

Kommentierung

der EWE TEL GmbH

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen

(TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz)

Am 29.8.2023 hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen veröffentlicht.

EWE TEL nimmt im Folgenden Stellung zu einigen Regelungen dieses Entwurfs. Im Übrigen schließt EWE TEL sich der umfassenden Stellungnahme des BREKO-Verbands vom 10.10.2023 an.



Inhalt

Kernaussagen EWE	2
Änderungsvorschläge im Einzelnen.....	3
TKG Teil 3 Kundenschutz	3
§ 54 Vertragsschluss und Vertragszusammenfassung	3
§§ 1–4 TKTransparenzV	5
TKG Teil 5 Informationen über Infrastruktur und Netzausbau, Gigabit-Grundbuch.....	6
§ 79 Informationen über Infrastruktur	6

Kernaussagen EWE

Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz) ist korrekturbedürftig.

1. Die Korrekturen im 3. Teil des TKG zum Kundenschutz sind zu begrüßen, sie sind jedoch nicht vollständig: Der Zeitpunkt der Zurverfügungstellung der Vertragszusammenfassung ist zu ändern und die Vorgaben zum Produktinformationsblatt sind zu streichen, um den europäischen Vorgaben zu entsprechen.
2. Die Sammlung detaillierter Informationen über sämtliche öffentliche Versorgungsnetze in Deutschland gemäß § 79 TKG-E erscheint unverhältnismäßig, weil sie Risiken für die Sicherheit dieser Netze potenziert. Restriktionen sind daher nicht allein in Bezug auf die Veröffentlichung und spätere Nutzung solcher Informationen, sondern bereits in Bezug auf die Übermittlung solcher Informationen erforderlich.

Hingegen ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die von Bund, Ländern und Kommunen bereitzustellenden Informationen über Liegenschaften gemäß § 83 wie bisher auf Grundstücke beschränken will, die technisch und baulich für Zwecke des Mobilfunkausbaus geeignet sind. Eine Erweiterung dieser Verpflichtung auf alle in öffentlichem Eigentum stehende Grundstücke, wie sie von manchen Marktteilnehmern gefordert wird, würde völlig unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auslösen. Diesem Verwaltungsaufwand würde nur geringer Nutzen gegenüberstehen, weil der Großteil der in dieser Weise gemeldeten Grundstücke für den Mobilfunkausbau gar nicht relevant wäre.

Änderungsvorschläge im Einzelnen

TKG Teil 3 Kundenschutz

Zwar bestehen die im Entwurf vorgesehenen Änderungen im 3. Teil des TKG zum großen Teil aus zutreffenden redaktionellen Änderungen, an zwei Stellen jedoch sollte der Gesetzgeber weitere Änderungen vornehmen, um eine bislang fehlerhafte Umsetzung der gem. Artikel 101 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/1972 zwingenden europäischen Vorgaben zu korrigieren.

§ 54 Vertragsschluss und Vertragszusammenfassung

§ 54 TKG sollte wie folgt geändert werden:

§ 54

Vertragsschluss und Vertragszusammenfassung

(1) Bevor ein Verbraucher seine Vertragserklärung abgibt, hat der Anbieter anderer öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste als für die Bereitstellung von Diensten der Maschine-Maschine-Kommunikation genutzte Übertragungsdienste dem Verbraucher die in Artikel 246 oder Artikel 246a § 1 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche und die in § 55 aufgeführten Informationen zu erteilen, soweit diese einen von ihm zu erbringenden Dienst betreffen.

(2) Die Informationen nach Absatz 1 sind dem Verbraucher in klarer und verständlicher Weise und auf einem dauerhaften Datenträger zur Verfügung zu stellen. Ist die Zurverfügungstellung auf einem dauerhaften Datenträger nicht möglich, sind sie in einem vom Anbieter bereitgestellten, leicht herunterladbaren Dokument zu erteilen. Die Informationen sind auf Anfrage in einem Format bereitzustellen, das für Endnutzer mit Behinderungen zugänglich ist. Der Verbraucher ist durch den Anbieter ausdrücklich auf die Verfügbarkeit der bereitgestellten Informationen sowie darauf hinzuweisen, dass er über die Informationen zum Zweck der Dokumentation, der künftigen Bezugnahme und der unveränderten Wiedergabe nur verfügen kann, wenn er diese herunterlädt.

