

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



15.10.2024

Stellungnahme

der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Digitales zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Netzausbaus

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Digitales zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Netzausbaus Stellung nehmen zu können. Sie beantwortet die den kommunalen Interessen- und Wirkungskreis betreffenden Fragen wie folgt:

1) Welche Gründe sprechen dafür, die Verlegung und Änderung von Telekommunikationsnetzen als im überragenden öffentlichen Interesse zu definieren, und gibt es sachliche Gründe, die Regelung bis 2030 zu befristen sowie eine Differenzierung zwischen dem Festnetz- und Mobilfunkausbau vorzunehmen?

Die Städte, Landkreise und Gemeinden begegnen dem Vorhaben, die Verlegung und Änderung von Telekommunikationsnetzen als im überragenden öffentlichen Interesse zu definieren, mit Skepsis, lehnen dieses jedoch nicht grundsätzlich ab. Für eine entsprechende Regelung spricht in erster Linie die erklärte Absicht den Netzausbau in Deutschland zu beschleunigen. Auch die Kommunen messen der Telekommunikationsinfrastruktur hohe Bedeutung zu und haben starkes Interesse an einem raschen, zukunftssicheren und flächendeckenden Ausbau. Wir sind allerdings nicht restlos überzeugt, dass die Maßnahme tatsächlich einen beschleunigten Netzausbau herbeiführen wird. Diese setzt an bei der Einschränkung der Ermessensausübung im Rahmen von Genehmigungsverfahren für Telekommunikationsanlagen. Wir sind nicht der Auffassung, dass die Berücksichtigung denkmal- oder naturschutzrechtlicher Aspekte im Genehmigungsverfahren, um nur zwei mögliche Abwägungskriterien aufzuzeigen, im Gesamtzusammenhang einen nennenswert bremsenden Einfluss auf die Ausbaudynamik der festnetzgebundenen Telekommunikationsinfrastruktur hat. Vielmehr wird diese schon derzeit - vor allem aber zukünftig - zunehmend gehemmt durch exorbitante Preissteigerungen für Bauleistungen, Fachkräftemangel und die drastische Kürzung der Gigabitförderung des Bundes. Aufgrund dieser Einflussparameter erwarten wir eine spürbare Abnahme der Dynamik des eigenwirtschaftlichen Ausbaus. Die gesetzliche Anordnung eines überragenden öffentlichen Interesses hätte vor diesem Hintergrund nur marginale Auswirkungen auf den Netzausbau.

Anders bewerten wir die Lage im Mobilfunk, bei dem nicht selten beispielsweise landschaftsschutzrechtliche Belange und das Interesse am Ausbau der Mobilfunknetze miteinander kollidieren. Insbesondere der Netzausbau entlang der Fernstraßen sowie die flächendeckende Versorgung mit qualitativ hochwertigen Sprach- und Datendiensten würde von der Abwägungsdirektive zugunsten des überragenden öffentlichen Interesses profitieren.

Angesichts der ausgeführten Zweifel an der Beschleunigung des Netzausbaus und die mit der Maßnahme verbundene systematische Herabstufung anderer als gesetzlich schützenswert erachteter Rechtsgüter, erscheint uns eine Geltungsdauer bis 2030 als zu lang. Vielmehr halten wir es für angeraten, die Verlegung und Änderung von Telekommunikationsnetzen als im überragenden öffentlichen Interesse liegend auf drei Jahre zu befristen und dann auf Grundlage einer Überprüfung der Wirksamkeit über eine Verlängerung bis 2030 zu entscheiden.

2) Nach dem Kompromiss der Bundesregierung ist die Verlegung und Änderung aller TK-Linien, also auch Glasfaser, als im überragenden öffentlichen Interesse definiert. Welche rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen hätte die Regelung in Bezug auf die Verlegung von Glasfaser innerorts, wo Haushalte und Gewerbegebiete angeschlossen werden müssen? Welche rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen hätte sie außerorts, insbesondere bei der Verlegung von Glasfaser entlang von Straßen? Wie würde sich das jeweils ändern, wenn stattdessen „nur“ ein öffentliches Interesse definiert würde?

