauflagen, brandschutzrechtliche Anforderungen und Schadstoffbelastungen im Bestand.

Diese Größenordnung deckt sich mit den Angaben der Wohnungsunternehmen selbst: In der TKI-Studie wurden Wohnungsunternehmen gefragt, welcher durchschnittliche Investitionsbetrag pro Wohneinheit für die NE4 in ihrem eigenen Bestand wirtschaftlich tragfähig erscheint.[32] Für die Mehrheit der Befragten liegt dieser Netto-Betrag bei 250 € bis 499 € je Wohneinheit, Investitionen oberhalb von 500 € stufen nur wenige Unternehmen noch als wirtschaftlich darstellbar ein; für rund ein Drittel war keine Angabe möglich, was auf fehlende Erfahrungswerte im eigenen Bestand hindeuten dürfte. Die von Wohnungsunternehmen selbst als tragfähig eingeschätzte Kostenschwelle liegt damit in derselben Größenordnung wie WIKs Kostenmedian für den Gesamtmarkt.

Entscheidend für die vorliegende Analyse ist, dass Gebäudeeigentümer, die sich für einen Eigenausbau entscheiden, in derselben Größenordnung investieren müssen wie ein etablierter Telekommunikationsbetreiber, der dieselbe Infrastruktur errichten würde. Es gibt keinen Kostenvorteil allein dadurch, dass die investierende Partei ein Wohnungsunternehmen statt eines klassischen Netzbetreibers ist, die physische Verlegung von Glasfaserkabeln, die technische Ausstattung und die baulichen Anforderungen unterscheiden sich nicht danach, wer die Investition trägt. Auch strukturelle Vorteile, die Wohnungsunternehmen gegenüber TK-Betreibern zugeschrieben werden könnten, etwa eine bessere Orts- und Objektkenntnis oder ein engerer, direkterer Zugang zu den Mietern, schlagen sich in den vorliegenden Daten nicht in einer spürbar niedrigeren Kostenbasis nieder.

### 4.2 Kostendeckungskorridor für ein Zugangsentgelt

WIK liefert mit einer Kurzstudie zu Kosten und Preisen für den Zugang zur Glasfasergebäudeinfrastruktur eine belastbare quantitative Grundlage der Refinanzierungsberechnung.[33] Im Rahmen der Kurzstudie berechnet WIK, welcher Betrag als Zugangsentgelt angemessen wäre, also welche monatliche Zahlung ein mitnutzender Wettbewerber an das investierende Unternehmen leisten müsste, um sich in dessen bereits errichtete

[32] TKI (2025).
[33] Neumann et al. (2024).

Infrastruktur einzukaufen. Angesetzt werden dabei Kapitalkosten (Verzinsung und Tilgung der Investition über die angenommene Nutzungsdauer), Betriebskosten sowie Gemeinkosten. Dies sind Kosten, die sowohl für ausbauende Gebäudeeigentümer als auch für TK-Unternehmen gleichermaßen für die Einrichtung des Glasfaseranschlusses entstehen. Die Berechnung lässt sich damit auch als allgemeiner monatlicher Refinanzierungsbedarf des Gebäudeeigentümers lesen, vergleichbar mit einer Kreditrate, mit der eine einmalige Investition über die Zeit verzinst und getilgt wird. WIK korrigiert diese Kosten zusätzlich um die sogenannte Take-up-Rate. Da erfahrungsgemäß nicht jeder Mieter, dessen Wohnung an das Glasfasernetz angeschlossen wird, tatsächlich auch einen Vertrag abschließt und zahlt, verteilt WIK die festen Kosten nicht auf alle verlegten, sondern nur auf die in Zukunft durchschnittlich zu erwartenden 65 % tatsächlich genutzten Anschlüsse. Das erhöht den Betrag pro zahlendem Anschluss entsprechend, ähnlich einer Fixkostenumlage auf eine kleinere Zahl von Nutzern.

Diese Korrektur ist methodisch nachvollziehbar. Da das Zugangsentgelt nur für tatsächlich aktive Anschlüsse anfällt, während die Fixkosten für die gesamte gebäudeinterne Infrastruktur unabhängig von der Take-up-Rate entstehen, muss ein kostendeckendes Entgelt pro aktivem Anschluss entsprechend höher ausfallen, je weniger Anschlüsse tatsächlich genutzt werden. Das gilt unabhängig davon, ob die Investition von einem TK-Unternehmen oder einem Wohnungsunternehmen getragen wird. Auch in dem Fall, dass ein Pachtvertrag über die gesamte Glasfaserinfrastruktur geschlossen wird, spielt die Take-up-Rate bei der Festsetzung der Höhe des Pachtentgeltes eine Rolle. Allerdings erscheinen die von WIK angesetzten 65 % eher optimistisch: Die von der Bundesnetzagentur ausgewiesene Differenz zwischen angeschlossenen (Homes Connected) und tatsächlich aktiv genutzten Anschlüssen (Homes Activated) liegt zurzeit deutlich darunter und dürfte erst spürbar sinken, wenn Kupfer- und Koaxnetze als Alternativen abgeschaltet werden.[34] Eine niedrigere tatsächliche Take-up-Rate würde nach WIKs eigener Rechenlogik zu einem noch höheren Bedarf pro aktivem Anschluss führen, die nachfolgende Berechnung ist insofern eher konservativ.

[34] Bundesnetzagentur (2026a).

| WIK-Kostenmodell (Neumann et al. 2024) | | |
|---|---|---|
| **Bezeichnung** | **Wert** | **Einheit** |
| WACC | 8,0 | % |
| Take-up-Rate | 65,0 | % |
| Betriebskostensatz p. a. | 1,0 | % p. a. |
| Gemeinkostensatz | 5,0 | % |
| Nutzungsdauer | 20 | Jahre |

*Tabelle 1: Parameter Annuitätenrechnung nach WIK*
*Quelle: WIK-Kurzstudie (2024) - Kosten und Preise für den Zugang zur Glasfasergebäudeinfrastruktur*

| Bezeichnung | 250-€-Szenario | 450-€-Szenario | 700-€-Szenario |
|---|---:|---:|---:|
| Investition pro Wohneinheit | 250 € | 450 € | 700 € |
| Kapitalkosten pro Monat | 3,26 € | 5,88 € | 9,14 € |
| Betriebskosten pro Monat | 0,32 € | 0,58 € | 0,90 € |
| Gemeinkosten pro Monat | 0,18 € | 0,32 € | 0,50 € |
| Monatlicher Refinanzierungsbedarf | **3,76 €** | **6,78 €** | **10,54 €** |

*Tabelle 2: Annuitätenrechnung für die zwei Investitionsszenarien nach WIK*
*Quelle: WIK-Kurzstudie (2024) - Kosten und Preise für den Zugang zur Glasfasergebäudeinfrastruktur*

Die WIK-Berechnung folgt einer Annuitätenlogik über eine Nutzungsdauer von 20 Jahren bei einem WACC von 8 %, angewendet auf die beiden bereits in Kapitel 4.1 genannten Investitionsszenarien von 250 € und 450 € pro Wohneinheit.[35] Da die Investitionen im Markt höher eingeschätzt werden (Streuung von 200 € bis 1.000 € Investitionen je WE), wurde ein Szenario mit Investitionen von 700 € pro Wohneinheit ergänzt. Für das 450 €-Szenario ergibt sich daraus ein monatlicher Betrag von 6,78 €, zusammengesetzt aus Kapitalkosten (5,88 €), Betriebskosten (0,58 €) und Gemeinkosten (0,32 €). Für das 250 €-Szenario liegt der Wert bei 3,76 €. Kapital- und Betriebskosten machen zusammen über 95 % der Summe aus und stellen reine Amortisationskosten der Investition dar, unabhängig davon, ob und durch wen der Anschluss genutzt wird, WIK stellt hierzu ausdrücklich fest, dass ein Wechsel des Endkunden zu einem mitnutzenden Wettbewerber die Rückflüsse aus der Investition nicht schmälert, sondern lediglich deren Quelle verändert. Für

[35] Neumann et al. (2024), Seite 18.

das 700 €-Szenario ergibt sich ein monatlicher Betrag von 10,54 €, basierend auf 9,14 € Kapitalkosten, 0,90 € Betriebskosten und 0,50 € Gemeinkosten.

Aus diesen drei Szenarien ergibt sich ein Korridor von 3,76 € bis 10,54 € pro Monat, in dem sich ein kostendeckendes Zugangsentgelt bewegen müsste, um die Investition eines Gebäudeeigentümers über die angesetzte Nutzungsdauer vollständig zu refinanzieren. Dieser Korridor bildet den Maßstab, an dem sich die verfügbaren Refinanzierungsinstrumente messen lassen müssen.

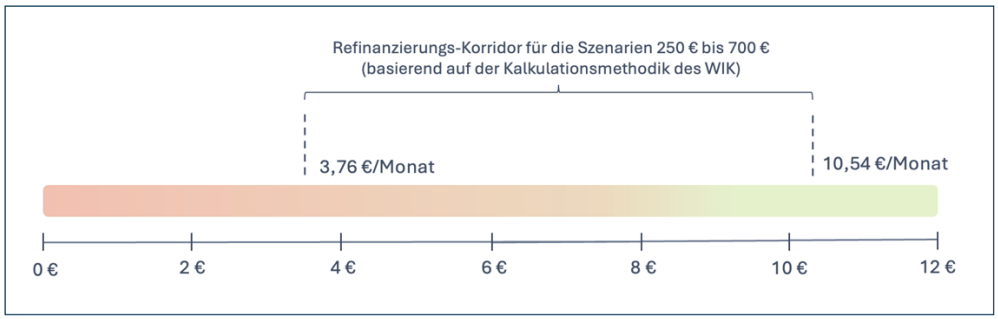



*Abbildung 4: Kostendeckungskorridor für ein Zugangsentgelt*
*Quelle: Darstellung Böcker Ziemen*

Der Vergleich zeigt: Ein Zugangsentgelt nach § 22b TKG-E müsste sich innerhalb dieses Korridors bewegen, um die Investition eines Gebäudeeigentümers vollständig zu refinanzieren. Ob die im TKG-E vorgesehene Entgeltregulierung dies tatsächlich sicherstellt, oder ob ein solches Entgelt in der Praxis überhaupt anfällt, zeigt der folgende Abschnitt.

### 4.3 Unsichere Refinanzierungswirkung des § 22b TKG-E

Ob § 22b TKG-E den in Kapitel 4.2 hergeleiteten Korridor tatsächlich erreicht, hängt von zwei getrennt zu beantwortenden Fragen ab: erstens, ob überhaupt ein Zugangsentgelt anfällt, und zweitens, ob es, wenn es anfällt, der Höhe nach im Korridor liegt.

Ein Zugangsentgelt entsteht nur dann, wenn tatsächlich ein dritter Netzbetreiber einen Zugang zu einem konkreten Anschluss beantragt. Nach WIKs eigener, aktueller Einschätzung ist eine solche Nachfrage bislang die Ausnahme, nicht der Regelfall.[36] Wir halten es jedoch für wahrscheinlich und begrüßen es, dass diese Nachfrage mit fortschreitendem Ausbau und zunehmendem Dienste-Wettbewerb steigen wird. Mehr Dienste-Wettbewerb

[36] Neumann et al. (2025), Seite 50.

auf bestehender Infrastruktur beschleunigt den Ausbau und erhöht tendenziell die Take-up-Rate. Entscheidend ist dabei, dass eine solche Mitnutzung angemessen vergütet wird, statt zulasten der investierenden Unternehmen zu gehen.

Für die Fälle, in denen ein Zugang nachgefragt wird, sieht § 22b TKG-E grundsätzlich eine Zugangs- und Angebotspflicht der Betreiber oder Inhaber der jeweiligen Infrastrukturen vor. Wird auf dem Verhandlungsweg keine Einigung erzielt, kann als Streitbeilegungsstelle die BNetzA angerufen werden. Mit der Default-Regelung besteht jedoch das Risiko, dass sich diese bilaterale Praxis zurückbildet. Wenn der Zugangsanspruch ohnehin automatisch besteht und Zugangsentgelte im Rahmen einer über den Einzelfall hinausgehenden BNetzA-Entscheidung pauschal für investierende Netzbetreiber und Gebäudeeigentümer festgesetzt würden, sinkt für zugangsbegehrende Anbieter der Anreiz, sich auf eine Verhandlung mit dem Gebäudeeigentümer einzulassen, statt direkt das BNetzA-Verfahren nach § 22b Abs. 2/4 TKG-E zu nutzen. § 22b Abs. 4 TKG-E verlangt für dieses Verfahren ausdrücklich Kostenorientierung.

Die WIK-Kennzahl von 6,78 € beruht auf einem Investitionsszenario von 450 € je Wohneinheit. Bei höheren Investitionen, die im Markt ebenfalls beobachtet werden, steigt der nach derselben WIK-Methodik ermittelte Refinanzierungsbedarf bei einem Szenario von 700 € je Wohneinheit auf bis zu 10,54 € pro Monat. Die zentrale Frage ist daher weniger die gesetzliche Ausgestaltung der Zugangsregulierung, sondern die konkrete Anwendung durch die BNetzA.

Ein weiteres Risiko betrifft bestehende Vereinbarungen. Die Default-Regelung könnte Anreize schaffen, bestehende Vertragsverhältnisse zu hinterfragen und Neuverhandlungen anzustoßen. Hintergrund ist die Erwartung, dass über den automatischen Zugangsanspruch oder ein Verfahren bei der BNetzA gegebenenfalls günstigere Konditionen erreicht werden können als im bestehenden Vertrag.

§ 22b TKG-E liefert damit für die Fälle, in denen ein Zugang nachgefragt wird, keine von vornherein gesicherte Refinanzierung innerhalb des erforderlichen Korridors, weil die theoretisch kostenorientierte Vergütung nicht automatisch in dieser Höhe festgesetzt wird.

### 4.4 Volkswirtschaftliche Implikationen

Weder die Höhe noch die Verlässlichkeit der Refinanzierung für investierende Unternehmen, insbesondere Gebäudeeigentümer sind nach heutigem Stand gesichert (Kapitel 4.1–4.3). Diese betriebswirtschaftliche Unsicherheit bleibt nicht ohne volkswirtschaftliche Folgen. Wenn sich der Ausbau für Gebäudeeigentümer nicht verlässlich rechnet, wirkt das unmittelbar auf die Investitionsanreize und damit auf die Ausbaugeschwindigkeit zurück, gerade in weniger dicht besiedelten und für TK-Betreiber weniger attraktiven Lagen, in denen die Wohnungswirtschaft eine besonders wichtige Rolle als Infrastrukturorganisator einnehmen könnte. Ohne eine verlässliche und in der Höhe gesicherte Entgeltregulierung nach § 22b TKG-E droht der Glasfaserausbau durch die Wohnungswirtschaft, einer der tragfähigsten Wege zu einem flächendeckenden Ausbau, wirtschaftlich unattraktiv zu werden und damit den Ausbau insgesamt zu bremsen.

## 5. Handlungsempfehlungen

### 5.1 Rechtssichere Ausgestaltung des Zugangsanspruchs nach § 22b TKG-E

Wie in Kapitel 3.3 gezeigt, geht die in § 22b TKG-E gewählte Default-Regelung auf eine von WIK selbst entwickelte Variante zurück, deren europarechtliche Risiken WIK in der eigenen Studie ausdrücklich benennt. Der Gesetzgeber hat sich damit für die von WIK selbst als rechtlich unsicherer eingestufte der beiden Alternativen entschieden, obwohl mit einer reinen Antragslösung eine europarechtlich robustere Variante zur Verfügung gestanden hätte.

Ein zügiger Glasfaserausbau ist ein zentrales Anliegen dieses Gutachtens. Als Beweggrund für die Einführung der Default-Regelung wird das Argument aufgeführt, langwierige behördliche Einzelfallentscheidungen und daraus resultierende Verzögerungen beim Glasfaserausbau zu vermeiden. Rechtssicherheit und Ausbautempo stehen dabei jedoch nicht zwingend im Widerspruch: Entscheidend ist, dass ein Antragsverfahren zügig und mit klaren Entscheidungsmaßstäben ausgestaltet wird, statt auf eine europarechtlich riskante Default-Regelung auszuweichen.

Zur Beseitigung dieser Rechtsunsicherheit sollte § 22b TKG-E daher so ausgestaltet werden, dass er sich enger an die europarechtlichen Vorgaben aus Art. 61 Abs. 3 EKEK anlehnt. Die BNetzA sollte auf Antrag über den Zugang zu gebäudeinternen Verkabelungen entscheiden, statt dass ein automatischer gesetzlicher Anspruch von vornherein besteht, der nur nachträglich ausgesetzt werden kann. Damit ein solches Antragsverfahren den Ausbau nicht bremst, sollte es mit zwei Elementen flankiert werden: verbindlichen, kurzen Entscheidungsfristen für die BNetzA sowie den bereits in Kapitel 6.2 vorgeschlagenen Leitlinien, die den Entscheidungsmaßstab im Voraus konkretisieren und damit den Ermessensspielraum im Einzelfall reduzieren. Netzbetreibern stünde so weiterhin ein schneller, praktikabler Weg zum Zugang offen, ohne dass hierfür eine europarechtlich riskante Default-Regelung erforderlich wäre.

Beide Anpassungen zusammen würden § 22b TKG-E auf eine Konstruktion zurückführen, die eine europarechtlich robustere Alternative darstellt, ohne den Zugangsbedarf der Netzbetreiber substanziell einzuschränken.

### 5.2 Verbindliche Leitlinien der BNetzA zur Entgeltbemessung nach § 22b TKG-E

Wie in Kapitel 3.4 gezeigt, hat WIK in der eigenen Studie ausdrücklich empfohlen, Gebäudeeigentümer (und mit ihnen verbundene Unternehmen) gegenüber klassischen TK-Betreibern bei der Vergütung schlechter zu stellen, gestützt auf die bereits in Kapitel 3.1 thematisierte Wertsteigerungsthese. Der Gesetzgeber hat zwar, u.a. aus europarechtlichen Bedenken, die sog. „Konzernklausel“ und damit die entsprechende Differenzierung gestrichen. Ein Restrisiko bleibt jedoch bestehen, § 22b Abs. 4 Satz 2 erlaubt der BNetzA weiterhin, im Einzelfall vom Kostenorientierungsmaßstab abzuweichen, sofern dies begründet wird. Da die WIK-Studie die offizielle wissenschaftliche Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens bildet, lässt sich nicht ausschließen, dass die dort formulierte Argumentation in künftige Leitlinien und Einzelfallentscheidungen der Behörde einfließt.

Zugleich hat die BNetzA mit den jüngst veröffentlichten „Orientierungspunkten für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nichtdiskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote“ bereits einen ersten Orientierungsrahmen für die Anwendung der Entgeltregulierung nach § 22a TKG-E geschaffen. Dessen

praktische Bedeutung und Auswirkungen sind allerdings noch zu bewerten, was in diesem Gutachten nicht erfolgt.[37]

Diesem Risiko lässt sich durch eine gesetzliche Verpflichtung der BNetzA begegnen, nach Anhörung der Interessenträger verbindliche Entscheidungsleitlinien zu den Bedingungen für den Zugang zu gebäudeinternen Verkabelungen gemäß § 22b TKG-E zu veröffentlichen. Solche Leitlinien sollten insbesondere die Voraussetzungen für einen angemessenen Zugangsantrag, die Kriterien für die Beurteilung der Nichtreplizierbarkeit sowie die Maßstäbe für die Festlegung von Zugangsentgelten im Streitfall konkretisieren. Über diese verfahrensmäßigen Klarstellungen hinaus sollte ausdrücklich festgeschrieben werden, dass eine Diskriminierung bestimmter Eigentümer- oder Betreibergruppen bei der Entgeltbemessung ausgeschlossen ist, und dass eine unterstellte Wertsteigerung der Immobilie durch den Glasfaseranschluss keine zulässige Begründung für eine reduzierte Vergütung darstellt. Letzteres ist notwendig, weil, wie in Kapitel 3.1 gezeigt, bestandshaltende Wohnungsunternehmen denselben Refinanzierungserfordernissen wie TK-Betreiber unterliegen, eine unterstellte Wertsteigerung diese also nicht kompensiert.

Bei der Entgeltbemessung in Pachtmodellen sind nachgewiesene, marktübliche Pachtzahlungen als Kosten des Netzbetriebs anzuerkennen, soweit sie der Refinanzierung der Investitions-, Kapital- und Risikokosten des Netzeigentümers dienen. Die Wahl einer arbeitsteiligen Eigentümer- und Betreiberstruktur darf nicht zu einer niedrigeren Gesamtvergütung führen als ein Eigenbetrieb durch denselben Investor.

Ein Zugangsnachfrager darf die vertraglich festgelegte Betreiberstruktur nicht dadurch umgehen, dass er seinen Anspruch unmittelbar gegen den Gebäudeeigentümer richtet, sofern der Pächter zur Gewährung des Zugangs berechtigt und verpflichtet ist.

Eine solche Leitlinienpflicht ist geeignet, das in § 22b Abs. 4 Satz 2 TKG-E verbleibende Einfallstor unter Wahrung der BNetzA obliegenden Entscheidungskompetenz zu schließen.

[37] Bundesnetzagentur (2026b).

### 5.3 Zugangsentgelt als Zielbild

Es entspricht dem wettbewerbspolitischen Leitbild, dass alle ausbauenden Unternehmen, einschließlich investierender Gebäudeeigentümer, ihre Investition über ein angemessenes, kostendeckendes Zugangsentgelt refinanzieren. Ein funktionierendes Zugangsentgelt nach § 22b TKG-E würde Gebäudeeigentümer wirtschaftlich in eine Position versetzen, die der von TK-Betreibern vergleichbar ist, und wäre zugleich das fairste Modell, da es für alle ausbauenden Unternehmen gleichermaßen gilt.

Laut WIK ist eine Zugangsnachfrage bislang die Ausnahme, nicht der Regelfall. Diese Momentaufnahme sollte jedoch nicht mit der langfristigen Tragfähigkeit des Zielbilds verwechselt werden. Mit zunehmendem Dienste-Wettbewerb ist eine steigende Zugangsnachfrage zu erwarten, ein Umstand, der zugleich die Take-up-Rate und damit die Akzeptanz von Glasfaser insgesamt erhöhen dürfte. Damit das Zugangsentgelt in diesem wachsenden Anwendungsbereich tatsächlich kostendeckend wirkt, kommt der in Kapitel 5.1 behandelten rechtssicheren Ausgestaltung des Zugangsanspruchs sowie der in Kapitel 5.2 vorgeschlagenen Leitlinienpflicht entscheidende Bedeutung zu.

## 6. Fazit

Aus den vorliegenden Ergebnissen lassen sich die eingangs formulierten Leitfragen wie folgt beantworten: Die im TKG-Änderungsgesetz 2026 vorgesehenen Regelungen schaffen aus ökonomischer Sicht nicht für alle Netzinvestoren gleichermaßen verlässliche Refinanzierungsbedingungen. Insbesondere für investierende Gebäudeeigentümer verbleiben Unsicherheiten hinsichtlich der wirtschaftlichen Absicherung ihrer Investitionen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Regelungen negative Auswirkungen auf Investitionsanreize, den Umfang künftiger Ausbauaktivitäten und die Rolle der Wohnungswirtschaft als Infrastrukturorganisator entfalten.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass TK-Unternehmen und Gebäudeeigentümer rechtlich zwar gleichgestellt sind, es Gebäudeeigentümern, die selbst in den Glasfaserausbau investieren, jedoch nach heutigem Stand des TKG-E an einer verlässlich gesicherten Refinanzierung ihrer Investitionen fehlt. Zudem beschreibt WIK Gebäudeeigentümer als

