

Stellungnahme des VATM zur Öffentlichen Anhörung des TK- Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes



Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Durchwahl	Datum
Gerrit Wernke	gw@vatm.de	030 / 50 56 15 39	030 / 505 615 38	12.10.2024

Antworten des **Verbands der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdienste (VATM)** auf den Fragenkatalog zum „**TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz**“ für die Öffentliche Anhörung des **Ausschusses für Digitales** des **Deutschen Bundestag** am Mittwoch, 16. Oktober 2024, 14:15 - 16:15 Uhr.

Vorbemerkung

Dem Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdienste (VATM) gehören die größten deutschen Wettbewerbsunternehmen im Telekommunikationsmarkt an, aber auch regional anbietende Netzbetreiber, TK-Diensteanbieter sowie zahlreiche innovative Technologie- und Serviceanbieter. Als führender deutscher Telekommunikationsverband steht er für die mit Abstand meisten Kundenbeziehungen im Markt. Seine Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 89 Mrd. Euro vorgenommen. Sie investieren auch mit großem Abstand am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser.

Vorab möchten wir uns herzlich für die Gelegenheit bedanken, uns im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Digitalausschusses im Bundestag zu äußern. Nachfolgend möchten wir die Überlegungen und Empfehlungen des VATM zum TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz (TK-NABEG) formulieren und dabei auf die spezifischen Fragestellungen im zugeschickten Fragenkatalog eingehen.

Stellungnahme des VATM zur Öffentlichen Anhörung des TK- Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes



- 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:

Gründe für ein überragendes öffentliches Interesse:

Der Ausbau der digitalen Infrastruktur ist Daseinsvorsorge. Das überragende öffentliche Interesse ist ein wesentlicher Eckpfeiler, um den flächendeckenden Ausbau zu beschleunigen. Das überragende öffentliche Interesse ermöglicht es im Rahmen von Planungsverfahren bei oft langwierigen Abwägungsprozessen zwischen Netzausbau und Natur- oder Denkmalschutz, dem Netzausbau den Vorrang zu geben und damit die Planungsprozesse deutlich zu verkürzen. Eine wichtige Rolle spielt diese Definition bei den von der Bundesnetzagentur (BNetzA) angedachten Versorgungsaufgaben im Mobilfunk. Bis 2030 soll danach jeder der drei etablierten Netzbetreiber 99,5 Prozent der gesamten Fläche Deutschlands mit mindestens 50 Mbit/s versorgen. Entlegene und schwer zu erschließende Gebiete wie Wälder, Naturschutzgebiete oder Küstenregionen sowie insgesamt 37,5 Prozent der Fläche Deutschlands, die als Schutzgebiete nach BNatSchG gelten, können dank eines überragenden öffentlichen Interesses deutlich schneller mit Mobilfunk versorgt werden.

Nicht folgerichtig ist es aber, dem Festnetzbereich hier ein überragendes öffentliches Interesse abzusprechen und damit die wichtigen Beschleunigungen beim Glasfaserausbau zur Erreichung der Glasfaserziele 2030 nicht zu priorisieren. Eingriffe im Rahmen des Glasfaserausbaus erfolgen zeitlich und räumlich begrenzt. Dauerhafte Beeinträchtigungen der Natur sind nicht zu befürchten.

Hinzu kommt, dass gerade für die Anbindung von Mobilfunkstandorten in den meisten Fällen Glasfaser verlegt werden muss. Dass der Gesetzesentwurf zwar für den Mobilfunk ein überragendes öffentliches Interesse anerkennt, jedoch nicht für den Festnetzausbau, ist daher weder konsequent noch vollziehbar. Schließlich ist es aus Naturschutzgründen unerheblich, zu welchem Zweck die Glasfaser verlegt wird.

Zahlreiche Beispiele zeigen, dass sowohl beim Mobilfunk- als auch beim Festnetzausbau eine erhebliche Beschleunigung zu erwarten ist, so wie man es bereits im Energiesektor gesehen hat. Aus Sicht des VATM gibt es keine sachlichen Gründe, den Ausbau der digitalen Infrastrukturen nicht gleich zu bewerten und damit einheitlich zu betrachten. Wir sehen die Gefahr, dass der von der Politik immer wieder versprochene beschleunigte Netzausbau gerade für die Bürgerinnen und Bürger in ländlichen Gebieten mit den vorliegenden Regelungen gerade nicht erreicht werden kann.

Stellungnahme des VATM zur Öffentlichen Anhörung des TK- Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes



Zeitliche Befristung:

Die zeitliche Befristung bis 2030 wird aufgrund der kurzen Zeitspanne absehbar keine allzu große Wirkung entfalten können. Der VATM hält die Befristung weder für sinnvoll noch für angemessen, zumal bereits heute klar ist, dass das Gigabitziel, auf das sich berufen wird, unter diesen Rahmenbedingungen äußerst wahrscheinlich nicht erreicht werden kann. Es ist auch deswegen wenig nachvollziehbar, da in anderen Industriezweigen ebenfalls keine Befristungen vorgesehen sind.

