

STELLUNGNAHME

zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz)

Berlin, 20. September 2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU hat sich mit seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2023 in das Beteiligungsverfahren eingebracht, welches das Bundesministerium für Digitales und Verkehr zu seinem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz) auf der Grundlage von § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien durchführte. Aufgrund der gegenüber dem Referentenentwurf vorgenommenen Änderungen im Gesetzentwurf, den das Bundeskabinett am 24. Juli 2024 beschlossen hat, und inhaltlicher Präzisierungen, die der Verband als erforderlich erachtet, hat der VKU seine Stellungnahme dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung angepasst.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Dem VKU gehören rund 250 kommunale Unternehmen an, die sich im Glasfaserausbau in Deutschland engagieren und ihren Fokus auf die ganzheitliche Erschließung von Gebieten mit Glasfasernetzen legen. Kommunale Unternehmen sind bei sich vor Ort verankert und auch vorrangig in den Kommunen und Regionen bei sich vor Ort tätig. Deren Wohlergehen fühlen sie sich unter anderem durch die Schaffung zukunftsfähiger digitaler Infrastrukturen verpflichtet. So tragen kommunale Unternehmen maßgeblich zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land bei. Die Anschlussraten kommunaler Unternehmen liegen deutlich über dem Branchendurchschnitt.

Der vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf für ein TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz betrifft ein wichtiges Tätigkeitsfeld kommunaler Unternehmen. Diese errichten und betreiben flächendeckende Glasfasernetze für die Breite der Wirtschaft und Gesellschaft, zumal der offene Netzzugang (Open Access) einen Marktstandard der Kommunalwirtschaft darstellt. Zudem erfolgt deren Glasfaserausbau überwiegend mit Eigenmitteln. Um vor allem ländliche Gebiete mit schnellem Internet zu erschließen, greifen kommunale Unternehmen ebenfalls auf Förderung zurück. Sie schließen überdies Mobilfunkantennen an ihre Glasfasernetze an und wirken im Mobilfunkbereich als Diensteanbieter.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU begrüßt das Anliegen der Bundesregierung, den Glasfaserausbau in Deutschland zu beschleunigen. Denn in Anbetracht der gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist das in der Gigabitstrategie der Bundesregierung definierte übergeordnete Ziel ambitioniert, für ein modernes Deutschland bis zum Jahre 2030 für eine flächendeckende energie- und ressourceneffiziente Versorgung mit Glasfaseranschlüssen bis ins Haus überall dort zu sorgen, wo Menschen leben, arbeiten und unterwegs sind – auch in ländlichen Gebieten. Wie dringend der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Glasfaserausbaus ist, veranschaulicht die VKU-Mitgliederumfrage von April/Mai 2024 in der Sparte

„Telekommunikation“, demnach 83 Prozent der antwortenden kommunalen Unternehmen *nicht* glauben, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen das Ziel des bundesweiten Glasfaserausbaus bis zum Jahre 2030 erreicht werden kann. Dabei qualifizieren die Umfrageergebnisse die kommunalen Unternehmen als zuverlässige glasfaserausbauende Marktakteure.

Um den Glasfaserausbau in Deutschland wirksamer zu beschleunigen, schlägt der VKU vor allem die nachstehenden Änderungen am Gesetzentwurf vor:

- › Das „**überragende öffentliche Interesse**“ im Zusammenhang mit der Legung und Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze ist gleichfalls auf naturschutzrechtliche Prüfverfahren anzuwenden (§ 1 TKG-E).
- › Die **Migration von Kupfer auf Glas** muss **möglichst zeitnah** und **diskriminierungsfrei** erfolgen und durch Änderungen in § 34 TKG gesichert sein, wobei die Bundesnetzagentur die wesentlichen Bedingungen der Migration (Migrationskonzept) binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes festzulegen hat.
- › Das Problem des **strategischen Doppelausbaus** ist durch Änderungen in § 50 TKG einzudämmen, indem ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht bei Missbrauch seiner Stellung verpflichtet wird, seine Glasfaserausbauvorhaben im Rahmen eines sanktionsbewehrten Regimes anzukündigen (Ausbauliste) und tatsächlich umzusetzen.
- › Die Änderungen beim **Minderungsrecht** in § 57 TKG-E sind zu streichen. Für die vorgesehenen Änderungen mangelt es an einer sachlichen Begründung, weshalb der Koalitionsvertrag im Bund dem Wortlaut nach einen pauschalierten Mindestminderungsanspruch auch mitnichten vorsieht.
- › In § 72 TKG ist klarzustellen, dass es sich im Zusammenhang mit dem **Glasfaserbereitstellungsentgelt** um **Nettobeträge** handelt, ergänzt um die Prüfung einer **Anpassung** des Glasfaserbereitstellungsentgeltes an die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen.
- › Der **Schutz kritischer Infrastrukturen** bedarf angesichts mannigfaltiger Gefahren durch Cyberangriffe, Sabotage und Spionage bei der gesetzlichen Verankerung des **Gigabit-Grundbuches** dringend eines deutlich höheren Stellenwertes. An die Stelle räumlich verstandener Zentralität von Informationen als Instrument einer Verfahrensbeschleunigung muss verstärkt die bereits vorhandene sowohl resiliente als auch hochleistungsfähige Konnektivität dezentraler Speicherorte treten. Daher sind die §§ 78, 79 und 86 TKG-E signifikant zu überarbeiten.
- › Zum Schutz vor Rechtsunsicherheit muss in § 155 TKG eine **ausreichende und bestimmte gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Vorleistungspreisen für den Zugang Dritter zu dem geförderten Netz** geschaffen werden.

- › Um **doppelte Datenabfragen** bei den Unternehmen zu vermeiden, ist eine Mehrfachverwendung erhobener Daten durch die Bundesnetzagentur, wie in § 203a TKG-E vorgesehen, grundsätzlich zu begrüßen. Zu prüfen ist allerdings ein diesbezüglicher Einwilligungsvorbehalt. Bei der Datenbereitstellung für Dritte oder für die Öffentlichkeit muss zudem eine regelhafte Aggregation der Daten vorgesehen werden und die Bundesnetzagentur muss von sich aus prüfen, ob sie bei einem Unternehmen eine Datenerhebung noch vornehmen muss oder ihr die Daten bereits vorliegen.
- › Da der Geltungsbereich des § 208a TKG-E sehr weit reicht, sollte auf den neuen Paragraphen, sofern keine grundlegende Überarbeitung erfolgt, vorerst verzichtet werden. Die weitere **Information der Öffentlichkeit** bleibt aber ein wichtiges Anliegen.

Stellungnahme

Zu § 1 TKG-E (Zweck des Gesetzes, Anwendungsbereich) und § 231 TKG-E (Evaluierung)

Die vorgesehene Gesetzesänderung, der zufolge die Legung und Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze fortan im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegt, lässt einen spürbaren Beitrag zur Beschleunigung des Glasfaserausbaus in Deutschland erwarten. **Die Neugewichtung der Schutzgüter in Genehmigungsverfahren entspräche dem Erfordernis, zukunftsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zeitnah zu errichten und zu betreiben, um Deutschland im internationalen Standortwettbewerb attraktiver zu positionieren und den wachsenden Datenbedarfen der Menschen weiterhin genügen zu können.** Der Glasfaserausbau dient dabei einer zukunftsgerichteten öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Einschränkungen der Geltung des überragenden öffentlichen Interesses für den Glasfaserausbau sind vor diesem Hintergrund nicht gänzlich nachvollziehbar. **Zum einen sollte das überragende öffentliche Interesse bei naturschutzrechtlichen Prüfungen umfänglich gelten.** Zum anderen stimmt die Befristung bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 zwar mit dem übergeordneten Ziel der Gigabitstrategie der Bundesregierung überein, bis dahin sowohl bundesweit als auch flächendeckend für Glasfaseranschlüsse bis ins Haus zu sorgen. Ob dieses Ziel am Ende jedoch zu halten ist und damit letztlich die Befristung, lässt sich schon jetzt angesichts der mannigfaltigen Herausforderungen wie strukturell knappe Tiefbaukapazitäten, Fach- und Arbeitskräftemangel, strategischer Doppelausbau durch das marktbeherrschende Unternehmen und Inflation arg bezweifeln. Nahrung bekommt dieser Zweifel durch eine VKU-Mitgliederumfrage in der Telekommunikationssparte von April/Mai 2024¹, wonach mehr als vier von fünf kommunalen Unternehmen glauben, dass die Bundesregierung ihr Ziel eines flächendeckenden Glasfaserausbaus in Deutschland bis zum Jahre 2030 unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht erreichen kann. **Für die Kompromissfindung ist die Befristung bis Ende 2030 jedoch akzeptabel.**