Verlegung von Festnetz

Wie beziehen uns zunächst auf Festnetzverbindungen. Innerorts erwarten wir keine signifikanten Veränderungen. Bei der Zustimmung der Kommune zur Verlegung von Telekommunikationslinien in öffentlichen Straßen und Wegen handelt es sich rechtlich um eine sog. „gebundene Entscheidung“. Der Verwaltung steht kein Ermessensspielraum zu, sodass nicht mehr über das „ob“ der Verlegung entschieden wird, sondern allenfalls über das „wie“. In diesem Zusammenhang können nur noch verhältnismäßige Vorgaben im Hinblick auf die kommunale Pflicht zur Unterhaltung des betroffenen Verkehrswegs oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemacht werden. Diese Kriterien stehen nicht zur Disposition, jedenfalls verstehen wir den Gesetzentwurf in diesem Sinne. Außerhalb der Ortslagen gilt grundsätzlich das Gleiche, im Hinblick auf die Verlegung entlang der Straße kommt es jedoch weiterhin auf die Eigentumsverhältnisse und die gewählte Art der Verlegung an.

Errichtung von Mobilfunkanlagen

Anders könnte sich die Lage für die Errichtung von Mobilfunkanlagen innerorts darstellen. Zwar bedürfen Mobilfunkanlagen im Innenbereich ganz überwiegend keiner Baugenehmigung nach der jeweiligen Landesbauordnung. Es existiert jedoch nicht selten örtliches Baurecht in Form von Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen. Mit diesen Formen örtlicher Rechtssetzung

kann die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt gesichert bzw. geregelt werden, unter welchen gestalterischen Voraussetzungen die Dachinstallation von Mobilfunkantennen innerhalb des Plangebiets zulässig ist. Sollte die Anordnung eines überragenden öffentlichen Interesses sich auch auf die Bewertung im Rahmen dieser lokalen Entscheidungsbefugnisse erstrecken, wären Konflikte und Widerstand der Einwohnerschaft gegen Mobilfunkanlagen wahrscheinliche Folge. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände würden eine derartige Beschneidung der kommunalen Möglichkeit zur Ortsgestaltung und Quartierentwicklung ggfls. strikt ablehnen.

Die gesetzliche Bekräftigung eines einfachen öffentlichen Interesses würde u. E. den Status quo wahren, da die Verlegung und Änderung von Telekommunikationsnetzen bereits als im öffentlichen Interesse liegend anzusehen sind.

5) Ist eine gesetzliche Regelung im Telekommunikationsgesetz erforderlich und sinnvoll, um den Prozess der Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze für die Bundesnetzagentur zu vereinfachen, zu beschleunigen und wettbewerbskonform sowie verbraucherfreundlich auszugestalten und wie könnte eine solche Regelung europarechts- und grundgesetzkonform ausgestaltet werden?

Für vorzugswürdig halten wir eine freiwillige Migration auf Grundlage eines Branchenkonsenses. Erst wenn dieser sich innerhalb angemessener Frist nicht herstellen lässt, sollten die Rahmenbedingungen einer forcierten Migration und einer möglichen Zwangsabschaltung festgelegt werden.

6) Welche Gründe sprechen dafür, mit dem Gigabitgrundbuch eine Rechtsgrundlage weiterzuentwickeln und für eine verlässliche Datenbasis zu sorgen, und können dadurch Verbesserungen in der Markttransparenz und einem effizienteren Ausbau realisiert werden?

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sieht derzeit keine Gründe, das Gigabitgrundbuch über die vorgesehenen Maßnahmen hinaus weiterzuentwickeln.

7) Sind die Regelungen hinsichtlich der Definition „geringfügiger baulicher Maßnahmen“ ausreichend zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und gibt es darüber hinaus zu den Vorschlägen der Bundesregierung Änderungs- bzw. Optimierungsbedarf hinsichtlich der Planungs- und Genehmigungsverfahren?

Der Begriff „geringfügige Baumaßnahme“ scheint uns ausreichend trennscharf definiert.

8) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, einen möglichen strategischen Doppelausbau einzugrenzen und welche Änderungen im TKG sind dafür nötig?

