

Stellungnahme des Bundesverbandes Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) zum Fragenkatalog Öffentliche Anhörung „TK-Netzausbau-Beschleunigungs Gesetz“

I. Vorbemerkung

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) vertritt die Interessen von 519 Unternehmen in Deutschland, darunter mehr als 260 Telekommunikations-Netzbetreiber. Die Mitglieder sind für fast 60 Prozent der realisierten Glasfaseranschlüsse verantwortlich und haben im Jahr 2023 4,8 Mrd. Euro investiert.

Der BREKO bedankt sich für die Möglichkeit, zum Telekommunikations-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz (TK-NABEG) im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung im Digitalausschuss des Deutschen Bundestages sowie zum Fragenkatalog Stellung nehmen zu dürfen.

Der BREKO unterstützt das mit dem TK-NABEG verfolgte Ziel, den Glasfaser- und Mobilfunkausbau zu beschleunigen.

Die Zielsetzung des Gesetzes wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf jedoch weitestgehend verfehlt. Es fehlen konkrete Maßnahmen für eine spürbare Ausbaubeschleunigung in der Praxis, die über bloße Symbolpolitik hinausgehen. Nach den am 10. September veröffentlichten aktuellen Marktzahlen des BREKO¹ ist das politische Ausbauziel 2030 der Bundesregierung nicht mehr erreichbar. Eine Kurskorrektur ist daher dringend notwendig, um das Ziel nicht gänzlich aus den Augen zu verlieren.

Um das TK-NABEG doch noch zu einem echten Ausbau-Beschleunigungsgesetz zu machen, das Anreize für weitere Investitionen in den Netzausbau setzt, sind grundlegende Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen.²

¹ BREKO Marktanalyse 2024, S.11, abrufbar unter:

https://www.brekoverband.de/site/assets/files/47207/breko_markanalyse_2024.pdf.

² Ausführliche Stellungnahme des BREKO zum Regierungsentwurf des TK-NABEG, abrufbar unter:

<https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/e0/14/348339/Stellungnahme-Gutachten-SG2408290008.pdf>.

II. Beantwortung des Fragenkatalogs

1. *Welche Gründe sprechen dafür, die Verlegung und Änderung von Telekommunikationsnetzen als im überragenden öffentlichen Interesse zu definieren, und gibt es sachliche Gründe, die Regelung bis 2030 zu befristen sowie eine Differenzierung zwischen dem Festnetz- und Mobilfunkausbau vorzunehmen?*

Antwort:

Eine leistungs- und zukunftsichere Infrastruktur ist Grundvoraussetzung für die Attraktivität und Leistungsfähigkeit Deutschlands als Wirtschaftsstandort. Neben der Energie- und Verkehrsinfrastruktur haben auch Telekommunikationsnetze – die digitale Infrastruktur – eine überragend wichtige Bedeutung für das Allgemeinwohl, da sie Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung sind. Deutschland hat sowohl bei der Energiewende als auch beim Ausbau leistungsstarker und zukunftsicherer Telekommunikationsnetze erheblichen Aufholbedarf. Dieser darf nicht durch überkomplexe Genehmigungsverfahren ausgebremst werden. In der Praxis gibt es sowohl beim Glasfaser- als auch beim Mobilfunkausbau erhebliche Verzögerungen aufgrund langwieriger Genehmigungsverfahren, insbesondere im Bereich des Naturschutz- und Denkmalschutzrechts, die oftmals auf Nebenbestimmungen beruhen, die ohne sachliche Rechtfertigung und pauschal von den zuständigen Behörden gefordert werden.³

Die Festlegung eines überragenden öffentlichen Interesses würde einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und in der Praxis nicht, wie teilweise vorgetragen wird, zu einem Wegfall der Abwägung führen. Vielmehr hätte die Festlegung die Wirkung einer positiven Abwägungsdirektive, die nicht zu einer Befreiung der Gebote der Schonung und Rücksichtnahme von Umwelt und Natur führen würde. Nur die zwar nicht gewollten, aber faktisch bestehenden Kompletverbote für viele Maßnahmen wären behoben. Im Ergebnis würde die Festlegung nichts erlauben, was im Einzelfall nicht auch jetzt schon von den zuständigen Behörden erlaubt werden könnte.

Gründe für eine Differenzierung zwischen dem Festnetz- und Mobilfunkausbau gibt es nicht. Die politischen Ziele der Bundesregierung und der Bundesländer umfassen sowohl den Festnetz- als auch den Mobilfunkbereich. Beide Netze sind zudem technisch und wirtschaftlich kaum voneinander zu trennen.

Es ist weder nachvollziehbar, noch existiert eine sachliche Rechtfertigung für die vorgeschlagenen Einschränkungen des Anwendungsbereichs des überragenden öffentlichen Interesses zu Lasten des Glasfaserausbaus. Die Dauer der

³ Überblick über typische Fallkonstellationen, bei denen die Definition des überragenden öffentlichen Interesses positive Wirkungen entfalten würde, abrufbar unter:
<https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/4a/87/348341/Stellungnahme-Gutachten-SG2408290009.pdf>.

