

14.10.2026

BREKO-Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung zur Informationsübermittlung an und Informationsbereitstellung durch das Gigabit-Grundbuch (*Gigabit-Grundbuch-Verordnung – GGV*)

Einleitung

Mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf zielt das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) darauf ab, auf Basis von § 86 des TKG-Änderungsgesetzes nähere Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Gigabit-Grundbuch zu erlassen. Hierzu zählen neben Bestimmungen zu den Übermittlungswegen und -zeitpunkten auch Zugangsbedingungen sowie Regelungen über Sicherheitsanforderungen.

Der BREKO und seine über 550 Mitgliedsunternehmen setzen sich für einen zukunftssicheren Ausbau digitaler Infrastruktur ein. Die über 260 im Verband organisierten Telekommunikations-Netzbetreiber versorgen sowohl Ballungsräume als auch ländliche Gebiete mit zukunftssicheren Glasfaseranschlüssen und sind somit direkt von der GGV betroffen.

Im Kontext der Institutionalisierung eines Gigabit-Grundbuchs als technischem Datenportal der zentralen Informationsstelle des Bundes möchten wir unsere **Bedenken sicherheitsbezogener Natur**, welche wir bereits im Prozess des Telekommunikationsänderungsgesetzes wiederholt eingebracht haben, auch in diesem Konsultationsverfahren anbringen und erneuern. Zudem bewerten wir die **parallele Diskussion** der Verordnung, die auf den Vorgaben des noch nicht verabschiedeten und noch in der Diskussion befindlichen TKG-ÄG basiert, kritisch. Folgerichtig wäre aus Sicht des BREKO, zunächst die tatsächlichen Vorgaben des Gesetzes abzuwarten, um den Angehörten im Rahmen einer Verbändebeteiligung zu ermöglichen, sich auf den tatsächlich per Gesetz beschlossenen Stand zu beziehen.

Im Folgenden beziehen wir zu dem Vorhaben eines zentral ausgestalteten Gigabit-Grundbuchs grundsätzlich sowie zu den konkret vorgeschlagenen Lieferzeitpunkten und Übermittlungswegen Stellung.

Vorbemerkungen zu der Einführung eines zentral ausgestalteten Gigabit-Grundbuchs

Die sicherheitsbezogenen Bedenken des BREKO gegenüber dem Aufbau einer zentralisierten Datenbank mit allen relevanten Informationen über kritische Infrastruktur ohne Einführung eines hinreichenden Sicherheitskonzeptes oder der Verankerung von Sicherheitsaspekten bereits in der Architektur des Gigabit-Grundbuchs, wurden im Entwurf des TKG-ÄG weitgehend nicht berücksichtigt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der seit Jahren **verschärften Bedrohungslage für Kritische Infrastrukturen** sowie aktueller Cybervorfälle nicht nachvollziehbar. Erst jüngst hat der Cyberangriff auf die **zentral geführte Grundbuchdatenbank** der rumänischen Katasterbehörde gezeigt, welche erheblichen Risiken mit der Zentralisierung sensibler Infrastrukturdaten verbunden sind. Der Angriff führte zeitweise zum Ausfall zentraler Register und legte wesentliche Teile des Immobilienverkehrs lahm. **Damit wird erneut deutlich, dass die Konzentration besonders schützenswerter Datenbestände zusätzliche Angriffsflächen schafft und hohe Anforderungen an deren Schutz stellt.**

Vor diesem Hintergrund hält der BREKO unverändert an seiner Position fest, dass die Ziele des Gigabit-Grundbuchs auch **ohne eine zentrale Speicherung von Infrastrukturdaten** erreicht werden können. Statt einer zentralen Datenvorhaltung bei der Bundesnetzagentur sollte der mehrfach vorgeschlagene Ansatz eines **dezentralen Infrastrukturatlas (dISA)** verfolgt werden, bei dem die Daten bei den jeweiligen Infrastrukturinhabern verbleiben und lediglich über geeignete **Schnittstellen** für berechnete

Zwecke zugänglich gemacht werden. Ein solcher Ansatz würde den Transparenzinteressen Rechnung tragen, ohne die Risiken einer Kompromittierung zentral gehaltener Daten unnötig zu erhöhen.