(3) ~~Bevor ein Verbraucher seine Vertragserklärung abgibt, stellt er~~ Der Anbieter **stellt** dem Verbraucher **vor Abschluss des Vertrages** eine klare und leicht lesbare Vertragszusammenfassung unter Verwendung des Musters in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2243 der Kommission vom 17. Dezember 2019 zur Festlegung eines Musters für die Vertragszusammenfassung, das von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates zu verwenden ist (ABl. L 336 vom 30.12.2019, S. 274), kostenlos zur Verfügung. Die Vertragszusammenfassung muss die Hauptelemente der Informationspflichten darlegen und umfasst mindestens folgende Informationen:

1. Name, Anschrift und Kontaktangaben des Anbieters sowie Kontaktangaben für Beschwerden, falls diese sich von ersteren unterscheiden,
2. die wesentlichen Merkmale der einzelnen zu erbringenden Dienste,

3. die jeweiligen Preise für die Aktivierung der Telekommunikationsdienste und alle wiederkehrenden oder verbrauchsabhängigen Entgelte, wenn die Dienste gegen direkte Geldzahlung erbracht werden,
4. die Laufzeit des Vertrages und die Bedingungen für seine Verlängerung und Kündigung,
5. die Nutzbarkeit der Produkte und Dienste für Endnutzer mit Behinderungen und
6. im Hinblick auf Internetzugangsdienste auch eine Zusammenfassung der gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d und e der Verordnung (EU) 2015/2120 erforderlichen Informationen.

Ist es aus objektiven technischen Gründen nicht möglich, die Vertragszusammenfassung vor dem Abschluss des Vertrages ~~Abgabe der Vertragserklärung des Verbrauchers~~ zur Verfügung zu stellen, so muss sie dem Verbraucher unverzüglich nach Vertragsschluss zur Verfügung gestellt werden; in diesem Fall. ~~Die Wirksamkeit des Vertrages hängt davon ab, dass~~ wird der Vertrag wirksam, wenn der Verbraucher nach Erhalt der Vertragszusammenfassung den Vertrag in Textform genehmigt. Genehmigt der Verbraucher den Vertrag nicht, so steht dem Anbieter, wenn er gegenüber dem Verbraucher in Erwartung der Genehmigung den Telekommunikationsdienst erbracht hat, kein Anspruch auf Wertersatz zu.

(4) Die in den Absätzen 1 und 3 genannten Informationen werden Inhalt des Vertrages, es sei denn, die Vertragsparteien haben ausdrücklich etwas anderes vereinbart.

Begründung zur vorgeschlagenen Änderung des § 54 TKG:

Es ist richtig, dass in dem Entwurf durch die Änderung des § 71 Absatz 3 TKG (Nr. 18 des Referentenentwurfs) der Umsetzungsfehler korrigiert wird, dass ein Anbieter Kleinstunternehmen, kleinen Unternehmen und Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht bislang zwar die vorvertraglichen Informationen nach § 54 Absatz 1 TKG, nicht aber die Vertragszusammenfassung nach § 54 Absatz 3 TKG zur Verfügung stellen muss. Der Gesetzgeber darf hierbei jedoch nicht stehen bleiben, sondern muss auch den weiteren Fehler bei der Umsetzung des vollharmonisierten Artikel 102 Richtlinie (EG) 2018/1972 in § 54 Absatz 3 TKG korrigieren. Artikel 102 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 verlangt, dass eine Vertragszusammenfassung dem Verbraucher „vor Abschluss des Vertrags — auch bei Fernabsatzverträgen — kostenlos zur Verfügung“ zu stellen ist. Demgegenüber sieht § 54 Absatz 3 TKG vor, dass der Anbieter die Vertragszusammenfassung zur Verfügung stellen muss, bereits „[b]evor ein Verbraucher seine Vertragserklärung abgibt“.

