



Stellungnahme

zum Entwurf eines Sicherheitskatalogs der
Bundesnetzagentur

Bonn, 16.01.2026

Vorbemerkung

Die Bundesnetzagentur hat Ende November 2025 den Entwurf eines Sicherheitskatalogs veröffentlicht. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die gewährte Verlängerung der Frist.

Das Dokument enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Für BUGLAS und seine Mitglieder ist die Sicherheit von Telekommunikationsnetzen und -diensten eine überragend wichtige Aufgabe. Im Bewusstsein, dass deren Schutz existenziell für alle Lebensbereiche und für die Wirtschaft ist, insbesondere im Krisenfall, investieren und handeln die Mitgliedsunternehmen.

Der Entwurf des Sicherheitskatalogs sieht gegenüber der geltenden Version vom 29.04.2020 eine Vielzahl an Verschärfungen vor, welche nach Auffassung des BUGLAS sowohl vom Umfang insgesamt als auch im Einzelnen konkret rechtswidrig sind, insbesondere unverhältnismäßig sind. In der geltenden Fassung verfolgte die Bundesnetzagentur sachgerecht einen risikobasierten Ansatz. Letzteren will die Behörde nicht nachvollziehbar mannigfaltig aufgeben.

Die Bundesnetzagentur plant, eine Vielzahl von Telekommunikationsunternehmen als Betreiber mit „erhöhtem Gefährdungspotential“ einzustufen. Derzeit gelten als Betreiber mit „erhöhtem Gefährdungspotential“ vier Unternehmen, die 5G-Mobilfunknetze betreiben und entsprechende Frequenznutzungsrechte innehaben (nachfolgend 5G-Betreiber). Diese vier Unternehmen haben zusammen über 130 Millionen Mobilfunkkunden.

Es ist weder nachvollziehbar noch sachgerecht, dass nun viele Telekommunikationsunternehmen teilweise denselben Anforderungen unterworfen werden sollen.

In vielen Bereichen beabsichtigt die Bundesnetzagentur, Soll-Vorgaben durch Muss-Vorgaben zu ersetzen. Daraus ergeben sich ernsthafte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit.

Darüber hinaus plant die Bundesnetzagentur, den „Stand der Technik“ vielfach dahin gehend zu konkretisieren bzw. zu überinterpretieren, dass nur die bestmögliche Technik zum Einsatz kommen kann. Dies ist rechtswidrig, da unverhältnismäßig.

Schließlich will die Behörde sich einen Beurteilungsspielraum einräumen, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Solche Beurteilungsspielräume sind ob des Gebots des effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nur ausnahmsweise zulässig. Eine rechtfertigende Ausnahme liegt nach Auffassung des BUGLAS nicht vor. Denn organisatorische und technische Maßnahmen sind durch Sachverständige überprüfbar. Dieser Ansicht sind bisher der Gesetzgeber und die Bundesnetzagentur. Ansonsten wäre bspw. die Überprüfung durch eine qualifizierte unabhängige Stelle nach § 165 Abs. 9 S. 1, 1. Alt. TKG nicht geregelt worden.

Im Einzelnen

I. Kein erhöhtes Gefährdungspotential bei nahezu allen Betreibern

Die Bundesnetzagentur hat nicht und wird nicht darlegen können, weshalb nun weit über 100 Anbieter (evtl. sogar 200) nun teilweise denselben Anforderungen unterworfen werden sollen wie die vier 5G-Betreiber mit über 130 Millionen Mobilfunkkunden allein.

Weder hinsichtlich der Anzahl betroffener Kunden, der Personalstärke der Anbieter, der Kapitalstärke der Unternehmen, noch des Gefährdungspotentials herrscht ansatzweise eine Vergleichbarkeit zw. den 5G-Btreibern und den anderen TKU. Auch in dieser Gleichsetzung zeigt sich die Aufgabe des risikobasierten Ansatzes.

Vielmehr sollten sich Vorgaben darauf beziehen, bei welchen Anlagen/Komponenten welche Risiken bestehen und bei welchem zunehmendem Risiko es legitim und legal ist, proportional strengere Vorgaben zu machen. Bspw. sind bei einer Störung am Point-of-Presence (PoP) deutlich mehr Kunden betroffen als an einem OLT.

II. Unverhältnismäßigkeit

a) der Muss- anstatt Soll-Vorgaben

Bei den Ziffern 4.6, 4.5.2, 4.3.1 und 4.2 des Entwurfs wurden die „Soll-Vorgaben“ durch „Muss-Vorgaben“ ersetzt. Dies ist unverhältnismäßig, da jeder Betreiber, unabhängig von verfügbarem Personal, Kapital, und der Anzahl der Vertragspartner, diese Vorgaben zu erfüllen hat. Hingegen ließ die Soll-Vorgabe Raum für verhältnismäßige Konkretisierungen bezogen auf die jeweiligen Unternehmen.

b) der Pflicht z. Unterrichtung des gesamten Personals

Es trägt weder zur Sicherheit bei noch ist es sinnvoll, das gesamte Personal über detaillierte Netz- und Informationssicherheitsrichtlinien zu informieren, vgl. Unternehmensführung und Risikomanagement (4.2). Vielmehr könnte dies durch den enorm steigenden Adressatenkreis zur Unsicherheit führen, da die Wahrscheinlichkeit einer versehentlichen oder vorsätzlichen Weitergabe somit steigt. Darüber hinaus ist diese Vorgabe unverhältnismäßig.

III. Stand der Technik nicht überspannen

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird allgemein verstanden als der Entwicklungsstand gegenwärtiger, fortschrittlicher technischer Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der sich in der Praxis bewährt hat und dessen Eignung zur Erreichung des jeweiligen Schutzziels allgemein anerkannt ist.

Die seitens der Bundesnetzagentur beabsichtigten Konkretisierungen im Katalog gehen jedoch über den Stand der Technik hinaus und zielen auf das bestmöglich verfügbare an Technik. Dadurch wird das den Unternehmen Zumutbare hinsichtlich der Technik überschritten.

Rechtsterminologisch ist klar zwischen den Begriffen „anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“ und „Stand von Wissenschaft und Technik“ zu differenzieren, mit denen jeweils

verschiedene technische Anforderungsprofile einhergehen. Während die „anerkannten Regeln der Technik“ die Einhaltung des allgemein wissenschaftlich anerkannten umfassen, stellt der „Stand von Wissenschaft und Technik“ auf die neuesten technische und wissenschaftliche Erkenntnisse ab, nimmt also weniger eine auf den Status quo ausgerichtete, sondern vielmehr eine zukunftsorientierte Perspektive ein. Der „Stand der Technik“ steht zwischen diesen Begriffen, verzichtet zwar auf die schon erreichte allgemeine Anerkennung, die für die „anerkannten Regeln der Technik“ gefordert ist, erfordert jedoch gleichwohl eine praktische Bewährtheit. Der „Stand der Technik“ beschreibt damit einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand, der zur Erreichung bestimmter praktischer Schutzzwecke als gesichert angesehen werden darf und gibt wieder, was technisch notwendig, geeignet, angemessen und vermeidbar ist. Was zum Stand der Technik gehört, wird durch das Heranziehen vergleichbarer Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die mit Erfolg in der Praxis erprobt worden sind, festgelegt.

Darüber hinaus und im Widerspruch zum „Stand der Technik“, welcher absichtlich dynamisch ist, will die Behörde im Teil C mit vielen, zu detaillierten Vorgaben, insbes. technische Spezifikationen, Regelungen treffen, bei denen ein Veralten zu befürchten ist. Mit diesem Ansatz trägt die Bundesnetzagentur nicht zu Sicherheit bei.

IV. Stromversorgung angemessen

Die Vorgabe der jederzeitigen Stromversorgung in Ziffer 4.4. bedarf jedenfalls der Präzisierung. In dieser Pauschalität ist die Vorgabe unangemessen, im Weiteren und im engeren Sinne. Denn die TKU sind von der öffentlichen Stromversorgung abhängig. Wie bisher sachgerecht und risikobasiert kann entsprechend steigendem Risiko bei bestimmten Anlagen eine Notstromversorgung vorgegeben werden.

V. Beurteilungsspielraum nicht gegeben

Entscheidungen der Exekutive sind grundsätzlich voll überprüfbar. Ein Beurteilungsspielraum, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist, ist wegen der Einschränkung der Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG nur ausnahmsweise zulässig. Wird der Exekutive ein solcher Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsebene eingeräumt, handelt es sich um eine besondere Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Soweit ein Verwaltungsorgan etwa aufgrund seiner Fachkunde und Zusammensetzung besonders qualifiziert ist, wertende oder prognostische Entscheidungen zu treffen, sind bestimmte Entscheidungen nicht wiederholbar und deshalb gerichtlich nicht effektiv überprüfbar oder ist der Exekutive in einigen Bereichen ein gewisser Vorbehalt zugestanden, so kann die gerichtliche Kontrolldichte hinsichtlich der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe eingeschränkt sein (vgl. Schoch/Schneider VwVfG, § 40, Rn. 134 ff.). Der Exekutive wird somit eine Letztentscheidungskompetenz zugestanden, die insoweit der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Um den Rechtsschutz nicht auszuhöhlen, ist ein solcher – nur einer beschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit unterliegender – Beurteilungsspielraum nur in eng umgrenzten Bereichen und unter besonderen Voraussetzungen, die restriktiv auszulegen sind, nur ausnahmsweise zulässig. Aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes folgt, dass unbestimmte Rechtsbegriffe gerichtlich voll überprüfbar sind (*Aschke* in: BeckOK VwVfG, § 40, Rn. 25; BVerfG NVwZ 2011, 1062 Rn. 68; DVBl 2012, 230; BVerfGE 64, 261 (279); 84, 34 (49 f.) = NJW 1991, 2005; 101, 106 (122 f.) = NJW 2000, 1175; NJW 2001, 1121 (1123); BVerwGE 39, 197 (203) = NJW 1972, 596; Schoch Jura 2003, 612 (614)).

Dies gilt umso mehr, als bereits bei der Rechtsfolgenseite die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte hinsichtlich des der Verwaltung zustehenden Ermessensspielraums nach § 40 VwVfG sowie gem. § 114 VwGO auf Ermessensfehler beschränkt ist.

Deshalb ist es nach ständiger Rechtsprechung in nachfolgenden Fallgruppen ausnahmsweise zulässig, der Verwaltung einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum einzuräumen:

- Pädagogisch-wissenschaftliche Bewertungen,
- Berufungsverfahren an Hochschulen,
- Beamtenrechtliche Beurteilungen,
- Entscheidungen unabhängiger Sachverständiger und pluralistisch besetzter Ausschüsse, und
- Prognose- und Risikoentscheidungen.

Die BNetzA ist der Auffassung, dass ihr Beurteilungsspielraum zustünde, da sie sowohl unabhängiger Sachverständiger und pluralistisch besetzter Ausschüsse entscheide. Zudem sei auch die Fallgruppe der Prognose- und Risikoentscheidungen gegeben. Nach Auffassung des BUGLAS liegen die Voraussetzungen für beide Fallgruppen nicht vor.

Die Judikative stellt bei Entscheidungen weisungsfreier, mit Sachverständigen besetzten Gremien hohe Anforderungen für die Annahme eines Beurteilungsspielraums auf. Demnach kann ein Beurteilungsspielraum nur dann angenommen werden, wenn die Verringerung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte und die damit einhergehende Beeinträchtigung des effektiven Rechtsschutzes durch besondere Elemente auf der Ebene der Gremienentscheidung gerechtfertigt ist, welche die Reduzierung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle funktional kompensieren kann.

Dies gilt unter folgenden Voraussetzungen:

- wenn das Gremium derartig pluralistisch besetzt ist, dass mögliche Auffassungsunterschiede bereits in sich zum Ausgleich gebracht werden und die zu treffende Entscheidung damit zugleich versachlicht wird, oder
- wenn das Gremium aufgrund seiner Aufgabenstellung, Unabhängigkeit und Sachkunde Elemente einer kompensatorischen demokratischen Repräsentation und Kontrolle aufweist.

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Wie die BNetzA in dem Entwurf selbst erläutert, entscheidet sie „zusammen mit den Sachverständigen“ für Informationstechnik und Datenschutz“ über die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe aus den §§ 165 ff. TKG. Unklar ist bereits die konkrete Zusammensetzung dieses Gremiums. Für einen Interessenausgleich und eine Versachlichung der Entscheidung bereits auf exekutiver Ebene, den pluralistische Besetzung gewährleisten soll, erforderte eine Beteiligung der Unternehmen, weil diese Adressaten der

Regelung sind. Ebenso wenig ist ansatzweise ersichtlich, über welche Elemente einer kompensatorischen demokratischen Repräsentation und Kontrolle das Gremium verfügt. Aus Sicht des BUGLAS liegt allenfalls eine Beteiligung von Sachverständigen an einer einseitig hoheitlichen Maßnahme der BNetzA vor.

Nach alledem ist für die Annahme einer exekutiven Letztentscheidungskompetenz kein Raum, welcher die Reduzierung des durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten effektiven Rechtsschutzes rechtfertigen könnte. Darüber hinaus können sämtliche technisch-inhaltlichen Wertungen und Einschätzungen, welche die BNetzA im Rahmen der Festlegung vornimmt, seitens des Gerichts vollumfänglich rekonstruiert werden und – unter Beteiligung von Sachverständigen – auch nachvollzogen werden.

Die Fallgruppe der Prognose- oder Risikoentscheidung liegt ebenfalls nicht vor. In der Norm des § 167 TKG ist kein solcher Beurteilungsspielraum angelegt. Ebenso wenig besteht ein sog. Regulierungsermessen der Bundesnetzagentur. Dieses Regulierungsermessen bezieht sich auf die Ziele nach § 2 TKG i. V. m. § 13 Abs. 3 Nr. 3 TKG im Rahmen einer Regulierungsverfügung bzgl. Zugangs- und Entgeltregulierung, vgl. Rn. 21, Urteil vom 30.05.2018 - BVerwG 6 C 4.17. Vielmehr ist die Entscheidung der BNetzA durch das Gericht rekonstruierbar. Durch die Einbeziehung von Sachverständigen können Verwaltungsgerichte vollumfänglich nachvollziehen und effektiv überprüfen. Für die Annahme eines Beurteilungsspielraums besteht auch nach diesen Grundsätzen kein Anlass.

VI. Kritische Komponenten eng auszulegen

Der BUGLAS weist sehr ernsthaft, auch mit Blick auf die Zukunft, darauf hin, dass eine Politisierung in der IT-Sicherheit nicht im Ansatz dazu geeignet ist, mehr Sicherheit zu schaffen. Des Weiteren erzeugt die Verringerung einer Abhängigkeit meistens andere Abhängigkeiten.

Entsprechend der Untersagungsmöglichkeit nach § 41 BStG ist nach Auffassung des BUGLAS sind „kritische Komponente“ und „kritische Funktion“ sehr eng auszulegen. Nur eine restriktive Auslegung genügt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei einer weiten Auslegung dieser Tatbestandsmerkmale würde den Unternehmen die Planungssicherheit genommen, der Netzausbau verlangsamt und verteuert.