Zudem wurden konkrete Vorschläge des BREKO, im Gesetzestext unabhängig von der Dezentralisierung der Datenhaltung, für einen erhöhten Schutz sensibler Daten zu sorgen, nicht aufgegriffen. So fehlt bspw. weiterhin ein verbindlicher Bezug zu einem nach § 86 festzulegenden und mit dem BSI abgestimmten **Sicherheitskonzept**. Zwar sieht der Entwurf der GGV einen Abschnitt zu Sicherheitsvorkehrungen vor. Dieses ist jedoch zu allgemein gehalten und trägt den Schutzbedarfen – insbesondere, sofern Daten des Infrastrukturatlas und der Breitbandatlas künftig auch technisch innerhalb einer Datenbank zentral zusammengeführt werden – nicht hinreichend Rechnung. Dies wäre jedoch insbesondere mit Blick auf § 85 sinnvoll, welcher nicht nur öffentlichen Stellen einen umfassenden Zugang zu Infrastrukturinformationen ermöglicht, sondern auch deren **Auftragnehmern**. Insbesondere die Ermöglichung einer Datenweitergabe an Dritte ist kritisch zu bewerten, da unklar bleibt, ob jene Dritte einer Sicherheitsüberprüfung unterliegen würden. Öffentliche Stellen und Auftragnehmer sollten entsprechend nur dann Zugang zu Infrastrukturdaten erhalten, wenn sie deren Schutz durch ein geeignetes und mit dem BSI abgestimmtes Sicherheitskonzept nachweisen.

Auch die Informationspflichten zu Infrastruktur und Baustellen (§§ 79, 82) berücksichtigen die Belange Kritischer Infrastrukturen weiterhin nicht ausreichend. Insbesondere bleiben Infrastrukturen unberücksichtigt, deren Ausfall die Funktionsfähigkeit anderer Kritischer Infrastrukturen gefährden würde. Zudem halten wir die zentrale Vorhaltung detaillierter Infrastrukturdaten insbesondere in einer umfangreichen Attributierung weiterhin für sicherheitspolitisch problematisch. Der übermäßig geforderte Detailgrad ist zumeist für konkrete Ausbau- und Mitnutzungszwecke nicht erforderlich – es genügt regelmäßig die Bereitstellung von **Ansprechpartnern**. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass auch durch die Kombination detaillierter Lage-, Trassen- und Sachdaten Rückschlüsse auf Kreuzungs-, Bündelungs- und Engstellen sowie benachbarte kritische Infrastruktur möglich sind. Solche Rückschlussmöglichkeiten auf konkrete und granulare Lagen kritischer Infrastruktur sollten unbedingt vermieden werden. Stattdessen sollte nach dem Need-to-Know-Prinzip gehandelt werden.

Weiterhin bleiben die definierten **Ausnahmetatbestände in § 79 insgesamt zu eng gefasst** und orientieren sich nicht an dem tatsächlichen Schutzbedürfnis der Kritischen Infrastruktur. Die gesetzliche Einstufung als Kritische Infrastruktur sollte für eine Ausnahme von Datenlieferungspflichten ausreichen. Zusätzliche Nachweise einer besonderen Schutzbedürftigkeit sind nicht sachgerecht.

Insgesamt vermitteln sowohl der Entwurf des TKG-ÄG als auch der Entwurf der GGV den Eindruck, dass die **sicherheitspolitischen Risiken einer zentralen Sammlung und Verarbeitung sensibler Infrastrukturdaten weiterhin unterschätzt** werden und zentrale Fragen wie auch der künftige Umgang mit der derzeit erforderlichen Lieferung der Daten für die Breitbandmessung ungeklärt bleiben. Die aus Sicht des BREKO erforderliche sicherheitspolitische Neubewertung des Gigabit-Grundbuchs ist ausgeblieben. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage und konkreter Beispiele erfolgreicher Angriffe auf zentralisierte Register erscheint dies weder technisch noch sicherheitspolitisch überzeugend. **Der BREKO bekräftigt daher seine Forderung nach einem dezentralen Infrastrukturatlas sowie nach deutlich strengeren und verbindlichen Sicherheitsanforderungen für den Umgang mit kritischen Infrastrukturdaten.**

Zu den Vorschlägen der GGV im Einzelnen

§ 5 Übermittlungsweg

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass neben dem direkten Upload auch eine Übermittlung der bereitzustellenden Informationen über eine Schnittstelle vorgesehen ist. Die reduziert Aufwände der Datenübermittlung. Dennoch ändert die Einführung jener Übermittlungsmöglichkeit nichts an der

anschließenden zentralen Vorhaltung der sensiblen Daten aus Infrastrukturatlas und Breitbandatlas gleichermaßen, welche aus Sicht des BREKO kritisch zu bewerten ist.

§§ 8-10: Infrastrukturen mit Informationspflichten, Inhalt der Datenlieferung und Ausnahme von der Informationsbereitstellung

§ 8 führt explizit Infrastrukturen auf, für die Informationspflichten bestehen. Hierunter werden gemäß einer von aconium durchgeführten Studie u.a. Glasfaserleitungen, Kabelverzweiger, Leerrohre, PoP und Hauptverteiler explizit benannt. Was auffällt ist, dass Informationen über **mitnutzbare Eisenbahntunnel oder Brücken** nach Schlussfolgerung der Studie nicht mehr übermittelt werden müssen, gleichwohl sie bspw. für Bergquerungen nicht nur für den Mobilfunknetzausbau sinnvoll mitnutzbare Infrastruktur darstellen würden, sondern auch für den Glasfaserausbau. Aus Sicht des BREKO ist nicht nachvollziehbar, warum solche sinnvoll mitnutzbare Infrastrukturinformationen von öffentlichen Stellen nicht übermittelt werden müssen, der Forderungskatalog für mitnutzbare Infrastruktur der Glasfaserausbauenden Unternehmen selbst hingegen sehr umfangreich ausgefallen ist.

