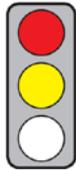


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die Baukosten senken, um den Breitbandausbau zu fördern.

Betroffene: Die Betreiber von Telekommunikations- sowie von Verkehrs-, Energie- und Wassernetzen, Eigentümer physischer Infrastrukturen, Gebäudeeigentümer.



Pro: Die Einrichtung einer zentralen nationalen Informationsstelle ist sachgerecht.

Contra: (1) Nur TK-Breitbandnetzbetreiber mit unangreifbarer Marktmacht sollten anderen TK-Netzbetreibern Zugang zur physischen Infrastrukturelementen gewähren müssen.

(2) Die Zugangsgewährungspflicht für Betreiber von Nicht-TK-Netzen ist nicht vertretbar.

(3) Meldepflichten sollten nur für monopolistische TK-Netzbetreiber gelten.

(4) Die Pflicht für Hauseigentümer, bei Neubau oder Renovierung eine gebäudeinterne Infrastruktur einzurichten, ist bevormundend und verletzt das Grundrecht auf Eigentum.

(5) Die Rechtsform einer Verordnung ist unverhältnismäßig.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 147 vom 26. März 2013 für eine **Verordnung** über Maßnahmen zur **Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will, dass bis 2020 alle Europäer über Internetzugänge von mindestens 30 Mbit/s und mindestens 50% von ihnen über Zugänge von über 100 Mbit/s verfügen können.
- Ein bedeutender Teil der Kosten des Breitbandausbaus entfällt auf Hoch- und Tiefbauarbeiten (Erwägungsgrund 5). Die Kommission will diese Baukosten reduzieren, um den Breitbandausbau zu fördern (Erwägungsgrund 3, Art. 1 Abs. 1).
- Die Verordnung führt EU-weite Mindestrechte und -pflichten für Netzbetreiber jeglicher Art ein (Erwägungsgrund 9). Sie erlaubt den Mitgliedstaaten „detailliertere“ Vorschriften (Art. 1 Abs. 3).
- Die EU-Telekommunikationsrichtlinien gelten weiter (Art. 1 Abs. 4): Rahmenrichtlinie [2002/21/EG (RRL)], Genehmigungsrichtlinie (2002/20/EG), Zugangsrichtlinie [2002/19/EG (ZRL)], Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) und Wettbewerbsrichtlinie (2002/77/EG).
- Spezielleres „EU-Recht und insbesondere spezifische Regulierungsmaßnahmen“ der nationalen Aufsichtsbehörden haben Vorrang gegenüber der Verordnung (Erwägungsgrund 10).

► Begriffsbestimmungen

- „Physische Infrastrukturen“ sind „nichtaktive“ Komponenten eines Netzes – etwa Leitungsrohre oder Verteilerkästen (Art. 2 Abs. 2).
- „Netzbetreiber“ sind Betreiber von (Art. 2 Abs. 1)
 - elektronischen Kommunikationsnetzen, insbesondere von Telefonfestnetzen und Mobilfunknetzen (im Folgenden: TK-Netzbetreiber) und
 - physischen Infrastrukturen, über die Verkehrsdienste oder Erzeugungs-, Leitungs- oder Verteilungsdienste für Gas, Strom, Wasser oder Fernwärme bereitgestellt werden.
- „Hochgeschwindigkeitsnetze für die elektronische Kommunikation“ sind Netze, die Geschwindigkeiten von mindestens 30 Mbit/s erreichen können (Art. 2 Abs. 3).
- „Umfangreiche Renovierungen“ liegen vor, wenn strukturelle Veränderungen in der gebäudeinternen physischen Infrastruktur vorgenommen werden und eine Baugenehmigung erforderlich ist (Art. 2 Abs. 9).

► Mitnutzung von bestehenden physischen Infrastrukturen

- Netzbetreiber müssen TK-Netzbetreibern auf schriftlichen Antrag „zu fairen Bedingungen“ (Art. 3 Abs. 2) und Preisen (Erwägungsgrund 15) Zugang zu ihren physischen Infrastrukturen gewähren.
- Netzbetreiber müssen Zugangsverweigerungen innerhalb eines Monats begründen und auf objektive Kriterien stützen. Zu diesen zählen (Art. 3 Abs. 3)
 - technische Eignung der physischen Infrastruktur,
 - verfügbarer Platz zur Unterbringung von Netzkomponenten,
 - Integrität und Sicherheit der bestehenden Netze sowie Störungsrisiko,
 - Verfügbarkeit alternativer Zugangswege auf der Vorleistungsebene zur physischen Netzinfrastrukturen des Netzbetreibers.

