

25. Mai 2018

Glasfaserausbau in Deutschland: Beschleunigungspotenziale auf kommunaler Ebene

Deutschland steht vor der Aufgabe, eine im weltweiten Maßstab wettbewerbsfähige digitale Infrastruktur sowohl im Festnetzbereich als auch im Mobilfunk zu schaffen. Besondere Bedeutung hat dabei der Rollout von Glasfasernetzen. Insbesondere der Aufbau von FTTH/B-Netzen, bei denen die Glasfaser bis ins Gebäude (FTTB) bzw. bis in die Wohnungen (FTTH) gelegt wird, ist in Deutschland in der Regel mit umfangreichen Tiefbaumaßnahmen in den Kommunen verbunden. Um den Glasfaser-Ausbau deutlich zu beschleunigen sollten zum einen die Antrags- und Genehmigungsverfahren vereinfacht und standardisiert werden. Zudem sollte das Potenzial alternativer Verlegetechniken deutlich stärker ausgeschöpft werden. Für die Genehmigung und Gestaltung des Glasfaserausbaus vor Ort sind verfassungsrechtlich heute primär die Kommunen der entscheidende Stellhebel. Gleichzeitig gilt das im Telekommunikationsgesetz (TKG) verankerte Recht für Telekommunikationsunternehmen, öffentliche Wege für den Bau von TK-Linien nutzen zu dürfen (sog. Wegerecht).

Bei der Nutzung des öffentlichen (Straßen)Raums gilt: Für die Verlegung oder die Änderung von Telekommunikationslinien ist die schriftliche oder elektronische Zustimmung des Trägers der Wegebauart erforderlich (§ 68 Abs. 3 TKG). Die Zustimmung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, die die Art und Weise der Errichtung der Telekommunikationslinie sowie die dabei zu beachtenden Regeln der Technik und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs betreffen können. Die Kommunen haben dabei einen Entscheidungs- und Ermessensspielraum, der in der Praxis deutlich stärker im Sinne eines schnellen und effizienten Glasfaserausbaus genutzt werden sollte.

Zwar wurden zuletzt mit dem im November 2016 in Kraft getretenen DigiNetzG Änderungen und Ergänzungen am TKG vorgenommen, die den Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen beschleunigen sollen. Viele Verbesserungen bei Genehmigungsfragen und -fristen sowie dem Einsatz von alternativen Verlegetechniken werden dennoch bisher nicht von den zuständigen Behörden umgesetzt oder greifen erheblich zu kurz.

Eine signifikante Erhöhung des Glasfaseranteils beim Breitbandausbau wie auch dessen Beschleunigung insgesamt sind zwingend auf eine stärkere Akzeptanz und Unterstützung der zuständigen Behörden, insbesondere in den Kommunen angewiesen. Bürokratische Hemmnisse müssen beseitigt und Leitplanken neu eingezogen werden, damit der Ausbau vor Ort nicht erschwert oder gar verhindert wird. Dieser wird häufig beeinträchtigt u.a. durch

die Dauer von Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Anlagen, die Beteiligung von Kommunen bei der Standortauswahl und restriktive Vorgaben in Bebauungs- und Flächennutzungsplänen sowie Ortsgestaltungssatzungen und aus dem Bereich Denkmalschutz. Dies gilt sowohl für den Glasfaserausbau im Festnetz als auch für den Mobilfunkausbau (insb. 5G). Die relevanten Gesetze, Verordnungen und Prozesse bei Bund, Ländern und Kommunen sollten auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls geändert werden: Ermöglichung alternativer Verlegetechniken, schlanke und schnelle Bau- und Genehmigungsverfahren, möglichst Verzicht auf erschwerende Auflagen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf eine effektive Umsetzung der jeweiligen Vorschriften durch die Kommunen gelegt werden.