Der strategische Doppelausbau von Glasfaserleitungen, der nach den Feststellungen der BNetzA im Zwischenbericht der Monitoringstelle Doppelausbau in erheblichem Umfang stattfindet, schadet dem Wettbewerb, bremst die Ausbaudynamik und verhindert die flächendeckende Versorgung in den betroffenen Ortschaften, die ggf. nur noch mit dem Einsatz von zusätzlichen Fördermitteln sichergestellt werden kann. Die kommunalen Spitzenverbände sind daher der Auffassung, dass es für dieses Problem einer Lösung bedarf. Bislang existiert nur die Anordnungsbefugnis durch die BNetzA gem. § 50 Abs. 4 TKG im Falle eines festgestellten wettbewerbswidrigen Verhaltens eines marktbeherrschenden Unternehmens. Angesichts der auf S. III des Monitoringberichts zusammengefassten, das Verhalten der DTAG betreffenden Erkenntnisse der BNetzA sollte die Anwendung dieser Regelung zeitnah geprüft werden. Um möglichen strategischen Doppelausbau insgesamt zu erfassen, müsste diese darüber hinaus auf alle Marktteilnehmer ausgeweitet werden.

11) Sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen geeignet und ausreichend, um das Gigabit-Ausbau-Ziel der Bundesregierung (flächendeckende Glasfaseranschlüsse bis zum Jahr 2030) zu erreichen oder muss es weitere Maßnahmen der Beschleunigung über den Gesetzentwurf hinausgeben und wenn ja, welcher Maßnahmen bedürfte es, um

a. den Glasfaserausbau und

b. den Mobilfunkausbau entscheidend und schnell voranzubringen?

Die Erreichung der Ausbauziele der Gigabitstrategie der Bundesregierung sehen wir ernsthaft in Gefahr. Dies betrifft vor allem den Festnetzausbau, dessen Dynamik der vergangenen Jahre wegen des starken Anstiegs der Baukosten und des eklatanten Fachkräftemangels schon jetzt nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Eine Rolle in diesem Zusammenhang wird auch die drastische Kürzung der Gigabitförderung des Bundes spielen. Statt angekündigten 3 Mrd. € wird für 2025 nur noch 1 Mrd. € für Neubeilligungen von Breitbandausbauprojekten im Rahmen der Gigabitförderung zur Verfügung gestellt. Unterstellt man, dass dieser Betrag bis 2030 weiterhin vom Bund für Gigabitförderung zur Verfügung gestellt wird, ergibt dies eine Kürzung der Bundesförderung in Höhe von 12 Mrd. €. Den Komplementäranteil von Ländern und Kommunen hinzugerechnet bedeutet dies, dass dem kommunal betriebenen Gigabitausbau bis 2030 insgesamt 24 Mrd. € für Infrastrukturinvestitionen fehlen werden.

Darüber hinaus sollte der Einfluss des geförderten Gigabitausbaus auf das Investitionsverhalten der Branche nicht unterschätzt werden. Allein schon dessen Ankündigung übt Konkurrenzdruck auf die Branchenunternehmen aus und beflügelt den eigenwirtschaftlichen Ausbau nicht unerheblich. Wenn nun der geförderte Ausbau als „quasi- Marktteilnehmer“ drastisch

zurückgefahren werden muss, wird dies vermehrt zur Absage oder zum Aufschub angekündigter privater Ausbauprojekte führen.

Nicht ganz so pessimistisch schätzen wir die Lage im Hinblick auf das erklärte Ziel der Bundesregierung ein, eine Versorgung mit dem Mobilfunkstandard 5 G bis 2030 dort zu erreichen, wo Menschen leben, arbeiten oder unterwegs sind. Mit der vorgesehenen Verlängerung von Nutzungsrechten in den Frequenzbereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz im Gegenzug für Versorgungspflichten der Mobilfunknetzbetreiber kann hierfür grundsätzlich eine gute Grundlage gelegt werden. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen diese Versorgungsaufgaben; zur Kenntnis zu nehmen ist allerdings auch, dass diese seitens der Unternehmen als sehr ambitioniert angesehen werden.

