

Bericht

des Landes Mecklenburg-Vorpommern

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder
(GKVS) am 9./10. März 2016 in Berlin

und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 14./15. April 2016 in Heringsdorf

TOP 4.5b/ TOP 4.5 Umsetzungsfragen des Ausbaus von Breitbandhochgeschwindigkeitsnetzen

Im Jahr 2014 trat die Richtlinie 2014/61/EU über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation (Kostensenkungsrichtlinie) in Kraft. Die Richtlinie ist bis zum 1. Januar 2016 in nationales Recht umzusetzen. Hierzu liegt dem Bundesrat der Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) der Bundesregierung mit Stand vom 5. Februar 2016, Bundesrat Drucksache 71/16, vor. Der Verkehrsausschuss des Bundesrates hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 2. März 2016 beraten.

Zweck dieses Berichts ist, frühzeitig eine Betrachtung der mit dem Gesetzentwurf in seiner jeweiligen Fassung verbundenen Fragen beim Vollzug des künftigen Gesetzes für die Straßenbauverwaltung (Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Kommunale Straßen) zu initiieren. Welchen Inhalt das DigiNetzG am Ende des Gesetzgebungsverfahrens haben wird, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Allein in der oben genannten Sitzung des Verkehrsausschusses des Bundesrates am 2. März 2016 wurde eine Vielzahl von auf Änderung des Gesetzentwurfs gerichteten Anträgen beschlossen. Wegen der zahlreichen geplanten Neuerungen, für die es bisher kaum Vorbilder gibt, und der Komplexität der Regelungen sowie der sich gleichzeitig abzeichnenden Auswirkungen auf die Straßenbauverwaltungen der Länder beim Vollzug des künftigen Gesetzes wird es für notwendig gehalten, bereits jetzt und fortlaufend, orientiert am jeweiligen Stand des Gesetzentwurfs, die sich beim Vollzug stellenden Fragestellungen und Probleme zumindest grundsätzlich aufzuzeigen. Dies kann zum einen dafür genutzt werden, erkannte Probleme im Gesetzgebungsverfahren aufzugreifen und zu klären. Zum anderen

können auf der Vollzugsebene frühzeitig sich stellende Probleme geklärt und für den Vollzug notwendige Regelungen oder Strukturen durchdacht und vorbereitet werden.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder sind von dem Gesetzentwurf in seinem jetzigen Entwurfsstand in vielfacher Hinsicht betroffen. Zu nennen sind insbesondere folgende Regelungen, die durch das DigiNetzG im Telekommunikationsgesetz (TKG) geändert oder in dieses eingefügt werden sollen und durch die den Straßenbauverwaltungen neue Aufgaben zugewiesen werden:

- Bereitstellen von Informationen zu Einrichtungen von öffentlichen Versorgungsnetzen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können, auf Anforderung der Bundesnetzagentur (BNetzA), § 77a TKG neu. Zu den öffentlichen Versorgungsnetzen zählen unter anderem Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen, Brücken, Häfen und Flughäfen, § 3 Nr. 16b TKG neu. Zu den bereitzustellenden Informationen zählen Art, gegenwärtige Nutzung und geografische Lage des Standorts und des Leitungswegs der Einrichtungen.
- Bereitstellen von Informationen über passive Netzinfrastrukturen der öffentlichen Versorgungsnetze auf Antrag von Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze für Zwecke des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze, § 77b TKG neu. Passive Netzinfrastrukturen sind beispielsweise Leer- und Leitungsrohre, Kabelkanäle, Kontrollkammern und Einstiegsschächte, § 3 Nr. 17b TKG neu. Zu den erforderlichen Informationen zählen geografische Lage des Standorts und der Leitungswege und Art der gegenwärtigen Nutzung.
- Ermöglichen von Vor-Ort-Untersuchungen der passiven Netzinfrastrukturen der öffentlichen Verkehrsnetze auf Antrag von Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze, § 77c TKG neu.
- Ermöglichen der Mitnutzung passiver Netzinfrastrukturen der öffentlichen Versorgungsnetze auf Antrag von Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze, § 77d ff. TKG neu.

- Bereitstellen von Informationen über geplante oder laufende Bauarbeiten an öffentlichen Versorgungsnetzen auf Antrag von Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze zum Zwecke der Prüfung, ob eine Koordination mit Bauarbeiten zum Ausbau digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze möglich ist, § 77h TKG neu.
- Koordinierung von Bauarbeiten an öffentlichen Versorgungsnetzen mit Bauarbeiten zur Errichtung von Komponenten digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze auf Antrag von Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze, § 77i Abs. 1 bis 5 TKG neu.
- Bedarfsgerechte Mitverlegung geeigneter passiver Netzinfrastrukturen, ausgestattet mit Glasfaserkabeln, im Rahmen von ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bauarbeiten für die Bereitstellung von Verkehrsdiensten, deren anfänglich geplante Dauer acht Wochen überschreitet, um den Betrieb eines digitalen Hochgeschwindigkeitsnetzes durch private Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze zu ermöglichen. Im Rahmen der Erschließung von Neubaugebieten ist stets sicherzustellen, dass geeignete passive Netzinfrastrukturen, ausgestattet mit Glasfaserkabeln, mitverlegt werden, § 77i Abs. 7 TKG neu.

Wie dargestellt ist die konkrete Ausgestaltung der Regelungen des DigiNetzG Gegenstand des laufenden Gesetzgebungsverfahrens. Die beschlossenen, konkreten Regelungen bleiben daher abzuwarten. Insofern zeigt der Bericht bereits jetzt Implikationen mit bestimmten Regelungen auf und ist insoweit als Material für die Diskussionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu verstehen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Regelungen, die bisher im Entwurf des DigiNetzG angelegt sind, stellen sich insbesondere die im Folgenden dargestellten grundsätzlichen Fragen, die einer Klärung bedürfen.

Rechtsverhältnisse zwischen Straßenbaulastträger, Wegenutzungsberechtigtem und Mitnutzungsberechtigtem

Es besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der Rechtsverhältnisse zwischen dem Träger der Straßenbaulast, einem Nutzungsberechtigten, dem die Berechtigung zur Nutzung der Straße für den Betrieb von Telekommunikationslinien übertragen wurde (§§ 68 f. TKG neu) und einem Mitnutzungsberechtigten, der Netzinfrastrukturen des Nutzungsberechtigten für eine eigene Telekommunikationsinfrastruktur mit nutzt (§ 70 TKG neu, §§ 77d ff. TKG neu). Insbesondere die Mitnutzung nach §§ 77d ff. TKG neu ist im jetzigen Entwurfsstand als zivilrechtliches Verhältnis zwischen dem Eigentümer oder Betreiber der passiven Netzinfrastruktur, die mitgenutzt wird, und dem Mitnutzungsberechtigten ausgestaltet. In eine entsprechende Mitnutzungsvereinbarung können auch Regelungen zur Instandhaltung, Änderung, Erweiterung und Verlegung aufgenommen werden, vgl. § 77d Abs. 2 S. 3 TKG neu. An diesem Vertragsverhältnis ist der Straßenbaulastträger jedoch nicht beteiligt. Es stellt sich daher die Frage, wie bei späteren Straßenänderungsmaßnahmen eine Folgepflicht und Folgekostenpflicht von Nutzungsberechtigtem und Mitnutzungsberechtigtem gegenüber dem Straßenbaulastträger sichergestellt werden kann.

