

## **BREKO Positionspapier: Gigabit-Infrastrukturverordnung**

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem kürzlich veröffentlichten Vorschlag für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Gigabit-Netzen für die elektronische Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/61/EU (Gigabit-Infrastrukturverordnung)*. Wir begrüßen die Ambition der Europäischen Kommission, den Glasfaserausbau zu beschleunigen und damit einen Beitrag zur Erreichung des EU-Ziels einer flächendeckenden Gigabit-Konnektivität bis 2030 zu leisten. Die Gigabit-Infrastrukturverordnung (Gigabit Infrastructure Act, GIA) befasst sich mit einer Reihe wichtiger Fragen – vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, dass regulatorische Eingriffe den effizienten Ausbau von Glasfaserinfrastrukturen nicht behindern oder neue Investitionshindernisse schaffen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Erwartungen der Kommission, den Glasfaserausbau zu beschleunigen, nicht erfüllen, sondern zu einer Verlangsamung des Ausbaus, zum verstärkten strategischen Doppelausbau von Netzen und zur Stärkung der marktmächtigen Unternehmen, insbesondere auf dem deutschen Markt, führen.

Vor diesem Hintergrund möchten wir unsere Beiträge zu dem Vorschlag mit besonderem Fokus auf den Zugang zu bestehenden physischen Infrastrukturen, die Vermeidung strategischen Doppelausbaus, die Transparenzanforderungen in Bezug auf die zentrale Informationsstelle (ZIS) und die Genehmigungsverfahren darlegen.

### **1. Rechtsinstrument und Rechtswirkung**

Grundsätzlich unterstützt der BREKO EU-weite Vorgaben, die einen beschleunigten und kostengünstigeren Ausbau von elektronischen Gigabit-Kommunikationsnetzen ermöglichen. Dennoch ist das derzeit gewählte Rechtsinstrument in Form einer Verordnung aus unserer Sicht weder verhältnismäßig noch angemessen. Unterschiedliche Ausbaufortschritte in den Mitgliedstaaten sind nicht auf unterschiedliche Umsetzungen der Kostensenkungsrichtlinie für den Breitbandausbau (KSRL) zurückzuführen, sondern beruhen vor allem auf unterschiedlichen Ausgangspositionen in den Mitgliedstaaten (Qualität und Struktur des für VDSL/Vectoring geeigneten Kupfernetzes; Vorhandensein eines ausgedehnten Leerrohrnetzes bis zu den einzelnen Häusern; Akzeptanz eines ausgedehnten Antennen-/Fassadenausbaus). Diese können durch die vorgeschlagenen Instrumente in BCRD bzw. GIA nicht ausgeglichen werden. Als Verordnung würde der GIA den Mitgliedstaaten nicht genügend Spielraum lassen, um Maßnahmen im Sinne des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips umzusetzen.

Wir appellieren nachdrücklich an die Kommission, das Rechtsinstrument in eine Richtlinie umzuwandeln, da dies den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben würde, gezielter auf spezifische nationale Herausforderungen zu reagieren. Im Gegensatz zu Verordnungen sind Richtlinien gemäß Art. 288(3) AEUV nicht unmittelbar anwendbar, sondern müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Dies gibt den Mitgliedstaaten einen gewissen Handlungsspielraum, um nationalen und sektoralen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sowie die Möglichkeit, gegebenenfalls strengere Anforderungen festzulegen. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Verordnungen hingegen würde die Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedstaaten im vorliegenden Fall unnötig einschränken und könnte zu einer unwirksamen Reaktion auf spezifische nationale Herausforderungen führen.

Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Besonderheiten des deutschen Marktes von Bedeutung. Zwar ist die Glasfaserquote in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten immer noch relativ niedrig, aber wir sehen starke Investitionen im Markt. Etwa 70 Prozent des Ausbaus wird von alternativen Netzbetreibern<sup>1</sup> vorgenommen, eine wesentlich höhere Quote als in vielen anderen Ländern der EU. Die alternativen Netzbetreiber in Deutschland verlegen häufig ihre eigenen Leerrohre, sodass die Bedeutung von Fragen wie dem Zugang zu Leerrohren durch den etablierten Netzbetreiber nicht mit der in anderen Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Diese Besonderheiten des deutschen Marktes müssen von der Kommission berücksichtigt werden – nicht nur durch die spezifischen Regeln des GIA, sondern auch durch eine Richtlinie, die national umgesetzt wird.

## **2. Zugang zur bestehenden physischen Infrastruktur (Art. 3)**

Das kritischste Element des neuen GIA betrifft unserer Ansicht nach Art. 3 und somit den Zugang zu bestehenden physischen Infrastrukturen (physical infrastructure access, PIA). Die Annahme der Kommission, dass die gemeinsame Nutzung bestehender physischer Infrastrukturen den Glasfaserausbau beschleunigen könnte, mag in Bezug auf Märkte zutreffen, in denen alle Gebäude bereits über bestehende physische Infrastrukturen erreichbar sind, insbesondere wenn es sich um bereits existierende Versorgungsinfrastrukturen handelt. In nationalen Märkten, in denen es noch keine physische Infrastruktur für die elektronische Kommunikation bis zu jedem Gebäude gibt, sind umfangreiche und kostspielige Bauarbeiten erforderlich, um eine physische Infrastruktur aufzubauen, die ein Glasfasernetz aufnehmen kann. PIA stellt eine erhebliche Abschreckung für solche Infrastrukturinvestitionen dar. PIA beschleunigt also nicht den Ausbau von Glasfasernetzen bis in jedes Gebäude, sondern schreckt von dringend benötigten Infrastrukturinvestitionen in diesen nationalen Märkten ab,

---

<sup>1</sup> BREKO Marktstudie, [https://www.brekoverband.de/site/assets/files/24389/breko\\_marktanalyse\\_2022.pdf](https://www.brekoverband.de/site/assets/files/24389/breko_marktanalyse_2022.pdf), S. 15

da der vom GIA vorgeschriebene PIA jede Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für diese umfangreichen Investitionen zunichtemachen kann.