Die intendierte Evaluierung der vorgesehenen Regelung zum überragenden öffentlichen Interesse drei Jahre nach dem Inkrafttreten des TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes würde den sowohl angestrebten als auch erforderlichen Glasfaserausbau in Deutschland angesichts der Kenntnislage weiter verzögern, soweit die Norm auch als Prüfauftrag verstanden werden kann, ob das überragende öffentliche Interesse ab dem 1. Januar 2031 auf naturschutzrechtliche Prüfverfahren für den flächendeckenden Glasfaserausbau auszuweiten ist. **Ihre vollständige Wirkung entfaltet die Evaluierung hingegen, wenn bereits jetzt das überragende öffentliche Interesse bei naturschutzrechtlichen Prüfverfahren für den flächendeckenden Glasfaserausbau Anwendung findet, sodass eine Evaluierung**

¹ www.vku.de/themen/infrastruktur-und-dienstleistungen/artikel/strategischer-doppelausbau-von-glasfasernetzen-behindert-kommunale-unternehmen-weiterhin/ (letzter Abruf am 20.09.2024).

in drei Jahren nach dem Inkrafttreten des TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes vorgesehen ist, ob naturschutzrechtliche Prüfverfahren vom überragenden öffentlichen Interesse wieder auszunehmen sind. In jedem Fall wäre eine Beteiligung der betroffenen Unternehmen und Behörden im Sinne einer möglichst ganzheitlichen Evaluierung geboten.

Zu § 34 TKG – Migration von herkömmlichen Infrastrukturen

Der VKU setzt sich für eine schnelle und diskriminierungsfreie Migration von Kupfer auf Glas ein. Dieser Technologiewechsel ist notwendig, weil das Kupferinternet bereits heute vielfach an Leistungsgrenzen stößt, während die transportierten Datenmengen durch die fortschreitende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft immer weiter zunehmen. Innerhalb der letzten zehn Jahre hat sich das Datenvolumen in den deutschen Festnetzen (ohne IPTV-Nutzung) mehr als verzwölffacht, wie die Bundesnetzagentur in ihrem Tätigkeitsbericht 2022/2023 zur Telekommunikation konstatiert. Währenddessen steigen die Anforderungen an die Bandbreiten und Stabilität der Festnetzanschlüsse durch die vielen, oft simultan arbeitenden digitalen Anwendungen beispielsweise im Homeoffice, Internet der Dinge oder in der Telemedizin. Zudem betont das im August 2022 veröffentlichte Strategiepapier der Bundesnetzagentur zur Resilienz der Telekommunikationsnetze die Relevanz einer zuverlässigen Verfügbarkeit von Telekommunikationsdiensten vor allem in Katastrophen- und Krisenfällen. Für diese Herausforderungen ist die Glasfasertechnologie, anders als Kupfernetze, gewappnet.

Umso wichtiger ist eine möglichst zeitnahe diskriminierungsfreie Migration der Datenverkehre von den Kupfernetzen auf Glasfasernetze bundesweit. **Dafür ist essenziell, ein strategisches Abschaltverhalten des marktmächtigen Unternehmens im Bereich der Kupfernetze zulasten eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Endkundenmarktes und der Endnutzerinteressen zu verhindern.** Hierauf weist auch die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch vom 21. Februar 2024 zur Zukunft der digitalen Infrastrukturen hin. Dieses strategische Abschaltverhalten könne sich ihr zufolge prozedural vor allem in der Wahl eines bestimmten Zeitpunktes und Ablaufes der Migration manifestieren. Als Ergebnis eines strategischen Verhaltens würde die den Wettbewerb schwächende marktbeherrschende Stellung des Unternehmens aus der Kupfer- in die Glasfaserwelt übertragen, indem das Unternehmen seine Kupfernetze ausschließlich dort abschaltet, wo es selbst über ein Glasfasernetz verfügt, und zuvor nur auf dieses Glasfasernetz migriert hat. Dieses Szenario betrachtet der VKU unter anderem vor dem Hintergrund als real, dass die Kupfernetze des marktmächtigen Unternehmens bereits abgeschrieben sind und somit einen grundsätzlich besonderen betriebswirtschaftlichen Anreiz für den Weiterbetrieb besitzen, solange bis das Unternehmen selbst ein Glasfasernetz errichtet hat, obwohl es längst ein anderes gibt. Für ihren Glasfaserausbau benötigen kommunale Unternehmen jedoch Rechts- und Planungssicherheit – beides Werte an sich, die mit Diskriminierungsfreiheit einhergehen.

Diskriminierungsfreiheit bedeutet, dass die Migration von den Kupfernetzen des marktmächtigen Unternehmens zu Glasfasernetzen kommunaler Unternehmen zu denselben Bedingungen erfolgt wie jene zu den Glasfasernetzen des marktbeherrschenden Unternehmens selbst. Kommunale Unternehmen haben vielerorts schon Glasfasernetze errichtet, wo das marktmächtige Unternehmen nur über Kupfernetze verfügt. Eine diskriminierungsfreie Migration trüge vor diesem Hintergrund spürbar zu einem lebendigeren Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt zugunsten der Endnutzerinteressen bei und würde über eine erhöhte Netzauslastung den betriebswirtschaftlichen Anreiz auch kommunaler Unternehmen zum weiteren eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau vor allem im ländlichen Raum über das bereits bestehende Maß hinaus stärken. Somit müssten weniger staatliche Fördergelder beantragt werden, was im Sinne der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltsaufstellung des Staates ist. Eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis der Kupfernetze würde auch zeitlich dem Ziel eines flächendeckenden Glasfaserausbaus zugutekommen, indem diskriminierende Verzögerungen bei der Abschaltung zulasten kommunaler Unternehmen vermieden und der weitere Glasfaserausbau durch eine noch bessere Auslastung der vorhandenen Netze gefördert wird.

Diskriminierungsfreiheit ist vor allem auch vorgeschrieben. Denn die Bundesnetzagentur und andere nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) zuständigen Behörden müssen bei der Verfolgung der Regulierungsziele, darunter „die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze – einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs – sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche“ (§ 2 Absatz 2 Nummer 2 TKG), objektive, transparente, nichtdiskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze anwenden, indem sie unter anderem „gewährleisten, dass Betreiber von Telekommunikationsnetzen und Anbieter von Telekommunikationsdiensten unter vergleichbaren Umständen nicht diskriminiert werden“ (§ 2 Absatz 3 Nummer 2 TKG).

Vor diesem Hintergrund muss das vom marktmächtigen Unternehmen für die Migration und Abschaltung gemäß § 34 TKG vorzulegende Konzept so ausgestaltet sein, dass auch andere Betreiber von Glasfasernetzen darin Berücksichtigung finden. Einen Vorrang der Migration von den Kupfernetzen des marktmächtigen Unternehmens auf seine eigenen Glasfasernetze darf es nicht geben. Dies entspräche einer Absage an den Wettbewerb und den zügigen flächendeckenden Glasfaserausbau. Ziel muss eine angemessene Verteilung der Datenströme auf alle vorhandenen Glasfasernetze sein. Getreu der Maxime: „Migration pari passu“ – gleiche Spielregeln für die Abschaltung, unabhängig vom Träger des Netzes.

