

## **POSITIONSPAPIER**

# Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG)

Berlin, im April 2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Das Bundeskabinett hat am 27. Januar 2016 den Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) beschlossen und damit die Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation von Mai 2014 in nationales Recht umgesetzt. Die Umsetzung erfolgt dabei im Wesentlichen durch Neuregelungen im Telekommunikationsgesetz (TKG).

Ziel der Richtlinie bzw. des DigiNetzG ist es, die Kosten des flächendeckenden Breitbandausbaus durch Synergien zu senken. Dazu erhalten Telekommunikationsnetzbetreiber verbindliche Transparenz-, Koordinierungs- und Mitnutzungsansprüche sowohl gegenüber anderen Telekommunikationsnetzbetreibern als auch Betreibern anderer Netzinfrastrukturen. Zudem ist bei größeren öffentlichen Baumaßnahmen die Verlegung von Glasfaser zu gewährleisten. Schließlich besteht ein Anspruch auf Zugang zu gebäudeinterner Infrastruktur.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt die meisten der tangierten Ver- und Versorgungsunternehmen und hat sich bereits in der Diskussion zur Richtlinie selbst als auch zum Entwurf des DigiNetzG spartenübergreifend geäußert.

Dabei hat der VKU das Ziel der Richtlinie bzw. des DigiNetzG, die Kosten für den flächendeckenden Breitbandausbau zu senken, ausdrücklich begrüßt. Ein leistungsfähiger Breitbandanschluss ist Teil der modernen Daseinsvorsorge. Eine flächendeckende Breitbandversorgung ist die Grundvoraussetzung, damit die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb mithalten kann und im ganzen Land gleichwertige Lebensverhältnisse und soziale Teilhabe sichergestellt werden können. Gerade in ländlichen Gebieten ist der Breitbandausbau für rein investorengetriebene Unternehmen oft unattraktiv. Vor diesem Hintergrund übernehmen immer mehr kommunale Unternehmen Verantwortung für ihre Region und bauen hochleistungsfähige Glasfasernetze aus.

Im Folgenden möchte der VKU gleichwohl auf einige Punkte im DigiNetzG eingehen, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren sowie in der späteren Anwendung Beachtung finden sollten.

### **Realistische Erwartungen**

Der übergroße Anteil der Kosten für den Breitbandausbau entfällt auf den Tiefbau. Daher ist der Gedanke, hierbei durch Synergien Kosten einzusparen, zunächst grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings ist die Darstellung von Zielen, Aufwand und dem volkswirtschaftlichen Nutzen im DigiNetzG inkonsistent und führt zu überhöhten Erwartungen. So ist beispielsweise das angeführte Einsparungspotential von bis zu 20 Milliarden Euro nicht hinreichend belegt. Mitnutzungen sind bislang nicht in größerem Ausmaß erfolgt, obwohl sie nicht gesetzlich verboten waren. Zahlreiche VKU-Mitgliedsunternehmen haben in den vergangenen Jahren aus eigenem Kostensenkungsinteresse Möglichkeiten zur synergetischen Mitverlegung geprüft. Eine konventionelle Verlegung stellte sich dabei unter Abwägung der technischen Möglichkeiten, der örtlichen Gegebenheiten sowie der nicht zu unterschätzenden Transaktionskosten oft als kostengünstiger heraus. Sofern Synergiepotenziale vorhanden sein sollten, sind kommunale Unternehmen aufgrund ihrer lokalen Infrastrukturkompetenz für ihre Hebung prädestiniert. Dies gilt insbesondere für den synergetischen Ausbau von Energie- und Breitbandnetzen.

### **Ansprüche nur in *Weißer Flecken***

Der VKU hat stets darauf hingewiesen, dass die durch das DigiNetzG entstehenden Ansprüche erhebliche Eingriffspotenziale in andere funktionierende Infrastrukturen mit sich bringen. Diese sind nur bei einem entsprechenden übergeordneten volkswirtschaftlichen Ziel, dem flächendeckenden Breitbandausbau, gerechtfertigt. Auch kann es nicht Zweck des DigiNetzG sein, einseitige Vorteile für einen Telekommunikationsnetzbetreiber gegenüber anderen zu schaffen, wo es das volkswirtschaftliche Ziel eines flächendeckenden Breitbandausbaus nicht erfordert. Im Rahmen des DigiNetzG ist sicherzustellen, dass der bisher erfolgte Breitbandausbau nicht dadurch entwertet werden kann, dass Wettbewerber mit geringem Aufwand ein vorhandenes Netz mitnutzen bzw. überbauen dürfen und so den *Business Case* des Erstinvestors gefährden können. Im Ergebnis führt dies zur Investitions- und Planungsunsicherheit und damit zur Zurückhaltung beim Breitbandausbau. Oftmals erfolgt ein kommunaler Breitbandausbau dann, wenn unter den ursprünglich vorhandenen Gegebenheiten kein rein privatwirtschaftlicher Investor zum Ausbau bereit war. Ein Überbau gerade der auf diese Weise entstandenen Infrastrukturen ist vor allem auch unter volkswirtschaftlichen Erwägungen nicht sinnvoll.