Wir begrüßen zwar grundsätzlich, dass es bestimmte Bedingungen gibt, unter denen Netzbetreiber den Zugang zu bestimmten physischen Infrastrukturen verweigern können, doch gehen diese Bedingungen unseres Erachtens nicht weit genug. Art. 3, Abs. 3 lit. f besagt, dass die Verweigerung von PIA im Falle von tragfähigen Alternativen auf den physischen Zugang auf Vorleistungsebene beschränkt ist. Diese Beschränkung auf physische Zugangsprodukte würde zu einem unnötigen und ressourcenverschwendenden strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen führen. Die neuen Regeln würden viele aktuelle und künftige Ausbauprojekte unrentabel machen, den flächendeckenden Glasfaserausbau verlangsamen und damit die ehrgeizigen Konnektivitätsziele in Europa und Deutschland gefährden. Vor allem auf dem deutschen Markt sehen wir eine große Anzahl kleiner und alternativer Netzbetreiber, für die ein strategischer Doppelausbau ein erhebliches Risiko für das Schaffen einer nachhaltigen Geschäftsgrundlage darstellt. Angesichts der großen Bedeutung, die jene Netzbetreiber jedoch für das Erreichen der EU-weiten Gigabit-Konnektivität darstellen, würde ein geschwächter Wettbewerb mit weniger Investitionsanreizen den Glasfaserausbau erheblich verlangsamen.

In Deutschland droht die Deutsche Telekom (DT) als marktbeherrschender Betreiber bereits jetzt, Glasfasernetze in vielen Fällen bundesweit strategisch zu duplizieren. Die neuen Regeln für den physischen Infrastrukturzugang würden die Möglichkeiten des etablierten Betreibers erweitern und zu einem Betriebsmonopol des marktbeherrschenden Unternehmens führen, während gleichzeitig die Erstanbiervorteile („first mover“) alternativer Netzbetreiber geschmälert würden. Heute verlangt die DT nur den passiven Zugang, um ein aktives Netz mit großen Skaleneffekten als Teil ihres „Commitment-Modells“ anzubieten. Die Regelungen in Art. 3 würden die marktbeherrschende Stellung der DT stärken und es alternativen Betreibern unmöglich machen, auf dem Endkundenmarkt zu konkurrieren, was zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des fairen Wettbewerbs und des Netzausbaus führen würde.

Da es Ziel weder des GIA noch seines Vorgängers der BCRD sein kann, strategischen Doppelausbau zu begünstigen, müssen die Regeln und Vorschriften stärker auf die Beschleunigung des flächendeckenden Glasfaserausbaus sowie den Schutz der notwendigen Infrastrukturinvestitionen ausgerichtet sein. Die Beschleunigung des Glasfaserausbaus erfordert einen Regulierungsrahmen, der Anreize für Infrastrukturinvestitionen der ersten Stunde schafft.

Viele der Probleme im Zusammenhang mit dem strategischen Doppelausbau könnten dadurch gelöst werden, dass Netzbetreiber nur dann verpflichtet werden, angemessenen Anträgen auf Zugang stattzugeben, wenn keine tragfähige Alternative angeboten werden kann. Um die

starke Glasfaserdynamik im Markt zu erhalten, ist es unerlässlich, dass die Ablehnungsgründe dabei auch virtuelle Zugangsprodukte wie den Bitstromzugang umfassen. Der derzeit vorgeschlagene Ausschluss des Bitstromzugangs als tragfähige Alternative entspricht nicht der Marktrealität. Der Bitstromzugang ist eine weit verbreitete und nachgefragte Zugangsform, die angesichts ihres hohen Mehrwerts weit weniger in das jeweilige Geschäftsmodell der Netzbetreiber eingreift, die physische Infrastruktur besitzen oder betreiben. Darüber hinaus haben die nationalen Regulierungsbehörden, insbesondere die Bundesnetzagentur (BNetzA), den Bitstromzugang bereits wiederholt als wesentliches Zugangsprodukt bezeichnet. Der Bitstromzugang ist und bleibt ein wesentliches Vorleistungszugangsprodukt, das den Zielen des GIA zweifelsohne nicht entgegensteht. Der offensichtliche Ausschluss eines wesentlichen Zugangsprodukts trägt demnach nicht zu der Erreichung der Ziele des GIA bei. Sie schränkt jedoch Netzbetreiber, die physische Infrastrukturen besitzen oder betreiben, erheblich ein.

Außerdem könnten die Antragssteller nach den derzeitigen Vorschriften frei wählen, bei welchem Unternehmen sie einen Zugang zur physischen Infrastruktur beantragen. Dies könnte z. B. bei größeren Unternehmensgruppen dazu führen, dass eine Tochtergesellschaft in Bereichen wie Gas oder Wasser einen Zugang auf ihre Infrastruktur gewähren muss, obwohl eine weitere Tochtergesellschaft im Telekommunikationsbereich in der betreffenden Region bereits eine tragfähige Alternative (wie Bitstromzugang) anbietet. Bei der Beantragung von PIA sollte das antragstellende Unternehmen daher nachweisen, dass es bereits überprüft hat, dass kein Unternehmen in dem Gebiet, in dem es tätig werden will, Zugang anbietet. Dies würde nicht nur zu weniger Doppelausbau führen, sondern auch den Umfang des freiwilligen Zugangs erhöhen. Für die Unternehmen bestünde ein starker Anreiz, den Zugang zu ihren Netzen anzubieten, wenn die Regeln eine stärkere Netzauslastung durch die anfragenden Unternehmen gewährleisten. Diese Lösung würde daher zu einem geringeren Doppelausbau und zu mehr freiwilligen Angeboten führen, ohne dass es zu negativen Auswirkungen wie einem verzögerten Ausbau kommt.