Probleme bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- **Genehmigungen für einen Glasfaser-Ausbau**

nach § 68 TKG sind vor allem aufgrund fehlender personeller Ressourcen und fehlender Kenntnisse der technischen Hintergründe eines TK-Ausbaus oftmals sehr langwierig. Entweder dauert die Bearbeitung sehr lange oder es werden unangemessene Nebenbestimmungen/Auflagen nach § 68 Abs.3 S.9 TKG erteilt (zur Art der Oberflächenwiederherstellung, Absperrung, Baumschutz etc.). Diese Auflagen sind nur in bestimmten Fällen anfechtbar. Rechtsmittel gegen Versagungen und unangemessene Auflagen dauern sehr lange, verzögern den Ausbau und sind deshalb kaum tauglich. Das gilt auch für den einstweiligen Rechtsschutz, der in der Praxis im Verwaltungsrecht selten zugestanden wird, weil das Verlegen einer TK-Trasse als Vorwegnahme der Hauptsache gewertet wird.

➔ *Hier kann eine Bündelung/Koordinierung/Steuerung der verschiedenen Genehmigungsverfahren durch eine zentrale Stelle in der Kommune („zentrale Genehmigungsstelle“) zu einer Verfahrensbeschleunigung führen (heute muss der Netzbetreiber selbst die verschiedenen Genehmigungen, z.B. vom Tiefbau-, Denkmal-, Forstamt etc. einholen). Ein weiteres sinnvolles Instrument ist die Benennung eines zentralen kommunalen Ansprechpartners/Projektleiters für den Breitbandausbau, der hilft, Friktionen in den diversen Genehmigungsprozessen zu entschärfen. In jedem Fall sind ausreichende Personalkapazitäten bei den zuständigen kommunalen Stellen sicherzustellen und die Mitarbeiter entsprechend zu schulen.*

➔ *Um den bürokratischen Aufwand für alle Seiten zu verringern ist es dringend geboten, die Genehmigungsprozesse zu vereinfachen, sie zu standardisieren und das Potenzial elektronischer Verfahren (e-Government) konsequent zu nutzen. Videokonferenzen und digitale Fotos von Baustellen können in vielen Fällen aufwendige Außentermine ersetzen. In diesem Kontext erscheint es nutzenbringend, Best-Practice-Fälle von modernen und schlanken Genehmigungsverfahren herauszustellen, um neue Bearbeitungsstandards zu setzen. Somit muss nicht jede Kommune „das Rad neu erfinden“.*