Zu begrüßen wäre dafür die Möglichkeit des Erlasses einer Verwaltungsvorschrift durch die Bundesnetzagentur zur Regelung der wesentlichen Rahmenbedingungen der Migration (Migrationskonzept). Diese sollten idealerweise auf mit den Marktteilnehmern abgestimmten und standardisierten Prozessen und technischen Vorgaben beruhen. **Ein Initiativrecht der Bundesnetzagentur im Rahmen der §§ 17 und 34 TKG ist zu prüfen.**

Im äußersten Fall müssten auch andere Unternehmen im Besitz eines Glasfasernetzes, das zu den Kupfernetzen des marktmächtigen Unternehmens parallel verläuft, die Migration über einen Schiedsrichter herbeiführen können. Dem Schiedsrichter müsste dafür die Einleitung, Überwachung und im Äußersten der Vollzug der Migration obliegen. Soweit sich der Glasfaseranbieter konkret zu fairem Open Access verpflichtet, hätte die Bundesnetzagentur die Migration dadurch zu unterstützen, dass sie die Vorleistungspflichten vom marktbeherrschenden Unternehmen auf den freiwillig übernehmenden Glasfaseranbieter überträgt.

Als Minimallösung schlägt der VKU die Aufnahme folgender Änderungen in den Gesetzentwurf zum TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz vor:

Zu ergänzender Absatz 1a in § 34 TKG:

„(1a) Die Bundesnetzagentur legt bis spätestens ein Jahr nach in Kraft treten dieses Gesetzes nach Anhörung der betroffenen Verbände und der Unternehmen durch eine Rechtsverordnung Rahmenvorschriften fest, um die wesentlichen Bedingungen der Migration (Migrationskonzept) zu regeln.“

Zu ergänzender Satz 2 in § 34 Absatz 2 TKG:

„Im Rahmen der Anzeige nach Satz 1 muss das Unternehmen das Migrationskonzept umsetzen.“

Zu ergänzende Sätze 5 und 6 in § 34 Absatz 4 TKG:

„Die Bundesnetzagentur stellt das Vorliegen einer diskriminierungsfreien Migration des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auch in sonstigen Gebieten, in denen andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität errichtet haben, sicher, wenn diese Unternehmen angemessene Bedingungen für die Migration erfüllen und eine Migration erbitten. Im Rahmen ihrer Festlegung setzt die Bundesnetzagentur das Migrationskonzept um.“

Bei alledem sollte die Bundesnetzagentur im Rahmen von § 34 TKG allerdings schon heute die Abschaltung eines Kupfernetzes verweigern können, wenn das marktbeherrschende Unternehmen – im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit vor seinem ersten Antrag – keine Verpflichtung zu einer überregionalen diskriminierungsfreien Abschaltung eingeht.

Die Migration betreffend ist jedenfalls darauf zu achten, dass sämtliche Akteure auf dem Glasfasermarkt grundsätzlich über die gleichen Wettbewerbschancen verfügen. Darüber hinaus sollte der Migrationsprozess gesamtheitlich und unter Beteiligung der betroffenen Vorleistungsnachfrager sowie der alternativen Glasfasernetzbetreiber entwickelt werden, wie dies bereits im Gigabitforum der Bundesnetzagentur angegangen wird.

Zu § 50 TKG – Missbräuchliches Verhalten eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht

Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine Novellierung des Paragraphen 50 TKG. Gleichwohl ist an diesem Ort eine Regelung zu verankern, die dem strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht endlich wirksam entgegentritt. Dieser Doppelausbau ist volkswirtschaftlich schädlich, weil er Investitionen anderer Unternehmen in den Glasfaserausbau verhindert. Das Ziel der Bundesregierung, bis zum Jahre 2030 einen flächendeckenden Glasfaserausbau vorweisen zu können, wird unter anderem durch den Doppelausbau ernsthaft gefährdet.

Der strategische Doppelausbau des marktbeherrschenden Unternehmens drückt sich vor allem in der (bloß) öffentlichen Ankündigung eines Ausbauvorhabens oder auch in einem tatsächlichen Ausbau lediglich in lukrativen Gebieten aus, die beim erstausbauenden Unternehmen oft Bestandteil eines größeren, flächendeckenden Glasfaserausbaus sind. Dies betrifft insbesondere kommunale Unternehmen insofern, als diese die lukrativen Gebiete im Rahmen von Mischkalkulationen für die Erschließung betriebswirtschaftlich weniger attraktiver Gebiete benötigen. Bei solchen betriebswirtschaftlich weniger attraktiven Gebieten handelt es sich aufgrund ihrer geringeren Endnutzerdichte vornehmlich um ländliche Gegenden.

Laut einer VKU-Umfrage, die der Verband von April bis Mai 2024 unter seinen Mitgliedern in der Telekommunikationssparte durchgeführt hat, ist der (angekündigte) Doppelausbau durch das marktbeherrschende Unternehmen ein sehr bedeutsames, anhaltendes Problem für erstausbauende kommunale Unternehmen. Die häufigste Folge des (angekündigten) Doppelausbaus ist eine spürbare Beeinträchtigung des Business Case der kommunalen Unternehmen, wodurch ihnen Kapital für den zukünftigen Glasfaserausbau entzogen wird. So gab über die Hälfte der Unternehmen eine spürbare Beeinträchtigung ihres Business Case an (57 Prozent). Zugleich führt der (angekündigte) Doppelausbau bei den kommunalen Unternehmen sehr häufig zu einer spürbaren Verunsicherung hinsichtlich ihrer weiteren Ausbauplanungen (49 Prozent). Von den antwortenden kommunalen Unternehmen, die mit einem (angekündigten) Doppelausbau durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht konfrontiert waren, hat jedes fünfte sein Ausbauvorhaben sogar ganz oder teilweise aufgeben.

Volkswirtschaftlich ist der (angekündigte) Doppelausbau durch das marktbeherrschende Unternehmen umso unverständlicher, als die kommunalen Unternehmen laut angeführter Umfrage auf ihren betroffenen, zum Großteil in Planung oder im Bau befindlichen Netzen im Regelfall einen offenen Netzzugang, d. h. Open Access, anbieten (52 Prozent) oder ein solches Angebot planen (36 Prozent). Werden auch jene Glasfasernetze kommunaler Unternehmen berücksichtigt, die von einem (angekündigten) Doppelausbau nicht betroffen sind, zeigt sich noch deutlicher, dass Open Access für kommunale Unternehmen Marktstandard ist: So bieten laut der Umfrage 68 Prozent der kommunalen Unternehmen

schon heute einen offenen und diskriminierungsfreien Netzzugang an, während 22 Prozent ein solches Angebot innerhalb der nächsten drei Jahre planen. Dies ist ein ausgesprochen starkes Signal kommunaler Unternehmen für fairen Wettbewerb und zeigt, dass sich vor allem die Nachfrage nach Open Access verbessern muss, wenn Open Access im Markt gestärkt werden soll. Dies ist ein unterstützenswertes Ziel im Koalitionsvertrag im Bund.

Um den strategischen Doppelausbau durch das marktbeherrschende Unternehmen einzudämmen, setzt sich der VKU für eine sogenannte „Ausbauliste“ ein. Demnach müsste das marktbeherrschende Unternehmen seine Glasfaserausbauvorhaben in Deutschland mindestens zwölf Monate im Voraus der Bundesnetzagentur ankündigen. Das Ergebnis wäre eine Liste mit Ausbauprojekten, die nicht öffentlich wäre. Erst nach Ablauf von zwölf Monaten dürfte das marktbeherrschende Unternehmen mit dem Glasfaserausbau in den angemeldeten Gebieten beginnen, was die öffentliche Ausbauankündigung inkludiert. So ließe sich vermeiden, dass das marktbeherrschende Unternehmen von seinen originären Ausbauplanungen abweicht und auf den Ausbau eines anderen Unternehmens kurzfristig mit einem (angekündigten) Doppelausbau reagiert.

Ein Verstoß des marktbeherrschenden Unternehmens gegen die Ausbauliste muss sanktionsbewehrt sein. Sollten daher Ausbaumaßnahmen durch das marktbeherrschende Unternehmen in Gebieten erfolgen, die es nicht in der Ausbauliste aufgeführt hat, und konfliktieren die Ausbaumaßnahmen mit Ausbauaktivitäten eines oder mehrerer anderer Unternehmen, könnte das marktbeherrschende Unternehmen eine für das Zielgebiet gültige Ausbausperre erhalten, die aus VKU-Sicht mindestens 24 Monate betragen sollte.

Um Meldungen des marktbeherrschenden Unternehmens in der Ausbauliste „auf Vorrat“ ebenso zu vermeiden wie ein Auf-Zeit-Spielen nach Ablauf der Hinterlegungsfrist, muss regelmäßig überprüft werden, ob das Unternehmen seine in der Ausbauliste aufgeführten Ausbauprojekte wirklich umsetzt. Dafür sollte das Unternehmen binnen drei Monaten nach Ablauf der zwölf Monate mit der Projektumsetzung beginnen und diese binnen 24 Monaten abschließen. Andernfalls sollte auch an dieser Stelle eine Ausbausperre von mindestens 24 Monaten für das marktbeherrschende Unternehmen im Zielgebiet greifen.

Zur Umsetzung der Ausbauliste schlägt der VKU eine Anpassung von § 50 TKG zum missbräuchlichen Verhalten eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht vor, bei der die Änderungen den nachstehenden Grundzügen folgen:

1. Ein **Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung** liegt vor, wenn die Bundesnetzagentur Kenntnis einer **regelmäßigen Anzahl von Einzelfällen** erlangt, in denen ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht einen strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen ankündigt oder baulich vollzieht. Als **strategisch** gilt das Verhalten, sobald die Ausbauankündigung oder der bauliche Vollzug der Ausbauankündigung in einem zeitlichen Zusammenhang mit der öffentlich bekannten Ausbauplanung eines Wettbewerbers erfolgt.

2. Zudem muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass die **Bundesnetzagentur verpflichtet** ist, auf begründeten Antrag hin ein **Missbrauchsverfahren zu eröffnen**. Bislang entscheidet die Bundesnetzagentur im Grunde selbst, wie tiefgehend sie ein als missbräuchlich angezeigtes Verhalten prüft.
3. Erfährt die Bundesnetzagentur Tatsachen, die auf einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (zum Beispiel aufgrund von mehr als fünf strategischen Überbaufällen) hindeuten, soll das marktbeherrschende Unternehmen zur Eintragung seiner Glasfaserausbauvorhaben in die beschriebene **Ausbauliste** verpflichtet werden. Die **Sanktionierung im Zusammenhang mit der Ausbausperre liegt im Ermessen der Bundesnetzagentur**.

Aus diesem Grunde werden folgende Änderungen in § 50 TKG vorgeschlagen:

Am Ende von Nummer 1 und 2 in § 50 Absatz 2 TKG ist das jeweilige „oder“ durch ein Komma zu ersetzen.

Zu ergänzende Nummer 3 in § 50 Absatz 2 TKG:

„3. das Unternehmen regelhaft die Errichtung eines Netzes mit sehr hoher Kapazität in Teilen von Gebieten durchführt oder öffentlich ankündigt, in denen ein oder mehrere andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität vor Kurzem errichtet haben oder öffentlich verlautbart haben, ein solches Netz in absehbarer Zeit zu errichten.

Zu ergänzender Halbsatz nach „Werden der Bundesnetzagentur Tatsachen bekannt oder bekannt gemacht, die die Annahme rechtfertigen, dass ein Missbrauch nach Absatz 1 vorliegt,“ in § 50 Absatz 3 Satz 1 TKG:

„oder stellt ein anderes Unternehmen einen Antrag, der einen Missbrauch nach Absatz 1 hinreichend begründet,“

Zu ergänzender Absatz 4a in § 50 TKG:

„(4a) Wenn die Bundesnetzagentur im Rahmen der Überprüfung nach Absatz 3 zu der Entscheidung gelangt, dass ein Missbrauch durch ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Sinne des Absatzes 2 Nummer 3 vorliegt, verpflichtet sie das Unternehmen, den Beginn von Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung der Errichtung von Netzen mit sehr hoher Kapazität mindestens zwölf Monate im Voraus der Bundesnetzagentur anzukündigen. Dafür muss das Unternehmen möglichst adressgenaue Angaben machen. Die Bundesnetzagentur kann einen vorzeitigen Beginn der Maßnahmen und Maßnahmen zur Realisierung eines unangekündigten Ausbauprojekts untersagen. Dasselbe gilt, wenn das

Unternehmen die angekündigten Maßnahmen nicht innerhalb von 24 Monaten nach Ankündigung bei der Bundesnetzagentur abgeschlossen hat. Ankündigungen bei der Bundesnetzagentur kann das Unternehmen zurücknehmen.“

Zu § 57 TKG-E – Minderung

Mit dem Gesetzentwurf soll eine pauschalierte Mindestminderung des vertraglich vereinbarten Entgeltes bei einer vom Telekommunikationsvertrag abweichenden Leistungsunterschreitung eingeführt werden. Konkret soll das vertraglich vereinbarte Entgelt durch eine Ergänzung des Satzes 2 in § 57 Absatz 4 TKG mindestens um zehn Prozent herabgesetzt werden. Dagegen setzt das TKG bislang auf einen Minderungsanspruch, der sich konsequent nach dem Verhältnis bemisst, in dem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht.

Nach der Ansicht des VKU ist an der Bestandsregelung zur Minderung bei einer Vertragsabweichung festzuhalten, weshalb die geplanten Änderungen zu streichen sind. Der gegenwärtige Minderungsanspruch, demzufolge das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen ist, in dem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht, ist weiterhin verhältnismäßig. Informationen über grundlegende Probleme bei der Anwendung des gegenwärtigen Minderungsrechts liegen nicht vor. Damit fehlt bislang eine sachliche Begründung für dessen Ausweitung. Vielmehr sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur² bereits frühzeitig nach dem Inkrafttreten der TKG-Novelle, die das Minderungsrecht zum 1. Dezember 2021 eingeführt hat, sowie unter Mitwirkung der Branchenverbände Berechnungsmethoden zur Minderungshöhe transparent publiziert worden, die in der Branche Anwendung finden.

Die Begründung im Gesetzentwurf für die Ausweitung des Minderungsrechts erscheint angesichts dieser Erläuterungen un schlüssig. Denn gemäß der Begründung werde mit der Einführung des Mindestminderungsbetrages eine Zusage aus dem Koalitionsvertrag im Bund erfüllt, der zufolge der Verbraucherschutz bei zugesicherten Bandbreiten nach dem Willen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner gestärkt werde. Vollständig führt der Koalitionsvertrag auf Seite 13 aber aus: „Wir stärken den Verbraucherschutz bei zugesicherten Bandbreiten, *nötigenfalls* durch pauschalierte Schadensersatzansprüche.“ Doch die Begründung im Gesetzentwurf verzichtet darauf, darzulegen, worauf die Notwendigkeit des beabsichtigten Mindestminderungsbetrages beruht, die der Koalitionsvertrag durch die Verwendung des Adverbs „nötigenfalls“ zur Voraussetzung pauschalierter Schadensersatzansprüche erklärt.

Verbraucherschutz ist ein wichtiges Instrument für eine funktionierende Marktwirtschaft. Gleichzeitig muss der Verbraucherschutz verhältnismäßig sein. Kommunale Unternehmen

² www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/TK/InternetTelefon/Stoerung/Minderungs-hoehe/start.html (letzter Abruf am 20.09.2024).

jedenfalls sind bei der Errichtung und dem Betrieb von Glasfasernetzen von höchster Qualität sehr engagiert und sehen es als Selbstverständlichkeit, ihre Leistungszusagen gegenüber ihren Kundinnen und Kunden auch zukünftig verlässlich einzuhalten.

Zu § 72 TKG-E – Glasfaserbereitstellungsentgelt

Die Regelung im Gesetzentwurf entspricht der VKU-Forderung nach Rechtssicherheit, weil die Möglichkeit zur Erhebung eines Entgeltes für die technische Einrichtung eines physischen Zuganges zur gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur nunmehr ausdrücklich vorgesehen ist. Zwar ist auch ohne die im Gesetzentwurf angestrebte Ermöglichung eines solchen Entgeltes anzunehmen, dass die in § 72 Absatz 6 Satz 1 TKG vorgeschriebene unentgeltliche Zugangsgewährung zur gebäudeinternen Glasfasernetzinfrastruktur die technische Einrichtung *nicht* einschließt. Da die neue Regelung aber mindestens Rechtsklarheit schafft, die den Ausbau und Betrieb gebäudeinterner Glasfasernetzinfrastrukturen stärken dürfte, ist sie zu begrüßen.

Die Regelung reduziert das Investitionsrisiko des Infrastrukturbetreibers, weil dieser eine zuverlässige Prognose der zu erwartenden Anzahl von Zugangsgewährungen über den gesamten Betriebszeitraum hinweg nicht immer treffen und somit auch nicht immer hinreichend kalkulieren kann. Auch die Bezugnahme auf Wohneinheiten im neuen Satz 3 vermag das Kostenrisiko des Betreibers der gebäudeinternen Glasfasernetzinfrastruktur stärker einzugrenzen als die unspezifischere Bezugnahme auf Endnutzerinnen und Endnutzer im Referentenentwurf für ein TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz. Da sich das Entgelt für die technische Einrichtung eines physischen Zuganges aus einem B2B-Geschäft ergibt, sind Mieterinnen und Mieter zudem davor geschützt, die Kosten über die Nebenkostenabrechnung tragen zu müssen.

Planungssicherheit brauchen kommunale Unternehmen aber auch mit Blick auf die Höhe des Glasfaserbereitstellungsentgeltes. Sie kalkulieren aufgrund des Vorsteuerabzuges für gewöhnlich mit Nettobeträgen. **Dementsprechend würde eine Klarstellung in § 72 Absatz 2 Satz 2 und 4 TKG, dass es sich um Nettobeträge handelt, Kostenrisiken aufseiten kommunaler Unternehmen in Anbetracht grundsätzlich volatiler Steuersätze minimieren.** Bislang handelt es sich um Bruttobeträge.

Der gesetzgeberischen Absicht beim Telekommunikationsgesetz folgend, mit dem Glasfaserbereitstellungsentgelt die Erhebung eines Kostenbeitrages, jedoch keine Kostenerstattung für den Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur zu ermöglichen, ist **der gemäß § 72 Absatz 2 Satz 2 TKG höchstens umlagefähige Gesamtbetrag von 540 Euro pro Wohneinheit dennoch zu hinterfragen.** Die Preissteigerungen der letzten Jahre beispielsweise im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Inflation wirken sich auch auf den Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur aus. In Zukunft sollte daher eine etwaige Dynamik durch die **Einführung einer Indexierung oder eines ähnlichen Mechanismus** berücksichtigt werden können. Zur Entlastung der Mieterinnen und Mieter ist in diesem Kontext die

Verlängerung des höchstens neunjährigen Umlagezeitraumes in § 72 Absatz 2 Satz 3 TKG zu überprüfen. Hiervon bleibt grundsätzlich die Frage unberührt, ob die allgemeine Umsetzung des Kostendeckungsprinzips, das laut der Gesetzesbegründung zu § 72 Absatz 6 Satz 3 TKG beim Entgelt für die technische Einrichtung eines physischen Zuganges greifen soll, den Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastrukturen perspektivisch nicht stärker befördern würde als ein Kostendeckungsbeitrag.

Zu § 78 TKG-E – Aufgaben der zentralen Informationsstelle des Bundes

Durch die Überarbeitung von Teil 5 des TKG beabsichtigt der Gesetzentwurf, das von der zentralen Informationsstelle (ZIS) des Bundes errichtete und geführte „Gigabit-Grundbuch“, das in der Praxis schon die in Teil 5 des TKG normierten einzelnen Informationsportale zu einem einheitlichen Informationsportal zusammenführt, gesetzlich zu verankern. Dabei soll das Gigabit-Grundbuch als zentrale Datendrehscheibe zur Beschleunigung des Glasfaser- und Mobilfunkausbaus in Deutschland dienen. Schon im Dezember 2022 hatte der Bund das Gigabit-Grundbuch begonnen und in ihm mehrere Informationsportale zum Glasfaser- und Mobilfunkausbau gebündelt. Jetzt sollen der Informationsumfang, die Informationserhebung und die Informationsbereitstellung für alle Informationsportale strukturiert und übersichtlich geregelt werden. Zugleich beabsichtigt der Gesetzentwurf, unter Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen wie auch von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Vorgaben der zu liefernden Informationen nach Teil 5 des TKG zu überarbeiten und durch eine erweiterte Verordnungsermächtigung zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen (siehe § 86 TKG-E) zu spezifizieren.

Das Ansinnen einer Beschleunigung des Glasfaser- und Mobilfunkausbaus durch eine verbesserte Bereitstellung dafür relevanter Daten unterstützt der VKU. Dabei erscheint eine zentrale Anlaufstelle für Informationsnachfrager zweckdienlich. In diesem Zuge weist der VKU allerdings auch auf die hohe Bedeutung der vom Gigabit-Grundbuch erfassten Daten für das Funktionieren des Gemeinwesens hin. Dies betrifft insbesondere Infrastrukturdaten (siehe § 79 TKG-E). **Der VKU plädiert daher für einen Kompromiss zwischen Zentralität und Dezentralität, der die Datenverantwortlichkeit der Betreiber kritischer Infrastrukturen stärker als bisher wahrt, indem die betreffenden Datensätze möglichst bei den Betreibern selbst verbleiben.** Denn die zentrale Speicherung einer Fülle von Datensätzen zur Infrastruktur in ganz Deutschland an einem einzigen Ort, dem Gigabit-Grundbuch, macht eben diesen Ort zu einem attraktiven Ziel für Cyberangriffe und vermutlich auch Spionage und Sabotage.

Die Annahme solcher Gefahren erscheint begründet. Bundesinnenministerin Nancy Faeser appellierte laut der Pressemitteilung des Bundesamtes für Verfassungsschutz vom 18. Juni 2024 bei der Vorstellung des aktuellen Verfassungsschutzberichtes 2023 am gleichen Tage: „Höchste Sensibilität und höchste Schutzvorkehrungen brauchen wir in allen Bereichen: in Institutionen genauso wie in Unternehmen, insbesondere im Bereich der kritischen Infrastruktur.“ Laut des Verfassungsschutzberichtes gehen die Gefahren sowohl

von ausländischen als auch inländischen Akteuren aus, wobei die Gefahren selbst wiederum mannigfaltig sind. Insbesondere spielen der andauernde Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine eine Rolle, mit dem intensivierte Spionageaktivitäten einhergehen würden. Auch besteht die hohe Gefahr staatlich gesteuerter Sabotagehandlungen, vor allem gegen kritische Infrastrukturen wie jene der Informations- und Kommunikationstechnik. Links- und rechtsextremistische Gruppierungen sind als Tätergruppen ebenfalls aufgefallen. Für all diese Tätergruppen sind Informationen über kritische Infrastrukturen wie Glasfaserlinien wertvoll. Deutsche staatliche Stellen stünden mit im Fokus von Cyberangriffen; seit Jahren steige die Bedrohung durch Cyberangriffe staatlicher Akteure.

Mindestens wenn der gewählte Weg einer zentralen Datenspeicherung weitergegangen wird, ist darauf zu achten, dass die Zuständigkeiten für die Datenverwaltung unter Bezug auf § 78 Absatz 2 TKG-E nicht zerfasern. Denn mit einer etwaigen Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten lässt sich eine Zunahme der Vulnerabilität des Systems infolge zunehmender Komplexität durchaus annehmen. **Um einer solchen Entwicklung vorzubeugen, ist Absatz 2 dahingehend zu ändern, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr die Aufgaben des ZIS ausschließlich an die Bundesnetzagentur ganz oder teilweise übertragen kann. Gegebenenfalls ließe sich in der Folge Absatz 3 ersatzlos streichen.**

Darüber hinaus sollte bereits das TKG im Sinne der Rechtssicherheit klären, wie die Nutzungsbestimmungen der ZIS-Informationen aussehen, anstatt dies über eine Rechtsverordnung nach § 86 Satz 1 Nummer 2 TKG zu regeln. Eine möglichst weitgehende gesetzliche Präzisierung benötigt ebenso das Datenschutz- und Datensicherheitskonzept nach dem neuen § 78 Absatz 5 TKG. Dabei müssen sowohl die Nutzungsbestimmungen als auch das Datenschutz- und Datensicherheitskonzept hohen Sicherheitsstandards genügen, die im Rahmen einer Abwägung zwischen Transparenz und Sicherheit im Zweifel stets zugunsten der Sicherheit ausfallen. Die zentrale Bündelung der Informationen kann Ausbauplanungen kommunaler Unternehmen, soweit absehbar, allenfalls als zweitbeste Lösung nach einer dezentralen erleichtern, wenn öffentliche Sicherheitsinteressen sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wirklich strikt gewahrt werden.

Zu § 79 TKG-E – Informationen über Infrastruktur

Die dezentrale Datenspeicherung besitzt eine hohe Bedeutung für die Gewährleistung eines angemessenen hohen Schutzniveaus für Informationen über kritische Infrastrukturen. Diesem Umstand trägt jedoch weder die bisherige Gesetzeslage noch der Gesetzentwurf ausreichend Rechnung. Stattdessen setzen beide auf die zentrale Erfassung hochsensibler Informationen zu kritischen Infrastrukturen wie die geografische Lage von Netzzugangspunkten (z. B. Rechenzentren), die über den Infrastrukturatlas als einem der durch das Gigabit-Grundbuch gebündelten Geoinformationssysteme zur Einsichtnahme bereitstehen. Vor diesem Hintergrund fordert der VKU eine grundlegende Überarbeitung von § 79 TKG.

Die zentrale Datenspeicherung ist das passende Instrument für Informationen, die für das Funktionieren des Gemeinwesens unkritisch sind. Ansonsten schafft sie unnötig einen zusätzlichen neuralgischen Angriffspunkt für Cyberangriffe, Spione und Saboteure, von denen eine sehr ernstzunehmende und wachsende Gefahr ausgeht (siehe auch die VKU-Bewertung zu § 78 TKG-E). Die Daten zu kritischer Infrastruktur werden notwendigerweise schon heute und zukünftig ohnehin dezentral bei den Eigentümern und Betreibern kritischer Infrastruktur unter strengen Sicherheitsvorkehrungen erhoben und verarbeitet. In seiner jetzigen Form trägt § 79 TKG deswegen nicht zur Steigerung der Resilienz kritischer Infrastruktur bei. Stattdessen ist dringend an das Strategiepapier „Resilienz der Telekommunikationsnetze“ der Bundesnetzagentur von August 2022 anzuknüpfen, demnach zwischen Netzbetreibern, Verbänden und Behörden Konsens besteht, dass die Resilienz der Telekommunikationsnetze in Bezug auf diverse Bedrohungsszenarien und die aktuelle geopolitische Lage weiter gestärkt werden sollte.

Eine gute Datenverfügbarkeit ist sehr wohl wichtig für einen schnellen Glasfaser- und Mobilfunkausbau in Deutschland. Dafür ist aber eine grundlegende Weiterentwicklung des Gigabit-Grundbuches, zumindest mit Blick auf den Infrastrukturatlas, zu einer bundesweiten zentralen Vermittlungsplattform für berechtigte Informationsnachfrager geboten, über die diese anlassbezogen bei den passenden Eigentümern bzw. Betreibern kritischer Infrastruktur die gewünschten Informationen abfragen können. Dadurch wäre es möglich, Transparenz und Sicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu setzen. An die Stelle räumlich verstandener Zentralität von Informationen als Instrument einer Verfahrensbeschleunigung muss verstärkt die bereits vorhandene sowohl resiliente als auch hochleistungsfähige Konnektivität dezentraler Speicherorte treten: Räumlich wären die Speicherorte getrennt voneinander, durch die digitale Konnektivität wären sie im Grunde Eins – dank eines weiterentwickelten Gigabit-Grundbuches. Die gleichwertige Berücksichtigung der Bedarfe kleinerer und mittlerer Eigentümer und Betreiber kritischer Infrastruktur mit den Bedarfen der größeren ist bei jeder Konzeptumsetzung zudem unerlässlich.

In Anbetracht vorgenannter Feststellungen fordert der VKU, in dem § 79 TKG-E die Übermittlungspflicht von Eigentümern und Betreibern öffentlicher Versorgungsnetze, die über Einrichtungen verfügen, die für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen genutzt werden können, (Absatz 2) sowie von Eigentümern und Betreibern sonstiger physischer Infrastrukturen, die für die Errichtung und Anbindung drahtloser Zugangspunkte geeignet sind und deren Mitnutzung nach Maßgabe des § 154 TKG-E zulässig ist, (Absatz 3) so zu ändern, dass „Informationen insbesondere über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser Einrichtungen“ von ihr ausgenommen sind. Dies müsste durch eine ersatzlose Streichung der jeweiligen Passage in den Absätzen 2 und 3 erfolgen. In der Konsequenz bliebe die Übermittlungspflicht für die Kontaktdaten der Eigentümer und Betreiber an die ZIS bestehen.

Daran anknüpfend wäre in den Absätzen 2 und 3 festzulegen, dass die von einem Auskunftersuchen für eine gebietsbezogene Übersicht über Einrichtungen, die für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen genutzt werden können, adressierten Eigentümer

und Betreiber die „Informationen insbesondere über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser Einrichtungen“ dem Anfragenden nach Maßgabe der Datenlieferungsbestimmungen der aufgrund des § 86 Satz 1 Nummer 1 TKG-E erlassenen Rechtsverordnung übermitteln müssen.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat bekanntlich zu einer sicherheitspolitischen Zeitenwende geführt. Die Bundeswehr drückt dies wie folgt aus: „Wir sind zwar nicht im Krieg, aber wir sind auch schon lange nicht mehr im Frieden. Wir sind in einer Phase dazwischen.“³ Hierbei stehen die kritischen Infrastrukturen in Deutschland in einem besonderen Fokus und wurden bereits sehr öffentlichkeitswirksam angegriffen (Anschläge auf die „Nord Stream“-Pipelines, auf die Strecken der Deutschen Bahn und auf Strommasten des Tesla-Fabrikgeländes in Brandenburg, mögliche Anschläge auf die Trinkwasserversorgung von Bundeswehrliegenschaften etc.). Vor diesem Hintergrund will das Bundesministerium des Innern und für Heimat den bestmöglichen Schutz von kritischen Infrastrukturen sicherstellen und arbeitet an einem KRITIS-Dachgesetz.⁴ Ganz maßgeblich für den Schutz von kritischen Infrastrukturen ist allerdings zunächst, dass die Informationen über deren Lage nicht mit einfachsten Mitteln öffentlich abgerufen werden können. Die besondere und sich geänderte Gefährdungslage muss deshalb Auswirkungen darauf haben, welche Informationen über kritische Infrastrukturen öffentlich abgerufen werden können. Dies wird durch § 79 Absatz 4 Nummer 3 TKG-E noch nicht hinreichend berücksichtigt.

Positiv ist allerdings zunächst, dass der letzte Halbsatz des bisherigen § 79 Absatz 3 Nummer 3 TKG gestrichen werden soll („...und für die Funktionsfähigkeit der Kritischen Infrastruktur maßgeblich sind...“). Dieser Halbsatz hat den Schutz der kritischen Infrastrukturen ohne ersichtlichen Grund beschränkt. **Die Streichung dieses Halbsatzes wird deshalb ausdrücklich begrüßt.**

Gleichwohl darf das Gesetz hier nicht stehenbleiben, sofern keine umfassendere Überarbeitung von § 79 TKG im eingangs geschilderten Sinne durchgeführt wird, sondern es müssen weitere Anpassungen vorgenommen werden, um den überragenden Schutz der kritischen Infrastrukturen sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund sollte Absatz 4 Nummer 3 wie folgt gefasst werden:

(4) Die zentrale Informationsstelle des Bundes nimmt nach den Absätzen 2 und 3 erhaltene Informationen nicht in die Übersicht nach Absatz 1 auf, soweit konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass

[...]

³ www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/nachgefragt-schutz-sicherheit-deutschlands-5694358 (letzter Abruf am 20.09.2024).

⁴ www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/ukr-2023/sicherheit_ukr_meldung.html (letzter Abruf am 20.09.2024).

Nr. 3 Teile einer Infrastruktur betroffen sind, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als Kritische **Infrastruktur Anlage** bestimmt worden ~~und nachweislich besonders schutzbedürftig~~ sind, oder [...]"

Zunächst muss eine sprachliche Anpassung erfolgen, da zukünftig die kritischen Infrastrukturen als kritische Anlagen bezeichnet werden (vgl. § 2 Nummer 3, § 4 Absatz 1 des Referentenentwurfes zum KRITIS-Dachgesetz vom 21.12.2023 und § 2 Nummer 22 des Regierungsentwurfes zum NIS2-Umsetzungsgesetz vom 23.07.2024). Überdies ist es überflüssig, dass eine besondere Schutzbedürftigkeit einer kritischen Anlage festgestellt werden muss. Die besondere Schutzbedürftigkeit der Anlage wurde bereits dadurch festgestellt, dass diese über die (BSI-)Kritisverordnung als kritische Anlage definiert wurde. Es verbleibt zudem vollkommen unklar, wann eine kritische Anlage „nachweislich besonders schutzbedürftig“ sein würde und wann nicht. **Es wird dringend angeraten, sich mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat abzustimmen, damit das KRITIS-Dachgesetz nicht durch zu weitreichende Offenlegungspflichten konterkariert wird.**

Wiederum ist die **Änderung an § 79 Absatz 3 Nummer 4 TKG zu unterstützen, wonach die ZIS laut § 79 Absatz 4 Nummer 4 TKG-E von einer Aufnahme erhaltener Informationen in die Übersicht nach Absatz 1 absieht, soweit konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Teile öffentlicher Versorgungsnetze oder sonstiger physischer Infrastrukturen betroffen sind, die zur Verwirklichung einer sicheren Behördenkommunikation genutzt werden – nunmehr unabhängig davon, ob diese Nutzung durch den Bund und/oder einzelne oder mehrere Länder erfolgt.** Hiermit trägt der Gesetzentwurf dem föderalen Charakter der Bundesrepublik gebührend Rechnung und verzichtet auf eine Nutzungsbegrenzung auf den Bund. Der Referentenentwurf hatte diese Änderung noch nicht vorgesehen.

Insbesondere auch in Anbetracht der im Gesetzentwurf angestrebten Änderungen der Ausnahmetatbestände in den Nummern 3 und 4 ist der ebenfalls nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Satz 3 in Absatz 4 wichtig, demzufolge weitergehende, d. h. nicht in die Übersicht nach Absatz 1 aufzunehmende Informationen unverzüglich zu löschen sind. Durch die Änderungen bei den Ausnahmetatbeständen müssen auch Änderungen im bereits existierenden Datenbestand folgen. Doch auch allgemein besteht kein Grund, Daten weiterhin zu speichern, die nicht zur Veröffentlichung verwendet werden können. Hiervon bleibt die Forderung des VKU unberührt, überhaupt auf eine Meldepflicht für Informationen, die diese Ausnahmetatbestände erfüllen, im Rahmen einer dezentralen Datenspeicherung zu verzichten.

Ferner stellen öffentlich verfügbare Daten zu kritischen Anlagen, die externe Akteure systematisch aus pflichtgemäß veröffentlichten Daten und weiteren Quellen zusammentragen und onlinestellen, ein erhebliches Risiko dar. Elemente der Infrastruktur sind auf diese Weise für die allgemeine Öffentlichkeit im Internet zugänglich; vulnerable Punkte können mit wenigen Fachkenntnissen identifiziert werden. Zum Beispiel sammeln Open-Source-Plattformen entsprechende Informationen mit Schwarmintelligenz und vervollständigen so schrittweise ein strukturiertes Abbild kritischer Anlagen. **Im TKG oder im Rahmen des**

sich aktuell gleichzeitig in der Erarbeitung befindlichen KRITIS-Dachgesetzes sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, gegen solche Veröffentlichungen von Daten zu kritischen Anlagen durch Dritte vorzugehen. Dies bedeutet, dass der Eigner der jeweiligen kritischen Anlage ein Recht auf Löschung der Daten haben muss. Auch müssen Betreiber kritischer Anlagen ein Auskunftsrecht gegenüber Dritten wie Open-Source-Plattformen erhalten, woher die veröffentlichten Daten stammen.

Zu § 86 TKG-E – Verordnungsermächtigung

Die Schaffung einer zentralen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese hilft, die Umsetzung der Meldepflichten an die ZIS klar zu strukturieren und dergestalt Mehrfachmeldungen zu vermeiden.

Für den Fall allerdings, dass der Gesetzgeber an der Meldepflicht von Informationen insbesondere über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege einer Einrichtung gemäß § 79 Absätze 2 und 3 TKG-E festhalten will, müssen die Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen derart ausgestaltet werden, dass eine Veröffentlichung der Informationen unbedingt unterbleibt, soweit sie den Ausnahmetatbeständen in § 79 Absatz 4 Nummer 1 bis 4 TKG-E entsprechen.