In jedem Fall müssen Unternehmen, die ihre Netze im Rahmen eines reinen „Wholesale-Only“-Modells anbieten, von der Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zur physischen Infrastruktur ausgenommen werden. Diese Unternehmen öffnen ihre Netze bereits vollständig für andere Netzbetreiber/ISPs (mit Bitstromzugängen), unterstützen somit einen schnellen Netzausbau und einen starken Wettbewerb und tragen zur Vermeidung eines strategischen Doppelausbaus bei.

Schließlich muss die Liste der Kriterien für die Verweigerung des Zugangs offen sein und von den Mitgliedstaaten ergänzt werden können, um sicherzustellen, dass die nationalen Besonderheiten berücksichtigt werden können.

Dass auch die Europäische Kommission die Gefahr einer Verschlechterung der Investitionsbedingungen durch eine Ausweitung des physischen Zugangs anerkennt, zeigt Art. 3 Abs. 2. Hier versucht die Kommission durch verschiedene Vorgaben zur Preisregulierung ein angemessenes Preisniveau zu gewährleisten. So sind die Zugangsentgelte an eine Reihe von Aspekten geknüpft, die zu berücksichtigen sind, wie z. B. die Geschäftsmodelle der Netzbetreiber und die Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Diese Anforderungen an die Preisregulierung scheinen auf der Idee zu beruhen, dass die negativen Auswirkungen einer Beschränkung der Investitionen auf passive Vorleistungsprodukte durch höhere Zugangspreise ausgeglichen werden könnten. Dieser Gedanke greift jedoch zu kurz, weil er das bestehende Preisregulierungsumfeld nicht berücksichtigt. Die Preise für den physischen Zugang und die passiven Vorleistungsprodukte müssen sich in das Gesamtgefüge der Preisregulierung einfügen, ohne dass es zu Kostenengpässen kommt. Darüber hinaus dürfen wirksame Schutzmaßnahmen in Bezug auf Investitionsanreize nicht auf die Zugangspreise reduziert werden, wenn man bedenkt, wie sich solch umfangreiche symmetrische PIA-Verpflichtungen auf Investitionsanreize auswirken. Die Auswirkungen von PIA-Verpflichtungen auf Investitionen können nicht durch Zugangspreise ausgeglichen werden, über die die nationalen Regulierungsbehörden in Zukunft entscheiden müssten. Wir erkennen an, dass die Überlegungen der Kommission darauf hinauslaufen, dass die nationalen Regulierungsbehörden bzw. die Streitbeilegungsgremien die jeweiligen Business Cases berücksichtigen müssen, jedoch birgt dieser Ansatz immer noch erhebliche Unsicherheiten für Infrastrukturinvestoren, sowohl hinsichtlich bestehender als auch zukünftiger Investitionen. Umfassende Ablehnungsrechte, einschließlich des Bitstromzugangs als tragfähige Alternative sind notwendig, um wirksame Schutzmaßnahmen mit ausreichender Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit zu schaffen. Darüber hinaus sind angesichts des einschneidenden Charakters der vorgeschlagenen symmetrischen Verpflichtungen angemessene und verhältnismäßige Ablehnungsrechte erforderlich.

In Anbetracht der aktuellen Entwicklungen im Wholesale-Bereich in Deutschland ist insbesondere das sogenannte Commitment-Modell der Deutschen Telekom zu berücksichtigen. Da die Deutsche Telekom das Commitment-Modell mit einer Laufzeit von 10 Jahren (plus einer Anschlusslaufzeit von 3 Jahren) vereinbart hat und die BNetzA eine Regulierung des Modells ablehnt, werden hier langfristige Parameter gesetzt, die keine investitionsfreundlichen Preise für physische Zugangs- und passive Zugangsprodukte ermöglichen. Der Plan der Kommission, die Beschränkung der physischen Vorleistungen mit einer investitionsfreundlichen Preisregulierung zu flankieren, kann daher nicht zur Erreichung der Ziele des GIA beitragen.

Nicht zuletzt lässt der Vorschlag der Kommission eine Beschränkung auf passive Vorleistungsprodukte als Ersatz für Leerrohrzugang die unterschiedlichen Marktentwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten außer Acht. Der Vorleistungszugang zur physischen Infrastruktur kann in Märkten, in denen der FTTB/H-Ausbau weitgehend abgeschlossen ist, ein geeignetes Mittel zur Förderung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs sein. Allerdings wäre auch dann zu berücksichtigen, dass in einem zunehmend entwickelten Markt unterschiedliche Akteure unterschiedliche Rollen im Markt bzw. beim Ausbau einnehmen und auf unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette beteiligt sind (z. B. nur Vorleistungsanbieter). Ein entsprechender Ausbaustand ist jedoch zumindest in Deutschland nicht gegeben, so dass eine Beschränkung der ausbauenden Unternehmen auf Vorleistungen auf einer niedrigeren Wertschöpfungsstufe erhebliche negative Anreize für den Ausbau von Glasfasernetzen setzt.

## BREKO-Empfehlung zur Änderung des Kommissionsvorschlags<sup>2</sup>

### Artikel 3

[...]