Es ist offenkundig, dass der Abschluss eines Vertrages etwas anderes ist als die Abgabe einer Vertragserklärung. Der Unterschied zeigt sich, wenn der Verbraucher – wie häufig in der Praxis – das Vertragsangebot macht, etwa indem er das gewünschte Telekommunikationsprodukt bestellt. Nach der derzeit fehlerhaften deutschen Umsetzung in § 54 Absatz 3 TKG muss der Anbieter die Vertragszusammenfassung dem Verbraucher zur Verfügung stellen, bevor dieser seine Bestellung (seine Vertragserklärung) abgibt. Artikel 102 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 lässt es demgegenüber zu, dass der Anbieter die Bestellung – mithin die Vertragserklärung – des Verbrauchers entgegennimmt und dem Verbraucher daraufhin die Vertragszusammenfassung zur Verfügung stellt. Ein Vertrag ist in diesem Zeitpunkt schließlich noch nicht zustande gekommen. Ein Zurverfügungstellen nach Abgabe der Vertragserklärung und vor Erklärung der Vertragsannahme ist eine Zurverfügungstellen vor Abschluss des Vertrages – so wie es die Artikel 102 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 verlangt.

Weil § 54 Absatz 3 TKG dem Anbieter die Möglichkeit abschneidet, dem Verbraucher die Vertragszusammenfassung nach Abgabe der Vertragserklärung (seiner Bestellung), aber *vor* Vertragsschluss zur Verfügung zu stellen, weicht er von Artikel 102 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 ab und verstößt damit gegen das Vollharmonisierungsgebot in Artikel 101 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2018/1972.

Auf diese Abweichung ist bereits mehrfach hingewiesen worden:

BeckOK InfoMedienR/*Kiparski*, 40. Ed. 1.2.2022, TKG 2021 § 54 Rn. 6, 8; *Sodtalbers*, MMR 2022, 87 (90).

Auch wenn es wegen des Widerspruchs zu der wg. Artikel 101 Richtlinie (EU) 2018/1972 zwingenden Richtlinien-Vorgabe hierauf nicht ankommt: auch der Sinn und Zweck der Vertragszusammenfassung erfordert keine andere Bewertung. Die Vertragszusammenfassung bezweckt weder eine umfassende Sachkenntnis noch eine Vergleichsmöglichkeit vor Abgabe der Bestellung. Eine möglichst umfassende Sachkenntnis aufseiten des Kunden wird bereits durch die gemäß § 54 Absatz 1 TKG zu erteilenden, umfassenden vorvertraglichen Informationen erreicht. Die Vertragszusammenfassung soll dem Kunden nach Abschluss des Vertrages wichtige Eckpunkte des geschlossenen Vertrags zur Verfügung stellen – es ist eine Vertragszusammenfassung und keine Angebotszusammenfassung. Diese unterschiedlichen Zwecke spiegeln sich in den unterschiedlichen Zeitpunkten wider, die der europäische Gesetzgeber für die vorvertraglichen Informationen in Artikel 102 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2018/1972 einerseits und für die Vertragszusammenfassung in Artikel 102 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 andererseits vorgesehen hat.

Die Aussage in dem Erwägungsgrund 261 der Richtlinie (EU) 2018/1972, damit die Endnutzer ihre Entscheidungen in voller Sachkenntnis treffen könnten, sei es unerlässlich, dass ihnen die benötigten relevanten Informationen vor Vertragsabschluss verständlich auf einem dauerhaften Datenträger oder in Form eines herunterladbaren Dokuments abgefasst vorliegen, bezieht sich unmissverständlich nur auf die vorvertraglich zu gebenden Informationen gemäß Artikel 102 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2018/1972, die in § 54 Absatz 1 TKG umgesetzt wurden. Auf die Vertragszusammenfassung geht der Erwägungsgrund 261 erst im Folgenden ein und führt dort aus, dass die Vertragszusammenfassung den Endnutzern die Entscheidung erleichtern soll. Es bleibt aber sowohl offen, um welche Entscheidung genau es dem europäischen Gesetzgeber gegangen ist, als auch, in welchem Zeitpunkt sie getroffen wird. Eine Vertragszusammenfassung, die einem Verbraucher europarechtlich korrekt vor Abschluss des Vertrages zur Verfügung gestellt wird, erleichtert auch die Entscheidung für den *nächsten* Vertragsschluss.

Ohnehin ist nicht festzustellen, dass die Vertragszusammenfassung in der Praxis eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Telekommunikationskunden geworden ist. Die wenigsten Kunden – wenn überhaupt welche – nehmen nach unserer Wahrnehmung Zeit und Mühe auf sich und lassen sich unterschiedliche Vertragszusammenfassungen erstellen, um auf deren Grundlage ein Angebot auszuwählen. Das ist auch nicht überraschend, da sich diejenigen Informationen, die für einen Angebotsvergleich wirklich relevant sind, viel leichter und schneller beschaffen lassen.