- Jede der beteiligten Parteien kann eine nationale Streitbeilegungsstelle anrufen, sofern innerhalb von zwei Monaten nach schriftlichem Antrag (Art. 3 Abs. 4)
 - der Zugang verweigert wurde oder
 - keine Einigung über die Geschäftsbedingungen, etwa den Preis, erzielt wurde.
- Die Streitbeilegungsstelle entscheidet innerhalb von vier Monaten verbindlich über jeden Fall. Sie darf in ihrer Entscheidung „faire Bedingungen und Preise“ festlegen. Die beteiligten Parteien können unabhängig davon ein Gericht mit dem Fall befassen. (Art. 3 Abs. 5)
- ▶ **Meldepflichten und Zugang zu Informationen über physische Infrastrukturen**
 - Die Aufgaben der zentralen Informationsstelle übernimmt die nationale Regulierungsbehörde, sofern der Mitgliedstaat nicht eine andere Behörde benennt (Art. 9 Abs. 3).
 - Öffentliche Stellen übermitteln der zentralen Informationsstelle alle „Mindestinformationen“ physischer Infrastrukturen, soweit die Informationen bereits in elektronischer Form vorliegen. Liegen die Informationen nicht vor, übermitteln Netzbetreiber diese nach Aufforderung durch die zentrale Informationsstelle (Art. 4 Abs. 2 und 3).
 - Zu den Mindestinformationen zählen u.a. Standort, Leitungswege und geografische Koordinaten sowie gegenwärtige Nutzung der Infrastrukturen (Art. 4 Abs. 1).
 - TK-Netzbetreiber erhalten auf Antrag unverzüglich Zugang zu vorhandenen Mindestinformationen bei der Informationsstelle. Liegen die Informationen dort nicht vor, muss der betroffene Netzbetreiber diese innerhalb eines Monats „diskriminierungsfrei“ übermitteln (Art. 4 Abs. 4).
 - Netzbetreiber müssen TK-Netzbetreibern auf schriftlichen Antrag
 - innerhalb eines Monats eine „zumutbare“ Vor-Ort-Untersuchung „bestimmter Komponenten“ ihrer Infrastruktur diskriminierungsfrei ermöglichen (Art. 4 Abs. 5) und
 - „Mindestinformationen“ über laufende und geplante Bauarbeiten zur Verfügung stellen; zu diesen gehören Informationen über Standort, Art, Gegenstand und Dauer der Arbeiten (Art. 4 Abs. 6).
- ▶ **Koordinierung von Bauarbeiten**

Netzbetreiber, deren Bauarbeiten mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, müssen „zumutbaren“ Anträgen von TK-Netzbetreibern auf Koordinierung der Bauarbeiten stattgeben, sofern (Art. 5 Abs. 2)

 - durch die Koordinierung keine zusätzlichen Kosten entstehen und
 - die Anträge spätestens einen Monat vor Einreichung des endgültigen Projektantrages gestellt werden.
- ▶ **Vereinfachte Genehmigungserteilung für Bauarbeiten**
 - TK-Netzbetreiber können Baugenehmigungen bei der zentralen Informationsstelle beantragen. Diese leitet die Anträge weiter und überwacht die Einhaltung der Fristen. (Art. 6 Abs. 2)
 - Die Behörden müssen innerhalb von sechs Monaten den Bauantrag genehmigen oder ablehnen, es sei denn, das nationale oder sonstige EU-Recht sehen anderen Fristen vor (Art. 6 Abs. 3).
- ▶ **Anschluss von Gebäuden an Breitbandnetze**
 - Gebäude, die neu errichtet oder „umfangreich renoviert“ werden, müssen mit einer „hochgeschwindigkeitsfähigen gebäudeinternen physischen Infrastruktur bis zu den Netzabschlusspunkten“ (im Folgenden: gebäudeinterne Infrastruktur) ausgestattet werden, die den Anschluss der Endnutzer an Hochgeschwindigkeitsnetze ermöglichen (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Erwägungsgrund 26).
 - Mehrfamilienhäuser, die neu errichtet oder umfangreich renoviert werden, müssen darüber hinaus mit einem Zugangs- oder Konzentrationspunkt ausgestattet werden, über den TK-Netzbetreiber Zugang zur gebäudeinternen Infrastruktur erhalten, etwa über Leerrohre von jeder Wohnung zum Konzentrationspunkt (Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 26).
 - Die Mitgliedstaaten können einzelne Gebäudekategorien, insbesondere Einfamilienhäuser, und umfangreiche Renovierungen von den Verpflichtungen ausnehmen, sofern die Ausstattungspflicht zu unverhältnismäßig hohen Kosten führt. Ausnahmen müssen hinreichend begründet und der Kommission mitgeteilt werden. (Art. 7 Abs. 3)
 - TK-Netzbetreiber haben im Falle einer bestehenden gebäudeinternen physischen Infrastruktur
 - das Recht, ihr Netz auf eigene Kosten an dem Konzentrationspunkt in- oder außerhalb eines Gebäudes anzuschließen, um so Zugang zu dieser Infrastruktur zu erlangen (Art. 8 Abs. 1),
 - Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu dieser Infrastruktur zu „angemessenen“ Bedingungen, wenn es technisch unmöglich oder wirtschaftlich ineffizient wäre, diese zu duplizieren (Art. 8 Abs. 2),
 - Liegt eine gebäudeinterne Infrastruktur nicht vor, dürfen Betreiber ihr Netz auf eigene Kosten innerhalb eines Gebäudes bis in die privaten Räume eines Nutzers abschließen, sofern der Nutzer zugestimmt hat und der „Eingriff in das Privateigentum minimiert wird“ (Art. 8 Abs. 4).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher können die nationalen Regulierungsbehörden unter bestimmten Umständen
 - TK-Netzbetreiber mit marktbeherrschender Stellung dazu verpflichtet, Zugang zu nicht aktiven Netzkomponenten zu gewähren (Art. 12 Abs. 1 lit. a ZRL), und
 - TK-Netzbetreiber unabhängig davon, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, dazu verpflichtet, Verkabelungen in Gebäuden, Leerrohre oder Verteilerkästen gemeinsam zu nutzen (Art. 12 Abs. 1 RRL).
 Künftig sollen alle Netzbetreiber – d. h. auch nicht-TK-Netzbetreiber – einen solchen Zugang grundsätzlich gewähren müssen, unabhängig davon, ob sie eine marktbeherrschende Stellung einnehmen.
- ▶ Bisher können die Behörden selbst entscheiden, ob sie ein Verzeichnis über die „Art, Verfügbarkeit und geografische Lage“ von Netzbestandteilen und dazugehörigen Einrichtungen führen. Sie können die TK-

Netzbetreiber dann zur Informationsübermittlung verpflichtet (Art. 12 Abs. 4 RRL). Künftig müssen sie ein solches Verzeichnis führen, und alle Netzbetreiber müssen Informationen übermitteln.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist ein Handeln auf EU-Ebene erforderlich, „um die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern“.

Politischer Kontext

Im Jahr 2010 legte die Kommission ihre Breitbandziele in der Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ [KOM(2010) 2020, s. [cepAnalyse](#)] fest und bestätigte sie einige Monate später in der Mitteilung „Digitale Agenda für Europa“ [KOM(2010) 245; s. [cepAnalyse](#)]. Im Oktober 2012 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum“ [COM(2012) 573], in der die vorliegende Initiative eine von zwölf Leitaktionen darstellt, die Wachstum und Beschäftigung fördern sowie das Vertrauen in den Binnenmarkt stärken. Die Niederlande, Rumänien, Großbritannien und Schweden erhoben Subsidiaritätsrügen, die EP, Rat und Kommission „berücksichtigen“ müssen (Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll).

Stand der Gesetzgebung

26.03.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Connect
Federführender Ausschuss des EP:	Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatte: Edit Herczog (S&D, HU)
Federführendes Bundesministerium:	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Federführender Ausschuss des BT:	Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Kommission will die Betreiber nicht nur der TK-, sondern auch der Verkehrs-, Energie- und Wassernetze zwingen, ihre physischen Infrastrukturen zu „fairen Bedingungen“ für TK-Netzbetreiber zu öffnen, und zwar unabhängig davon, ob ein Netzbetreiber marktbeherrschend ist. Dies ist ein doppelter Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Netzbetreiber. Es muss zwingend unterschieden werden: erstens ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt und zweitens zwischen TK-Netzbetreibern und sonstigen Netzbetreibern.