Genehmigungsverfahren verzögert sich beim Glasfaserausbau im ländlichen Raum insbesondere aufgrund naturschutzrechtlicher Belange, weshalb hier eine Beschleunigung der Verfahren von höchster Bedeutung ist. Ein Ausschluss des Festnetzausbaus in Satz 2 verbietet sich aufgrund der besonderen Betroffenheit ländlicher Gebiete bereits wegen des politischen Ziels der Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land.

Ferner ist der Ausbau von Mobilfunknetzen aufgrund der Notwendigkeit des Ausbaus von Mobilfunkmasten einerseits sowie der Erschließung jener Masten mit Glasfasernetzen nicht weniger invasiv als ein reiner Ausbau von Glasfasernetzen. Das Gegenteil ist sogar der Fall, da der aktuelle Regelungsvorschlag es erlauben würde neben der Glasfaserleitung auch einen Mobilfunkmast zu errichten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Glasfaserleitung wichtiger ist, wenn sie einen Mobilfunkmast anbindet statt privater Haushalte.

Zudem führt die aktuell vorgesehene Differenzierung zu einem Wettbewerbsvorteil von Unternehmen, die sowohl als Mobilfunknetz- als auch Festnetzbetreiber agieren, da diese die genehmigten Leitungen für den Mobilfunk zur zusätzlichen Erschließung von Haushalten mit Glasfaseranschlüssen zu nutzen könnten, was einen Wettbewerbsvorteil gegenüber reinen Glasfaser ausbauenden Unternehmen bedeuten würde. Diese Problemstellung wird dadurch verstärkt, dass Mobilfunknetzbetreiber, die auch im Festnetzmarkt tätig sind, auf Basis der geltenden Mobilfunkfrequenzbedingungen, anders als reine Glasfaseranbieter in der Lage sind, attraktive Bündelprodukte aus Mobilfunk und Glasfaser-Internet anzubieten.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Stellungnahme des Bundesrates. Dieser sieht in der Differenzierung des Festnetz- und Mobilfunkausbaus eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung. Dieser Einschätzung schließen wir uns als BREKO an.

Auch für die Befristung der Regelung bestehen keine sachlichen Gründe. Wie bereits einleitend ausgeführt, ist das Ziel des flächendeckenden Glasfaserausbaus bis 2030 nicht mehr erreichbar, so dass bereits aus diesem Grund eine darauf referenzierende Befristung nicht sachgerecht ist. Der Glasfaserausbau wird also auch nach 2030 eine überragend wichtige Bedeutung haben. Warum eine Befristung sachlich nicht sinnvoll ist, zeigt nachfolgender exemplarischer Fall: Wenn es 2030 erlaubt ist, eine Glasfaserleitung in einem Landschaftsschutzgebiet zu errichten, wird dann jemand verbieten wollen, diese im darauffolgenden Jahr nach einem Schaden zu reparieren?

2. *Nach dem Kompromiss der Bundesregierung ist die Verlegung und Änderung aller TK-Linien, also auch Glasfaser, als im überragenden öffentlichen Interesse definiert. Welche rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen hätte die Regelung in Bezug auf die Verlegung von Glasfaser innerorts, wo Haushalte und Gewerbegebiete angeschlossen werden müssen? Welche rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen hätte sie außerorts, insbesondere bei der Verlegung von Glasfaser entlang von Straßen? Wie würde sich das jeweils ändern, wenn stattdessen „nur“ ein öffentliches Interesse definiert würde?*

Antwort:

Zunächst ist klarzustellen, dass der Gesetzesentwurf das überragende öffentliche Interesse für Festnetz („Glasfaser“) und Mobilfunk nicht einheitlich festlegt, da für den Festnetzausbau der gesamte Bereich des Naturschutzrechtes ausgenommen ist. Zur grundsätzlichen Kritik s. dazu bereits oben zu Frage 1.

Die in der Fragestellung vorgenommene Differenzierung zwischen der Verlegung von Glasfaser innerorts und außerorts ist nicht sachgerecht. Dies gilt schon deshalb, da sowohl die Glasfaser-Zuführungen in eine Stadt als auch in eine kleine ländliche Gemeinde außerorts verlaufen, so dass jeweils in der Regel auch naturschutzrechtliche Belange betroffen sein werden, um Haushalte und Unternehmensstandorte anzubinden.

Im Übrigen gelten Denkmal-, Naturschutzrecht, etc. sowohl innerorts als auch außerorts. Beispielsweise verbietet § 15 BNatSchG das Schneiden von Gehölzen zwischen dem 01.03. und dem 30.09. eines Jahres. Das kann auch Arbeiten im Bereich von Straßenbäumen umfassen – sobald etwas in der Nähe einer Baustelle wächst, ist faktisch in jedem Fall die untere Naturschutzbehörde zu beteiligen. Sofern diese keine Entscheidung trifft, kann kein Ausbau erfolgen.

Die Festlegung eines öffentlichen Interesses würde nicht zu einer Verbesserung des Status quo führen, wäre sogar potenziell schädlich. Die fraglichen Normen – beispielsweise § 34 BNatSchG – stellen auf ein „überwiegendes“ öffentliches Interesse ab. Dass Telekommunikationslinien im öffentlichen Interesse stehen, ist gar kein Streitpunkt, sondern ob dieses Interesse beispielsweise gegenüber dem Schutz des Landschaftsbildes „überwiegt“. Ein solches regelmäßiges Überwiegen wird in der Gesetzessprache nach einhelliger Meinung der Experten durch die Formulierung „überragend“ ausgedrückt. Nur diese Formulierung würde daher zu einer Verbesserung in der Praxis führen.

3. *Halten Sie die neue Regelung zur pauschalen Minderung zielführend und ausreichend, um das Minderungsrecht des Verbrauchers zu stärken und welche gesetzlichen Möglichkeiten gibt es darüber hinaus, das Minderungsrecht des Verbrauchers in der praktischen Umsetzung zu stärken?*

Antwort:

Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, die die geplante neue Regelung zur pauschalen Minderung rechtfertigen würden.

Die Regelungen zur Minderung wurden im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes Ende 2021 umfassend neu gefasst und erweitert. Uns sind keine Datenerhebungen bekannt, die erkennen lassen, dass das Minderungsrecht in der derzeitigen Ausgestaltung nicht funktioniert. Im Gegenteil zeigen das geringe Beschwerdeaufkommen und fehlende Gerichtsverfahren, dass das geltende Recht offensichtlich funktioniert und keine Ausweitung der Verbraucherrechte erforderlich ist. Sollte es im Einzelfall doch zu einer Minderleistung des jeweiligen Anschlusses gekommen sein, wurde diese Problemstellung im Sinne der betroffenen Kunden gelöst.

Aus den genannten Gründen ist auch von weiteren Änderungen und Verschärfungen im Bereich des Minderungsrechts abzusehen.

4. *In welchen Bereichen des Verbraucherschutzes im Telekommunikationssektor bestehen aktuell noch Durchsetzungsschwierigkeiten oder rechtliche Unklarheiten? Wie können die Verbraucherrechte und die Nachhaltigkeit im Telekommunikationssektor gezielt und effektiv gestärkt werden, um zu einer hohen Kundenzufriedenheit und einer nachhaltigen Nutzung beizutragen?*

Antwort:

Wir sehen aktuell keine Bereiche, in denen es Durchsetzungsschwierigkeiten oder rechtliche Unklarheiten gibt.

Das vielfach von Verbraucherschützern kritisierte Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) ist ein Beispiel dafür, dass rechtlich unzutreffende Erwartungen an den Anwendungsbereich der Regelung (es geht um eine Internet-Grundversorgung) kein Indikator dafür sind, dass die gesetzliche Regelung nicht funktioniert und daher Änderungen vorgenommen werden sollten. Das Gegenteil ist der Fall. Die geringe Zahl an Verpflichtungen der Bundesnetzagentur im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten ist ein Beleg dafür, dass die Mindestversorgung in Deutschland nahezu flächendeckend bereits gewährleistet ist.

Die in der Fragestellung angesprochene Verknüpfung von Verbraucherrechten und

Nachhaltigkeit erachten wir als nicht sinnvoll. Beide Themenbereiche stehen nebeneinander und die jeweils geltenden Vorgaben werden von den Telekommunikations-Netzbetreibern bereits heute umgesetzt.

Die Telekommunikations-Netzbetreiber erfüllen bereits heute sehr umfangreiche Vorgaben im Bereich Nachhaltigkeit. Die EU-Kommission hat sehr umfangreiche Anforderungen und Berichtspflichten zum Thema Nachhaltigkeit, die aus EU-Vorgaben (CSRD) resultieren. Darüber hinaus ist derzeit ein Code of Conduct in Arbeit, der weitere Vorgaben für Telekommunikations-Netzbetreiber vorsieht. Gesonderte Maßnahmen auf nationaler Ebene würden weder zu mehr Erkenntnisgewinn noch zu verbesserten Nachhaltigkeits-Resultaten führen. Jede zusätzliche Berichtspflicht führt jedoch zu Mehrbelastungen der Unternehmen. Mit Blick auf die seitens des nationalen Normenkontrollrats stets angemahnte Regel „one in, two out“ sollten weitere Belastungen in Form von Auflagen und Berichtspflichten zum Thema Nachhaltigkeit unterbleiben.

Eine essenzielle Maßnahme zur Steigerung der Nachhaltigkeit des Telekommunikationssektors im Allgemeinen ist der Wechsel von energieintensiven Kupfernetzen auf energieeffizientere Glasfasernetze. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der stetig steigenden Entwicklung des Datenvolumens eine der wichtigsten Maßnahmen, um ein weiteres Ansteigen der Energieverbräuche des IKT-Sektors zu vermeiden. Zudem sollten verstärkt minimalinvasive Legeverfahren für den Ausbau der Glasfasernetze zum Einsatz kommen, um die CO₂-Bilanz nicht nur beim Netzbetrieb, sondern bereits beim Netzausbau zu verbessern.