- ➔ *Für die Benutzung öffentlicher Wege gilt die in § 68 Abs. 3 TKG vorgesehene automatische Zustimmung des Trägers der Wegebaulast nach Ablauf der Frist von drei Monaten. Diese Vorgabe ist grundsätzlich zu begrüßen, sie droht allerdings zu einem „zahnlosen Tiger“ zu verkommen, wenn sich das Verwaltungshandeln de facto nicht daran orientiert. Daher ist auf eine konsequente Durchsetzung sowie gegebenenfalls auf eine Verkürzung der Frist hinzuwirken.*
 - ➔ *Weiterhin ist auch der „vollständige Antrag“ im Sinne des §68 Abs. 3 TKG präzise zu definieren. Im Moment verlängert sich die Genehmigungserteilung oft durch das Verlangen von Zusatzinformationen am Ende der originären dreimonatigen Genehmigungsfrist. Damit wird die Fristvorgabe de facto ausgehöhlt.*
 - ➔ *Aktuell dulden Kommunen die Nutzung von Wirtschafts- und Feldwegen für die Verlegung neuer TK-Linien nur im Rahmen des § 76 TKG. Im Rahmen der Gestattungsverträge werden neben hohen Einmalentgelten sehr häufig alternative Verlegetechniken verboten und umfangreichere Oberflächenverbesserungen im Vergleich zum Originalzustand, wie z. B. aufwendige Schotterungen, gefordert. Es bedarf der Klarstellung und ggf. Anpassung des § 68 TKG, dass auch Wirtschafts- und Feldwege, die im Eigentum der Kommune stehen, den Regelungen des § 68 TKG unterliegen.*
 - ➔ *Zudem sollten die übrigen Genehmigungen hinsichtlich des Breitbandausbaus ebenfalls spätestens innerhalb von 3 Monaten erteilt werden, vgl. § 77 p TKG.*
- **Der Einsatz alternativer Verlegetechniken**
muss für jedes Ausbaug Gebiet separat genehmigt werden. In der Praxis werden diese von den Kommunen oft abgelehnt oder die Genehmigungsverfahren nehmen sehr viel Zeit in Anspruch. Das verteuert und erschwert insbesondere den FTTB/H-Ausbau, bei dem die Glasfaser bis in die Gebäude geführt wird, was umfangreiche Tiefbaumaßnahmen erforderlich macht, Kostensenkungspotenziale können nicht genutzt werden, teilweise unterbleibt der Glasfaserausbau in der jeweiligen Stadt / Gemeinde ganz und der Anbieter „zieht weiter“. Dabei sind alternative Verlegetechniken explizit genehmigungsfähig (s. § 68 Abs. 2 TKG). Diese sind ein großer Hebel um schnell und kostengünstig Glasfaseranschlüsse in die Gebäude zu bringen.
 - ➔ *Der gemeinsam von BMVI, Breitbandbüro des Bundes, TK-Branche und kommunalen Spitzenverbänden erstellte Broschüre „Verlegetechniken für den Breitbandausbau“¹ kann die Akzeptanz alternativer Methoden in den Kommunen erhöhen, an der es bislang in vielen Fällen in der Praxis noch fehlt. Neben den Genehmigungen für den Ausbau in klassischer offener Grabenbauweise müssen auch für alternative Verlegetechniken wie Pflügen, Fräsen, Trenching, Spülen oder die Verlegung im Abwasserkanal Genehmigungen diskriminierungsfrei und in der ge-*

¹ Abzurufen unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitbandausbau-verlegetechniken.pdf>

setzunglich vorgeschriebenen Zeit erteilt werden. Alle genannten Verfahren sind vielfach praxiserprobt und können den Glasfaserausbau erheblich beschleunigen und/oder vergünstigen.

➔ Gesetzessystematisch sollte der Wegfall des gesonderten Antragerfordernisses für die Verlegung in geringer Tiefe (ggf. durch gesetzliche Fiktion der Verfahren als den „anerkannten Regeln der Technik“ genügend) erwogen werden bzw. die Berücksichtigung mindertiefer Verlegeformen als Regelfall in einschlägigen technischen Regelwerken, insbesondere den Allgemeinen Technischen Bestimmungen für die Benutzung von Straßen durch Leitungen und Telekommunikationslinien (ATB) erfolgen. Die Genehmigungen für die Verlegung in geringer Verlegetiefe sind nur bei zwingenden Gründen, die gegen eine solche Verlegung sprechen, zu versagen.

➔ Oberirdische Verlegung: Zwar wurden mit dem DigiNetzG in § 68 Abs. 3 TKG Erleichterungen neu eingeführt. Demnach können Versorgungseffekte oberirdische Linien von den Kommunen bei der Abwägung stärker berücksichtigt werden (das soll die Genehmigung insbes. im ländlichen Raum erleichtern). Dennoch gibt es bei den Kommunen nach wie vor große Unsicherheiten und Vorbehalte. Das BMVI hat inzwischen eine Klarstellung vorgenommen², dass aus Sicht des Bundes die Verlegung von Glasfaser über vorhandene Masten in der Regel keine zustimmungspflichtige Änderung einer Telekommunikationslinie ist. Hier besteht lediglich eine nachrichtliche Informationspflicht an die Kommune. Diese Verfahrensvereinfachung muss jetzt von den Kommunen in der Praxis auch unterstützt werden.