Des Weiteren ist es angesichts der sich weiter verschärfenden sicherheitspolitischen Lage (siehe auch die VKU-Bewertungen zu den §§ 78 und 79 TKG-E) geboten, zusätzlich das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in das Verordnungsgebungsverfahren einzubinden, um das grundsätzlich berechnete Interesse an der Transparenz von Informationen für den Glasfaser- und Mobilfunkausbau aus sicherheitspolitischer Perspektive umfassender zu beleuchten. Kritische Infrastruktur ist für das Funktionieren des Gemeinwesens essenziell und die ZIS daher auch ein attraktives Ziel für Aggressoren aus dem In- und Ausland. **Der VKU fordert deshalb konkret, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr bei der Festlegung der Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen das Einvernehmen nicht nur mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, sondern auch mit dem BMI herstellen muss.**

Zu § 155 TKG – Offener Netzzugang zu öffentlich geförderten Telekommunikationsnetzen und Telekommunikationslinien, Verbindlichkeit von Ausbauzusagen in der Förderung

In § 5 Absatz 4 Satz 1 und in § 8 Absatz 4 Satz 1 der überarbeiteten Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des flächendeckenden Aufbaus von Gigabitnetzen (Gigabit-Rahmenregelung) avisiert der Bund, unter Beteiligung der Bundesnetzagentur die Bedingungen und Preise für den Zugang Dritter auf Vorleistungsebene zu dem geförderten Netz verbindlich festzulegen. Nach der Planung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr sollen die Preise bereits im aktuellen Förderaufruf angewendet werden. Hierfür fehlt dem Bund aber die gesetzliche Grundlage.

Die Festsetzung von Preisen bildet auch im Förderkontext ein zu rechtfertigender Eingriff in den Markt. Bisher hat die Beschlusskammer 11 der Bundesnetzagentur auf Beschwerde im Einzelfall Preise nach § 149 TKG festgelegt. Hingegen stellt eine Festlegung für alle betroffenen Marktteilnehmer durch den Bund einen wesentlich schwerwiegenderen Eingriff dar. Deswegen gilt im Sinne der Wesentlichkeitstheorie der Parlamentsvorbehalt.

Auch wenn der VKU staatliche Preisfestsetzungen prinzipiell kritisch sieht und damit eine Vorabfestlegung von Vorleistungspreisen für den Zugang Dritter zu dem geförderten Netz, vor allem da Zugangsnachfrager und Zugangsanbieter bisher recht gut zueinanderfinden, ist in Anbetracht mindestens des politischen Willens eine gesetzliche Kompetenzregelung zur Vorabfestlegung von Vorleistungspreisen im Telekommunikationsgesetz vorzusehen. Andernfalls droht im Zusammenhang mit den Förderausschreibungen Rechtsunsicherheit, da diese gemäß § 5 Absatz 4 Satz 2 der Gigabit-Rahmenregelung die Vorleistungspreise enthalten müssen.

§ 155 Absatz 4 Satz 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur zwar zum Erlass von Grundsätzen zu Art, Umfang und Bedingungen des offenen Netzzugangs nach Absatz 1. Weder wird die Vorabfestlegung von Vorleistungspreisen allerdings von der augenscheinlich am nächsten liegenden Annahme erfasst, dass Preise unter „Bedingungen“ subsumiert werden können, noch lässt sich die konkrete Preisfestlegung als „Grundsatz“ begreifen. Auch eine systematische Auslegung führt zu dem Ergebnis, dass die Preisfestlegung bisher nicht zulässig wäre, denn eine Preisfestsetzung kennt das Telekommunikationsgesetz lediglich gegenüber einem marktmächtigen Unternehmen oder bei Marktversagen im Rahmen von Streitbeilegungsverfahren im Einzelfall. Die Vorabfestlegung von Vorleistungspreisen stellt auch in dieser Hinsicht einen tiefen und unbegründeten Eingriff in die unternehmerische Handlungsfreiheit dar.

Sollte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr ohne gesetzliche Grundlage verbindliche Vorleistungspreise in Bescheiden festlegen, besteht die ernstzunehmende Gefahr der Rechtswidrigkeit. Unter anderem den Telekommunikationsunternehmen, die gefördert ausbauen wollen, mangelt es an Rechts- und Planungssicherheit. Hinzu kommt, dass auch der Rechtsschutz erschwert wird, weil die festgelegten Preise nur inzident geprüft werden könnten.

Daher regt der VKU dringend an, eine ausreichende und bestimmte gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Festlegung von Vorleistungspreisen für den Zugang Dritter zu dem geförderten Netz kein Einfallstor für Klageverfahren darstellt, die den Breitbandausbau hemmen, statt zu beschleunigen. Daher schlägt der VKU die Ergänzung von „einschließlich Preise“ in § 155 Absatz 4 Satz 1 hinter „Grundsätze zu Art, Umfang und Bedingungen“ zur Prüfung vor.

Zu § 203a TKG-E – Veröffentlichung und Nutzung von Daten

Der VKU begrüßt den Ansatz der Bundesnetzagentur, doppelte Informationsabfragen zu vermeiden, indem sie bereits erhobene Daten ebenfalls zur Erfüllung anderer gesetzlicher Aufgaben verwendet. Wiederkehrend berichten kommunale Unternehmen von einem hohen Maß an Bürokratie, die die zahlreichen Datenabfragen der Bundesnetzagentur bei ihnen verursachen und damit insbesondere Personal binden. Deshalb ist die Vermeidung doppelter Datenabfragen eine zentrale VKU-Forderung auch schon der vergangenen Jahre.

Gleichwohl empfiehlt der VKU zu prüfen, ob die Datenverarbeitung innerhalb der Bundesnetzagentur nach den Regeln des neuen § 203a praktikabel unter einen **Einwilligungsvorbehalt** der Datenlieferanten gestellt werden kann, um bei den betroffenen Unternehmen den Eindruck zu vermeiden, dass die Daten willkürlich miteinander kombiniert werden.

Bei einer angemessenen Ausgestaltung der Data Unit, in der sowohl die Bundesnetzagentur als auch die betroffenen Unternehmen eine Übersicht über die Daten vorfinden, die auch zur Erfüllung anderer gesetzlicher Aufgaben der Bundesnetzagentur verwendet werden können, würde dem Transparenzgebot jedoch entsprochen. **Die Data Unit darf aber nicht dazu führen, dass die Unternehmen am Ende in die Pflicht genommen werden, zu kontrollieren, ob sie auf die Übersendung von Daten verzichten können, weil diese bereits vorliegen. Dies muss vielmehr automatisiert durch die Bundesnetzagentur geschehen.** So entsteht keine Bürokratie an einem anderen Ort.

Darüber hinaus ist bei der Datenbereitstellung für Dritte oder die Öffentlichkeit im Gesetz eine **regelmäßige Aggregation der Daten** sicherzustellen, um unternehmensbezogene Daten besser vor einer Veröffentlichung zu schützen, die eine unter Umständen unrechtmäßige Rückverfolgbarkeit zulässt.

Zu § 208a TKG-E – Information der Öffentlichkeit

Die Arbeit der Bundesnetzagentur und somit auch der Telekommunikationsmarkt müssen für die Öffentlichkeit hinreichend transparent sein, zumal unter „der“ Öffentlichkeit auch Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen zu verstehen sind, die unterschiedlichste Rechte, Pflichten und legitime Anliegen haben. Transparenz kann beispielsweise insbesondere unlauteren Wettbewerb verhindern. **Deshalb ist das grundlegende Prinzip des § 208a TKG-E zu unterstützen.**

Lediglich die weitreichende Schrankenlosigkeit des §208a TKG-E irritiert, zumal konkret ein öffentliches Interesse an richtigen Informationen existiert. Es bedarf deshalb substantieller Nachbesserungen mit dem Ziel einer Klärung, unter welchen Voraussetzungen eine erweiterte Information durch die Bundesnetzagentur erfolgt. **Angesichts der Möglichkeit, dass der Paragraf am Ende mehr Schaden anrichtet, als dass er hilft, müsste auf ihn vorerst verzichtet werden.**

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen gerne zur Verfügung:

Sören Pinnekamp

Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Zentralabteilung, Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158

E-Mail: pinnekamp@vku.de

Wolf Buchholz

Senior-Fachgebietsleiter Kritische Infrastruktur und Cybersicherheit
Abteilung Recht, Finanzen und Steuern

Telefon: +49 30 58580-317

E-Mail: buchholz@vku.de