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass auf schriftlichen Antrag eines Unternehmens, das öffentliche Kommunikationsnetze bereitstellt oder für die Bereitstellung von elektronischen Kommunikationsnetzen zugelassen ist, jeder Netzbetreiber verpflichtet ist, allen zumutbaren Anträgen auf Zugang zu seinen physischen Infrastrukturen zwecks Ausbaus der Komponenten von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation zu fairen und angemessenen Bedingungen — auch in Bezug auf den Preis — stattzugeben. In diesem schriftlichen Antrag müssen die Komponenten des Projekts, für die Zugang beantragt wird, einschließlich eines genauen Zeitplans angegeben sein. **Netzbetreiber sollen diesen Anträgen nachkommen, sofern keine tragfähige Alternative angeboten wird. In diesem schriftlichen Antrag müssen die Komponenten des Projekts, für die Zugang beantragt wird, einschließlich eines genauen Zeitplans angegeben und ein aktueller Auszug der zentralen Informationsstelle beigefügt sein, aus dem sich eine etwaige Verfügbarkeit physischer Infrastrukturen Dritter ergibt. Im Falle der Verfügbarkeit muss der Antrag darlegen, aus welchen Gründen die physischen Infrastrukturen Dritter keine tragfähige Alternative darstellen.**

[...]

3. Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass jede Zugangsverweigerung auf objektiven, transparenten und verhältnismäßigen Kriterien beruhen muss; solche Kriterien sind **beispielsweise:**

- a) mangelnde technische Eignung der physischen Infrastruktur, zu der Zugang beantragt wird, für die Aufnahme einer der in Absatz 2 genannten Komponenten von Netzen mit sehr hoher Kapazität;
- b) mangelnder verfügbarer Platz für die Aufnahme der in Absatz 2 genannten Komponenten von Netzen mit sehr hoher Kapazität oder zugehöriger Einrichtungen, auch unter Berücksichtigung des hinreichend nachgewiesenen künftigen Platzbedarfs des Zugangsanbieters;
- c) bestehende Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit;
- d) Bedenken hinsichtlich der Integrität und Sicherheit bereits bestehender Netze, insbesondere nationaler kritischer Infrastrukturen;
- e) das Risiko, dass die geplanten elektronischen Kommunikationsdienste die **Erbringung** anderer Dienste über dieselben physischen Infrastrukturen ernsthaft stören könnten; oder
- f) die Verfügbarkeit tragfähiger Alternativen für den physischen Zugang **oder virtuelle Zugangsprodukte wie Bitstromzugang** zu elektronischen Kommunikationsnetzen auf der Vorleistungsebene, die derselbe Netzbetreiber anbietet und die sich zur Bereitstellung von Netzen mit sehr hoher Kapazität für die elektronische Kommunikation eignen, sofern dieser Zugang zu fairen und angemessenen Bedingungen gewährt wird.

[...]

<sup>2</sup> Die in diesem Positionspapier empfohlenen Änderungen sind i.d.R. an das Rechtsinstrument einer Richtlinie angepasst (das unserer Ansicht nach das bevorzugte Instrument ist, siehe Abschnitt 1 dieses Papiers). Sollte sich die Kommission jedoch letztlich für eine Verordnung entscheiden, müssten einige Formulierungen an dieses Instrument angepasst werden.

### **3. Begriffsbestimmungen (Art. 2), Koordinierung der Bauarbeiten (Art. 5)**

Wir begrüßen die Entscheidung der Europäischen Kommission, dass die Verpflichtung zur Koordinierung der Bauarbeiten nicht auf privat finanzierte Errichtungsvorhaben ausgedehnt wird, sondern eine Beschränkung auf Fälle stattfindet, die ganz oder teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Eine Ausdehnung auf private Ausbauprojekte hätte die europäischen Konnektivitätsziele erheblich gefährdet, da sie zu strategischem Doppelausbau geführt hätte.

Nach unserem Verständnis sind privat finanzierte Projekte von Versorgungsunternehmen mit kommunaler Beteiligung von den Verpflichtungen in Art. 5 ebenfalls ausgenommen. Da es sich nach aktuellem Stand beim GIA jedoch um eine Verordnung und nicht um eine Richtlinie handeln wird, welche keinen Spielraum für eine nationale Umsetzung lässt, ist eine genauere Definition der öffentlichen Stellen in Art. 2 erforderlich. Insbesondere sollte Art. 2 Abs. 5 ausdrücklicher festlegen, dass Versorgungsunternehmen nicht zu den öffentlichen Stellen zählen.

Darüber hinaus sollte nach Ansicht des BREKO die Koordinierung von Bauleistungen weiter eingeschränkt werden, d. h. insbesondere, dass VHC-Netze von den Verpflichtungen des Art. 5 ausgeschlossen sind. Andernfalls würde der Ausbauwettbewerb zugunsten des etablierten Netzbetreibers ausfallen. Mit den Transparenzanforderungen in Art. 6 hätten Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht starke Vorteile gegenüber alternativen Netzbetreibern, wenn es darum geht, ihre wettbewerbsfeindlichen Strategien zu planen, einschließlich möglichem strategischen Doppelausbau. Während theoretisch sowohl Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht als auch alternative Netzbetreiber die gleichen Rechte und Pflichten haben, liegt der Vorteil erhöhter Transparenzforderungen in der Realität lediglich bei Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht und würde zu einer Begünstigung des strategischen Doppelausbaus beitragen.

Wenn alternative Netzbetreiber das marktmächtige Unternehmen dort, wo sie Netze ausbauen, informieren müssten, den Zugang aber nur unter bestimmten Umständen verweigern können, würde dies zu erheblichen Marktverzerrungen führen. Diese Verzerrungen könnten durch einen Ausschluss von VHC-Netzen von den Bestimmungen der Art. 5/6 vermieden werden.