Vor dem Hintergrund der Intention des DigiNetzG, der Breitbandziele der Bundesregierung sowie der Ziele der Digitalen Agenda für Europa regt der VKU grundsätzlich an, eine Regelung einzuführen, die stärker auf mit Hochgeschwindigkeitsnetzen unterversorgte Gebiete abstellt. Dies hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 18. März 2016 empfohlen.

Generell sollte ein Mitnutzungsanspruch nur dort greifen, wo noch keine breitbandige Versorgung besteht. Das nun vorgelegte DigiNetzG trägt diesem Einwand nur teilweise Rechnung. Der Gesetzentwurf sieht in § 77g Absatz 2 Nummer 7 TKG vor, dass eine Mitnutzung abgelehnt werden kann, wenn dadurch der Überbau von bestehenden Glasfasernetzen, die einen diskriminierungsfreien, offenen Netzzugang zur Verfügung stellen, erfolgt.

Der intendierte Überbauschutz wird durch den Zusatz „die einen diskriminierungsfreien, offenen Netzzugang zur Verfügung stellen“ deutlich reduziert und ist daher zu streichen.

Der VKU greift zudem einen weiteren Konkretisierungsvorschlag des Bundesrates auf, wonach eine entsprechende Regelung zum Überbauschutz auch für im Bau befindliche oder konkret in den nächsten drei Jahren geplante Glasfasernetze gelten sollte, um privaten oder öffentlich geförderten Ausbauprojekten eine hinlängliche Investitionssicherheit zu geben.

### **Gründe für die Ablehnung einer Mitnutzung offen gestalten**

Neben dem oben ausgeführten Überbau von bestehenden Glasfaserinfrastrukturen als Ablehnungsgrund für eine Mitnutzung führt § 77g TKG Ziffer 2 1 bis 7 weitere Gründe für die Ablehnung einer Mitnutzung bzw. Versagungsgründe auf. Diese Gründe sind aus Sicht des VKU allerdings lediglich beispielhaft zu verstehen und dürfen keinesfalls abschließend formuliert sein. Auch die zugrunde liegende Richtlinie enthält lediglich beispielhaft angeführte Ablehnungsgründe. Eine abschließende Aufzählung ist damit weder notwendig noch sinnvoll. Für den konkreten Gesetzestext schlägt der VKU folgende Formulierung vor:

„Der Antrag auf Mitnutzung darf *insbesondere* dann abgelehnt werden, wenn einer der folgenden Gründe vorliegt: [...]“.

Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme angeregt, eine größere Flexibilität im Hinblick auf die möglichen Ablehnungsgründe zu eröffnen. In seiner Stellungnahme zum DigiNetzG führt der Bundesrat beispielhaft den Bereich der Abwasserinfrastrukturen an: „So erscheint es denkbar, dass negative Folgen oder Behinderungen im Hinblick auf die Wartung, Sanierung oder Erneuerung von Abwasserinfrastrukturen nicht unter die abschließend formulierten Versagungsgründe des § 77g Absatz 2 TKG-E subsumierbar sind. Insbesondere Abwasserentsorger verfügen über mangelnde Erfahrungswerte bei Mitnutzungen. Die praktischen Einschätzungen der Betroffenen müssen deshalb gerade hier in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden. Schließlich begrüßt der VKU nochmals außerordentlich, dass durch das DigiNetzG kein Anspruch der Mitnutzung von Trinkwasserinfrastrukturen begründet wird.“

Schließlich sollte analog zur zugrunde liegenden EU-Richtlinie auch die Zumutbarkeit einer Mitnutzung berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere auch im Zusammenhang mit der oben dargestellten Gefährdung der Wirtschaftlichkeit des Erstinvestors durch eine etwaige Mitnutzung.

### **Rechts- und Planungssicherheit durch Konkretisierung der Grundsätze der Entgeltbemessung und Kostenteilung**

§ 77f des DigiNetzG regelt, dass Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze Einnahmen aus Mitnutzungen von der Berechnungsgrundlage für Endnutzertarife ihrer Haupttätigkeit ausnehmen können. Die Intention dieser, bereits in der zugrunde liegenden europäischen Richtlinie angelegten Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie einen Anreiz zu Investitionen und zur Mitnutzungsgewährung leisten kann.

Gleichwohl sollte die Möglichkeit zur Einnahmenerzielung vor dem Hintergrund des oben angeführten Eingriffs in funktionierende Infrastrukturen selbstverständlich sein.

Nach den gültigen Entgeltverordnungen für Betreiber von Stromnetz- und Gasnetzen (StromNEV/GasNEV) müssen jegliche Einnahmen des Netzbetreibers als kostenmindernde Erlöse angerechnet werden (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StromNEV/GasNEV). Im Rahmen der Normenhierarchie sollte klargestellt werden, dass die Einnahmen der Strom- und Gasnetzbetreiber aus Mitnutzungen ihrer Netze durch Telekommunikationslinien von der Berechnungsgrundlage für die Strom- und Gasnetzentgelte ausgenommen werden können.