Gatekeeper, die den Zugang verweigern und damit den FTTH-Ausbau verzögerten, eine Einschätzung, der empirische Daten sowie die eigene Praxiserfahrung der Wohnungswirtschaft entgegenstehen. Tatsächlich sind Gebäudeeigentümer Förderer und Organisatoren des Glasfaserausbaus. Diese Einschätzung des WIK verdeutlicht, dass die Interessen und Handlungsspielräume von Wohnungsunternehmen im Gutachten des WIK nicht durchgängig berücksichtigt werden.

Die Wertsteigerungsthese, mit der WIK eine geringere unmittelbare Vergütung rechtfertigt, trifft für Bestandshalter der Wohnungswirtschaft wirtschaftlich nicht zu. Die im Gesetzentwurf gewählte Default-Regelung für den Zugangsanspruch geht auf eine von WIK selbst als rechtlich unsicherer eingestufte Variante zurück. Und WIK hat in der eigenen Studie sogar empfohlen, eine bestehende Ungleichbehandlung von Gebäudeeigentümern fortzuführen.

Aus der vorliegenden Analyse ergeben sich vier konkrete Ansatzpunkte für das weitere Gesetzgebungsverfahren und Hinweise an die Bundesnetzagentur.

1. Eine rechtssicherere Ausgestaltung des Zugangsanspruchs nach § 22b TKG-E würde eine Konstruktion beseitigen, die selbst nach Einschätzung der eigenen wissenschaftlichen Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens mit vermeidbaren rechtlichen Risiken verbunden ist.
2. Verbindliche Entscheidungsleitlinien der BNetzA sollen sicherstellen, dass die in der WIK-Studie angelegte, vom Gesetzgeber bereits verworfene Ungleichbehandlung von Wohnungsunternehmen und TK-Betreibern über den verbleibenden Ermessensspielraum bei der Entgeltfestsetzung (§ 22b TKG-E) nicht faktisch fortwirkt.
3. Ein funktionierendes, kostendeckendes Zugangsentgelt als wichtiger Refinanzierungsweg würde Gebäudeeigentümer wirtschaftlich mit etablierten TK-Betreibern gleichstellen, ohne die Mieterinnen und Mieter zusätzlich zu belasten. Anders als TK-Betreiber verfügen Gebäudeeigentümer über keine eigenen Endkundenprodukte, mit denen sich eine Investition zusätzlich refinanzieren ließe, ein funktionierendes Zugangsentgelt ist für sie damit von besonderer Bedeutung. Mit zunehmendem Dienste-Wettbewerb ist hierfür eine wachsende Anwendungsbreite zu erwarten. Nicht die

Organisationsform des Investors, sondern die tatsächlich getragenen Investitions-, Kapital-, Betriebs- und Risikokosten müssen für die Entgeltbemessung entscheidend sein. Eine arbeitsteilige Struktur aus Gebäudeeigentümer und Netzpächter darf regulatorisch weder umgangen noch schlechter gestellt werden.

4. Das Vollausbaurecht nach § 144 TKG-E sollte bestehende Ausbaukooperationen und Investitionsanreize in der Wohnungswirtschaft angemessen berücksichtigen. Die konkrete Ausgestaltung sollte sicherstellen, dass laufende Vertragsverhältnisse und etablierte Kooperationsmodelle nicht beeinträchtigt werden.
5. Der Glasfaserausbau durch die Wohnungswirtschaft ist einer der tragfähigsten Wege zu einem schnellen, flächendeckenden Ausbau in Deutschland. Ob dieser Weg wirtschaftlich attraktiv bleibt, hängt maßgeblich davon ab, ob der Gesetzgeber die in diesem Gutachten aufgezeigten Vorschläge aufgreift.