Als Alternative zum Ausschluss von VHC-Netzen schlagen wir vor, dass ähnlich wie in Artikel 3 die Unternehmen nicht verpflichtet werden sollten, ihre Bauarbeiten zu koordinieren, wenn eine tragfähige Alternative angeboten wird. Unserer Ansicht nach würde die Bevorzugung freiwilliger Angebote gegenüber der völligen Wahlfreiheit für die nachfragenden Betreiber viele Vorteile mit sich bringen, wie z. B. die Vermeidung des strategischen Doppelausbaus von Glasfasernetzen.

## BREKO-Empfehlung zur Änderung des Kommissionsvorschlags

### Artikel 2

[...]

5. „Einrichtungen des öffentlichen Rechts“ sind Einrichtungen mit sämtlichen der folgenden Merkmale:

- a) sie wurden zu dem besonderen Zweck gegründet, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen,
- b) sie besitzen Rechtspersönlichkeit,
- c) sie werden ganz oder überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert, oder sie unterstehen hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht dieser Körperschaften oder Einrichtungen, oder sie haben ein Verwaltungs-, Leitungs- beziehungsweise Aufsichtsorgan, das mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die von Behörden des Staates oder der Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind;

**Stadtwerke und andere Unternehmen mit kommunaler Beteiligung fallen nicht unter die Definition von „Einrichtungen des öffentlichen Rechts“.**

### Artikel 5

[...]

2. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Netzbetreiber, die ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bauarbeiten direkt oder indirekt ausführen, **für die eine Finanzierung (i) klar einer konkreten Ausbautätigkeit zugeordnet ist und (ii) die ausschließlich aus öffentlichen Geldern besteht**, zumutbaren Anträgen auf Abschluss einer Vereinbarung über die Koordinierung der Bauarbeiten, die von Unternehmen, die öffentliche Kommunikationsnetze bereitstellen oder für die Bereitstellung von elektronischen Kommunikationsnetzen zugelassen sind, zum Zwecke des Ausbaus der Komponenten von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation gestellt werden, unter transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen stattgeben.

**Privat finanzierte Bauarbeiten, die von Stadtwerken/Unternehmen mit kommunaler Beteiligung ausgeführt werden, fallen nicht unter Art. 5 Abs. 2. Der Ausbau von VHC-Netzen wird von den Verpflichtungen zur Koordinierung von Bauarbeiten ausgenommen.**

### **Alternativvorschlag:**

Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Netzbetreiber, die ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bauarbeiten direkt oder indirekt ausführen, **für die eine Finanzierung (i) klar einer konkreten Ausbautätigkeit zugeordnet ist und (ii) die ausschließlich aus öffentlichen Geldern besteht**, zumutbaren Anträgen auf Abschluss einer Vereinbarung über die Koordinierung der Bauarbeiten, die von Unternehmen, die öffentliche Kommunikationsnetze bereitstellen oder für die Bereitstellung von elektronischen Kommunikationsnetzen zugelassen sind, zum Zwecke des Ausbaus der Komponenten von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation gestellt werden, **sofern keine tragfähige Alternative angeboten wird. Diesen schriftlichen Anträgen muss ein aktueller Auszug der zentralen Informationsstelle beigefügt sein, aus dem sich eine etwaige Verfügbarkeit physischer Infrastrukturen Dritter ergibt. Im Falle der Verfügbarkeit muss der Antrag darlegen, aus welchen Gründen die physischen Infrastrukturen Dritter keine tragfähige Alternative darstellen.**

#### 4. Transparenzpflichten (Art. 4, Art. 6)

Der GIA führt mehrere neue oder erweiterte Transparenzpflichten für Netzbetreiber ein, die nicht nur eine unnötige Belastung für viele kleinere Unternehmen darstellen, sondern auch der Sicherheit kritischer Infrastrukturen schaden können. Die Sicherheit und Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen wird für die EU, die Mitgliedstaaten und die Unternehmen gleichermaßen immer wichtiger – insbesondere im Hinblick auf die aktuelle geopolitische Lage. In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, dass die Netze – elektronische Kommunikationsnetze und Versorgungsnetze gleichermaßen – nicht durch übermäßige Transparenzverpflichtungen gefährdet werden.

Der BREKO begrüßt, dass der aktuelle Vorschlag im Allgemeinen die Notwendigkeit anerkennt, die Sicherheit kritischer Infrastrukturen zu gewährleisten. Dennoch sehen wir mit Sorge die von der Kommission vorgeschlagene Ausweitung der Transparenzverpflichtungen. Konkret sieht der Kommissionsvorschlag vor, dass Daten zu physischen Infrastrukturen sowie zu geplanten Bauvorhaben geografisch kodiert übermittelt werden. Eine geografisch kodierte Bereitstellung von Daten zu kritischen Infrastrukturen würde das Risiko von Sabotage und physischen Angriffen auf kritische Infrastrukturen massiv erhöhen.

Die Kommission sollte sich bewusst sein, dass Transparenz kein Selbstzweck ist, sondern sorgfältig gegen die Notwendigkeit abgewogen werden muss, kritische Infrastrukturen widerstandsfähig zu halten. Die jüngsten Angriffe auf öffentliche Infrastrukturen zeigen, dass die Telekommunikations- und Versorgungsnetze mehr und nicht weniger geschützt werden müssen. Aktuelle EU-Initiativen wie die Cyber-Resilienz-Richtlinie und die NIS-2-Richtlinie unterstreichen diese Bemühungen und sollten nicht durch übermäßige Verpflichtungen zur Offenlegung sensibler Informationen vereitelt werden. Die ehrgeizigen Konnektivitätsziele der EU erfordern sichere und widerstandsfähige Netze als solide Grundlage.