§§ 1–4 TKTransparenzV

Die §§ 1–4 der Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung - TKTransparenzV) sind zu streichen.

Begründung dieser Streichung:

Artikel 103 Richtlinie (EU) 2018/1972 legt die von den Anbietern zu veröffentlichenden Informationen abschließend fest. Abweichungen im nationalen Recht sind nach Artikel 101 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/1972 nicht möglich. Artikel 103 Richtlinie (EU) 2018/1972 enthält keine Öffnungsklausel.

Das Produktinformationsblatt und die mit ihm verbundenen Rechte und Pflichten in den §§ 1–4 TKTransparenzV sind von Artikel 103 Richtlinie (EU) 2018/1972 nicht vorgesehen. Es ist damit europarechtswidrig und damit zwingend zu streichen.

Die Streichung ist nicht nur rechtlich geboten, sondern auch praktisch wünschenswert. Denn sie sorgt dafür, dem Information Overkill, der durch das TKG 2021 auf dem Telekommunikationssektor ein zuvor unerreichtes und für alle Beteiligten nachteiliges Ausmaß erreicht hat, zumindest ein wenig Einhalt zu gebieten und immerhin eines von bereits mehreren Informationsmitteln abzuschaffen. Neben den umfangreichen vorvertraglichen Informationen gem. § 54 Absatz 1 TKG und insbesondere neben der Vertragszusammenfassung gem. § 54 Absatz 3 TKG ist ein Produktinformationsblatt schlichtweg überflüssig.

TKG Teil 5 Informationen über Infrastruktur und Netzausbau, Gigabit-Grundbuch

BREKO und BUGLAS haben dem BMDV am 03.05.2023 zusammen mit der Telekom ein gemeinsames Positionspapier überreicht, das im Lichte der geänderten Sicherheitslage eine umfassende Neuabwägung des Interesses an Transparenz über vorhandene Infrastrukturen gegenüber dem berechtigten Interesse am effektiven Schutz von TK-Infrastrukturen einfordert. Dem NABEG ist jedoch leider nicht zu entnehmen, ob und ggf. wie dieser Forderung Rechnung getragen werden soll. Anscheinend beabsichtigt der Gesetzentwurf, den Zielkonflikt zwischen Transparenz und Sicherheit auf die Ebene der Rechtsverordnung zu verlagern, zu deren Erlass das BMDV nach § 86 ermächtigt wird. Es wäre aber ein großer Gewinn für die physische Sicherheit und die Rechtssicherheit, wenn bereits auf der Gesetzesebene geregelt würde, dass bestimmte sensitive Informationen gar nicht erst an die ZIS gemeldet werden müssten.

§ 79 Informationen über Infrastruktur

§ 79 sollte wie folgt geändert werden:

§ 79

Informationen über Infrastruktur

- (1) Die Informationen über Infrastruktur umfassen eine gebietsbezogene, Planungszwecken dienende Übersicht über Einrichtungen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können.
- (2) Eigentümer und Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze, die über Einrichtungen verfügen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können, sind verpflichtet, der zentralen Informationsstelle des Bundes für die Übersicht nach Absatz 1 ihre Kontaktdaten ~~sowie Informationen insbesondere über die Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser Einrichtungen~~ nach Maßgabe der Datenlieferungsbestimmungen nach der Rechtsverordnung aufgrund des § 86 Satz 1 Nummer 1 bereitzustellen, sofern es sich bei den Einrichtungen nicht um

Liegenschaften im Sinne des § 83 handelt. Eigentümer und Betreiber sonstiger physischer Infrastrukturen, die für die Errichtung und Anbindung drahtloser Zugangspunkte geeignet sind und deren Mitnutzung nach Maßgabe des § 154 zulässig ist, sind verpflichtet, der zentralen Informationsstelle des Bundes für die Übersicht nach Absatz 1 ihre Kontaktdaten ~~sowie Informationen insbesondere über Art, gegenwärtige Nutzung sowie tatsächliche Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege dieser sonstigen physischen Infrastrukturen~~ nach Maßgabe der Datenlieferungsbestimmungen nach der Rechtsverordnung aufgrund des § 86 Satz 1 Nummer 1 bereitzustellen. Zu den Einrichtungen gemäß Satz 1 zählen insbesondere alle passiven Netzinfrastrukturen.

