

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für ein Gesetz zur Beschleuni- gung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz) vom 28. August 2023

Berlin, 10. Oktober 2023

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 Versorgungsbereichen: 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 bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für ein Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz) Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Dem VKU gehören rund 250 kommunale Unternehmen an, die sich im Glasfaserausbau in Deutschland engagieren und ihren Fokus dabei auf die ganzheitliche Erschließung von Gebieten mit Glasfasernetzen legen. Vorrangig sind kommunale Unternehmen in den Kommunen und Regionen bei sich vor Ort tätig, deren Prosperität sie sich ebenso auf der Basis digitaler Infrastrukturen verpflichtet fühlen. Das Wirken der kommunalen Unternehmen trägt maßgeblich zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land bei.

Das geplante TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz betrifft vor diesem Hintergrund ein wichtiges Geschäftsfeld kommunaler Unternehmen. Während diese durch das Gesetzesvorhaben beim Glasfaserausbau direkt und signifikant betroffen sind, tangiert ein beschleunigter Ausbau der Mobilfunknetze kommunale Unternehmen insoweit mittelbar, als sie auch als Mobilfunkdiensteanbieter aktiv sein können.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU begrüßt das mit dem TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz verbundene Anliegen, den Glasfaser- und Mobilfunkausbau in Deutschland weiter zu beschleunigen, um die Ziele der Gigabitstrategie der Bundesregierung zu erreichen. Dazu vermag die Verankerung des Gigabit-Grundbuches als einheitliches Informationsportal im Telekommunikationsgesetz (TKG) einen wichtigen Beitrag zu leisten. Auch die Definition der Verlegung von Telekommunikationslinien als im öffentlichen Interesse liegend verleiht dem Ausbau digitaler Infrastrukturen mehr Gewicht in Genehmigungsverfahren.

Mit Blick auf das TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz weist der VKU jedoch auch auf die folgenden Aspekte hin:

- › Das Gesetzesvorhaben muss auch die Novellierung von § 34 TKG in den Blick nehmen, um auch die **Migration** herkömmlicher Infrastrukturen eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auf die Infrastrukturen von Wettbewerbern zu regeln. Hierbei geht es insbesondere um die Migration von Kupfer auf Glas.
- › Mit einem attraktiven **Glasfaserbereitstellungsentgelt** würde der Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastrukturen beschleunigt. Hierfür sind der Bezug auf Nettobeträge und deren Dynamisierung zielführend. Die Einführung einer Einmalgebühr bei einem Anbieterwechsel ist gleichwohl ein richtiger und wichtiger Schritt.

- › Vor allem im Bereich der **Transparenz- und Auskunftspflichten** müssen Betreiber kritischer Infrastrukturen respektive zukünftig kritischer Anlagen aufgrund einer grundsätzlichen Wertentscheidung deutlich bessergestellt werden (§ 79 TKG).
- › Die **erweiterte Verordnungsermächtigung zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen** bildet ein wichtiges Werkzeug zur Vermeidung doppelter Datenabfragen und somit von Bürokratie. Entscheidend wird hier die genaue Ausgestaltung der Bestimmungen sein.

Stellungnahme

Zu § 1 TKG – Zweck des Gesetzes, Anwendungsbereich

Mit dem TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz wird im neuen § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG die Verlegung von Telekommunikationslinien, deren Zweck die Erbringung öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste ist, als „aus Gründen des öffentlichen Interesses erforderlich“ definiert. Damit wird die Bedeutung auch des Glasfaserausbau für die öffentliche Daseinsvorsorge sichtbarer als bisher und die Bedeutung einer flächendeckenden Glasfaserversorgung für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft unterstrichen.

Die Definition des Ausbaus als im öffentliche Interesse liegend vermag die Genehmigungsverfahren zur Verlegung von Telekommunikationslinien bei Ermessensentscheidungen zu beschleunigen. Dies gilt auch mit Blick auf Verfahren nach dem Bundesnaturschutzgesetz, ohne deren Wesen infrage zu stellen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der VKU den neuen § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG.

Zu § 34 TKG – Migration von herkömmlichen Infrastrukturen

Bislang verzichtet das TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz auf eine Novellierung von § 34 TKG. Dieser regelt die Migration herkömmlicher Infrastrukturen eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auf neue Infrastrukturen desselben Unternehmens. Insbesondere hinsichtlich der Migration von Kupfer auf Glas und somit für die zügige flächendeckende Versorgung mit Glasfaserinternet ist der Paragraf bedeutsam.

Beim Ausbau eines FTTB/H-Netzes durch einen anderen Anbieter als das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht als Inhaber des Kupfer-Anschluss-Netzes muss die Migration der Kunden auf das Glasfasernetz ebenso unterstützt werden wie in dem Fall, in dem das marktmächtige Unternehmen selbst FTTB/H ausbaut. Ansonsten bestünden wenige Anreize zur Migration, sei es mangels entsprechenden wirtschaftlichen Interesses an der Migration der Bestandskunden auf ein fremdes Netz oder mangels Bestehens eines eigenen Prozesses zum Einkauf von Vorleistungen auf einem fremden Glasfasernetz. Solche Umstände verzögern den Glasfaserausbau und gehen im Endeffekt zulasten der Kunden.

Im äußersten Fall müssen die Inhaber der Glasfaserinfrastruktur die Migration der über parallel verlaufende Kupferleitungen erbrachten Telekommunikationsdienste auf ihr Glasfasernetz über einen Schiedsrichter herbeiführen können. Dem Schiedsrichter obläge die Einleitung, Überwachung und im Äußersten der Vollzug der Migration. Soweit sich der FTTB/H-Anbieter konkret zu fairem Open Access verpflichtet, muss die Bundesnetzagentur die Migration dadurch unterstützen, dass sie die Vorleistungspflichten vom marktbeherrschenden Unternehmen auf den freiwillig übernehmenden FTTB/H-Ausbauer überträgt.

Das mit Außerbetriebnahme im Sinne von § 34 TKG vorzulegende Migrationskonzept muss derart ausgestaltet sein, dass auch andere Glasfasernetzbetreiber Berücksichtigung finden, d. h. kein Vorrang der Migration auf Glasfaserinfrastruktur des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht, sondern angemessene Verteilung auf alle vorhandenen Glasfasernetze. Das Migrations- und Abschaltungskonzept darf nicht nur zugunsten der FTTB/H-Netze des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht geschaffen werden, sondern muss auch zugunsten alternativer FTTB/H-Netze ausgestaltet sein („Migration pari passu“ – gleiche Spielregeln für die Abschaltung, unabhängig vom Träger des Netzes).

Zu begrüßen wäre 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 solches Initiativrecht der Bundesnetzagentur wäre im Rahmen der §§ 17 und 34 TKG vorzusehen.

Die Migration betreffend ist darauf zu achten, dass sämtliche Akteure auf dem Glasfasermarkt grundsätzlich über die gleichen Wettbewerbschancen verfügen. Zudem sollte der Migrationsprozess gesamtheitlich und unter Beteiligung der betroffenen Vorleistungsnachfrager sowie der alternativen Glasfasernetzbetreiber entwickelt werden.

Zu § 72 TKG – Glasfaserbereitstellungsentgelt

Mit der Einführung einer Einmalgebühr für die technische Einrichtung eines Zuganges zur gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur geht der Gesetzgeber in die richtige Richtung. Für die Dienstleistung soll der Betreiber der gebäudeinternen Glasfaserinfrastruktur einmalig 60 Euro netto pro angeschlossenem Endnutzer von dem Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste verlangen können. Kodifiziert wird dies im neuen § 72 Absatz 6 Satz 3 TKG. Auf diese Weise wird dahingehend **notwendige Rechtssicherheit** geschaffen, dass die in § 72 Absatz 6 Satz 1 TKG normierte unentgeltliche Zugangsgewährung für Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste zur gebäudeinternen Netzinfrastruktur die technische Einrichtung nicht einschließt. Die **neue Regelung reduziert** in der Folge das **Investitionsrisiko des Infrastrukturbetreibers**, da er der Sache nach keine zuverlässige Prognose bezüglich der zu erwartenden Anzahl der Zugangsgewährungen über den gesamten Betriebszeitraum hinweg treffen und ansonsten nicht immer hinreichend valide kalkulieren könnte.

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 Abs. 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.

In Anerkennung des gesetzgeberischen Willens, mit dem Glasfaserbereitstellungsentgelt lediglich einen Kostenbeitrag beim Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur zu leisten, ist der gemäß § 72 Abs. 2 Satz 2 TKG höchstens umlagefähige Gesamtbetrag von 540 Euro pro Wohneinheit zu hinterfragen. Die jüngsten Preissteigerungen beispielsweise im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Inflation wirken sich ebenfalls auf den Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastruktur aus. In Zukunft sollte eine etwaige Dynamik durch die Einführung einer Indexierung berücksichtigt werden können. Zur Entlastung der Mieter ist in diesem Zusammenhang die Verlängerung des höchstens neunjährigen Umlagezeitraumes in § 72 Abs. 2 Satz 3 TKG zu prüfen. **Unberührt bleibt hiervon die Frage, ob die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips den Ausbau gebäudeinterner Glasfaserinfrastrukturen nicht stärker befördern würde als ein Kostenbeitrag.**

Zu § 78 TKG – Aufgaben der zentralen Informationsstelle des Bundes

Der VKU begrüßt grundsätzlich die rechtliche Verankerung des „Gigabit-Grundbuches“ als einheitliches Datenportal bei der zentralen Informationsstelle des Bundes im fünften Teil „Informationen über Infrastruktur und Netzausbau, Gigabit-Grundbuch“ des Telekommunikationsgesetzes, insbesondere in § 78 TKG. Das Portal enthält Informationen zu Infrastruktur, Netzausbau, künftigem Netzausbau, Baustellen, Liegenschaften und Gebieten mit Ausbaufizit. Der Bund hatte bereits im Dezember mit dem Gigabit-Grundbuch mehrere Informationsportale zum Glasfaser- und Mobilfunkausbau gebündelt.

Die zentrale Bündelung der Informationen kann – soweit sie unter Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfolgt – Ausbauplanungen kommunaler Unternehmen erleichtern. Aus Sicht des VKU ist allerdings eine klare Strukturierung von Informationsumfang, Informationserhebung und Informationsbereitstellung für alle Informationsportale in diesem Zuge essenziell und deren klare Regelung in den §§ 79 bis 84 TKG geboten. Die Ziele „Sicherheit“ und „Transparenz“ müssen gegeneinander abgewogen werden. Diesem Anspruch genügt das TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz bisher noch nicht ausreichend.

Zu § 79 TKG – Informationen über Infrastruktur

Insbesondere im Bereich der Transparenz- und Auskunftspflichten müssen Betreiber kritischer Infrastrukturen bzw. zukünftig kritischer Anlagen aufgrund einer grundsätzlichen Wertentscheidung deutlich bessergestellt werden.

Eine wesentliche Gefahr für kritische Anlagen geht von zu großer Sichtbarkeit der eigenen Infrastruktur aus. Diese Gefahr wächst durch vielfältige Transparenz- und Auskunftspflichten. Diesen wichtigen Aspekt sollte das TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz stärker adressieren. Die Anschläge auf die Infrastruktur der Deutschen Bahn sollten hier ein deutlicher Weckruf sein.

Eine Ausweitung von Datenveröffentlichungspflichten für Betreiber kritischer Anlagen durch gesetzliche Regelungen sollte vermieden bzw. auf ein notwendiges Minimum begrenzt werden. Das Argument der Transparenz darf dabei kein alleiniges Kriterium zur Begründung der Notwendigkeit darstellen. Bereits bestehende gesetzliche Verpflichtungen sind zwingend darauf zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Die gesetzlichen Vorgaben des Telekommunikationsgesetzes (insbesondere § 79 TKG) verlangen von Betreibern öffentlicher Versorgungsnetze, dass sie der zentralen Informationsstelle des Bundes – dem Infrastrukturatlas bei der Bundesnetzagentur – bestimmte netzbezogene Daten zur Verfügung stellen. Diese grundsätzliche Datenlieferungspflicht ist sehr umfassend. Über den Infrastrukturatlas können die Daten von Dritten eingesehen werden. **Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob die grundsätzliche Datenlieferungspflicht und die anschließende Einsichtnahmemöglichkeit durch Dritte noch benötigt oder ggf. aufgehoben werden können.** Soweit die gesetzlichen Vorgaben auf europäisches Recht (z.B. zukünftig auf die Gigabit-Infrastrukturverordnung) zurückzuführen sind, wäre die europäische Ebene einzubeziehen.

Formulierungsvorschlag:

§ 79 TKG - Informationen über Infrastruktur

(2) [S. 1 - 3]: Einrichtungen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt wurden, unterliegen nicht den Pflichten dieses Absatzes. (Satz 4 neu)

Soweit an den gesetzlichen Vorgaben im TKG festgehalten wird, sollte der Gesetzgeber weiter prüfen, ob das Datenlieferungsverfahren im Interesse der Informationssicherheit angepasst werden kann. Aktuell müssen zunächst sämtliche mitteilungspflichtigen Netzbetreiberdaten übermittelt werden, obwohl im Rahmen bestimmter Ausnahmeregelungen die betroffenen Daten nach einer dahingehenden Prüfung nicht im Infrastrukturatlas zur Verfügung gestellt werden. In einem solchen Fall sollten die Verteilnetzbetreiber die betreffenden Daten aber auch nicht an die Bundesnetzagentur liefern müssen.

Bereits öffentlich verfügbare Daten zu kritischen Anlagen, die von externen Akteuren systematisch aus pflichtgemäß veröffentlichten Daten und weiteren Quellen zusammengetragen und online gestellt werden, stellen ein erhebliches Risiko dar. Elemente der Infrastruktur sind so für jedermann im Internet leicht zugänglich; vulnerable Punkte werden

mit wenig Fachkenntnis leicht identifizierbar. Zum Beispiel sammeln Open-Source-Plattformen solche Informationen mit Schwarmintelligenz und vervollständigen so schrittweise ein strukturiertes Abbild kritischer Anlagen. **Zumindest 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 kritischen Anlage ein Recht auf Löschung der Daten haben sollte. Auch sollten die Betreiber von kritischen Anlagen ein Auskunftsrecht gegenüber Dritten (z.B. Open-Source-Plattformen) haben, woher die veröffentlichten Daten stammen.**

Zu § 86 TKG – Verordnungsermächtigung

Bisherigen doppelten Datenabfragen beabsichtigt das TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz mit einer erweiterten Verordnungsermächtigung zum Erlass einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen in § 86 TKG zu begegnen. Hierbei handelt es sich um eine wichtige Maßnahme. Doppelte Datenabfragen verursachen bei kommunalen Unternehmen wiederkehrend viel unnötigen Bürokratieaufwand, der Personal bindet.

Die Regelung einheitlicher Datenlieferungs- und Nutzungsbestimmungen in Gestalt einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr erscheint dem VKU als gangbarer Weg. **Entscheidend wird die genaue Ausgestaltung der Verordnung sein und somit die Frage, wie die erweiterte Verordnungsermächtigung in der Praxis gelebt wird. Zudem verweist der VKU an dieser Stelle auf seine Ausführungen zu § 79 TKG.**

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Sören Pinnekamp
Referent
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de

Wolf Buchholz
Fachgebietsleiter
Kritische Infrastruktur und Cybersicherheit

Telefon: +49 30 58580-317
E-Mail: buchholz@vku.de