Folglich muss die Kommission sicherstellen, dass die Anforderungen an die Übermittlung zusätzlicher Informationen über die Netze mit den Sicherheitsstandards der Union Hand in Hand gehen. Daher sollte die Kommission davon absehen, die Netzbetreiber zu verpflichten, georeferenzierte Daten an die zentrale Informationsstelle zu liefern. Insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Netzbetreiber ohnehin bilateral miteinander in Kontakt treten müssen, um die praktische Umsetzung des Wunsches nach Mitnutzung vorhandener physischer Infrastrukturen oder der Mitnutzung elektronischer Kommunikationsinfrastrukturen zu erörtern, sollte eine eher abstrakte Darstellung der vorhandenen physischen Infrastrukturen und der zuständigen Ansprechpartner mehr als ausreichend sein.

Darüber hinaus sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, solide Sicherheits- und Zugangskonzepte zu erstellen, um den Missbrauch von Daten über kritische Infrastrukturen zu verhindern.

Öffentlich zugängliche Informationen sollten auf ein Minimum reduziert werden – zusätzliche Details können dann bilateral zwischen den Unternehmen ausgetauscht werden. Insbesondere die Verpflichtung zur Veröffentlichung detaillierter Informationen über geplante Bauarbeiten (Art. 6 Abs. 1) ist als sehr kritisch zu bewerten. Die Veröffentlichung von Informationen über geplante Bauarbeiten würde nicht zu positiven Effekten führen, sondern den strategischen Doppelausbau durch den Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht erheblich begünstigen.

Auf dem deutschen Markt ist der strategische Doppelausbau von Glasfasernetzen eines der Hauptprobleme, welches die flächendeckende Einführung von Glasfasernetzen verlangsamt. Wir beobachten viele Fälle, in denen die Deutsche Telekom den Ausbau in einem bestimmten Gebiet ankündigt, in dem bereits ein alternativer Netzbetreiber einen Ausbau geplant hat. Dies führt im schlimmsten Fall dazu, dass sich alternative Netzbetreiber aus diesem Gebiet zurückziehen, da ihr Geschäftsmodell nicht mehr tragfähig wäre. Mit einem landesweiten Atlas über geplante Bauarbeiten würde diese nachteilige Dynamik noch verstärkt werden: Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht könnten die Informationen über Bauarbeiten leicht nutzen, um den strategischen Doppelausbau von Glasfasernetzen voranzutreiben, was einen flächendeckenden Ausbau erheblich verlangsamen würde. Die im GIA vorgeschlagene Lösung, dass nationale Streitbeilegungsstellen im Falle strategischen Überbaus einzelfallbasiert eingreifen können, würden hier nicht weiterhelfen: Die Abwehr des strategischen Doppelausbaus müsste für jedes Ausbauprojekt einzeln wiederholt werden. Dies würde nicht nur zu erheblichen bürokratischen Hürden für Glasfaser ausbauende Unternehmen führen, sondern auch den Ausbau von Glasfasernetzen selbst stark behindern. Gerade der deutsche Markt ist stark von Investoren geprägt. Sollten jene Investoren feststellen, dass die neuen Vorschriften den strategischen Doppelausbau von Netzen begünstigen, ist die Wahrscheinlichkeit des Abzugs dieses Geldes aus dem Markt wahrscheinlicher. Angesichts der Bedeutung des deutschen Marktes für Europa könnten die europäischen Konnektivitätsziele in einem Szenario ohne starke Investoren nicht mehr erreicht werden.

## BREKO-Empfehlung zur Änderung des Kommissionsvorschlags

### Artikel 4

1. Im Hinblick auf die Beantragung des Zugangs zu physischen Infrastrukturen gemäß Artikel 3 ist jeder Betreiber berechtigt, auf Antrag über eine zentrale Informationsstelle Zugang zu den folgenden Mindestinformationen über bestehende physische Infrastrukturen in elektronischer Form zu erhalten:

- a) Standort und Leitungswege **mit geografischer Kodierung**,
- b) Art und gegenwärtige Nutzung der Infrastrukturen,
- c) Ansprechpartner.

Diese Mindestinformationen sind unverzüglich, zu verhältnismäßigen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen und in jedem Fall spätestens 15 Tage nach Anfrage zugänglich zu machen.

Ein Betreiber, der nach diesem Artikel Zugang zu Informationen beantragt, muss angeben, in welchem Gebiet er beabsichtigt, Komponenten von Netzen mit sehr hoher Kapazität oder zugehörige Einrichtungen aufzubauen.

Der Zugang zu den Mindestinformationen darf **nur** beschränkt werden, ~~soweit dies für, um die Sicherheit kritischer Infrastruktur (bestimmt in Richtlinie (EU) 2022/2555), bestimmter Gebäude, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle öffentlicher Stellen befinden, für die Sicherheit und Integrität der Netze, die nationale Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit oder~~ **aus Gründen der die** Vertraulichkeit oder den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ~~erforderlich ist zu gewährleisten. Mitgliedstaaten sollen einen Verifizierungsprozesse und Zugangskonzepte entwickeln, um den Missbrauch von Daten durch nicht autorisierte Personen oder Firmen zu verhindern.~~

[...]

### Artikel 6

(1) Für die Aushandlung von Vereinbarungen über die Koordinierung von Bauarbeiten gemäß Artikel 5 stellen Netzbetreiber über eine zentrale Informationsstelle die folgenden Mindestinformationen in elektronischer Form zur Verfügung:

- a) ~~geografisch kodierter~~ Standort und Art der Arbeiten,
- b) betroffene Netzkomponenten,
- c) geschätzter Beginn und geschätzte Dauer der Arbeiten,
- d) voraussichtliches Datum der Einreichung des endgültigen Projektantrags bei den zuständigen Genehmigungsbehörden, falls zutreffend,
- e) Ansprechpartner

Der Netzbetreiber stellt die in Unterabsatz 1 genannten Informationen für geplante Bauarbeiten an seinen physischen Infrastrukturen zur Verfügung. Dies muss erfolgen, sobald die Informationen dem Netzbetreiber zur Verfügung stehen, jedenfalls aber, wenn eine Genehmigung angestrebt wird, spätestens drei Monate vor Einreichung des ersten Genehmigungsantrags bei den zuständigen Behörden.