- 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:

Rechtliche und tatsächliche Auswirkungen innerorts (Haushalte + Gewerbegebiete):

Erfahrungsgemäß sind innerorts insbesondere die Belange des Denkmalschutzes für eine Verzögerung des Netzausbaus maßgeblich. Eine Beschleunigung der Ausbaumaßnahmen ist daher zu erwarten, wenn diese während der Genehmigungsverfahren als im überragenden öffentlichen Interesse liegend gewichtet werden. Insbesondere würde eine entsprechende Definition die wichtige Nachverdichtung im Glasfaserausbau erheblich beschleunigen.

Rechtliche und tatsächliche Auswirkungen außerorts:

Außerorts sind die Abwägung von Netzausbau und Naturschutzrecht von größter Bedeutung (siehe Antwort Frage 1).

Auswirkungen eines „nur“ öffentlichen Interesses:

Würde der TK-Netzausbau lediglich als von „öffentlichem Interesse“ definiert, würde der entscheidende Beschleunigungsfaktor für die Infrastrukturausbau de facto ausbleiben. Der Netzausbau würde sich lediglich in eine lange Liste öffentlicher Interessen einreihen. Eine Änderung des augenblicklichen Status quo wird nicht erreicht. Zwar haben die besonderen Vorschriften des TKG-Wegerechts (§§125 ff.) dem Netzausbau einen hohen Stellenwert eingeräumt, zusätzliche Beschleunigungseffekte, wie sie durch ein „überragendes“ öffentliches Interesse erreicht würden, konnten diese Vorschriften allerdings nicht auslösen. Die rechtliche Definition des „überragenden“ öffentlichen Interesses beim Netzausbau macht

eine sachorientierte Abwägung mit naturschutz- und denkmalschutzrechtlichen Interessen erst möglich. Eine Änderung wäre ein wirklicher Fortschritt.

- 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:

Wir halten die neue Regelung zur pauschalen Minderung für grundsätzlich falsch! Die in § 57 Absatz 4 TKGneu eingeführten Änderungen werden dem Verbraucher nicht helfen und die Umsetzung der Minderungsrechte nicht vereinfachen. Die damit einhergehenden zusätzliche Berechnungen machen sowohl die weitere Bearbeitung wie auch das Ergebnis – nicht nur für das Unternehmen, sondern auch für den Endkunden – teurer. Der Verbraucherschutz wird nicht verbessert, sondern lediglich verteuert. Die hier in das TK-NABEG eingebrachten Änderungen zum Minderungsrecht tragen vor allem in keinster Weise zu einer Beschleunigung des Netzausbaus bei und gehören daher rein fachlich nicht in dieses Gesetzesvorhaben.

Der Verbraucherschutz ist für den VATM und seine Mitglieder ein hohes Gut. Wir beobachten daher die Rückmeldungen von Verbraucher äußerst sorgfältig. Dabei zeigt sich, dass sich Verbraucher kaum zur Umsetzung der Minderung aus der TKG-Novelle 2021 beschweren. Weiterhin liegen keine Studien oder Evaluierungen vor, die ein Scheitern der aktuellen Regelung nahelegen würden. Die Erforderlichkeit für eine neue gesetzliche Verschärfung ist daher nicht nachvollziehbar, entbehrt jeder sachlichen Grundlage und würde die bisherige Gesetzessystematik brechen. Die Pauschalierung der Minderung widerspricht weiterhin dem Grundgedanken der Harmonisierung im EU-Binnenmarkt und dem Grundsatz der Angemessenheit. Diese ist im European Electronic Communications Code (EECC) nicht vorgesehen und widerspricht auch klar der Regelung in Art. 101 Abs. 1 HS. 2 EECC. Dabei ist in diesem Zusammenhang auch sehr wichtig, dass der neue § 208a als sog. "Naming & Shaming"-Paragraph eindeutig gegen EU-Recht in Art. 101 EECC verstößt und daher absolut inakzeptabel ist.

Novellierungen des Telekommunikationsgesetzes dürfen nicht dazu führen, immer noch strengere Regelungen einzuführen. Deutschland hat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern bereits die strengsten Vorgaben. Wir erachten es als äußerst problematisch, Verschärfungen von Rahmenbedingungen und gesetzlichen Regelungen ohne Anlass und ohne einen vorherigen Austausch mit der Branche während eines Gesetzesvorhabens durchzudrücken, die zudem mit dem eigentlichen Anliegen des Gesetzentwurfes nichts zu tun haben.

- 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:

Bestehende Durchsetzungsschwierigkeiten oder rechtliche Unklarheiten?

Für den Netzausbau sind Probleme im Eigentümer-Mieter-Verhältnis ein wiederkehrendes Thema. Häufig legen sich Eigentümer quer, wenn ein Mieter einen Glasfaser-Anschluss haben möchte. Dass eine Duldungspflicht besteht, ist den meisten nicht bewusst. Hier könnte der Gesetzgeber mehr Klarheit schaffen und die gesetzlichen Pflichten des Vermieters eindeutiger definieren.