Speziell in weniger dicht besiedelten Gebieten wird sich allerdings das Auslaufen der Mobilfunkförderung zum Jahresende 2024 und die für Ende 2025 vorgesehene Liquidation der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft des Bundes (MIG) auswirken. Für uns steht außer Zweifel, dass es Gebiete gibt, die ohne Förderung nicht erschlossen werden können. Die Bundesregierung hatte sich daher zu Recht entschlossen, den Mobilfunkausbau finanziell zu unterstützen und mit der Durchführung dieser Aufgabe die MIG zu betrauen.

Die MIG hat in den letzten Jahren – in engem Zusammenwirken nicht zuletzt mit den Kommunen – einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass unterschiedliche Lösungen für die „weißen Flecken“ gefunden wurden. Für deutlich über 1.000 weitere potenzielle Standorte geförderter Mobilfunkmasten sind die Vorbereitungen weit vorangeschritten. Die langwierigen und schwierigen Vorarbeiten, die die MIG für die Erschließung weiterer Standorte geleistet hat, wurden entwertet.

Es ist nun hochwahrscheinlich, dass diese Standorte, für die ein eigenwirtschaftlicher Ausbau nachweisbar nicht in Betracht kommt, dauerhaft von einer Versorgung mit Mobilfunknetzen ausgeschlossen werden. Eine solche Entwicklung halten wir, angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung, für nicht hinnehmbar. Dies würde auch den Gigabitzielen des Bundes widersprechen.

13) Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund, dass für die Errichtung von 5G-Mobilfunkmasten Glasfaser verlegt werden muss, die Differenzierung zwischen Festnetz- und Mobilfunkausbau beim „überragenden öffentlichen Interesse“?

Glasfaserleitungen sind für eine stabile und nicht von Witterungsbedingungen abhängige Mobilfunkversorgung unerlässlich. Insofern müssen alle für den Mobilfunkausbau gesetzten Rahmenbedingungen auch die Erschließung durch Glasfaserleitungen ermöglichen.

17) Die im Gesetzentwurf einleitend referenzierte Gigabitstrategie schränkt das Ziel der flächendeckenden Versorgung bereits auf Gebiete ein, „wo Menschen in Deutschland leben, arbeiten oder unterwegs sind.“ Dies ist z.B. in den Kerngebieten von Nationalparks nicht der Fall. Sehen Sie diese Einschränkung bereits hinreichend im Gesetzentwurf abgebildet, wenn nein, wie könnte dies noch erfolgen?

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist der Auffassung, dass diese Definition zu kurz greift. Nach unserem Dafürhalten sollte die Definition einer flächendeckenden Versorgung auch Gebiete umfassen, in denen sich „Menschen aufhalten können“.

18) Sehen Sie im § 1 TKG Absatz 1 Satz 3 neu ("Satz 2 findet im Rahmen der naturschutzrechtlichen Prüfung nur Anwendung, wenn die Verlegung oder Änderung zur Versorgung eines Gebietes durch einen Mobilfunknetzbetreiber erfolgt, in dem dieser keinen durchgehenden, unterbrechungsfreien Zugang zu Sprach- und breitbandigen Datendiensten des öffentlichen Mobilfunks ermöglicht.") hinsichtlich der Formulierung ("keinen durchgehenden, unterbrechungsfreien Zugang zu Sprach- und breitbandigen Datendiensten") einen unklaren oder zu großen Auslegungsspielraum und ist daher bei der Auslegung mit häufigen Gerichtsverfahren und entsprechend kontraproduktiven Verzögerungen zu rechnen?

Die Formulierung setzt ein situationsabhängiges Bewertungskriterium, das darüber hinaus noch der subjektiven Beurteilung zugänglich ist. Klarer wäre wohl zur Abgrenzung einen genauen Pegelwert vorzugeben. In beiden Fällen wäre jedoch der Prüfaufwand nicht unerheblich und wäre einem beschleunigten Genehmigungsverfahren abträglich.

Unter Zurückstellung unserer dargelegten Bedenken stimmen wir dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu, mahnen aber an, die Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf das „übertragende öffentliche Interesse“ mit Erläuterungen und Leitfäden für die kommunale Praxis zu unterstützen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bietet dem BMDV hierfür ihre tatkräftige Unterstützung an.