[...]

Der Zugang zu den Mindestinformationen darf **nur** beschränkt werden, ~~soweit dies für um die Sicherheit kritischer Infrastruktur (bestimmt in Richtlinie (EU) 2022/2555), die Sicherheit und Integrität der Netze, die nationale Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit, die Vertraulichkeit oder den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu gewährleisten erforderlich ist.~~ **Mitgliedstaaten sollen einen Verifizierungsprozesse und Zugangskonzepte entwickeln, um den Missbrauch von Daten durch nicht autorisierte Personen oder Firmen zu verhindern.**

[...]

## **5. Verfahren für die Erteilung von Genehmigungen, einschließlich Wegerechten (Art. 7)**

Der BREKO begrüßt grundsätzlich die neuen Regelungen zum Genehmigungsverfahren im GIA. Auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene haben wir uns für vereinfachte, schnellere und digitale Lösungen stark gemacht. Langsame und inkonsistente Genehmigungsverfahren gehören noch immer zu den größten Hindernissen für den Glasfaserausbau in Deutschland. Wir begrüßen, dass die in Art. 7 vorgesehene Neuregelung klare Fristen, einheitliche Verfahren und einen Vorstoß in Richtung digitaler Abwicklung über zentrale Informationsstellen (ZIS) beinhaltet. Die ZIS sollte die zentrale Anlaufstelle für alle Vorschriften und Genehmigungen sein, die den Glasfaserausbau betreffen - unter anderem auch für Umweltgenehmigungen, Denkmalschutz und Baurecht.

Um die Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen zu beschleunigen, sollten die in den Allgemeinen Vorschriften festgelegten Fristen verkürzt werden. Die Frist für die Ablehnung von Genehmigungsanträgen durch die zuständigen Behörden sollte von 15 auf 10 Tage verkürzt werden, die Frist für die Ablehnung oder Annahme einer Genehmigung selbst von 4 auf 2 Monate. Eine solche Straffung der Genehmigungsverfahren würde den Glasfaserausbau stark beschleunigen.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die neuen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene so schnell wie möglich umgesetzt werden, um die Geschwindigkeit des Glasfaserausbaus deutlich zu erhöhen. Aufgrund der föderalistischen Struktur in Deutschland werden die neuen Regeln im GIA jedoch wahrscheinlich keine großen Auswirkungen haben, da es in der Verantwortung der Kommunen liegt, die Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Die Kommission könnte eine stärkere Umsetzung unterstützen, indem sie von den Mitgliedstaaten verlangt, spezifische Mittel für die Digitalisierung und Vereinfachung der Genehmigungsverfahren bereitzustellen, um die lokalen und kommunalen Stellen zu unterstützen.

Hinsichtlich der rechtzeitigen Information über Bauarbeiten sehen wir die Gefahr, dass die Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht gestärkt werden und es wie in Abschnitt 4 dieses Positionspapiers ausgeführt zu einem strategischen Doppelausbau im Zusammenhang mit der Koordinierung von Bauarbeiten kommt. Die Bereitstellung von Informationen über geplante Bauarbeiten sollte keine Bedingung für die Erteilung von Genehmigungsanträgen sein, wie es derzeit in Artikel 7 Absatz 4 vorgesehen ist.

## BREKO-Empfehlung zur Änderung des Kommissionsvorschlags

### Artikel 7

[...]

(4) Die zuständigen Behörden lehnen innerhalb von **15 10** Arbeitstagen nach Eingang alle Anträge auf Genehmigungen oder Wegerechte ab, für die der Betreiber, der diese Genehmigung beantragt, selbst keine Mindestinformationen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 über eine zentrale Informationsstelle zur Verfügung gestellt hat.

(5) Die zuständigen Behörden erteilen oder verweigern Genehmigungen, mit Ausnahme von Wegerechten, innerhalb von ~~vier~~ **zwei** Monaten nach Eingang eines vollständigen Genehmigungsantrags.

Die Vollständigkeit des Antrags auf Erteilung von Genehmigungen oder Wegerechten ist von den zuständigen Behörden innerhalb von **15 10** Tagen nach Eingang des Antrags festzustellen. Wenn die zuständigen Behörden den Antragsteller nicht innerhalb dieser Frist aufgefordert haben, fehlende Informationen nachzureichen, gilt der Antrag als vollständig.

Die Unterabsätze 1 und 2 gelten unbeschadet anderer besonderer Fristen oder Verpflichtungen, die für die ordnungsgemäße Verfahrensdurchführung festgelegt wurden und für das Genehmigungsverfahren, einschließlich des Beschwerdeverfahrens, nach Maßgabe des Unionsrechts oder des mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden nationalen Rechts gelten.

~~Im Ausnahmefall, in dem ein Mitgliedstaat stichhaltige Gründe geltend macht, kann die in Unterabsatz 1 und Absatz 6 genannte Frist von vier Monaten von der zuständigen Behörde von Amts wegen verlängert werden. Jede Fristverlängerung muss so kurz wie möglich sein. Die Mitgliedstaaten legen die Gründe für eine solche Fristverlängerung dar, veröffentlichen sie im Voraus über eine zentrale Informationsstelle und teilen sie der Kommission mit.~~

Ablehnungen von Genehmigungen und Verweigerungen von Wegerechten müssen anhand objektiver, transparenter, nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Kriterien hinreichend begründet werden.

