

## TKG-Novelle: Ein kluger Rechtsrahmen für den flächendeckenden Glasfaserausbau

- Ziele im TKG um *durchgehende Konnektivität* erweitern
- FTTB/H als Definition für Netze mit sehr hoher Kapazität

Das Telekommunikationsgesetz (TKG) muss bis Ende 2020 aufgrund von europäischen Vorgaben umfangreich überarbeitet werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) haben dazu im Februar 2019 bereits erste Eckpunkte vorgelegt. Im Herbst soll ein erster Gesetzentwurf folgen. Die TKG-Novelle ist die Chance für einen klugen rechtlichen und regulatorischen Rahmen, um Deutschland zu einer echten Gigabit-Gesellschaft zu machen.

Die Bundesregierung will den Weg in die Gigabit-Gesellschaft mit höchster Priorität gestalten und den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025 erreichen – mit einem Netzinfrastrukturwechsel zur Glasfaser. Diese Ziele unterstützen wir ausdrücklich. Der Ausbau der besten digitalen Infrastruktur – nämlich Glasfasernetze bis mindestens in die Gebäude - bildet die Basis für Smart City, Smart Country, Industrie 4.0 und weitere Teilbereiche der Digitalisierung und ist ein wichtiger Aspekt bei der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Vor diesem Hintergrund ist es richtig, die Ziele im TKG um die *durchgehende Konnektivität* zu erweitern. Ein **funktionierender Wettbewerb** bleibt dabei maßgeblicher Treiber. Darüber hinaus machen die europäischen Regelungen klare Vorgaben zur Definition von Netzen mit sehr hoher Kapazität. Zentraler Anknüpfungspunkt sind danach **Glasfasernetze bis ins Gebäude bzw. bis in die Wohnung (FTTB/H)**. Diese Definition darf im Sinne der Zukunftsfähigkeit der Netze nicht verwässert werden.

## Übergang von Kupfer auf Glasfaser gestalten

- Für das Kupfernetz an der Regulierung des Marktbeherrschers festhalten
- Für das Glasfasernetz marktverhandelten Open-Access-Lösungen den Vorrang geben
- Vorrang der besseren Technologie gesetzlich verankern (§§ 2 Abs. 2 und 77k TKG)

Recht und Regulierung gestalten den Übergang vom Kupfernetz auf ein modernes und zukunftssicheres Glasfasernetz. Derzeit hält die Telekom noch immer gut 80 Prozent der Teilnehmeranschlüsse im Kupfernetz. Deshalb ist es richtig, für das Kupfernetz an der bewährten **Regulierung des Marktbeherrschers** festzuhalten.

Gleichzeitig gilt es, **Investitionen in Glasfasernetze** anzureizen und Wettbewerb zu fördern. Der Glasfaserausbau wird maßgeblich von lokalen und regionalen Anbietern und kommunalen Unternehmen vorangetrieben. Regulierung muss diese Marktstruktur berücksichtigen. Sie muss vorhersehbar sein und gleichzeitig Spielraum für Investitionen geben. Vor diesem Hintergrund sollten für den Zugang zu FTTB/H-Netzen marktbeherrschender Unternehmen **marktverhandelte bzw. marktakzeptierte Open-Access-Lösungen** Vorrang vor regulierten Lösungen haben.

Die Unterschiede der Nachfrager in Struktur, Größe und Geschäftsmodell müssen dabei abgebildet werden. Regulierung sollte nur eingreifen, wenn sich keine Lösungen im Markt finden. Auch die Details für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser sollten vorrangig die Marktteilnehmer erarbeiten. Das neue TKG sollte gleichwohl **Leitplanken** enthalten, auch um eine taktische Abschaltung von Teilen des Kupfernetzes durch die Telekom zu verhindern. Gleiche Zugangsverpflichtungen für marktbeherrschende und nicht-marktbeherrschende Unternehmen führen zu Marktverzerrungen und gefährden Investitionen, wie die Erfahrungen mit dem Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) zeigen. Deshalb sollte an der **asymmetrischen Regulierung** festgehalten werden.

Für die Erreichung des Gigabitziels der Bundesregierung dürfen Glasfaseranschlüsse bis in die Gebäude nicht länger durch den regulatorischen Vorzug von Vectoring bzw. Super-Vectoring blockiert werden. **Vielmehr muss die bessere Technologie Vorrang haben. Die bisherige Orientierung an der Bandbreitennachfrage führt dazu**, dass auf Vectoring basierende Angebote der Telekom solange Vorrang haben, bis dieses Angebot den meisten Endkunden nicht mehr reicht. Für FTTB-Anbieter ist es äußerst schwierig, die Kunden von der Leistungsfähigkeit ihrer Netze zu überzeugen und damit die Bandbreitennachfrage – als entscheidendes Kriterium zur Konfliktauflösung – zu stimulieren, wenn sie eben diese Leistungsfähigkeit nicht anbieten können.