Wie oben bereits angeführt können kommunale Unternehmen bei gleichzeitigem Bau von Energieinfrastrukturen und Breitbandnetzen Synergien erzielen. Im Rahmen des verstärkten Einsatzes von Smart Meter- und Smart Grid-Technologie haben kommunale Unternehmen ein starkes Eigeninteresse, den Datenaustausch in der Energieversorgung sicher und umfassend zu gewährleisten. Zahlreiche Stromnetzbetreiber müssen aufgrund der bestehenden Altersstruktur verstärkt Ersatzinvestitionen in die Netzinfrastruktur vornehmen. Gleichzeitig sind erhebliche zusätzliche Umbaumaßnahmen notwendig, um die Anbindung der Erneuerbaren Energien und den Um- und Ausbau der Verteilnetze zu so genannten Intelligenzen Netzen zu bewerkstelligen.

Zur Kostenanerkennung und -schlüsselung bei der Mitverlegung von Breitbandinfrastrukturen bei Arbeiten am Stromnetz bietet der bestehende Leitfaden der Bundesnetzagentur<sup>1</sup> eine gute Basis. Allerdings baut der Leitfaden zusätzliche umfangreiche und teils sehr bürokratische Hürden auf und stellt eine unsichere Genehmigung der Kosten mit erheblichem Zeitversatz in Aussicht. Somit wird das bestehende Potential nicht optimal genutzt bzw. entsprechend gefördert.

Es ist daher erforderlich, Regelungen zu treffen, die eine pauschalierte und verlässliche Kostenanerkennung und letztlich auch zeitnahe Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermöglichen.

Für Abwasserentsorger gilt nach den kommunalabgabenrechtlichen Prinzipien der Bundesländer und der hierzu herrschenden Verwaltungsrechtsprechung, dass Einnahmen des Trägers der öffentlichen Einrichtung sich grundsätzlich mindernd in der Benutzungsgebührenkalkulation auswirken müssen. Dies schließt Einnahmen aus der Mitnutzung des Abwassernetzes durch Telekommunikationslinien ein. Zudem sind die sich aus den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer ergebenden Grundsätze für die Gebühren- und Entgeltfestsetzung, konkret das Äquivalenzprinzip, der Grundsatz der Kostendeckung, das Kostenüberschreitungsverbot sowie der Grundsatz der Periodengerechtigkeit zu beachten.

Um die Intention von § 77f zu erfüllen, muss hier der verfassungsrechtliche Grundsatz des Art. 31 GG gelten, mit der Folge, dass der Träger der öffentlichen Abwassereinrichtung unbeschadet der kommunalabgabenrechtlichen Ländervorgaben Einnahmen aus Mitnutzungen der Abwasserkanä-

---

1

[http://www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1911/DE/DieBundesnetzagentur/Beschlusskammern/BK8/Energie-Leitfaden\\_2012/Energie-Leitfaden\\_2012\\_basepage.html?nn=65092](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/DE/DieBundesnetzagentur/Beschlusskammern/BK8/Energie-Leitfaden_2012/Energie-Leitfaden_2012_basepage.html?nn=65092)

le durch Telekommunikationslinien bei der Kalkulation der Benutzungsgebühren nicht mindernd in Ansatz bringen muss.

#### **Pflicht zur Verlegung von Glasfaser praxistauglich ausgestalten**

§ 77 i (7) des DigiNetzG verlangt im Rahmen von mehr als acht Wochen dauernden öffentlich finanzierten Bauarbeiten für Verkehrsdienste die bedarfsgerechte Mitverlegung geeigneter passiver Netzinfrastrukturen, ausgestattet mit Glasfaser. Ferner ist bei der Erschließung von Neubaugebieten stets sicherzustellen, dass geeignete passive Netzinfrastrukturen, ausgestattet mit Glasfaser, mitverlegt werden.

Die bedarfsgerechte Mitverlegung bei öffentlichen Baumaßnahmen gehört im Sinne einer vorausschauenden Standortpolitik schon heute zur kommunalen Praxis. Insofern ist zu prüfen, ob eine so weitgehende Verpflichtung der Kommunen tatsächlich verhältnismäßig ist. Nicht richtig sind die Ausführungen im DigiNetzG, dass der kommunalen Hand hierdurch keine Kosten entstehen.

Vor dem Hintergrund der Kosten, die der Kommune durch die verpflichtende Glasfaserverlegung entstehen, ist insbesondere für diese Netze ein Investitions- und Überbauschutz sicherzustellen. Sofern an der Verpflichtung festgehalten werden soll, ist zumindest sicherzustellen, dass die Glasfaserverlegung Teil eines abgestimmten Gesamtkonzeptes ist. Zudem sollte der angeführte Bedarf hinreichend konkretisiert sein, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Ihre Ansprechpartnerin im VKU: Ulrike Lepper, Fachgebietsleiterin Telekommunikation

Fon: +49 (0)30 58580-158

[lepper@vku.de](mailto:lepper@vku.de)