5. *Ist eine gesetzliche Regelung im Telekommunikationsgesetz erforderlich und sinnvoll, um den Prozess der Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze für die Bundesnetzagentur zu vereinfachen, zu beschleunigen und wettbewerbskonform sowie verbraucherfreundlich auszugestalten und wie könnte eine solche Regelung europarechts- und grundgesetzkonform ausgestaltet werden?*

Antwort:

Die Abschaltung der antiquierten und energieintensiven Kupfernetze ist eine zentrale Maßnahme, um den flächendeckenden Glasfaserausbau zügig voranzutreiben und eine nachhaltige Entwicklung der Telekommunikationsnetze zu erreichen.

Um eine strategische Abschaltung und regionales „Cherry Picking“ durch das marktbeherrschende Unternehmen Deutsche Telekom zu verhindern, die den Glasfaserausbau bremsen würden, braucht es schnellstmöglich ein Konzept der Bundesnetzagentur, das gewährleistet, dass die Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze diskriminierungsfrei, wettbewerbskonform und verbraucherfreundlich

erfolgen wird.

Eine Verschiebung der Thematik in die nächste Legislaturperiode erachten wir als äußerst kritisch. Wir gehen aktuell davon aus, dass bereits im Laufe des nächsten Jahres erste Abschaltanträge durch die Deutsche Telekom gestellt werden. Bis dahin muss ein Konzept vorliegen, wie der Übergang diskriminierungsfrei, wettbewerbskonform und verbraucherfreundlich geregelt wird.

Das Konzept muss insbesondere regeln, dass die Migration auch in Gebieten stattfindet, in denen ein Wettbewerber der Deutschen Telekom das Glasfasernetz ausgebaut hat und sich dazu verpflichtet, dauerhaft Vorleistungen zu fairen, angemessenen und nicht-diskriminierenden Bedingungen anzubieten. Die Deutsche Telekom hat bereits angekündigt, das Kupfernetz nur in eigenen Glasfaserausbaugebieten abschalten zu wollen, nicht aber in Gebieten, in denen Wettbewerber das Glasfasernetz gebaut haben. Die Wettbewerber der Deutschen Telekom sind weiterhin die maßgeblichen Treiber des Glasfaserausbaus. Ohne eine wettbewerbskonforme Regelung für die Kupferabschaltung gibt es für mehr als 60 Prozent der Glasfaseranschlüsse keine Lösung. Eine gesetzliche Klarstellung im TK-NABEG würde den Prozess der Migration vereinfachen und beschleunigen.

Der BREKO hat bereits im April 2024 ein Konzept für eine diskriminierungsfreie, wettbewerbskonforme und verbraucherfreundliche Kupfer-Glasfaser-Migration veröffentlicht und darin auch einen konkreten Gesetzesvorschlag für eine Konkretisierung des bestehenden § 34 TKG vorgelegt,⁴ um das Ermessen der Bundesnetzagentur im Rahmen des § 34 TKG stärker in Richtung der vorgestellten Lösung zu strukturieren. Durch eine gesetzliche Regelung könnte ein höheres Maß an Rechtssicherheit auch für die Bundesnetzagentur erzeugt werden. Dass eine gesetzgeberische Regelung innerhalb der unions- und verfassungsrechtlichen Grenzen möglich ist, bestätigt ein Rechtsgutachten von Rechtsanwalt Andreas Neumann, Geschäftsführer des Instituts für das Recht der Netzwirtschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie (IRNIK), im Auftrag des BREKO.⁵

Konkreter Regelungsvorschlag für eine gesetzliche Formulierung in § 34 Abs. 5a TKG oder § 34a TKG:

„Die Bundesnetzagentur berücksichtigt im Rahmen ihrer

⁴ BREKO Konzeptpapier Kupfer-Glasfaser-Migration, abrufbar unter: https://www.brekoverband.de/site/assets/files/43342/2024-04-11_breko_konzeptpapier_kupfer-glasfaser-migration.pdf.

⁵ Andreas Neumann, Rechtsgutachten „Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration“, abrufbar unter: https://www.brekoverband.de/site/assets/files/43359/2024-04-10_neumann_gutachten_kupfer_glasfaser_migration.pdf.

Ermessensentscheidung nach [§ 34 Absatz 5] Satz 1 das Vorliegen eines Mechanismus, der eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auch in Gebieten, in denen andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität errichtet haben, sicherstellt, wenn diese Netzbetreiber angemessene Bedingungen erfüllen und eine Abschaltung erbitten.“

6. *Welche Gründe sprechen dafür, mit dem Gigabitgrundbuch eine Rechtsgrundlage weiterzuentwickeln und für eine verlässliche Datenbasis zu sorgen, und können dadurch Verbesserungen in der Markttransparenz und einem effizienteren Ausbau realisiert werden?*

Antwort:

Im Zusammenhang mit dem Gigabit-Grundbuch und der damit offensichtlich beabsichtigten Erhöhung der Transparenz ist Folgendes anzumerken:

Einen hundertprozentigen Schutz für Telekommunikationsnetze, die quer durchs Land und auch am Meeresboden verlaufen, kann und wird es nicht geben. Dennoch hat die zuverlässige Verfügbarkeit der digitalen Lebensadern für die Telekommunikations-Netzbetreiber höchste Priorität. Sie erfüllen hohe gesetzliche Anforderungen und investieren erhebliche Summen in die IT- und Netzsicherheit, um Angriffen und Netzausfällen vorzubeugen. Ein wichtiger Schritt zur weiteren Minimierung des Angriffs- und Sabotagerisikos wäre die konsequente Abkehr von der bisherigen zentralen Speicherung der Telekommunikations-Infrastrukturdaten bei der Bundesnetzagentur. Stattdessen sollten die Daten dezentral bei den Eigentümern der Infrastruktur verbleiben und nur bei Bedarfsnachweis abgerufen werden.

Der BREKO hat Ende Januar 2024 ein Konzept für einen dezentralen Infrastrukturatlas (dISA) veröffentlicht.⁶ Der Vorschlag verfolgt das Ziel, den Datenaustausch nicht nur sicherer, sondern auch effizienter und aktueller zu machen. Bei der vorgeschlagenen dezentralen statt zentralen Datenhaltung verbleibt die Hoheit über konkrete Infrastrukturdaten bei den Infrastrukturiern. So können Risiken für die Sicherheit der Kritischen Infrastruktur minimiert werden. Denn ein Angriff auf die zentrale Schnittstelle des dISA-Portals bei der BNetzA würde nur marginalen Schaden anrichten, da dort keine oder nur wenige relevanten Infrastrukturdaten gespeichert sind. Zudem sieht das Konzept eine durchgängige Nutzung moderner Verschlüsselungstechnologien und Authentifizierungsmechanismen vor. Das Konzept

⁶ BREKO, „Dezentraler Infrastrukturatlas – Ein Strategiepapier zur sicheren und effizienten Verwaltung von Infrastrukturinformationen“
https://www.brekoverband.de/site/assets/files/41731/breko_strategiepapier_disa.pdf.

soll auch die Transparenz über den Datenzugriff und die Datennutzung gegenüber den Dateninhabenden steigern. Da Unternehmen, die ihre Daten dem Infrastrukturatlas der Bundesnetzagentur melden, bisher nicht erfahren, wer wann und wie oft die Einsichtnahme in ihre Daten beantragt, wäre dies ein großer Schritt hin zu mehr Transparenz, die wiederum das Vertrauen aller Beteiligten in den Infrastrukturatlas insgesamt stärkt. Nicht zuletzt würde eine dezentrale Datenhaltung die Aktualität der Daten und die Effizienz des Datenaustauschs für den Glasfaser- und Mobilfunkausbau erhöhen. Denn durch die direkte, automatisierte Abfrage der Informationen bei den Infrastrukturiern kann im Vergleich zur bisherigen zentralen Datenhaltung eine weitaus höhere Aktualität gewährleistet werden.

7. *Sind die Regelungen hinsichtlich der Definition „geringfügiger baulicher Maßnahmen“ ausreichend zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und gibt es darüber hinaus zu den Vorschlägen der Bundesregierung Änderungs- bzw. Optimierungsbedarf hinsichtlich der Planungs- und Genehmigungsverfahren?*

Antwort:

Grundsätzlich begrüßen wir die Regelung zu geringfügigen Baumaßnahmen. Damit diese Regelung in der Praxis eine positive Wirkung entfalten kann, ist parallel zur

Anpassung im TKG eine Änderung von § 45 Abs. 7 StVO in Bezug auf die sogenannten Verkehrsrechtlichen Anordnungen notwendig. Die Vorteile der zustimmungsfreien – Baumaßnahmen kommen dann zum Tragen, wenn für „geringfügige Baumaßnahmen“, die der zuständigen Behörde angezeigt wurden, keine formelle Anordnung der jeweiligen Straßenverkehrsbehörde im Einzelfall erforderlich wäre.

Für ausbauende Unternehmen wäre es ergänzend zur vorgeschlagenen Regelung wichtig, dass Genehmigungen für größere Gebiete – am besten ganze Gemeinden – und nicht mehr kleinteilig wie bisher, teilweise nur für einzelne Straßenzüge erteilt werden. Glasfaserausbau funktioniert als Wanderbaustelle, die idealerweise sukzessive Straße für Straße in einer Kommune erschließt. Wird dieser Prozess durch eine fehlende Genehmigung unterbrochen, verzögert sich der Ausbau.

8. *Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, einen möglichen strategischen Doppelausbau einzugrenzen und welche Änderungen im TKG sind dafür nötig?*

Antwort:

Der strategische Doppelausbau von Glasfasernetzen durch das marktbeherrschende Unternehmen Deutsche Telekom bzw. das mit ihr verbundene Unternehmen Glasfaser Plus ist weiterhin ein zentrales Hemmnis für den möglichst schnellen

flächendeckenden Glasfaserausbau und ein erheblicher Risikofaktor für weitere Investitionen in den Netzausbau. Nach aktuellen Erhebungen im Rahmen der BREKO Marktanalyse sind aktuell mindestens 78 Telekommunikations-Netzbetreiber von einem strategischen Doppelausbau durch Telekom/Glasfaser Plus betroffen.⁷

Um den strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen durch die Deutsche Telekom bzw. Glasfaser Plus, wirksam zu beenden, ist eine gesetzliche Regelung sinnvoll, die marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet, ihre geplanten Glasfaserausbau-Projekte im Voraus in eine nicht-öffentliche Ausbauliste bei der Bundesnetzagentur einzutragen. Die bisherige Untätigkeit der Bundesnetzagentur hat gezeigt, dass die geltenden Vorschriften keine Abhilfe schaffen, wenn sie nicht genutzt werden.

Eine gesetzliche Erweiterung des § 50 TKG ist sachgerecht und verhältnismäßig, da ausweislich des Zwischenberichts der Monitoringstelle vom 11. April 2024 ausschließlich das Vorgehen von Deutsche Telekom und Glasfaser Plus als potenziell missbräuchliches Verhalten einzustufen sei. Auffälligkeiten bei anderen Unternehmen wurden hingegen nicht festgestellt, so dass sich die Frage nach einer symmetrischen Regelung zur Lösung des Problems nicht stellt.

Das bestehende Instrumentarium des § 50 TKG ist zu erweitern, um dieser Form des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung angemessen zu begegnen. Derzeit kann die Bundesnetzagentur immer nur auf jeden Einzelfall reagieren. Die vom BREKO vorgeschlagene Regelung ermöglicht der Bundesnetzagentur eine Missbrauchsprävention, soweit Wiederholungsfälle durch ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht hinreichend wahrscheinlich sind.

Durch die Auferlegung der Verpflichtung zur Eintragung der Glasfaser-Ausbauplanung in einer treuhänderisch geführten nicht öffentlich einsehbaren Ausbauliste mit einem Vorlauf von jeweils neun Monaten würde einem marktbeherrschenden Unternehmen die Möglichkeit genommen, strategisch gezielt auf den Ausbau bzw. die Ausbauankündigungen von Wettbewerbern zu reagieren. Zu diesem Zweck ist die Kommunikation über geplante Ausbaugebiete zeitlich nur begrenzt und nur mit einem Vorlauf von jeweils 9 Monaten möglich, damit Ausbauvorhaben Dritter nicht durch bloße, kurzfristige Ankündigungen des marktbeherrschenden Unternehmens, in demselben Gebiet ebenfalls einen Ausbau vorzunehmen, be- oder verhindert werden können.

Um einen wirksamen Schutz vor Missbrauch sicherzustellen, ist eine Regelung aufzunehmen, die es der Bundesnetzagentur ermöglicht, dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht für den Fall der Nichtbeachtung der Verpflichtung zur

⁷ BREKO Marktanalyse 2024, S. 19.

Eintragung der Ausbauplanung in eine nicht öffentliche Liste, eine konkrete Maßnahme aufzuerlegen. Als konkrete, zielgerichtete und verhältnismäßige Maßnahme kommt insbesondere die Auferlegung einer zeitlich befristete und räumlich begrenzten Ausbausperre in Betracht. Eine Ausbausperre von 24 Monaten erscheint für den Fall der Zuwiderhandlung als angemessen. Diese Maßnahmen kann die Bundesnetzagentur gegenüber dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht anordnen, wenn Vorhaben in die Ausbauliste eingetragen werden und dann innerhalb eines angemessenen Zeitraums keine Umsetzung erfolgt. Eine Umsetzung ist dann nicht mehr angemessen, wenn nach Ablauf der Stillhaltefrist von 9 Monaten bei der Stellung von Genehmigungsanträgen bei den zuständigen Behörden mehr als 3 Monate vergangen sind. Räumlich sollte sich die Ausbausperre auf das Gebiet des ursprünglich angekündigten Vorhabens erstrecken.

9. *Halten Sie die im Kabinettsentwurf vorgesehene Befristung des überragenden öffentlichen Interesses bis zum 31. Dezember 2030 für ausreichend, um nachhaltige Beschleunigungseffekte beim Ausbau der Telekommunikationsnetze zu erzielen?*

Antwort:

Nein, s. bereits Antwort zu Frage 1.

10. *In welchem Ausmaß ist das Ziehen eines unterirdischen Glasfaserkabels überhaupt dazu geeignet, Flora, Fauna und Habitat zu beeinträchtigen? Bitte gehen Sie dabei auch auf die verschiedenen baulichen Verfahren der Kabelverlegung ein.*

Antwort:

Von Glasfaserleitungen gehen nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Technik keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch, Umwelt oder Natur aus. Anders als bei Strom-, Wasser- oder Gasleitungen können auch durch Beschädigungen der Glasfaserleitung selbst in aller Regel keine spürbaren Schäden ausgelöst werden. Es dürfte sich um die ungefährlichsten Leitungen aller Art handeln.

Die Eingriffe werden in der Regel mit modernen, minimalinvasiven Legeverfahren vorgenommen, die die Gefahr für beispielsweise ein Abtrennen von Baumwurzeln auf ein Minimum reduzieren. Lediglich die oberirdischen Verteilerstationen bleiben dauerhaft, sind mittlerweile aber durch stetige Weiterentwicklungen deutlich kleiner als noch vor Jahren.