Hilfreich wäre es zudem, die Vielzahl von Unterlagen (VZF, PIB, Auftragsbestätigung) zu begrenzen, die die Verbraucher häufig überfordern. Eine Straffung würde hier allen nutzen.

Gezielte und effektive Stärkung der Verbraucherrechte und der Nachhaltigkeit?

Grundsätzlich gilt: Gezielt gestärkt werden können diese Bereiche nur, wenn sie auch mit der Branche transparent diskutiert werden. Wir würden daher einen regelmäßigen Austausch mit Verbraucherschützern, wie wir ihn aus der Vergangenheit kennen, sehr begrüßen.

Für den Bereich Nachhaltigkeit gilt dasselbe: Der Code of Conduct und die EU-Taxonomie auf EU-Ebene sind zwei umfangreiche und wichtige Vorhaben, die wir eng begleiten. Es liegt im Interesse unserer Mitgliedsunternehmen, diesen Bereich umfangreich mitzugestalten und bestmöglich umzusetzen. Nicht zuletzt sind der neue Mobilfunkstandard und der flächendeckende Glasfaserausbau, den die VATM-Unternehmen vorantreiben, ein wesentlicher Baustein für mehr Nachhaltigkeit in der TK-Branche und der gesamten deutschen Wirtschaft. Umso wichtiger ist es jetzt, mehr Anreize für einen Anschluss an diese nachhaltigen Netze für die Verbraucher zu schaffen. Nur so kann die Kupfer-Infrastruktur, die den Nachhaltigkeits- und Klimazielen nicht mehr entsprechen, zügig abgeschaltet werden.

Deutschland darf dabei keine Sonderwege einschlagen – vor allem nicht im Sinne einer möglichst umfangreichen und effizienten EU-Rechtsharmonisierung.

- 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 Bundesregierung hat das Ziel treffend formuliert: "der Übergang von Kupfer- auf Glasfasernetze muss zügig, wettbewerbskonform, verbraucherfreundlich und ökologisch nachhaltig gestalten werden."

Dieses Ziel muss vom Digitalministerium (BMDV), der Bundesnetzagentur (BNetzA) und allen politisch Verantwortlichen stringent verfolgt und die bestmöglichen, wettbewerbskonformen Migrationsbedingungen in Deutschland geschaffen werden. Es darf der Telekom nicht gelingen, ihre in Deutschland immer noch marktbeherrschend Stellung zu nutzen, um diese beim Umbau der alten Kupfer-Infrastruktur auf die neue, moderne Glasfaserwelt zu verfestigen und gar auszuweiten.

Wichtig sind vor allem die folgenden Ziele:

- 1. Zur Herstellung größtmöglicher Planungssicherheit für alle Beteiligten bedarf es maximaler Transparenz bei den Planungen der Telekom zur Kupfernetz-Abschaltung.*
- 2. Erhebliche qualitative Vorteile für die Privat- und Geschäftskunden und einen reibungslosen Übergang bei der Abschaltung der Kupfernetze.*
- 3. Faire, diskriminierungsfreie Bedingungen für Vorleistungsnachfrager, mit denen alle für Privat- wie Geschäftskunden relevanten Dienstleistungen auf höchstem Qualitätsniveau möglich und wirtschaftlich nachbildbar sind.*
- 4. Eine diskriminierungsfreie Kupfernetzabschaltung muss auch bei erfolgtem Ausbau alternativer Glasfaser-Netze gegeben sein.*

Trotz fehlender gesetzlicher Vorgabe ist die BNetzA bereits auf Basis des heutigen TKG verpflichtet und in der Lage, die Abschaltung des Kupfernetzes diskriminierungsfrei auch für Glasfasernetze Dritter zu regeln (s. §34 TKG). Dies gilt es, konsequent umzusetzen. Ein klarer und deutlicher Auftrag seitens der Politik und des Ministeriums wäre hier sehr hilfreich. Der Bundesrat hat sich hierzu bereits begrüßenswert geäußert.

- 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:

Gründe für eine Rechtsgrundlage:

Der VATM begrüßt seit langem die Einführung eines Gigabit-Grundbuchs. Positiv ist aus unserer Sicht, dass Projektträger in Zukunft Daten zum geförderten Ausbau an die zentrale Informationsstelle melden können. Unseres Erachtens wäre es zur Entlastung der Kommunen und Unternehmen und zur Vermeidung von Doppelaufwand und ggf. widersprüchlichen Daten jedoch sinnvoll, die Verpflichtung im Förderkontext auf die Projektträger zu beschränken. Dies sollte ausdrücklich im Gesetzestext verankert werden, nicht nur in der Begründung.

Die Regeln sind nicht immer ganz konsistent ausgestaltet und verlieren sich in einer Vielzahl von gesetzlichen, fakultativen und unklaren Pflichten. Insbesondere halten wir den eingeschlagenen Weg einer unbeschränkten Datensammlung ohne konkreten Anlass für grundlegend falsch.

Grundsätzlich muss gelten, dass das technische Sicherheitskonzept für das Gigabit-Grundbuch im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt werden muss. Mit dem Umfang der Sensibilität der abrufbaren Informationen muss auch der Kreis derer, die die Daten abrufen möchten, stärker kontrolliert werden.

Verbesserungen in der Markttransparenz:

Prinzipiell können Verbesserungen in der Markttransparenz und ein effizienterer Ausbau realisiert werden. Wichtig bleibt jedoch, dass die Regelungen konsistenter werden und es nicht zu unnötiger Bürokratie kommt. Weiterhin muss der Zugriff auf das notwendige Maß reduziert werden.

Neben einer besseren Transparenz über die tatsächliche Verfügbarkeit von Infrastrukturen gehören dazu insbesondere – gegenüber dem bisherigen Einzelvorhabenbezug – verbesserte Zugriffsmöglichkeiten für die Telekommunikationsunternehmen. Nur so lassen sich die über den Infrastrukturatlas bereitgestellten Informationen effektiv im Rahmen von Planungsprozessen für den Netzausbau nutzen.

Die Liegenschaftsdatenbank sollte ergänzt werden um eine Denkmalliste mit konstitutiver Denkmaleintragung: Das Anbringen von Mobilfunkantennen / von Mobilfunkstandorten auf Denkmälern ist i. d. R. genehmigungspflichtig, soweit sie eine Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes des Objektes zur Folge hat. Für ausbauende Unternehmen ist es jedoch nicht immer nachvollziehbar, ob es sich um ein Denkmal handelt. Das schafft Rechtsunsicherheit und hindert Investitionen. Dabei spielt es auch eine Rolle, dass es für

Stellungnahme des VATM zur Öffentlichen Anhörung des TK- Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes



ausbauende Unternehmen, sowohl beim Glasfaser- als auch für den Mobilfunkausbau, keinen einheitlichen Zugang zu den Grundbuch- oder Katasterdaten gibt. Das Bundesland Niedersachsen ist hier mit gutem Beispiel vorangegangen und hat für mehr Transparenz gesorgt.

Darüber hinaus erleben Unternehmen, dass bei Gerichtsprozessen der Wortlaut des TKG von Richtern sehr verkürzt gelesen wird und damit nicht nachvollziehbare und vom Gesetzgeber nicht intendierte Urteile folgen. So hatte eine Entscheidung der BNetzA-Beschlusskammer 11 (BK 11-23-009) vor dem VG Köln keinen Bestand, weil nach Ansicht des Gerichts in § 155 Abs. 1 TKG nur ein Mitnutzungsanspruch enthalten sei, nicht aber ein Informationsanspruch.

Für die Branche ist eine solche Lesart praxisfern und läuft dem Sinn und Zweck der Vorschrift zuwider. Einem Unternehmen ist die Mitnutzung nur möglich, wenn es zuvor die erforderlichen Informationen erhalten hat. Wir würden es begrüßen, wenn hierzu eine Klarstellung im TKG aufgenommen wird.

- 7) Sind die Regelungen hinsichtlich der Definition „geringfügiger baulichen 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:

Aktuell nein. Die Telekommunikationswirtschaft hatte gehofft, dass die geringfügigen Baumaßnahmen deutlich umfangreicher erleichtert werden. In der Summe fällt das Ergebnis jedoch nicht wie gewünscht aus und bleibt – trotz durchaus vieler positiver Änderungen – hinter den Erwartungen zurück.

Es wiegt weiterhin schwer, dass erst nach vier Wochen die Genehmigungsfiktion greift. In diesem Zusammenhang bleibt es unklar, ob es dadurch wirklich zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren kommt. Dies gilt für die Antragstellung selbst wie auch den Sachstand einer Unvollständigkeit der Anträge. Beides sollte massiv gekürzt werden.

Die Ausnahmeregelungen fallen deutlich zu umfangreich aus, was die wichtige Frage offenlässt, ob das Instrument stärker ist als zuvor. Insgesamt gibt es noch zu viele Unklarheiten.

Bzgl. der geringfügige bauliche Maßnahmen § 127 TKGneu Absatz 4 gilt es weiterhin anzumerken:

- Positiv ist, dass geringfügige bauliche Maßnahmen nun keine Verwaltungsvorschrift des Wegebausträgers voraussetzen. Verwaltungsvorschriften können nun den Kreis geringfügiger baulicher Maßnahmen erweitern.*

- *Mit der aktuellen Formulierung wird in der Praxis jedoch nicht die damit intendierte Erleichterung und Beschleunigung des Ausbaus erreicht. Es stellt sich vielmehr die Frage, wann eine Anzeige vollständig ist bzw. welche Angaben eine vollständige Anzeige enthalten muss.*
- *Der Nachsatz, der das Vorliegen geringfügiger baulicher Maßnahmen wiederum ausschließt, ist weit gefasst. Zu Straßenausstattungen gehören Verkehrszeichen, Lichtzeichenanlagen, Wegweisungen, Straßenbeleuchtung und auch Fahrbahnmarkierungen. Es bleibt offen, was als „ähnliche Objekte“ definiert ist.*
- *Durch diesen Nachsatz könnte sich der neue § 127 Absatz 4 als zahnloser Tiger erweisen. Eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung wäre hier sehr sinnvoll, genauso wie eine Harmonisierung mit der StVO (§ 45 Absatz 7).*
- *Baumaßnahmen für die Errichtung des Hausanschlusses sollten als geringfügige bauliche Maßnahmen eingestuft werden, sofern diese nicht über 100 m lang sind.*

Viele weitere Vorschläge im § 127 TKGneu wurden weiterhin in den Absätzen 3, 7, und 8 eingebracht, inklusive eines potentiellen neuen Absatzes 9. Hier gibt es also noch sehr viel Potential.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Trotz im Ansatz guter Überlegungen, erhöht sich in der Summe die Komplexität. Die wichtige Stellschraube „Standardisierung“ (One Stop Shop) sollte viel häufiger genutzt werden. Der Geschwindigkeitseffekt bleibt hier fraglich, da es sehr kleinteilig ist. Vereinfachungen an vielen Stellen bringen mehr Beschleunigung und Effizienz als Sonderlösungen. Ein gutes Beispiel wäre hier die Online-Beantragung bei ausschließlich einer Behörde bis 2030.

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

Antwort:

Zu Beginn eine wichtige begriffliche Klarstellung: Auch wenn sich der Begriff des „Doppelausbaus“ in gewisser Form verfestigt hat, sollte allein aus technischer Sicht der Begriff des strategischen Überbaus verwendet werden. Der Begriff Doppelausbau suggeriert eine Gleichstellung zwischen dem marktmächtigen Unternehmen und den Wettbewerbern und verharmlost die massive Gefahr für den Wettbewerb und den weiteren Ausbau.

Im Laufe der letzten zwei Jahre wurde sich in der Diskussion rund um das marktschädigende strategische Überbauverhalten der Deutschen Telekom vielfach ausgetauscht. Dabei zeigte

Stellungnahme des VATM zur Öffentlichen Anhörung des TK- Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes



sich, und das haben diverse Gutachten unter anderem von Prof. Holznagel¹, Dr. Neumann² und CMS³ unterstrichen, dass es zielgerichtete und wirksame Maßnahmen gegen den strategischen Überbau gibt.

Strategischer Überbau durch das marktbeherrschende Unternehmen in Gebieten, in denen nur ein Netz wirtschaftlich ist, stellt einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung dar und verstößt damit auch gegen europäisches und deutsches Kartellrecht gemäß § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV (CMS Hasche Sigle, S. 37f.). Die Rechtsfolgen können Auflagen oder auch Sanktionen sein.

Zudem enthält das Telekommunikationsrecht bereits Instrumente und lässt neue Maßnahmen zu, um gegen strategische Überbauaktivitäten eines marktmächtigen Unternehmens vorzugehen.

- Die Auferlegung einer Pflicht zur Eintragung der Glasfaser-Ausbauplanung des marktbeherrschenden Unternehmens in eine nicht öffentliche „Ausbauliste“ würde strategische Ausbauankündigungen in gezielter Reaktion auf Ausbauplanungen Dritter zukünftig verhindern (Prof. B. Holznagel, S. 22).
- Ein Glasfaserausbau oder dessen Ankündigung bzw. Vermarktung wäre dem marktbeherrschenden Unternehmen dann nur erlaubt, wenn der betreffende Ort mindestens neun Monate vorher in diese Liste eingetragen wurde.
- Das Führen einer solchen Ausbauliste wäre zugleich ein Schutz demokratisch legitimierter kommunaler Kooperationsvereinbarungen, um den flächendeckenden Glasfaserausbau vor Ort zu abzusichern. Eine Transparenz schaffende Ausbauliste und etwaige Sanktionen könnten mit Hilfe einer Gesetzesänderung untermauert werden.
- Derartige Regelungen existieren schon heute im Rahmen kartellrechtlicher Verpflichtungen gegenüber einem Gemeinschaftsunternehmen der Deutschen Telekom, der Glasfaser Nordwest.

Zu unterstreichen ist, dass es sich definitiv um eine asymmetrische Ausbauliste handeln muss, da ein marktmissbräuchliches Verhalten seitens des marktmächtigen Unternehmens besteht. Die Deutsche Telekom nutzt ihre Marktmacht aus, um den Wettbewerb zu verdrängen. Eine symmetrische Liste auf der anderen Seite würde alle ausbauenden Unternehmen als potentiell „marktmissbräuchlich“ deklarieren. Sie würde der Essenz des TKG widersprechen, suggerieren, dass „alle“ überbauen“ und schlussendlich den seit 25 Jahren bestehenden Wettbewerb, der erst durch eine asymmetrische Regulierung stattfinden kann, vollends torpedieren. Ein Ziel, dass die Deutsche Telekom verfolgt.