§ 9 Absatz 2 konkretisiert zwar, dass Nutzer jene Infrastrukturen insoweit kennzeichnen können, als sie davon ausgehen, dass die Nutzung der hierzu bereitgestellten Informationen im Sinne dieser Verordnung einen **Ausnahmetatbestand nach § 79 Absatz 3 Nummer 1 bis 4 TKG** erfüllen kann. Die Einräumung jener Möglichkeit ist einerseits zu begrüßen. Andererseits ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Infrastrukturinformationen nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 überhaupt an die zentrale Informationsstelle übermittelt werden müssen, wenn sie doch einen Ausnahmetatbestand darstellen. Auf die Übermittlung jener Infrastrukturinformationen sollte aus Sicherheitsgründen zwingend verzichtet werden. Dieselbe Forderung gilt für § 10 Absatz 2, nach dem Informationen, welche einer Ausnahme unterliegen, dennoch an die zentrale Informationsstelle des Bundes zu übermitteln sind. Schon allein die Übermittlung der kritischen Daten an die zentrale Informationsstelle, welche Daten zentral auf denselben Servern lagert, stellt ein Risiko dar. Hieran ändert auch die Übermittlung der Informationen in zwei separaten Datensätzen nichts.

§ 12 Zeitpunkte und Zeitrahmen der Datenlieferung

Gemäß § 12 Absatz 2 kann die zentrale Informationsstelle des Bundes **quartalsweise eine erneute Datenlieferung seit der letzten Datenübermittlung** verlangen. Dies kommt einer erheblichen Erhöhung des bisherigen Aufwands durch jährliche Datenlieferungen gleich, dem kein großer Aktualitätsgewinn gegenübersteht. Eine solche Erhöhung des Aufwands für Datenlieferanten ist nicht sachgerecht und ist insbesondere gegenüber den gleichbleibenden jährlichen Datenlieferungen der Länder und Kommunen als unverhältnismäßig zu bewerten. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Verzögerungen der Datenbestände nicht auf eine ausbleibende Lieferung der Netzbetreiber zurückzuführen waren, sondern auf eine verzögerte Verarbeitung der zentralen Informationsstelle. Lediglich durch einen automatisierten Abgleich der Datenbanken über dezentral bereitgestellte Schnittstellen könnte eine aufwandsarme und möglichst aktuelle Haltung des Gigabit-Grundbuchs erfolgen. Da eine solche bereits vielfach durch den BREKO vorgeschlagene automatisierte digitalisierte Umsetzung jedoch nicht erfolgt, sind für den manuellen Abgleich entsprechend hohe Aufwände zu erwarten, von deren Erzeugung abgesehen werden sollte. Weiterhin sollte klargestellt werden, dass nicht regelmäßig der gesamte Datenbestand neu zu übermitteln ist, sondern lediglich Informationen über neue Infrastruktur bei Aktualisierungen ergänzt werden müssen.

Teil 3 Abschnitt 3: Sicherheitsvorkehrungen

BREKO begrüßt grundsätzlich die vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz zugangsgeschützter Informationen. Angesichts der hohen Sensibilität der im Gigabit-Grundbuch vorgehaltenen Infrastruktur- und Netzdaten sollten die Sicherheitsanforderungen jedoch stärker konkretisiert

werden und auch Vorgaben für die Sicherheitsüberprüfung von Dritten umfassen. Insbesondere erscheint zu prüfen, ob für die zentrale Informationsstelle des Bundes verbindliche Mindeststandards hinsichtlich Zugriffsschutz, Authentifizierung, Protokollierung, Verschlüsselung und regelmäßiger Sicherheitsüberprüfungen festgelegt werden sollten. Der reine Verweis in § 35 auf das Ergreifen „aller erforderlichen Maßnahmen“ scheint zu allgemein gehalten. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass weitergegebene Informationen ausschließlich nach dem **Need-to-know-Prinzip** genutzt werden dürfen und **für sämtliche Empfänger angemessene Sicherheitsanforderungen** gelten. Zudem fehlt aus Sicht des BREKO ein Abschnitt zu Datenspeicherungsbestimmungen und die Sicherheitsvorkehrungen hierzu gänzlich. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer Abfrage und eines Austauschs von Daten per E-Mail wichtig und erforderlich. Fraglich ist auch, wie eine Löschung von heruntergeladenen Daten nach Wegfall des Verwendungszwecks überprüft werden soll und welcher maximale Verwendungszeitraum überhaupt angegeben werden kann. Auch hier gilt es im Entwurf nachzubessern.

BREKO ist im Lobbyregister (R002215) für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im Europäischen Transparenzregister (028570718529-43) für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen.