

MEHR GLASFASER – WENIGER BÜROKRATIE

BREKO-Positionspapier

I. Ausgangslage

Sowohl die Politik als auch die mehr als 210 im Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) organisierten Telekommunikationsunternehmen haben ein großes Interesse an einem möglichst flächendeckenden Glasfaserausbau bis in die Gebäude und Wohnungen in Deutschland. Wie die BREKO Marktanalyse²⁰ zeigt, ist besonders der eigenwirtschaftliche Ausbau der BREKO-Mitgliedsunternehmen der Motor des immer größer werdenden Glasfasernetzes in Deutschland. Zahlreiche Investoren stehen bereit, um in die Glasfaserinfrastruktur zu investieren und auch Kooperationen zwischen verschiedenen Unternehmen unterstreichen, wieviel Potenzial in diesem Markt steckt. Allein im Jahr 2019 haben die BREKO-Mitgliedsunternehmen 2,5 Mrd. Euro in den Ausbau der Glasfaserinfrastruktur in Deutschland investiert. Insgesamt bauten die Unternehmen bis Ende 2019 3,6 Mio. Glasfaseranschlüsse in Gebäuden und Wohnungen aus. Trotz der erheblichen Investitionen durch die Unternehmen und der Flankierung des eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau mit staatlichen Fördermitteln auf Bundes- und Länderebene besteht Potenzial, den Glasfaserausbau weiter zu beschleunigen.

Für die Genehmigungen des Glasfaserausbau sind maßgeblich die Städte und Kommunen zuständig. Dabei kann es, aufgrund fehlender personeller und technischer Ressourcen sowie kleinerer oder auch größerer Hürden bei der Auslegung der Regelungen des Telekommunikationsgesetzes und anderer Normen, zu langwierigen Genehmigungsverfahren und unterschiedlich zu erfüllenden Nebenbestimmungen (§ 68 Abs. 3 TKG) kommen. Darüber hinaus ist das Einholen von unterschiedlichen Genehmigungen bei verschiedenen Behörden (unter anderem Wegerecht und Aufgrabungsgenehmigung, denkmalschutz-, naturschutz- und wasserhaushaltsrechtliche Belange, verkehrsrechtliche Anordnungen und Einbeziehung von Forstämtern) ein zeitintensiver Faktor beim Bau neuer TK-Infrastrukturen.

Die mangelnde Digitalisierung, Standardisierung und Abstimmung der Antrags- und Genehmigungsprozesse führt daher zu vermeidbaren Verzögerungen beim Netzausbau, fehlender Kalkulierbarkeit bezüglich der zu erbringenden Auflagen und einem erheblichen Mehraufwand auf Seiten der Netzbetreiber. Auch können die Unternehmen erst dann Tiefbaumaßnahmen beauftragen, wenn absehbar ist, wann alle erforderlichen Genehmigungen vorliegen.

Mit steigendem Ausbautvolumen werden zudem die limitierenden Faktoren des Glasfaserausbau im Bereich des Tiefbaus bemerkbar. Der Glasfaserausbau ist ein kostenintensives Geschäft. Dabei fallen bis zu 80 Prozent der Investitionskosten auf den Tiefbau – genauer: auf den Kabelleitungs-Tiefbau.

Gerade im Bereich des Kabelleitungs-Tiefbaus werden Kapazitätsgrenzen momentan deutlich sichtbar. Aufgrund der zunehmenden Nachfrage bei gleichbleibender Kapazität, die unter anderem durch den Fachkräftemangel begrenzt und nicht kurzfristig steigerbar ist, haben sich lediglich die Preise in diesem Sektor in den letzten Jahren deutlich erhöht. Die Kapazitäten im Kabelleitungs-Tiefbau sind aber nicht im gleichen Umfang wie die geplanten Ausbauaktivitäten gestiegen. Dies ist ein wesentlicher Grund, warum der Glasfaserausbau in Deutschland momentan langsamer als möglich vorankommt. Um hier Abhilfe zu schaffen, bedarf es auch einer langfristigen Ausbau-Perspektive der Politik für interessierte Tiefbauunternehmen, damit diese Ressourcen für den Bereich des Glasfaserausbaus aufgebaut und priorisiert werden. Daher ist es von großer Bedeutung, auch zukünftige Förderprogramme über einen längeren Zeitraum anzusetzen und die Fördersummen pro Jahr zu begrenzen.

Im klassischen Tiefbau schafft man pro Tag eine Strecke von bis zu 50 Metern. Dabei sind besonders die umfangreichen Baumaßnahmen eine Herausforderung. Eine langfristige Baustelle vor der Tür strapaziert zudem die Nerven von Anwohnern, Gewerbetreibenden und Verkehrsteilnehmern. Außerdem steht der hohe Zeit- und Kostenaufwand einem möglichst schnellen Glasfaserausbau im Weg. Aus den genannten Gründen wird deutlich, dass nicht fehlende Investitionen in den Glasfaserausbau die Ursache für Verzögerungen sind, welche vermeintlich durch finanziell sehr hoch ausgestattete Förderprogramme kompensiert werden können, sondern kapazitätsbedingte Engpässe beim Kabelleitungs-Tiefbau, langwierige und uneinheitliche Genehmigungsverfahren und fehlende personelle und technische Ressourcen in den Verwaltungen.

Damit der Glasfaserausbau noch schneller vorangeht, zeigt der BREKO im Folgenden eine Reihe von praxisbezogenen Potenzialen auf, die durch eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren und der allgemeinen Akzeptanz von in der Praxis erprobten Alternativen zum klassischen Kabelleitungs-Tiefbau die Rahmenbedingungen für einen zügigen Glasfaserausbau in Deutschland weiter verbessern können.

II. Genehmigungsverfahren

Im Bereich der Genehmigungsverfahren sieht der BREKO im Zusammenspiel von Telekommunikationsunternehmen und Behörden noch Verbesserungspotenziale, die aktuell in einzelnen Kreisen und Städten bereits genutzt werden, jedoch noch nicht flächendeckend umgesetzt sind.

1. „One-Stop-Shop“:

Zur Entlastung der betroffenen Ämter in den Städten und Kommunen, und zur besseren Koordinierung des Glasfaserausbau auf kommunaler Ebene, unterstützt der BREKO die im Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes (TKMoG)

BREKO-Forderung:

Ein Ansprechpartner für die Koordinierung der Antragsverfahren auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte – „One-Stop-Shop“

vorgesehene Bündelung, Koordinierung und Steuerung der Genehmigungsverfahren im Sinne eines „One-Stop-Shops“ durch einen zentralen Ansprechpartner für den Ausbau von Glasfasernetzen vor Ort. Der koordinierende Ansprechpartner auf kommunaler Ebene unterstützt mit seiner fachlichen Kompetenz die beteiligten Behörden und hilft Friktionen in den Genehmigungsprozessen zu entschärfen. Durch die Arbeit des Ansprechpartners können die kommunalen Behörden entlastet und die Erteilung von Genehmigungen beschleunigt werden. Gleichzeitig sollte damit auch eine Standardisierung der Genehmigungsverfahren einhergehen und eine Vereinfachung der Prozesse stattfinden.

2. Digitalisierung der Genehmigungsprozesse:

Der BREKO unterstützt das Vorhaben der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen durch das Online-Zugangs-Gesetz (OZG), welches ein länder- und verwaltungsübergreifend nutzbares internetbasiertes Serviceportal zur Beantragung der für den Glasfaserausbau notwendigen Genehmigungsprozesse

BREKO-Forderung:

Digitale Antrags- und Genehmigungsverfahren jetzt umsetzen!

im Sinne des § 68 Abs. TKG (bzw. zukünftig § 122 TKG-E) anstrebt. Elektronische Verwaltungsverfahren, die länder- und verwaltungsübergreifend eingesetzt werden können, beschleunigen die Antrags- und Genehmigungsverfahren und schaffen im Zusammenspiel mit standardisierten und vereinfachten

Auflagen die Grundlage für synergetische, personal- und ressourcenschonende Verwaltungsabläufe, die den Glasfaserausbau nachhaltig beschleunigen. So können beispielsweise Videokonferenzen und digitale Fotos von Baustellen in vielen Fällen aufwendige Vor-Ort-Termine ersetzen.

In der Praxis zeigt sich, dass besonders in den Kommunen zügig ausgebaut wird, die bereits jetzt schon auf digitale Lösungen für Genehmigungsverfahren setzen und zentrale Ansprechpartner für den Glasfaserausbau bereitstellen. Solche Best-Practice-Beispiele begrüßen wir sehr.

In einigen Großstädten in Nordrhein-Westfalen ist es schon heute Praxis, dass der Gesamtantrag für den Glasfaserausbau digital bei einer Behörde eingereicht werden kann. Diese Behörde bezieht dann die anderen betroffenen Behörden automatisch mit ein. Bei sorgfältiger Vorbereitung der Anträge kann damit die gesetzlich vorgesehene Dreimonatsfrist meist unterboten werden.

3. Fristenregelungen:

Für die Benutzung öffentlicher Wege gilt die in § 68 Abs. 3 TKG vorgesehene automatische Zustimmung des Wegebausträgers nach Ablauf der Frist von drei Monaten als erteilt. Diese Vorgabe ist theoretisch durchaus sinnvoll, allerdings verlangen Bauämter am Ende der originären dreimonatigen Genehmigungsfrist oftmals weitere Zusatzinformationen und setzen damit die Frist außer Kraft. Insofern ist die geplante Regelung in § 124 Abs. 3 TKG-E hilfreich, nach der ein Antrag als vollständig anzusehen ist, soweit die Behörde nach Ablauf eines Monats ab Antragstellung keine Einwände erhoben hat. Durch das „One-Stop-Shop-Prinzip“ und die Strukturierung des Verfahrens durch feste Fristen wird der Prozess für die Unternehmen planbarer und sie können sich frühzeitig um die benötigten Tiefbaukapazitäten kümmern.

BREKO-Forderung:
Fristeinhaltung bei
Genehmigungsverfahren
sicherstellen!

Teilweise kommt es vor, dass Behörden vereinbarte Abstimmungstermine nicht einhalten. Hierzu zählen beispielsweise Abnahmetermine, ohne die ein Projekt nicht abgeschlossen werden kann. Hier sollte innerhalb der Behörden eine noch stärkere Sensibilisierung für die Wichtigkeit dieser Termine erfolgen, damit sich der Glasfaserausbau dadurch nicht verzögert.

4. Identifikation von Gebäudeeigentümern:

Der Prozess zur Identifikation der einzelnen Haushalte stellt aktuell die ausbauenden Unternehmen in der Praxis vor enorme Herausforderungen. Derzeit unterscheiden sich Abfragen zu den haushaltsbezogenen Adressen stark zwischen den verschiedenen Kommunen und können nicht immer als Sammelabfrage durchgeführt werden. Das verursacht einerseits einen sehr hohen Zeitaufwand und andererseits, durch die Gebührenmodelle der Kommunen, hohe Kosten. Der BREKO befürwortet daher eine Vereinheitlichung des Prozesses zur haushaltsbezogenen Adressabfrage, wie er im Mustervertrag für die Wirtschaftlichkeitslückenförderung im Rahmen des Breitbandförderprogramms des Bundes aufgegriffen wird. Für die konkrete Umsetzung bedarf es Adresslisten, die nicht nur die Adressen, sondern auch die entsprechenden Haushalte hinter den Adressen enthalten (haushaltsbezogene Adresslisten). Dafür kämen z.B. die Liste der Kundenadressen der Abfallversorger in Frage oder die Adressen, die vom Bundesamt für Geodäsie und Kartografie zur Verfügung gestellt werden. Der BREKO spricht sich dafür aus, dass die haushaltsbezogenen Adresslisten nicht nur für den geförderten, sondern auch für den eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

BREKO-Forderung:
Kommunale Adresskataster zur Identifizierung von Haushalten!

5. Verlegen von Glasfaserleitungen in Wirtschafts- und Feldwegen:

Das Verlegen von Glasfaserleitungen in Wirtschafts- und Feldwegen ist in der Praxis mit großen Hürden verbunden. Kommunen dulden die Verlegung von Glasfaserleitungen in Wirtschafts- und Feldwegen nur im Rahmen des § 76 TKG. Im Rahmen der Gestattungsverträge werden neben hohen Einmalentgelten häufig alternative Verlegetechniken verboten und umfangreichere Oberflächenverbesserungen im Vergleich zum Originalzustand, wie z.B. aufwendige Schotterungen, gefordert. Der zurzeit vorliegende Diskussionsentwurf zum TKMoG adressiert diese Thematik nicht unter der Überschrift „Wegerecht“, sondern vielmehr im Rahmen der Beeinträchtigung von Grundstücken. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Nutzung von öffentlichen Wirtschaftswegen durch die Aufnahme in den Tatbestand des § 131 TKG-E auf ein sicheres rechtliches Fundament gestellt werden soll. Ebenso ist positiv zu bewerten, dass ein Entgelt für die erweiterte Nutzung nach § 131 Abs. 3 S. 2

BREKO-Forderung:
Standardisierung für das Verlegen von Glasfaserleitungen in Wirtschafts- und Feldwegen!

TKG-E für ein im öffentlichen Eigentum genutztes Grundstück sowie für den Gebäudeanschluss nicht beansprucht werden kann.

6. Querungen von Wasserwegen:

Auch die Gewässerquerungen bedürfen eines Mindeststandards, mit denen Einzelfallentscheidungen besser strukturiert werden können. Hier sollten die Länder Standards definieren, deren Erfüllung den Kommunen beziehungsweise den unteren Wasserbehörden/ Wasserverbänden nur noch zur Freigabe vorgelegt werden müssen. Unabhängig davon sollte bei Brückenbauten darauf geachtet werden, dass ausreichend Leerrohre, die für den Glasfaserausbau zur Verfügung gestellt werden können, mit eingeplant werden.

BREKO-Forderung:
Standards für die Querungen von Gewässern mit Glasfaserleitungen!

7. Verkehrsrechtliche Anordnungen:

Kommunen sollten ihre Spielräume nutzen, um Genehmigungen nach der verkehrsrechtlichen Anordnung (VAO) zu minimieren und Prozesse zu beschleunigen, beispielsweise durch Harmonisierung über Rahmenverträge in Form von sogenannten Jahresgenehmigungen. Zudem sollte die Genehmigungsfrist von 3 Monaten gemäß § 77p TKG eingehalten werden. Ein Standard, welche Maßnahmen überhaupt genehmigungspflichtig sind, sollte geschaffen werden, da die Kommunen dies aktuell sehr unterschiedlich handhaben.

BREKO-Forderung:
Spielräume nutzen, um Genehmigungen nach der verkehrsrechtlichen Anordnung zu beschleunigen!

8. Erprobte Alternativen zum konventionellen Tiefbau:

Um mehr Geschwindigkeit in den Glasfaserausbau zu bekommen und um die knappen Kabelleitungs-Tiefbaukapazitäten effizient einzusetzen, muss die Akzeptanz für den Einsatz von alternativen Verlegemethoden vor Ort deutlich gesteigert werden. Bei alternativen Verlegemethoden

werden beispielsweise mit einer besonderen Technik schmale Gräben oder Schlitzte in geringer Tiefe in den Boden gefräst, in die dann die Micro-Leerrohre oder Glasfaserkabel eingebracht werden. Alternative Verlegemethoden, wie Fräsen, (Spül-) Bohrungen oder Pflugtechnik, haben in der praktischen Anwendung grundsätzlich zu vergleichbarer Qualität gegenüber klassischen Tiefbaumethoden geführt und es können bei einem vergleichsweise geringen Bauaufwand innerhalb kurzer Zeit längere Glasfaserkabelstrecken verlegt werden. Die Bauämter vor Ort sollten noch stärker als bisher über die Möglichkeiten alternativer Verlegemethoden aufgeklärt werden, damit diese in der Praxis zukünftig gleichrangig zur Anwendung kommen können.

BREKO-Forderung:

Alternative Verlegemethoden sollten diskriminierungsfrei zur Anwendung kommen!

9. Personelle, finanzielle und technische Ressourcen schaffen

Um eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen, sind die Städte und Kommunen für die Umsetzung und Bearbeitung der unter 1. bis 8. angesprochenen Punkte mit den dafür erforderlichen personellen, finanziellen und technischen Ressourcen auszustatten. Hierfür sollten die Bundesländer finanzielle Mittel bereitstellen und die Stadt- und Kommunalverwaltungen unterstützen.

BREKO-Forderung:

Angemessene personelle und technische Ausstattung für die Städte und Kommunen!