Kostentragung

Den Straßenbauverwaltungen werden durch die im Entwurf des DigiNetzG vorgesehenen Regelungen zusätzliche Aufgaben zugewiesen. Regelungen zur Kostentragung werden im Entwurf des DigiNetzG dagegen nur vereinzelt getroffen, so dass sich die Frage stellt, ob die Kosten im Übrigen beim jeweils verpflichteten Verwaltungsträger verbleiben, auch ob sie beispielsweise den kommunalen Straßenbaulastträgern auferlegt werden dürfen. Haushaltsseitig müsste für diese Kosten Vorsorge getroffen werden. Im Hinblick auf die Koordinierung von Bauarbeiten soll die Bundesnetzagentur Grundsätze veröffentlichen, wie die Kosten, die mit der Koordinierung von Bauarbeiten verbunden sind, auf den Eigentümer oder Betreiber des öffentlichen Telekommunikationsnetzes umgelegt werden sollen. Wie sich diese Grundsätze darstellen werden, bleibt abzuwarten. Hinsichtlich der Mitnutzung passiver Netzinfrastrukturen ist nach dem jetzigen Stand des Gesetzentwurfs vorgesehen, dass die Kosten in der Mitnutzungsvereinbarung zwischen Eigentümer oder Betreiber der öffentlichen Versorgungsnetze und dem antragstellenden Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze

festgelegt werden. Dabei sind faire und angemessene Bedingungen für die Mitbenutzung, insbesondere in Bezug auf den Preis für die Bereitstellung und die Nutzung des Versorgungsnetzes, vorzusehen. Das Entgelt muss danach im Einzelfall festgelegt werden, was aufwändig sein kann und wobei sich die Frage stellt, an welchen Maßstäben sich die Festlegung des Entgelts orientieren soll. Es stellt sich die Frage, ob dieses Verfahren durch die Verwendung von Pauschalsätzen vereinfacht werden könnte und wie diese in zulässiger Weise festgesetzt werden können.

Informationspflichten

Nach dem jetzigen Stand des Gesetzentwurfs ist vorgesehen, dass die Straßenbaulastträger der Bundesnetzagentur auf Abforderung detaillierte Informationen über Einrichtungen der Verkehrswege zur Verfügung stellen, die zu Telekommunikationszwecken genutzt werden können. Auch Eigentümern oder Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze sollen sie auf Antrag zum Zwecke des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze detaillierte Informationen über passive Netzinfrastrukturen wie Leitungsrohre und Kabelkanäle übermitteln. Hierbei stellt sich das Problem, dass zu fremder Netzinfrastruktur, die beispielsweise von Telekommunikationsunternehmen in den Straßen verlegt wurden, möglicherweise keine ausreichenden Informationen vorliegen. In der Regel können nur zu eigenen Einrichtungen und eigener Netzinfrastruktur Angaben gemacht werden. Aber auch hier stellt sich das Problem, dass die geforderten Informationen zum Teil nicht, nicht vollständig oder nicht in einer für den gedachten Zweck verwendbaren Form vorliegen. Hier müssten die erforderlichen Daten gegebenenfalls neu erhoben werden, was einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten und längere Zeit in Anspruch nehmen würde. Weiterer Aufwand würde durch die Aktualisierung des Datenbestands entstehen. So müssten bei der nach dem jetzigen Stand des Gesetzentwurfs vorgesehenen Mitverlegung von passiver Netzinfrastruktur wie Leerrohren bei Straßenbaumaßnahmen zugleich auch die entsprechenden Daten erhoben und aktualisiert werden. Ferner können im Hinblick auf die Richtigkeit der von den Straßenbaulastträgern übermittelten Daten Haftungsrisiken entstehen, wenn auf Grundlage dieser Informationen Investitionsentscheidungen getroffen werden.

Mitverlegung passiver Netzinfrastrukturen

Nach dem jetzigen Stand des Gesetzentwurfs soll durch das DigiNetzG die Verpflichtung eingeführt werden, im Rahmen von ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bauarbeiten für die Bereitstellung von Verkehrsdiensten, deren anfänglich geplante Dauer acht Wochen überschreitet, bedarfsgerecht geeignete passive Netzinfrastrukturen wie etwa Leerrohre, ausgestattet mit Glasfaserkabeln, mitzuverlegen, um den Betrieb eines digitalen Hochgeschwindigkeitsnetzes durch private Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Regelung stellt sich die Frage, wie der Bedarf für die Verlegung von passiven Netzinfrastrukturen durch die Straßenbaulastträger festgestellt werden soll. In den Straßenbauverwaltungen ist kein entsprechendes Fachpersonal vorhanden und die Planung digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze liegt außerhalb ihrer fachlichen Zuständigkeit. Gedacht werden könnte beispielsweise an die Einrichtung einer zentralen, fachkompetenten Stelle, die die Ausbauplanungen überregional und infrastrukturübergreifend bündelt und den Bedarf für die Mitverlegung passiver Netzinfrastrukturen feststellt.

Im Hinblick darauf, welche passiven Netzinfrastrukturen jeweils für die Verlegung geeignet sind, besteht weiterer Klärungsbedarf. Hier sollten als Orientierung für die Straßenbauverwaltungen technische Parameter beispielsweise für zu verlegende Leerrohre oder aber auch für Glasfaserkabel vorgegeben werden. Dabei ist zu klären, ob die Festlegung einheitlicher Parameter möglich ist, so dass die zu verlegende passive Netzinfrastruktur mit der Netzinfrastruktur der verschiedenen Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze kompatibel ist und Fehlinvestitionen vermieden werden. Dies gilt in gleicher Weise für die Mitverlegung von Glasfaserkabeln. Zu klären ist auch, in welcher Weise die passiven Netzinfrastrukturen verlegt werden sollen (in den Vorbemerkungen des Gesetzentwurfes, Abschn. A, ist z. B. von der „Möglichkeit der Verlegung in geringer Verlegetiefe“ die Rede).

Wenn von den Straßenbaulastträgern passive Netzinfrastrukturen, ausgestattet mit Glasfaserkabeln, mitverlegt werden, stellt sich die Frage, in wessen Eigentum diese stehen und wer sie verwalten und vermarkten soll. Zu erwägen wäre eine zentrale

Vermarktung der verlegten Netzinfrastrukturen über Baulastträgergrenzen und Infrastrukturen hinweg. In Erwägung gezogen werden könnte ferner eine Veräußerung der mitverlegten Netzinfrastrukturen an interessierte Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze. In diesem Fall würde sich insbesondere die Frage stellen, welche Maßstäbe bei der Preisbildung herangezogen werden können. Zu klären wäre schließlich auch, ob und in welcher Weise eine Regulierung der durch die Mitverlegung entstehenden, im staatlichen Eigentum befindlichen Netze durch die Bundesnetzagentur erfolgen muss.

Weiter wäre zu überlegen, ob es sinnvoll und zulässig wäre, in der Zeit bis zum Inkrafttreten des DigiNetzG zumindest bei geeigneten Baumaßnahmen, die Synergieeffekte ermöglichen, bereits passive Netzinfrastrukturen mitzuverlegen. Hier wären abgestimmte Vorgaben des Bundes, auch bezüglich technischer Parameter, für die Bundesfernstraßen wünschenswert. Auch die Frage der Kostentragung müsste dabei geklärt werden. Zu bedenken wäre allerdings, dass sich noch nicht abschätzen lässt, ob eine Verpflichtung zur Mitverlegung auch in der endgültigen Fassung des DigiNetzG enthalten sein wird.

Übergangsregelungen

Aufgrund der vielfältigen und umfangreichen Aufgaben, die nach dem jetzigen Stand des Gesetzentwurfs den Straßenbauverwaltungen durch das Gesetz neu zugewiesen werden sollen, wäre zu erwägen, in das Gesetz entsprechende Übergangsfristen aufzunehmen, die es den Ländern und Kommunen erlauben, die für den Vollzug erforderlichen Strukturen zu schaffen und Vorarbeiten abzuschließen.