Soweit eine Komponente keinen Zugriff auf Nutzerdaten und ebenso wenig auf Schlüssel hat, kann jene nicht als kritisch eingestuft werden, weder im Festnetz noch im Mobilfunknetz.

Schließlich gilt, dass Ausnahmen von einer Regel Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind. Deshalb ist beizubehalten, wie aktuell die Kategorien c) - f) in der Liste der kritischen Funktionen für das 5G-Netz, dass auch weiterhin bzgl. grundsätzlich kritischer Funktionen Ausnahmen möglich sind.

VII. Umsetzungsfrist

Schließlich ist auch die Umsetzungsfrist von einem Jahr, auf die die BNetzA hinweist (S. 12 des Entwurfes), insgesamt zu kurz bemessen. Bei der Bemessung der Umsetzungsfrist ist nämlich der erhebliche Umsetzungsaufwand für die betroffenen Unternehmen, insbesondere mit Blick auf die

erstmalig von den Vorgaben betroffenen kleineren Unternehmen, hinreichend zu berücksichtigen. Zwar enthält der § 167 Abs. 3 TKG dem Grunde nach eine Regelumsetzungsfrist von einem Jahr. Die Regelung sieht jedoch ebenfalls die Befugnis der BNetzA vor, die Umsetzungsfrist im Sicherheitskatalog zu verlängern und räumt ihr in diesem Zusammenhang einen Ermessensspielraum ein. Dieses Ermessen muss die BNetzA auch ausüben. Dem Entwurf ist allerdings nicht zu entnehmen, dass eine Auseinandersetzung mit der Möglichkeit der Verlängerung der Umsetzungsfrist in Form einer Abwägung des Für und Wider stattgefunden hat. Vielmehr scheint die BNetzA von einer starren Umsetzungsfrist bzw. der Pflicht zur Festlegung der einjährigen Umsetzungsfrist ausgegangen zu sein, was einen Ermessensausfall darstellt.

Der BUGLAS hält das Ermessen der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Umsetzungsfrist sogar für dahingehend reduziert, dass die regelmäßige Umsetzungsfrist von einem Jahr gem. § 167 Abs. 3 TKG jedenfalls auf drei Jahre zu verlängern ist.

VIII. Fazit

Sollte der Sicherheitskatalog in dieser Fassung kommen, sieht der BUGLAS die Investitionsbereitschaft in den Glasfaserausbau sinken. Denn die angedachten Verschärfungen erhöhen die Rechts- und Planungsunsicherheit der Unternehmen. Der Katalog ist seiner jetzigen Fassung dem Ziel der Bundesregierung und des BUGLAS, Deutschland flächendeckend mit Glasfaser zu versorgen, abträglich.

Die Hochstufung nahezu aller Netzbetreiber als solche „mit erhöhtem Gefährdungspotential“ ist unverhältnismäßig. Dies gilt auch für die Verschärfung, indem deutlich -Muss-Vorgaben- als bisher festgelegt werden sollen. Der Stand der Technik ist nicht dahingehend auszulegen, dass die bestmögliche Lösung von den verpflichteten Unternehmen einzusetzen ist, sondern bezogen auf Anlagen/Komponenten risikobasiert, sachgerecht und angemessen. Der Bundesnetzagentur steht nach Auffassung des BUGLAS unter keinem rechtlich anerkanntem Gesichtspunkt ein Beurteilungsspielraum bzgl. § 165ff TKG zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar wäre. Das Tatbestandsmerkmal „Kritische Komponenten“ ist eng auszulegen und die entsprechende Ausnahmemöglichkeit ist beizubehalten.

Schließlich halten wir eine Umsetzungsfrist im Katalog von drei Jahren für geboten.

Wir würden uns über eine Berücksichtigung der von uns angesprochenen Punkte sehr freuen und stehen Ihnen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Nicolas Goß

Recht & Regulierung

Über den BUGLAS

Der BUGLAS vertritt mehr als 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Home, Ftt/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen Ftt/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.