¹ Telekommunikationsrechtliche Möglichkeiten für eine Begrenzung strategischer Überbauaktivitäten, Professor Bernd Holznagel. URL: <https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/Holznagel.pdf>

² Der Überbau als Problem der Glasfaserentwicklung in Deutschland, Dr. Karl-Heinz Neumann. URL: <https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/Neumann.pdf>

³ Kartellrechtliche Missbräuchlichkeit des strategischen Überbaus, CMS Hasche Sigle. URL: <https://proglasfaser.de/wp-content/uploads/2023/10/CMS-Hasche-Sigle.pdf>

Aktuell sind die Hürden zur Aktivierung des § 50 sehr hoch. Ob dies im Sinne des Erhalts des Wettbewerbs ist, sollte sicherlich hinterfragt werden. Das große Problem besteht auch darin, dass die BNetzA auf Einzelfälle reagieren kann, jedoch keine Missbrauchsprävention durch Wiederholungsfälle möglich ist.

Die Konsequenzen bleiben eklatant: Die Telekom will Marktdominanz weiter verfestigen und baut in der Fläche de facto nicht aus. Durch "Handtuchwerfen", oder Ausbauankündigungen verdrängt sie den Wettbewerber und verzögert den Ausbau gerade im ländlichen Bereich massiv. Denn letztlich baut der Konzern die Gebiete nicht aus, Ortsteile oder ganze Orte bleiben unversorgt. Ein späterer Ausbau erfolgt häufig nur mit überbeuerten Fördergeldern.

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

Antwort:

s. hierzu Antwort auf 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:

Die notwendigen Eingriffe in Flora, Fauna und Habitat im Rahmen des TK-Netzausbaus sind im Vergleich zum Energiesektor bzw. Verkehrssektor minimal. Der Netzausbau geht nicht einher mit großen Schneisen in einem Naturschutzgebiet. Moderne Verlegemethode wirken sich nur unerheblich und auch nur in einem sehr kurzen Zeitraum auf die Natur aus. Die neue digitale Infrastruktur entsteht vor allem dort, wo Menschen leben, arbeiten und unterwegs sind und entsprechende Eingriffe in die Natur also bereits vielfach bestehen. Leitungen werden daher meist entlang von Straßen, Bahnstrecken oder vorhandenen Wegen gezogen.

Der Vorwurf, dass der Netzausbau zu sehr in Flora, Fauna und Habitat eingreife, verwundert sehr, gerade weil die Baumaßnahmen äußerst temporär und minimalinvasiv sind – auch dank modernster und schonender Ausbaufahrer, die die Branche entwickelt hat.

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, welche Maßnahmen bedürfte es, um

a) den Glasfaserausbau und

Antwort:

Der Gesetzesentwurf stellt nur einen Baustein von vielen dar, um dem Glasfaserziel 2030 näherzurücken. In seiner jetzigen Ausgestaltung reichen die gesetzgeberischen Maßnahmen des TKGneu aber nicht aus, um es zu erreichen. Viele Punkte wurden oben bereits angesprochen. Vor allem sind es die Anwendung eines überragenden öffentlichen Interesses in der jetzigen Form, die unzureichenden Änderungen im TKG § 127 und auch die Minderungsthematik, die für eine Verlangsamung des Ausbaus sorgen.

Hinzu kommen die die marktmissbräuchliche Überbaustrategie der Telekom und das Nicht-Handeln der Regulierungsbehörde und des Ministeriums, die in der Summe die Rahmenbedingungen für einen schnellen und flächendeckenden Ausbau massiv erschweren.

Auch die zusätzlich und ohne Not in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Verbraucherschutzthemen bremsen den wirtschaftlich nachhaltigen Ausbau erheblich.

b) den Mobilfunkausbau entscheidend und schnell voranzubringen?

Antwort:

Der Mobilfunkausbau hat insbesondere durch die umfangreichen Bemühungen der ausbauenden Netzbetreiber wie auch durch Kooperationsvereinbarungen mit diversen Bundesländern an Fahrt aufgenommen. Viele baurechtliche Schritte, die bspw. beim Bau von Mobilfunkmasten über die jeweiligen Landesbauordnungen geregelt sind, wurden in den letzten ein bis zwei Jahren von vielen Bundesländern überarbeitet, teils jedoch noch nicht zufriedenstellend. Wichtig für den Mobilfunkausbau bleibt eine bestehende Genehmigungsfiktion in Zusammenhang einer Vollständigkeitsfiktion, eine umfassende Digitalisierung der Genehmigungsprozesse wie auch die Erweiterung der Abstandsregeln. Nur so können Spielräume genutzt und der Ausbau weiter vorangetrieben werden.

Die im TK-NaBeG enthaltenen Regelungen zum überragenden öffentlichen Interesse für den Mobilfunkausbau begrüßen wir. Unabhängig davon muss der Ausbau der Infrastrukturen aber ganzheitlich betrachtet werden. Dies beinhaltet eine notwendige Änderung im Gesetzesentwurf, aber auch die konsequente Umsetzung des Bund-Länder-Beschleunigungspaktes vom November 2023.

Eine weitere Maßnahme zur Beschleunigung, die über den Gesetzentwurf hinaus geht, betrifft die Stromanbindung für Masten im Außenbereich. Oftmals unterbreitet der zuständige Energieversorger nicht zügig ein Erschließungsangebot, zu erschwinglichen Konditionen. Hierzu bedarf es einer Frist zur Angebotserstellung und Realisierung, sowie der Klarstellung des Erschwinglichkeitsgebots. Hilfreich könnte auch die Möglichkeit sein, andere Energieversorger zur Angebotserstellung zu verpflichten, soweit diese über einen wirtschaftlich günstigeren Verknüpfungspunkt in der Nähe eines Standortes verfügen.

Stromanschlüsse für Mobilfunkmasten sollten von den Stromversorgern zudem priorisiert realisiert werden, da die flächendeckende Mobilfunkversorgung von überragendem öffentlichem Interesse ist – ebenso, wie dies für Erneuerbare-Energie-Anlagen bereits in § 8 EEG geregelt ist. Es sollte daher eine zu § 8 EEG analoge Regelung für den Mobilfunk in das TKG aufgenommen werden.

Eine weiterer Beschleunigungshebel ist darüber hinaus die effiziente Kollokation im Mobilfunk. Diese setzt voraus, dass der Standortbetreiber (TowerCo) sowie die Nutzer (Bestands- und neu hinzukommende MNOs) frühestmöglich Kenntnis über die von der BNetzA verwalteten EMF-Daten haben. Diese Transparenz kann durch die Einführung einer Schnittstelle zur Datenbank geschaffen werden. Die beteiligten Unternehmen könnten so bei der Mitnutzung von Mobilfunkstandorten schnell und akkurat einschätzen, ob ein Standort für weitere Funkanlagen geeignet ist oder entsprechend ertüchtigt werden kann.

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:

Aktuell sind die vorgeschlagenen Ergänzungen im Glasfaserbereitstellungsentgelt im § 72 TKG nicht geeignet. Der VATM begrüßt zwar die vorliegende Ergänzung in Absatz 6 der Erhebung von 60 Euro pro angeschlossenen Endnutzer für die Einrichtung des offenen Netzzugangs. Mit Verweis auf die jedoch in den letzten Jahren deutlich angestiegenen Kosten für die Glasfaserverkabelung von Gebäuden ist dieser Passus jedoch nicht die Lösung des Problems. Die erheblichen Kostensteigerungen für Handwerkerleistungen und Material dürfen seit Inkrafttreten der Regelung im Dezember 2021 nicht unberücksichtigt bleiben, auch wenn über das Glasfaserbereitstellungsentgelt keine Vollfinanzierung für den Ausbau von Glasfaser-Gebäudenetzen vorliegt.

Eine moderate Erhöhung der Glasfaserbereitstellungsentgelte wäre hier ein sehr sinnvoller erster Schritt (von 60 auf 75 / 540 auf 675 sowie 300 auf 400 Euro).

Bei der Gesamtbetrachtung muss jedoch festgehalten werden, dass diese Punkte alleine nicht zum Erfolg führen werden. Beim Ausbau der sogenannten Netzebene 4 muss überlegt werden, ob das Duldungsrecht angepasst werden muss, damit ein Recht besteht, das Netz konsequent "Inhouse" auszubauen. Für eine effiziente Nachverdichtung bedarf es daher auch eines Umdenkens der Wohnungswirtschaft.

Das Glasfaserbereitstellungsentgelt wird aktuell nicht genutzt. Wir müssen uns damit beschäftigen, wie bspw. mit Vouchern die Inhouse-Verkabelung und vor allem die Erhöhung der Take-Up-Rate ermöglicht werden kann. Wir begrüßen, dass das BMDV bereits im fachlichen Austausch ist und das WIK mit einer Expertise beauftragt hat.

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. Antwort Frage 1).

Mit Blick auf die notwendigen baulichen Maßnahmen gibt es keine Notwendigkeit, zwischen Festnetz- und Mobilfunk zu differenzieren. Aus dem Grund sprechen wir uns für eine gleiche Einordnung im Sinne des überragenden öffentlichen Interesses aus.

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. hierzu Antwort Frage 6)

Ergänzend:

Vor dem Hintergrund der geopolitischen Lage gilt insbesondere in Anbetracht der sich steigenden Anzahl von Angriffen im Bereich der Cybersicherheit auch für das Gigabit-Grundbuch, dass die bestmögliche Sicherheit geboten sein muss.

In Ergänzung zur Antwort der Frage 6 sollten die Vorschriften zum Gigabit-Grundbuch insgesamt deutlich gestrafft und mit dem Gigabit Infrastructure Act der EU (GIA) synchronisiert werden. Weiterhin ist es unabdingbar, dass an dieser Stelle die Grundsätze der Datensparsamkeit und Datenvermeidung verankert werden, sodass bereits die Erhebung und Bereitstellung von Informationen hinsichtlich des Umfangs und Formats sowie Verwendungszweckbezogen auf ein notwendiges Minimum beschränkt wird.