(3) Die zentrale Informationsstelle des Bundes nimmt nach Absatz 2 erhaltene Informationen nicht in die Übersicht nach Absatz 1 auf, soweit konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass

1. eine Einsichtnahme nach Absatz 4 die Sicherheit und Integrität der Einrichtung oder der sonstigen physischen Infrastruktur oder die die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit gefährdet;
2. eine Einsichtnahme nach Absatz 4 die Vertraulichkeit gemäß § 148 verletzt,
3. Teile einer Infrastruktur betroffen sind, die
 - a) durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als Kritische Infrastrukturen bestimmt worden; ~~und~~
 - b) ~~und nachweislich~~ besonders schutzbedürftig ~~oder~~
 - c) für die Funktionsfähigkeit der Kritischen Infrastruktur maßgeblich sind, oder
4. Teile öffentlicher Versorgungsnetze oder sonstiger physischer Infrastrukturen betroffen sind, die durch den Bund ~~oder mindestens ein Bundesland~~ zur Verwirklichung einer sicheren Behördenkommunikation genutzt werden.

In diesen Fällen sind für die jeweiligen Gebiete, in denen sich die Einrichtungen oder sonstigen physischen Infrastrukturen befinden, Kontaktdaten eines oder mehrerer Ansprechpartner beim Eigentümer oder Betreiber des öffentlichen Versorgungsnetzes oder der sonstigen physischen Infrastruktur aufzunehmen. ~~So weit ein Tatbestand nach Satz 1 Nr. 1 bis 4 erfüllt ist, hat die zentrale Informationsstelle von einer Speicherung der übermittelten Informationen abzusehen; die zugehörigen Informationen sind unverzüglich zu löschen.~~

(4) Die zentrale Informationsstelle des Bundes stellt den am Ausbau von öffentlichen Versorgungsnetzen Beteiligten nach Maßgabe der Nutzungsbestimmungen nach der Rechtsverordnung aufgrund des § 86 Satz 1 Nummer 2 die Übersicht nach Absatz 1 zur Nutzung bereit, soweit mit dem Ausbaivorhaben Einrichtungen geschaffen werden sollen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können. Zu den am Ausbau von öffentlichen Versorgungsnetzen Beteiligten gehören insbesondere

1. Eigentümer und Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze
2. die Auftragnehmer von Eigentümern und Betreibern öffentlicher Versorgungsnetze.

§ 148 Abs. 1 gilt entsprechend.

Begründung zur vorgeschlagenen Änderung des § 79 TKG:

Unter den verschiedenen Datensammlungen, die unter dem Sammelbegriff „Gigabit-Grundbuch“ bereitgestellt werden, enthält der Infrastrukturatlas die mit Abstand sensitivsten Informationen. So handelt es sich

zum Beispiel bei der genauen geografischen Lage von Netzzugangspunkten, an denen Datenverkehre aggregiert werden, von Rechenzentren, Security Operations Centres (SOC) sowie von Glasfaserleitungen und Leerrohren, um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des jeweiligen Infrastruktureigentümers. Zugleich besteht ein hohes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung solcher Informationen, da solche Informationen in den Händen Unbefugter zu schweren Beeinträchtigungen der Versorgungssicherheit der Nutzer führen können.

Seit der Kostensenkungsrichtlinie sind zwar im Interesse eines beschleunigten Glasfaser- und Mobilfunkausbaus diverse Ansprüche auf Offenlegung solcher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im TKG verankert worden. Notwendiges Gegenstück der Schaffung solcher Auskunftsansprüche ist aber eine Pflicht des Staates, solche Informationen angemessen zu schützen. Ob die Bundesbehörden dieser Pflicht hinreichend nachkommen, erscheint spätestens seit einem Prüfbericht des Bundesrechnungshofes aus dem Dezember 2022 zweifelhaft. Danach hat der Bundesrechnungshof bei 19 Prüfungen der Cybersicherheit in der Bundesverwaltung in den Jahren 2017 bis 2022 erhebliche Mängel vorgefunden. Insbesondere hatten die geprüften Bundesbehörden

- keine, keine vollständigen oder veraltete Informationssicherheitskonzepte,
- ihre Netze nicht ausreichend abgesichert,
- veraltete Betriebssysteme auf Servern im Einsatz,
- Server, Clients und Datenbanken nicht genügend gegen Cyberangriffe geschützt und
- IT-Personal eingesetzt, das nicht sicherheitsüberprüft war, obwohl es mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten betraut war.