Die „mindertiefe Verlegung“ ist zwar erprobte Praxis und seit 2023 in der DIN 18220 normiert. Sie ist im Telekommunikationsgesetz jedoch noch immer nicht klar

zugelassen. Das TK-NABEG ändert zwar den einschlägigen Absatz und möchte auf die Einführung der DIN 18220 reagieren. Leider ist die Änderung nicht gelungen und erhöht die Unsicherheit, statt sie zu beseitigen. Die vorgeschlagene Änderung würde die Verlegetiefen nach der DIN 18220 wohl wieder unverbindlich machen. Der nach jahrelanger Prüfung und Diskussion gebildete Konsens unter den beteiligten Branchen und Verwaltungen wäre damit ohne erkennbaren Grund wieder aufgehoben. Außerdem lässt sie unklar, ob und ggf. wieso die Telekommunikationsunternehmen noch Erklärungen über eine verschärfte Haftung abgeben sollen, obwohl die fraglichen Verfahren normiert wurden.

Der Bundesrat hat einen Änderungsvorschlag empfohlen, der diese Probleme behebt und dem sich der BREKO anschließt.

Die Bundesregierung hat den Änderungsvorschlag abgelehnt, weil sie fürchtet, damit ein ihr unbekanntes Bauverfahren zu diskriminieren. Ein derartiges Verfahren gibt es allerdings nicht. Es gibt kein solches Verfahren. Für Sonderregeln besteht daher kein Bedarf mehr – außer für die mindertiefe Verlegung in offener Bauweise, für die der Vorschlag des Bundesrates eine Regelung enthält, bis auch dazu anerkannte Regeln der Technik formuliert werden.

11. Sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen geeignet und ausreichend, um das Gigabit-Ausbau-Ziel der Bundesregierung (flächendeckende Glasfaseranschlüsse bis zum Jahr 2030) zu erreichen oder muss es weitere Maßnahmen der Beschleunigung über den Gesetzentwurf hinausgeben und wenn ja, welcher Maßnahmen bedürfte es, um
- a. den Glasfaserausbau und
 - b. den Mobilfunkausbau entscheidend und schnell voranzubringen?

Antwort:

Nein, S. dazu bereits die Ausführungen unter I. Vorbemerkung.

Die wichtigsten strategischen Themen, die im Rahmen des TK-NABEG gesetzlich geregelt werden sollten, sind neben der unterschiedslosen Festlegung des überragenden öffentlichen Interesses für den Glasfaser- und Mobilfunkausbau, eine gesetzliche Regelung für eine diskriminierungsfreie, wettbewerbskonforme und verbraucherfreundliche Kupfer-Glasfaser-Migration sowie eine gesetzliche Regelung, die den strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen durch die Deutsche Telekom/Glasfaser Plus endlich wirksam unterbindet.

Über das TK-NABEG hinaus, sind aber weitere Maßnahmen notwendig, um die richtigen Rahmenbedingungen für den Glasfaserausbau zu setzen. Damit

Unternehmen auch zukünftig in den Glasfaserausbau investieren, benötigen Sie Rechts- und Planungssicherheit. Dazu gehört in erster Linie eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik mit einer funktionierenden Wettbewerbsaufsicht über das marktbeherrschende Unternehmen Deutsche Telekom, um zu verhindern dass diese ihre marktbeherrschende Stellung ausnutzt. Problematisch ist dies aktuell insbesondere bei den Themen Kupfer-Glasfaser-Migration, strategische Doppelausbau und dem fehlenden Willen zu fairen Open-Access-Kooperationen. Dies ist umso problematischer, da wir bei diesen Themen einen fehlenden Gestaltungswillen bei Bundesnetzagentur und Bundesregierung feststellen.

12. *Sind die vorgeschlagenen Ergänzungen zum Glasfaserbereitstellungsentgelt (§ 72 TKG) geeignet, den Glasfaserausbau in Gebäuden zum Erfolg zu führen? Falls nein, welche gesetzlichen Anpassungen wären notwendig, um den Inhouse-Ausbau (sogenannte Netzebene 4) anzureizen?*

Antwort:

Das Glasfaserbereitstellungsentgelt kann ein wichtiges Instrument sein, um Anreize für einen schnellen Ausbau der Netzebene 4 (Inhouse-Netz in den Gebäuden) mit Glasfaser zu leisten. Entscheidend ist allerdings die konkrete Ausgestaltung.

Die als Ergänzung in Abs. 6 vorgeschlagene Möglichkeit der Erhebung von 60 Euro pro angeschlossenem Endnutzer für die Einrichtung des offenen Netzzugangs ist zwar grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings löst diese „Technikerpauschale“ nicht das Problem, dass die Kosten für die Glasfaserverkabelung von Gebäuden in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind. Auch wenn über das Glasfaserbereitstellungsentgelt keine Vollfinanzierung für den Ausbau von Glasfaser-Gebäudenetzen sichergestellt werden soll, so dürfen die erheblichen Kostensteigerungen für Handwerkerleistungen und Material seit Inkrafttreten der Regelung im Dezember 2021 nicht unberücksichtigt bleiben. Sinnvoll wäre eine moderate Erhöhung des Glasfaserbereitstellungsentgeltes, mindestens aber eine Regelung die klarstellt, dass es sich bei den Beträgen um Netto-Beträge handelt.