Die Pflicht für einen TK-Netzbetreiber, Zugang zu physischen Infrastrukturelementen zu gewähren, ist nur vertretbar, wenn er in einem abgegrenzten geografischen Markt als unangreifbarer Monopolist ein Breitbandnetz und die dazugehörige physische Infrastruktur betreibt. Die Zugangsverpflichtung für TK-Netzbetreiber senkt Markteintrittskosten für alternative Netzbetreiber. Wird sie in Anspruch genommen, wird sie regelmäßig dazu führen, dass der zugangsgewährende TK-Netzbetreiber nicht länger über eine Monopolstellung verfügt und dass ein Wettbewerb *zwischen* Netzwerken – statt *auf* einem Netzwerk – stattfinden kann. Die momentan vorherrschende Regulierung auf niedrigerem Wertschöpfungsniveau (vor allem: Bitstrom) müsste dann konsequenterweise zurückgenommen werden.

Eine Zugangsgewährungspflicht für sonstige Netzbetreiber, etwa in den Verkehrs- und Energiesektoren, ist keinesfalls vertretbar. Denn TK-Netzbetreiber stehen mit Netzbetreibern aus anderen Branchen nicht per se im Wettbewerb. Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch letztere Netzbetreiber auf dem Breitbandmarkt ist hier folglich nicht möglich. Auch positive externe Effekte des Breitbandausbaus können eine solche pauschale Zugangsgewährungspflicht für nicht-TK-Netzbetreiber nicht überzeugend begründen. Erstens können solche Effekte nicht verlässlich quantifiziert werden: Eine Pflicht zur Zugangsgewährung steigert damit nicht zwangsläufig die Effizienz. Zweitens dürften TK-Unternehmen oftmals in der Lage sein, positive Effekte des Breitbandausbaus zu internalisieren. In diesem Fall fließen die positiven Effekte in die Investitionsbereitschaft des TK-Netzbetreibers ein und ist eine Zugangsgewährungspflicht überflüssig. Stattdessen sind freiwillige Kooperationen zwischen Netzbetreibern und TK-Unternehmen zu bevorzugen. Gegen eine Zugangsgewährungspflicht spricht auch, dass eine Vielzahl von Haftungsfragen unbeantwortet bleibt. Unklar ist etwa, wer bei Ausfall von Breitbandleitungen infolge eines Schadens an Gasleitungen für den Schaden bei Breitbandkunden haftet. **Die Einrichtung einer zentralen nationalen Informationsstelle ist sachgerecht.** Die Informationsstelle fördert Kooperationen zwischen Unternehmen, da sie die Kosten für die Beschaffung notwendiger Informationen über für den Breitbandausbau geeignete Infrastrukturen reduziert. **Zur Mel-**

derung von Informationen an die Informationsstelle sollten jedoch nur monopolistische TK-Netzbetreiber verpflichtet werden, da sich nur für diese Betreiber eine Zugangsgewährungspflicht begründen lässt. Für andere Netzbetreiber sollten die Meldungen – wie auch die Zugangsgewährung – hingegen freiwillig sein.

Die Verpflichtung für Hauseigentümer, bei Neubau oder Renovierung eine hochgeschwindigkeitsfähige Infrastruktur sowie Zugangs- oder Konzentrationspunkte einzurichten, ist bevormundend. Hauseigentümer entscheiden über die Hausausstattung gemäß ihren Präferenzen und Zukunftserwartungen. Haben sie eine Präferenz für schnelle Internetleitungen in ihrem Haus oder erhöhen diese den späteren Verkaufs- oder Mietwert des Hauses, werden sie den Einbau gebäudeinterner Infrastrukturen aus eigener Initiative vornehmen. Die Kommission maßt sich an, die Präferenzen der Hauseigentümer besser zu kennen als diese selbst, oder ist nicht bereit, die Präferenzen zu akzeptieren. Im Ergebnis fließt Kapital in eine Verwendung, die dem Eigentümer keinen entsprechenden Mehrwert bietet. Als Folge unterbleiben andere, aus Sicht des Hauseigentümers sinnvollere Investitionen oder Ausgaben.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) ist die einschlägige Rechtsgrundlage.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Die Rechtsform einer Verordnung ist unverhältnismäßig. Die Kommission strebt eine Mindestangleichung der nationalen Vorschriften an; die Mitgliedstaaten können ausdrücklich „detailliertere“ Vorschriften erlassen. Eine Richtlinie, die die mitgliedstaatliche Autonomie stärker schützt als eine Verordnung, würde genügen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Pflicht zur Ausstattung neuer und umfassend renovierter Gebäude mit gebäudeinterner Infrastruktur und Konzentrationspunkten verletzt das Eigentumsrecht [Art. 17 Charta der Grundrechte der EU (GRCh)]. Ziel ist es, die Kosten des Breitbandausbaus zu verringern. Die Ausstattungspflicht ist dazu zwar geeignet, da eine nachträgliche Ausstattung der erfassten Gebäude regelmäßig teurer wäre. Aufgrund dieser Kostendifferenz ist das ebenfalls in der Verordnung vorgesehene Recht aller Netzbetreiber, ihre Netze auf eigene Kosten bis in die privaten Räume eines zukünftigen Breitbandnutzers zu führen, auch kein milderes Mittel. Die Ausstattungspflicht ist aber nicht angemessen. Denn erstens hat der Eigentümer die Kosten für die Ausstattung zu tragen. Auch bleibt zweitens die gebäudeinterne Infrastruktur bei fehlender Breitbandnachfrage möglicherweise ungenutzt.

Die Verpflichtung von Unternehmen, ihre Bauarbeiten auf Antrag mit Netzbetreibern zu koordinieren, greift zwar in die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) und das Eigentumsrecht (Art. 17 GRCh) ein. Diese Eingriffe sind aber gerechtfertigt, da die Verpflichtung auf Unternehmen beschränkt wird, die öffentlich finanzierte Bauarbeiten durchführen, und da außerdem die Koordinierung die Bauarbeiten weder verteuern noch verzögern darf. Die Pflicht zur Zugangsgewährung greift ebenfalls in die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) und das Eigentumsrecht (Art. 17 GRCh) ein. Diese Eingriffe sind aber gerechtfertigt, da der Zugang bei Vorliegen sachlicher Gründe verweigert werden kann und nur zu „fairen Bedingungen“ gewährt werden muss.

Das Recht der TK-Netzbetreiber, ihr Netz auf eigene Kosten in den privaten Räumen des zukünftigen Breitbandnutzers abzuschließen, wenn keine gebäudeinterne Infrastruktur vorhanden ist, **greift bei Mietwohnungen in das Eigentumsrecht** (Art. 17 GRCh) des Wohnungseigentümers **ein. Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt**, wenn man den Breitbandausbau als Allgemeinwohlinteresse versteht. Die Kosten übernimmt der Netzbetreiber, es besteht keine Gefahr, dass der Anschluss ungenutzt bleibt und der Netzbetreiber muss den Eingriff in das Privateigentum „minimieren“, etwa durch die Nutzung bereits bestehender physischer Infrastrukturen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Mitnutzungsrechte im Telekommunikationsgesetz (TKG) müssen erweitert werden, auch wenn sie bereits über die heutigen EU-Vorschriften hinausgehen. Das TKG enthält für TK-Netzbetreiber zwar ein grundsätzliches Recht auf Zugang zu Bundesfern- und Bundeswasserstraßen (§§ 77c und 77d TKG) sowie zu Eisenbahninfrastruktur in überwiegend öffentlichem Eigentum (§ 77e TKG). Es muss nun um ein Mitnutzungsrecht zu den physischen Infrastrukturen sämtlicher Netzbetreiber ergänzt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Nur TK-Breitbandnetzbetreiber, die in einem abgegrenzten geografischen Markt als unangreifbare Monopolisten tätig sind, sollten Zugang zu ihren physischen Infrastrukturelementen gewähren müssen. Eine Zugangsgewährungspflicht für Betreiber von Nicht-TK-Netzen ist keinesfalls vertretbar. Die Schaffung zentraler nationaler Informationsstellen ist sachgerecht; eine Meldepflicht sollte jedoch nur für monopolistische TK-Netzbetreiber gelten. Die Verpflichtung für Hauseigentümer, bei Neubau oder Renovierung eine hochgeschwindigkeitsfähige Infrastruktur einzurichten, ist bevormundend und verletzt das Grundrecht auf Eigentum. Das Recht der TK-Netzbetreiber, ihr Netz in den privaten Räumen des Breitbandnutzers abzuschließen, stellt einen gerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum dar. Die Rechtsform einer Verordnung ist unverhältnismäßig.