(Bundesrechnungshof, „Verstoß von Bundesbehörden gegen Geheimschutzvorgaben gefährdet Sicherheit sensibler Daten (Nr. 3)“, 06.12.2022, S. 2 f.)

Die Einschätzung des Bundesrechnungshofs hat sich das Bundesinnenministerium zu eigen gemacht (vgl. Begründung zum Referentenentwurf für ein NIS2-UmsuCG, Stand 03.07.2023, S. 82 und 110). Gleichwohl setzt die Bundesregierung in ihrer Gigabitstrategie vom 13.07.2022 zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allein auf ein Rechte- und Rollenkonzept, das sicherstellen soll, dass jede Nutzergruppe nur auf diejenigen Daten zugreifen kann, zu deren Einsicht und Nutzung sie berechtigt ist. Hierbei werden aber zu Unrecht nur Restriktionen bei der Nutzung der Daten, nicht bei der Übermittlung der Daten in den Blick genommen.

Es sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, warum dezentral vorhandene sensitive Informationen zu öffentlichen Versorgungsnetzen in großer Detailtiefe bei einer öffentlichen Stelle konzentriert werden sollten. Das Pooling sensitiver Informationen bei der ZIS potenziert das Risiko einer Schädigung kritischer Infrastrukturen in Deutschland. Selbst wenn die ZIS jeweils dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen treffen sollte, um ihre IT-Systeme vor Angriffen Unbefugter zu schützen, könnten Angreifer im Fall der Durchbrechung der von der ZIS getroffenen Sicherheitsmaßnahmen riesige Mengen von Informationen erbeuten, deren Nutzung durch Unbefugte nicht nur die Sicherheit der Netze einzelner Unternehmen, sondern die Sicherheit aller öffentlichen Versorgungsnetze in Deutschland gefährden würde.

Wenn von einer Konzentration solcher Informationen bei einer einzigen Stelle abgesehen würde, wäre zugleich auch für Konsistenz gegenüber dem zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie erlassenen Geodaten-Zugangsgesetz (GeoZG) gesorgt. Soweit im Rahmen des GeoZG Geodaten der Versorgungswirtschaft bereitgestellt werden, hat dies gemäß §§ 5 Abs. 2, 4 Abs. 1 Nr. 4 s) GeoZG durch die jeweils ursprünglich

zuständigen geodatenhaltenden Stellen zu geschehen. Eine Handlungsempfehlung des Bundesinnenministeriums, des Bundesamtes für Katastrophenschutz sowie der Verbände der Ver- und Entsorgungswirtschaft vom 25.11.2016 spricht in diesem Zusammenhang vom Grundsatz der "Dezentralität der Geodaten". Hierbei gilt: „Die geodatenhaltende Stelle entscheidet über den Zugang zu ihren Daten, sofern diese insbesondere als sicherheitskritisch eingestuft werden.“

In einem Nachtrag zur Handlungsempfehlung vom 31. Juli 2023 (Teil 2) haben das BMI, das BBK und die Verbände zu den Risiken einer weitreichenden Veröffentlichung von Geodaten noch einmal deutlich nachgelegt: „Es wird vielfach unterschätzt, dass Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit auch von der Veröffentlichung von Daten zu Kritischen Infrastrukturen, Verknüpfungen von Daten und Aggregationen ausgehen können [...] Unterschätzt wird die Gefährdung der Kritischen Infrastrukturen, wenn veröffentlichte Daten aus Portalen verknüpft und damit zusätzliche Informationen generiert werden können. So werden in vielen, im Rahmen der Informationspflichten, geforderten Berichten Grafiken mit Netzplänen verwendet. Ein Schutz dieser Daten findet meistens nicht statt.“

Wollte man der oben in rot dargelegten Überlegung folgen, dass dieses Risiko am besten durch eine radikal verkürzte Übermittlung von Informationen an zentrale Portale diversifiziert werden kann, wäre Absatz 3 in der Folge völlig neu zu fassen. Anstelle der aktuellen Formulierung wären Auskunftsansprüche für die am Ausbau von öffentlichen Versorgungsnetzen Beteiligten zu verankern, auf die auskunftsverpflichtete Unternehmen innerhalb kurzer Frist reagieren müssten. Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtung könnten mit Bußgeldern bewehrt werden.