Für den Neubau sind technische Einsatzempfehlungen in Arbeit, die eine Kompatibilität des oberirdischen Ausbaus mit Anforderungen an die Verkehrssicherheit herstellen sollen. Die Länder und Kommunen sollten diese Ergebnisse und Empfehlungen als Richtschnur für ihre Genehmigungspraxis nehmen. Gerade weil die Tiefbaukapazitäten und -kosten ein entscheidender Engpass für den FTTH/B-Ausbau in Deutschland sind, sollte eine oberirdische Linienführung in ländlichen Regionen unterstützt werden.

- **Verkehrsrechtliche Anordnung (VAO)**

nach § 45 Abs. 6 StVO: Vor Beginn von Bauarbeiten, die sich auf den Straßenverkehr auswirken, müssen die Tiefbauunternehmen von der zuständigen Behörde Anordnungen einholen. Hier handhaben es die Kommunen unterschiedlich, welche Maßnahmen überhaupt genehmigungspflichtig sind. Außerdem existieren komplizierte und uneinheitliche Prozesse je nach Kommune und insbesondere deutliche Unterschiede bei der zeitlichen Begrenzung der Genehmigung (2 Wochen vs. 6 Wochen). Bei Ablauf der Frist des § 68 Abs. 3 TKG wird teilweise die Erteilung der VAO verweigert.

² Vgl. Niederschrift Bund-Länder-Dienstbesprechung Verkehrstechnik vom 15./16. November 2017

➔ *Hier besteht die Möglichkeit der Harmonisierung über Rahmenverträge in Form von sog. „Jahresgenehmigungen“, die auch bereits genutzt wird. Sie könnten Aufsetzpunkt für weitere Effizienzsteigerung sein. Kommunen sollten ihre Spielräume nutzen, um Genehmigungen nach VAO zu minimieren und Prozesse zu beschleunigen. Zudem sollte die Genehmigungsfrist von 3 Monaten gem. § 77 p TKG eingehalten werden.*

- **Prozesse zur Identifikation von Gebäudeeigentümern bzw. der Anzahl der Haushalte:**

Im Zuge der Ausbauplanung insbesondere von FTTH muss immer der Gebäudeeigentümer inkl. der Anzahl der Haushalte im Gebäude identifiziert und ggf. der Eigentümer kontaktiert werden. Diese Abfrage unterscheidet sich zwischen verschiedenen Kommunen prozessual deutlich hinsichtlich Komplexität und Kosten, z.B. ist nicht immer eine Sammelabfrage für ein Ausbaugebiet möglich, sondern es muss jedes Gebäude einzeln abgefragt und entsprechend (ohne Obergrenze in den kommunalen Gebührenverordnungen) vergütet werden. Konkrete Haushaltszahlen je Gebäude sind ebenfalls nur in den seltensten Fällen vorhanden, jedoch für die korrekte und effiziente Faserplanung bei FTTH unerlässlich.

➔ *Eine Vereinfachung des Prozesses ist nötig, um den Ausbau zu beschleunigen.*

➔ *Die für die Netzplanung benötigten Adress- und Planungsdaten werden in der Regel von den jeweiligen Planungsbehörden gegen eine Gebühr zur Verfügung gestellt. Die Gebührenmodelle unterscheiden sich zum Teil erheblich und damit die für die Unternehmen entstehenden Kosten. Es sollte eine Deckelung der Kosten oder ggf. der komplette Verzicht auf eine Gebührenerhebung erfolgen.*

ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2404 7739-0, Fax: 030 / 2404 7739-9, E-Mail: info@anga.de

Bitkom Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V., Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-224, Fax: 030 / 27576-400, E-Mail: bitkom@bitkom.org

BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-415, Fax: 030 / 58580-412, E-Mail: breko@brekoverband.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn
Tel.: 0228 / 909045-0, Fax: 0228 / 909045-88, E-Mail: info@buglas.de

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V., Alexanderstraße 3, 10117 10178 Berlin
Tel.: 030 / 505615-38, Fax: 030 / 505615-39, E-Mail: vatm@vatm.de