**Quellenverzeichnis**

**BMDS (2026a):** Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des TKG und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den TK-Netzausbau, Bearbeitungsstand: 2. Februar 2026, https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/RefE_TKG-%C3%84nderungsgesetz_2026.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**BMDS (2026b):** Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Verbesserung der telekommunikationsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen, Zuleitungsexemplar, 2. Juni 2026, https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/260602_Zuleitungsexemplar_TKG-%C3%84ndG_2026_barrierefrei.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**BREKO (2025):** BREKO Marktanalyse 2025, https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/; (abgerufen am 27.07.2026)

**Bundesnetzagentur (2026a):** Jahresbericht Telekommunikation 2025. https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2025TK.pdf

**Bundesnetzagentur (2026b):** Orientierungspunkte für Entgeltprinzipien und -maßstäbe im Hinblick auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Open-Access-Vorleistungsangebote, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/_DL/Konsulationsdokument_Open_Access.pdf?__blob=publicationFile&v=4

**Briglauer, W.; Krämer, J.; Palan, N. (2024):** Socioeconomic benefits of high-speed broadband availability and service adoption: A survey, Telecommunications Policy, https://doi.org/10.1016/j.telpol.2024.102808; (abgerufen am 27.07.2026)

**Europäisches Parlament und Europäische Union (2018):** Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), 11. Dezember 2018, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj?locale=de; (abgerufen am 27.07.2026)

**Fackler, T.; Falck, O.; Krause, S. (2025):** The value of connectivity: High-speed broadband internet and real estate prices, CESifo Working Paper, No. 11595, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/338296/1/cesifo1_wp11595.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**GdW (2026):** Stellungnahme Referentenentwurf des BMDS, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, März 2026, https://www.gdw.de/media/2026/03/stellgn-wowi-verbaenderefe-tkg-aenderung-final.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**Haucap, J.; Saljanin, S.; Schweinsberg, P. (2026):** Ökonomische Rahmenbedingungen für Ausbau und Zugang zur gebäudeinternen Glasfaserverkabelung (NE4) im Rahmen der TKG-Novelle, Düsseldorf, Mai 2026, https://www.anga.de/stellungnahmen/breitband/studie-von-prof-haucap-warnt-vor-ausbremsung-des-glasfaserausbaus/ (abgerufen am 18.08.2026)

**TKI (2025):** Wohnungswirtschaft als Schlüsselfaktor zur Beschleunigung des FTTH-Ausbaus, Chemnitz, Oktober 2025, https://www.tki-chemnitz.de/files/Inhalte/Downloads/Studie%20Wohnungswirtschaft%20als%20Schl%C3%BCsselfaktor%20Beschleunigung%20des%20FTTH%20Ausbaus.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**Neumann, K.-H.; Strube Martins, S.; Schwarz-Schilling, C.; Eltges, F. (2023):** Gebäudeinterne Infrastruktur – ein notwendiger Schritt zur Entwicklung von FTTH, WIK Diskussionsbeitrag, Bad Honnef, November 2023, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/279820/1/187043840X.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**Neumann, K.-H.; Strube Martins, S.; Schwarz-Schilling, C. (2024):** Kosten und Preise für den Zugang zur Glasfasergebäudeinfrastruktur, WIK Kurzstudie, Bad Honnef, März 2024, https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Kurzstudien/2024/WIK_Kurzstudie_Kosten-und-Preise-Glasfaserinfrastruktur.pdf (abgerufen am 27.07.2026)

**Neumann, K.-H.; Schwarz-Schilling, C.; Strube Martins, S.; Kühling, J.; Pfeiffer, N. (2025):** Zugang zu Gebäudenetzen, WIK Studie, Bad Honnef, Dezember 2025, https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2026/WIK-C_Studie_Zugang-zu-Gebaeudenetzen.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**VATM (2026):** 27. TK-Marktanalyse Deutschland 2026, Köln, Mai 2026, https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2026/05/VATM-DialogConsult-Marktanalyse-2026.pdf; (abgerufen am 27.07.2026)

**VATM (2025).** ANGA / VATM: Glasfaser-Inhausnetze – Marktanalyse 2025, https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/06/ANGA-VATM-Inhausnetze-Studie-Langfassung-V4.pdf (abgerufen am 14.09.2026)