Hilfswise könnte eine differenzierende Lösung für den Zielkonflikt zwischen Transparenz und Sicherheit darin bestehen, das Auskunftsverfahren zweistufig zu organisieren. Auf der ersten Stufe wäre die Verpflichtung der Unternehmen zur Übermittlung von Informationen gemäß Absatz 2 auf bloß näherungsweise Informationen zu beschränken. Sie sollten einem Zugangsinteressenten erlauben zu beurteilen, ob die Anforderung detaillierter Informationen beim jeweiligen Infrastruktureigentümer zweckmäßig erscheint. Diese zweite Stufe der Auskunftserteilung wäre dann ein Vorgang zwischen dem Auskunftsbegehrenden und dem jeweiligen Infrastruktureigentümer; die detaillierten Informationen wären besser geschützt, weil sie dezentral von den Infrastruktureigentümern verwaltet würden.

In eine ähnliche Richtung gehen Überlegungen der vorgenannten Handlungsempfehlung (Teil 2) des BMI, des BBK und der Verbände der Ver- und Entsorgungswirtschaft vom 31.07.2023. Darin heißt es (Abschnitt 4.3, Seite 7): „Empfohlen wird, Karten nur textlich zu beschreiben und bei Bildern nur schematische Darstellungen zu verwenden. Für Grafiken mit Netzplänen ist der Schutz ein absolutes ‚Muss‘, um Anschläge zu vermeiden.“ Diese Ausführungen stehen zwar im Kontext einer Veröffentlichung von Geodaten für die breite Öffentlichkeit, während der Infrastrukturatlas von vornherein nur für eine begrenzte Öffentlichkeit zugänglich ist. Gleichwohl erscheint eine zweistufige Organisation der Auskunftserteilung auch im Rahmen eines Zugriffs für eine begrenzte Öffentlichkeit als probates Mittel, um die Risiken aus der Konzentration sensibler Informationen zu begrenzen.

In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass § 86 des Gesetzentwurfes die Anforderungen an eine Rechtsverordnung gegenüber dem aktuellen § 86 TKG erweitert und präzisiert. Soweit die Übermittlung von Informationen über die Art, gegenwärtige Nutzung, Verfügbarkeit und geografische Lage des Standortes und der Leitungswege einer Einrichtung in einem bestimmten Umfang für unabdingbar gehalten werden, wäre allerdings zwingend dafür zu sorgen, dass die Veröffentlichung der Informationen unterbleibt,

soweit die in Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 aufgezählten Fälle vorliegen. Diese Mindestvoraussetzung für den Schutz kritischer Infrastrukturen soll nach dem NABEG-Entwurf erfüllt sein. Insoweit ist – einmal abgesehen von der verfehlten Prämisse, dass der Schwerpunkt bei der restriktiven Datennutzung und nicht bei der restriktiven Datenübermittlung gesetzt wird – der Ansatz des NABEG konsistent. Allerdings sollte er um eine Verpflichtung der ZIS ergänzt werden, übermittelte Informationen, die den Ausnahmetatbestand des Abs. 3 erfüllen, unverzüglich zu löschen, sobald eine Prüfung der Veröffentlichungsfähigkeit zu einem negativen Ergebnis geführt hat.

Absatz 3 Nr. 3 ist zwar mit den darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffen auslegungsfähig, aber bisherige Äußerungen der Bundesnetzagentur sahen die Veröffentlichung übermittelter Informationen als absoluten Regelfall an und schraubten die Anforderungen an eine Ausnahme deutlich zu hoch. Dies sollte im Lichte der stark veränderten Sicherheitslage gründlich überdacht werden.

In Absatz 3 Nr. 4 leuchtet nicht ein, warum von einer Veröffentlichung von Informationen zu Infrastrukturen allein in dem Fall abgesehen werden sollte, dass sie ein öffentliches Versorgungsnetz zur Verwirklichung der sicheren Behördenkommunikation des Bundes betrifft. Informationen zu öffentlichen Versorgungsnetzen, die in mindestens einem Bundesland für die sichere Behördenkommunikation verwendet werden, sollten denselben Schutz genießen.