## 6. Gebäudeinterne physische Infrastrukturen und Glasfaserverkabelungen (Art. 8, Art. 9)

Wir begrüßen grundsätzlich die Entscheidung, Glasfasernetze als Standard für die gebäudeinterne Infrastruktur in neuen und umfangreich renovierten Gebäuden zu etablieren. Nur wenn Glasfasernetze direkt bis ins Haus verlegt werden, können sie ihr volles Potenzial hinsichtlich Geschwindigkeit, Verbindungsqualität und Nachhaltigkeit entfalten.

Wir begrüßen die Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten in Art. 8 Abs. 4, die technischen Spezifikationen zu standardisieren. Allerdings ist es entscheidend, dass der Standardisierungsprozess selbst von den nationalen Standardisierungsgremien geleitet wird, während mitgliedstaatliche Institutionen wie Ministerien nur eine unterstützende Rolle spielen. Die neuen Regelungen zur Ausstattung von Gebäuden mit einer glasfasertauglichen physischen Infrastruktur dürfen nicht zu erhöhten Netznutzungsentgelten für die Wohnungswirtschaft führen.

Darüber hinaus sollte in Art. 8 Abs. 8 klarstellen, ob sich die Ausnahmen auf Mobilfunknetze und/oder Festnetze beziehen.

Nicht zuletzt schlägt der BREKO die Einführung eines detaillierteren Zertifikats für Gebäude vor, das ähnlich wie die derzeit bestehenden Energieausweise funktioniert. Diese Zertifikate könnten den Grad der Konnektivität eines Gebäudes anhand verschiedener Stufen / "Klassen" (z. B. FTTP, FTTB, FTTH) angeben und würden daher zu einer größeren Transparenz für die Nutzer führen, die beim Kauf oder der Anmietung fundiertere Entscheidungen treffen könnten. Die vorgeschlagenen Zertifikate würden auch die Anreize für die Wohnungswirtschaft erhöhen, ihre Gebäude mit FTTH-Netzen auszustatten.

### **BREKO-Empfehlung zur Änderung des Kommissionsvorschlags**

(5) ~~Gebäude, die gemäß diesem Artikel ausgestattet sind, können das Zeichen „glasfaserfähig“ erhalten.~~ Die Mitgliedstaaten führen das Zeichen „glasfaserfähig“ für gemäß diesem Artikel ausgestattete Gebäude ein, aus dem hervorgeht, welche Ausbaustufe das Gebäude hat, um den Eigentümern oder Mietern von Gebäuden oder Gebäudeteilen einen Vergleich und eine Beurteilung ihrer Netzanbindung zu ermöglichen.

(6) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Netzbetreiber Informationen über die Netzanbindung von Gebäuden über die zentrale Informationsstelle zugänglich machen.

(7) Um einen Beitrag zur einheitlichen Umsetzung des Zeichens „glasfaserfähig“ zu leisten, gibt das GEREK bis zum Inkrafttreten dieser Verordnung in den Mitgliedsstaaten eine Vorlage für die einheitliche Ausgestaltung des Zeichens „glasfaserfähig“ heraus. Die Mitgliedsstaaten gewährleisten die Umsetzung dieser Vorlage.

(8) Die Mitgliedsstaaten gewährleisten, dass vor dem Verkauf, der Vermietung, der Verpachtung oder dem Leasing eines Gebäudes, wenn zu dem Zeitpunkt ein Zeichen „glasfaserfähig“ gemäß Absatz 5 vorliegt, dieses spätestens bei der Besichtigung vorgelegt wird. Die Vorlagepflicht wird auch durch einen deutlich sichtbaren Aushang oder eindeutig sichtbares Auslegen während der Besichtigung erfüllt. Findet keine Besichtigung statt, haben der Verkäufer, der Vermieter, der Verpächter, der Leasinggeber oder der Immobilienmakler das Zeichen „breitbandfähig“ oder eine Kopie hiervon dem potenziellen Käufer, Mieter, Pächter oder Leasingnehmer unverzüglich vorzulegen. Das Zeichen „glasfaserfähig“ oder eine Kopie hiervon ist spätestens dann unverzüglich vorzulegen, wenn der potenzielle Käufer zur Vorlage auffordert.

## 7. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das neue Gigabitinfrastrukturgesetz nicht den Erwartungen der BREKO-Mitgliedsunternehmen entspricht, die richtigen Bedingungen für einen schnelleren und effizienteren Netzausbau zu schaffen. Im Gegenteil, die symmetrischen Verpflichtungen und insbesondere der Ausschluss virtueller Zugangsprodukte als praktikable Alternative in Art. 3 werden zu einem strategischen Doppelausbau führen, was insbesondere alternative Netzbetreiber als treibende Kraft für den Glasfaserausbau in Deutschland und Europa entmutigt. Der vorgeschlagene Umfang des Zugangs zu physischer Infrastruktursteht darüber hinaus in keinem Verhältnis zu den derzeitigen Ablehnungsrechten. Um seine Ziele zu erreichen und eine Verzögerung des Ausbaus der Gigabitinfrastruktur zu verhindern, die die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen digitalen Kluft zwischen den Bürgern in Europa gefährden würde, müsste der GIA in Bezug auf den Zugang zur physischen Infrastruktur, die Koordinierung von Bauarbeiten, Transparenzverpflichtungen und Genehmigungsverfahren erheblich angepasst und verbessert werden. Wenn das Europäische Parlament und der Rat diese Änderungen nicht veranlassen, wird sich der Ausbau erheblich verlangsamen, und die europäischen Konnektivitätsziele könnten nicht mehr rechtzeitig erreicht werden.