13. *Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund, dass für die Errichtung von 5G-Mobilfunkmasten Glasfaser verlegt werden muss, die Differenzierung zwischen Festnetz- und Mobilfunkausbau beim „überragenden öffentlichen Interesse“?*

Antwort:

S. dazu bereits Antwort auf Frage 1.

14. *Wie muss das Gigabit-Grundbuch vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage ausgestaltet werden, sodass das nationale Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik Deutschland hinreichend gewahrt wird?*

Antwort:

s. bereits Antwort auf Frage 6. Eine dezentrale Lösung und die damit verbundene Abkehr von der bestehenden zentralen Speicherung der Infrastrukturdaten bei der Bundesnetzagentur, wäre vor dem Hintergrund der bestehenden Angriffs- und Sabotagegefahr dringend geboten.

15. *Bieten die Verbraucherrechte des Telekommunikationsrechts bei Minderleistungen ein vergleichbares Schutzniveau für alle Anwender:innen unabhängig von*

a. ihrem Standort (Stadt oder Land) und

b. ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Premiumtarife oder Discountangebote) und

c. als Nutzende von Festnetz oder Mobilfunktarifen, oder werden bestimmte Verbraucher:innen innerhalb dieser Rechte unter Berücksichtigung der aktuellen Fassung der dafür vorgesehenen Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur

(Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1) unverhältnismäßig benachteiligt?

Antwort:

Die Fragestellung ist nicht nachvollziehbar. Ein differenzierte Schutzniveau bzw. eine Benachteiligung bestimmter Verbraucher ist nicht ersichtlich.

16. *Kann das im TKG verankerte Verbraucherrecht bei Minderleistung der Telekommunikationsanbieter in Verbindung mit dem Recht auf Mindestinternetversorgung ausreichend gewährleisten, dass alle Verbraucher:innen ausreichend am Leben in einer digitalen Gesellschaft teilhaben können, oder ist durch die Kombination von geringen Bandbreiten mit einer Schlechtleistungstoleranz bis zu 90% (z.B. bei Mobilfunk in ländlichen Regionen) in der Praxis die Einhaltung des Teilhabeminimums nicht sichergestellt und mit welchen Anpassungen im TKG könnte man ggf. das Teilhabeminimum besser absichern?*

Antwort:

Diese beiden Themen sollten nicht vermengt werden. Die Minderung berührt

Störungen bei bestehender Versorgung, das Recht auf angemessene Versorgung mit Telekommunikation (RaVT) die Herstellung einer angemessenen Internet-Grundversorgung. Das RaVT ist eher nicht dazu geeignet und gedacht, Störungen zu beheben, sondern behandelt unterversorgte Gebiete und Grundstücke, wo gar keine Leitung liegt oder eine Leitung, die auch ohne Störung nicht die Anforderungen eine Internet-Grundversorgung erfüllt.

Darüber hinaus ist die bestehende Absicherung ausreichend, da es keinerlei Dienste gibt, die bei 100 % des Teilhabeminimums funktionieren und bei 90 % der Bandbreite nicht mehr bzw. spürbar schlechter funktionieren. Der Fokus sollte auf der Erbringung der Dienste liegen.

17. Die im Gesetzentwurf einleitend referenzierte Gigabitstrategie schränkt das Ziel der flächendeckenden Versorgung bereits auf Gebiete ein, „wo Menschen in Deutschland leben, arbeiten oder unterwegs sind.“ Dies ist z.B. in den Kerngebieten von Nationalparks nicht der Fall. Sehen Sie diese Einschränkung bereits hinreichend im Gesetzentwurf abgebildet, wenn nein, wie könnte dies noch erfolgen?

Antwort:

S. dazu bereits Antwort zu Frage 1.

18. Sehen Sie im § 1 TKG Absatz 1 Satz 3 neu ("Satz 2 findet im Rahmen der naturschutzrechtlichen Prüfung nur Anwendung, wenn die Verlegung oder Änderung zur Versorgung eines Gebietes durch einen Mobilfunknetzbetreiber erfolgt, in dem dieser keinen durchgehenden, unterbrechungsfreien Zugang zu Sprach- und breitbandigen Datendiensten des öffentlichen Mobilfunks ermöglicht.") hinsichtlich der Formulierung ("keinen durchgehenden, unterbrechungsfreien Zugang zu Sprach- und breitbandigen Datendiensten") einen unklaren oder zu großen Auslegungsspielraum und ist daher bei der Auslegung mit häufigen Gerichtsverfahren und entsprechend kontraproduktiven Verzögerungen zu rechnen?

Antwort:

Die gesamte Formulierung ist wortreich und entspricht nicht den hohen Anforderungen an eine klare, stringente Formulierung von Gesetzen.

Die Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen lässt fraglich erscheinen, ob die Regelung zur Steigerung der Rechtssicherheit und Beschleunigung von Verfahren beitragen wird. Im Übrigen s. Antwort auf Frage 1.

Berlin, 13.10.2024