## Echte Wahlfreiheit für Verbraucher forcieren

- **Möglichkeiten zur Umlage und zur Sammelabrechnung beibehalten (§2 Nr. 15 (b) BetrKV)**

Die **Möglichkeit der Umlage** der monatlichen Grundgebühren für den Breitbandanschluss auf die Betriebskosten für Mietwohnungen ist ein elementarer Baustein für den Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Wohnung (FTTH). Denn die Umlagemöglichkeit gilt nicht nur für Kabel- sondern auch für Glasfaserprodukte. Damit werden Unternehmen angereizt, ihre Glasfasernetze weiter auszubauen, Verbraucher bekommen echte Wahlfreiheit. Diese wird derzeit nicht durch die Umlagemöglichkeit an sich beschränkt, sondern durch langfristige Exklusivitätsverträge zwischen der Wohnungswirtschaft und den Kabelnetzbetreibern. Ebenso ist es sinnvoll, dass die Wohnungswirtschaft Breitbandanschlüsse für verschiedene Anbieter mit den **Betriebskosten** abrechnen kann. Gerade kleine und mittlere, regionale Unternehmen können so neue Kunden erreichen und über ihr Glasfasernetz schnelles Internet, Telefonie und TV anbieten<sup>1</sup>. Zudem kann die Versorgung der Mieter im Vergleich zu zahlreichen individuellen Abrechnungen deutlich effizienter und für diese erheblich kostengünstiger realisiert werden.

---

<sup>1</sup> Zu den weiteren im Eckpunktepapier angesprochenen Verbraucherschutzthemen verweisen wir im Wesentlichen auf die bisherige Stellungnahme der Verbändegruppe vom 16. April 2019.

## Flächendeckenden 5G-Rollout unterstützen

- **Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung muss Regelfall werden**
- **Frequenzspektrum zur regionalen Nutzung verlässlich für kommunale Unternehmen zur Verfügung stellen**

Die Diskussion um flächendeckenden 5G-Mobilfunk hält auch nach der Auktion der ersten Frequenzen an. Teil der Diskussion war die Verpflichtung für Netzbetreiber, Angebote für **Diensteanbieter und Mobile Virtual Network Operator (MVNO)** zu machen. MVNO sind virtuelle Netzbetreiber, die für ihre Angebote das Netz eines Mobilfunkanbieters nutzen und alle weiteren technischen und organisatorischen Aspekte selbst realisieren. Diensteanbieter vermarkten die Angebote der Mobilfunknetzbetreiber mit eigenen Tarifen, unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung. Beide leisten einen wichtigen Beitrag zum Wettbewerb im Mobilfunkmarkt: Mit ihren Angeboten geben sie Verbrauchern Wahlmöglichkeiten und tragen zur effizienten Nutzung knapper Frequenzressourcen bei.

Im Zuge der 5G-Frequenzzuteilungen ist zudem vorgesehen, einen Teil der **Frequenzen für lokale und regionale Anwendungen** zu vergeben. Lokale Anwendungen beziehen sich auf abgrenzbare Gelände, z. B. Werksgelände. Regionale Anwendungen beziehen sich z. B. auf eine Stadt oder einen Stadtteil. Zunächst liegt der Fokus auf lokalen Industrie-Anwendungen. Regionale Frequenzen sollen ggf. später vergeben werden. Mit ihnen können zahlreiche Smart-City-Anwendungen, eine digitale Verkehrssteuerung und damit Emissionsreduzierung, eine regionale Energieerzeugung und -verteilung oder telemedizinische Anwendungen realisiert werden. Eine Beschränkung auf lokale Nutzungen würde die Entwicklung neuer Anwendungen gerade durch regionale und lokale Anbieter und kommunale Unternehmen faktisch verhindern und die Innovationspotenziale von 5G beschneiden.