Weiterhin sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass das Gigabit-Grundbuch auch dauerhaft bei der BNetzA geführt wird und diese die "Zentrale Informationsstelle" ist (§ 72 TKGneu). Die Option, dass das BMDV die "Zentrale Informationsstelle" ist und diese Aufgabe delegieren kann, ist weder sinnvoll noch erforderlich. Die BNetzA erhebt schon heute zahlreiche Daten (z. B. Mobilfunkmonitoring und Monitoring der Erfüllung von Versorgungsaufgaben als Aufgabe aus der Frequenzregulierung). Weiterhin wäre es, um das Ziel einer echten Datendrehscheibe zu erreichen, unseres Erachtens unabdingbar, eine konkrete zentrale Informationsstelle zu benennen. Der EECC sieht vor, dass dies in der Regel die nationale Regulierungsbehörde ist (vgl. Art. 22 EU 2018/1972). Eine genauere Formulierung mit einer klareren Darstellung wäre hier in § 78 TKG sehr sinnvoll.

Grundsätzlich muss für die bestmögliche Sicherheit gelten, dass das technische Sicherheitskonzept für das Gigabit-Grundbuch im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt werden muss. Mit dem Umfang der Sensibilität der abrufbaren Informationen muss auch der Kreis derer, die die Daten abrufen möchten, stärker kontrolliert werden. Das ist in Zeiten erhöhter Cyberangriffe besonders notwendig. Die zuletzt eingebrachten Änderungen (Löschung der BNetzA-Daten) entsprechen weiterhin einem erhöhten Sicherheitsanspruch. Am Grundsatz des Gigabit-Grundbuchs gibt es aus unserer Sicht keinen Änderungsbedarf.

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:

Es erschließt sich nicht die Sinnhaftigkeit dieser Fragestellung. Die Minderung erfolgt grundsätzlich unabhängig vom Standort und der Zahlungskraft des Verbrauchers. Aus diesem Grund sind alle drei Fragen mit "ja" zu beantworten.

- 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:

Die Frage selbst entbehrt einer sachlichen Grundlage. Insbesondere die Kombination der Regelungen zur Minderung und zum TKMV suggeriert, dass in der Praxis bei diesen Regelungen eklatante Missstände vorherrschen. Dies ist mitnichten der Fall. Beide Regelungen sind getrennt voneinander zu behandeln. Das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten ist aus guten Gründen auch als Mindestversorgung zu verstehen. Die Minderungsregelung hat sich, wie oben bereits erläutert, bewährt.

- 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:

Als Branchenverband unterstützen wir die in der Gigabitstrategie formulierte Zielsetzung überall dort gigabitfähige Dienste anzubieten, „wo Menschen in Deutschland leben, arbeiten oder unterwegs sind.“

Als Wirtschaftsakteur gilt ohnehin, dass auch eine Nachfrage vorliegen muss, wo es einen Zugang gibt. In Anbetracht dessen ist aus unserer Sicht die Einschränkung hinreichend abgebildet, wohlwissend, dass der Bundesrat mit einem abgestimmten Änderungsvorschlag für den § 1 TKGneu eine Ausnahme für Nationalparks eingebracht hat. Wir unterstützen, dass sich die Bundesländer auch für ein überragendes öffentliches Interesse im Festnetzbereich aussprechen, würden die zusätzliche Ausnahmeregelung bzgl. der Nationalparks aber nicht mitgehen. Denn auch dort arbeiten Menschen und sind unterwegs. Weiterhin müssen die bestehenden und auch kommenden Frequenzauflagen in diesem Kontext mitbenannt werden, die 99,5% der Fläche umfassen. Liegt eine solche zusätzliche Ausnahme für Nationalparks vor, was 0,6% der Fläche betreffen würde, wäre die Erfüllung der Auflagen maßgeblich erschwert. Die Ziele wären nicht zu erreichen.

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:

Hier gibt es nach wie vor Unklarheiten: Unklar bleibt, wie sich ein unversorgtes Gebiet definiert und von versorgten Gebieten abgrenzt. Ein Graubereich in dieser Definitionsfrage sollte vermieden werden. Darüber hinaus besteht eine Diskrepanz zwischen rein unversorgten Gebieten und den Qualitätsanforderungen der BNetzA-Versorgungsaufgaben für Mobilfunk. Die BNetzA hat zuletzt eine Auflage vorgeschlagen, die eine Versorgung der Fläche mit mindestens 50 MBit/s vorsieht. Selbst wenn ein Gebiet bereits versorgt ist, heißt das nicht, dass die Anforderungen der Versorgungsaufgabe damit bereits erfüllt sind. Das überragende öffentliche Interesse sollte jedenfalls nicht so eingeschränkt werden, dass diese Einschränkung der Erfüllung von Versorgungsaufgaben entgegensteht.

Vor diesem Hintergrund halten wir es auch für nicht sinnvoll, auf das Gigabit-Grundbuch abzustellen. Trotz ausdrücklicher Unterstützung eines solchen Grundbuchs sind die Qualität und Aktualität der Daten bislang nicht hinreichend verlässlich. Da die Informationen über eine vorhandene Versorgung in den Kommunen vorliegen dürften, bedarf es auch keiner weiteren, den Entscheidungsprozess verkomplizierenden Prüfschritte. Damit wäre auch der Leitfaden als weiterer Beitrag zu mehr Bürokratie entbehrlich. Die Regelung lädt weiterhin dazu ein, den Ausbau mit Hilfe des Naturschutzrechts auszubremsen. Die Folge wären kontraproduktive Verzögerungen.