## Rechtssicherheit bei Mitnutzung und Mitverlegung schaffen

- **Überbauschutz durch echte Klarstellung öffentlicher Mittel (§77i Abs. 3 TKG)**
- **Überbauschutz bei diskriminierungsfreiem und offenen Netzzugang (§77 a ff. TKG)**

Die aktuellen Regelungen zur Mitnutzung von Infrastrukturen und zur Mitverlegung bei Bauarbeiten werden oft für einen **Doppel- bzw. Überbau** von Breitbandinfrastrukturen genutzt. Hintergrund ist, dass das Recht zur Mitverlegung auch im Verhältnis von einem Telekommunikationsnetzbetreiber zu einem zweiten oder dritten gilt. Die Folge sind unwirtschaftliche, mehrfache Infrastrukturen und die Gefährdung des Geschäftsplans des – oft kommunalen – Erstausbauers. Auch die sehr weite Auslegung **öffentlicher Mittel** bei Baumaßnahmen ist problematisch. Die Bundesnetzagentur hat bisher nicht abschließend klargestellt, in welchen Konstellationen Baumaßnahmen von kommunalen Unternehmen als „öffentlich finanzierte Baumaßnahmen“ im Sinne des § 77i Abs.3 TKG anzusehen sind. Wäre dies so, dürfte auch bei den von kommunalen Unternehmen initiierten Glasfaserausbauprojekten immer mitverlegt werden. Der Bundestag hat kürzlich das 5. Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes beschlossen, das *ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bauarbeiten* noch immer nicht definiert.

Stattdessen wurde lediglich eine Unzumutbarkeitsprüfung bei einem beabsichtigten strategisch destruktiven Überbau eines geförderten Breitbandprojekts ins Gesetz aufgenommen. Ein „echter“ Überbauschutz muss aber unabhängig davon gelten, ob ein Glasfasernetz mit oder ohne Förderung gebaut wird. Sobald es einen **diskriminierungsfreien und offenen Netzzugang** zu einem geplanten oder im Bau befindlichen Netz gibt, hat ein Doppelausbau weder volks- noch betriebswirtschaftlich Sinn. Die geplante Einzelfallprüfung der Unzumutbarkeit ist weder praktikabel noch wirkungsvoll.

## Universaldienst und Recht auf schnelles Internet – Ausbau im Wettbewerb vor Verpflichtungen

- **Klare Subsidiarität des Universaldiensts ins TKG übernehmen**
- **Für einen Rechtsanspruch auf Anreizmodelle setzen – Nachfrage mit Vouchern stimulieren**
- **Ab 2025 Anspruch auf Förderverfahren – wenn nötig**

Die europäischen Vorgaben sehen auch eine Regelung zu einem **Universaldienst vor**. Es wird aber deutlich klargelegt: Dieser kommt nur dann in Betracht, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind (**Subsidiarität**). Für den Glasfaserausbau bis in alle Gebäude ist ein Universaldienst ungeeignet und würde ihn konterkarieren. Die Implementierung eines bürokratischen Breitband-Universaldienstes würde wertvolle Zeit kosten und den eigenwirtschaftlichen Ausbau hemmen. Ein Universaldienst kann nur eine Grundversorgung sein, die auch bisher freiwillig erbracht wurde. Für den flächendeckenden Glasfaserausbau braucht es vor allem einen geeigneten Rahmen, in dem Unternehmen eigenwirtschaftlich ausbauen. Wo dies nicht möglich ist, z. B. in sehr abgelegenen Gebieten, kann Förderung den Ausbau vorantreiben.

Die Bundesregierung plant zudem einen **rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet** ab 2025. Auch hier führt schon die Diskussion um die Ausgestaltung und den Umfang zur Verunsicherung bei potenziellen Investoren. Sofern an einem solchen Anspruch festgehalten wird, sollten die **Unternehmen vor allem angereizt werden**, den Glasfaserausbau ohne eine Verpflichtung eigenwirtschaftlich zu stemmen. Schon jetzt kann der Ausbau durch **Gutscheine (Voucher)** forciert werden, mit denen Hauseigentümer die Kosten für den Anschluss an ein Glasfasernetz decken können und/oder für einen bestimmten Zeitraum ein Teil der monatlichen Vertragskosten der Endkunden übernommen werden. Eine Förderung mit solchen Vouchern kann die **Nachfrage** nach schnellen Glasfaseranschlüssen und damit den Ausbau stark ankurbeln. In Gebieten, die auch 2025 noch nicht erschlossen sind – etwa, weil sie in sehr abgelegenen Regionen liegen – kann dann zusätzlich ein **Anspruch auf Durchführung von Förderverfahren** geschaffen werden.

BREKO – Bundesverband Breitbandkommunikation e. V.  
Dr. Stephan Albers | Geschäftsführer | [albers@brekoverband.de](mailto:albers@brekoverband.de)

BUGLAS – Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.  
Wolfgang Heer | Geschäftsführer | [heer@buglas.de](mailto:heer@buglas.de)

VKU – Verband kommunaler Unternehmen e. V.  
Thomas Abel | Geschäftsführer Wasser, Abwasser und Telekommunikation | [abel@vku.de](mailto:abel@vku.de)