



Deutscher Landkreistag, Lennéstr. 11, 10785 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-

Fax: 030 590097-

E-Mail:
@Landkreistag.de

AZ: II

Datum: 19.6.2025

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für den TK-Netzausbau (TKG-Änderungsgesetz 2025, BT-Drs. 21/319)

Sehr geehrter Herr Durz,
Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung über den o.g. Gesetzentwurf und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon mache ich für den Deutschen Landkreistag gerne Gebrauch.

I. Zusammenfassung

Aus Sicht der Landkreise kommt dem flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen sowie von Mobilfunknetzen der jeweils neuesten Generation eine überragende Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands im Ganzen und seiner ländlichen Räume im Besonderen zu.

Ungeachtet erzielter Fortschritte besteht insoweit ein erheblicher Nachholbedarf, gerade auch im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union. Wir verzeichnen aktuell eine nachlassende Dynamik des eigenwirtschaftlichen Ausbaus. Der geförderte Ausbau ist insbesondere durch überraschende Kürzungen im Förderprogramm des Bundes in der letzten Legislaturperiode gehemmt worden. Zugleich liegt auf der Hand, dass lange und komplexe Genehmigungsverfahren den Glasfaser- und Mobilfunkausbau zusätzlich verzögern können.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode eine Beschleunigung des Ausbaus der digitalen Infrastrukturen als Ziel vorgibt und die Fraktionen bereits jetzt mit dem TKG-Änderungsgesetz

2025) ein Beschleunigungsgesetz auf den Weg gebracht haben. Das ist ein wichtiges politisches Signal.

Der im TKG-Änderungsgesetz 2025 enthaltene Vorschlag, der Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien durch § 1 Abs. 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes in der Entwurfsfassung (TKG-E) von Gesetzes wegen zu attestieren, dass sie im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen, kann eine beschleunigende Wirkung auf Planungs- und Genehmigungsprozesse haben.

Anders als bspw. § 2 Satz 2 des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) im Hinblick auf die erneuerbaren Energien verzichtet die vorgeschlagene Regelungen allerdings auf die Anordnung, dass der Glasfaser- und Mobilfunkausbau als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden muss. Es bleibt daher auch nach der vorgeschlagenen Gesetzesänderung möglich, dass gewichtige Belange etwa des Umwelt- und Naturschutzes dem Ausbau von Telekommunikationsnetzen entgegenstehen können.

Kritisch ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Praxis, für immer mehr Infrastruktur- und Transformationsvorhaben gesetzlich festzustellen, dass sie im „überragenden öffentlichen Interesse“ sind, die Wirksamkeit dieses Instrumentes relativieren kann. Darüber hinaus kann eine solche Regelungstechnik mit noch nicht abschließend überschaubaren, negativen Auswirkungen auf die kommunale Planungshoheit verbunden sein.

Im Übrigen sollte der Beschleunigungseffekt einer erst bei der Abwägung ansetzenden Lösung nicht überbewertet werden. Eine Reduzierung und Vereinfachung der formellen, insbesondere aber auch der materiellen (Genehmigungs-)Anforderungen auf nationaler wie europäischer Ebene hätte fraglos eine weitreichendere Wirkung.

II. Im Einzelnen

Das TKG-Änderungsgesetz sieht im Wesentlichen vor, § 1 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) um einen Satz 2 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

„Die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien zum Ausbau von öffentlichen Telekommunikationsnetzen liegen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 im überragenden öffentlichen Interesse“.

Der Begriff der „**Telekommunikationslinie**“ bezieht sich dabei nach der (durch den Entwurf unverändert gebliebenen) Definition in § 3 Nr. 64 TKG auf

„unter- oder oberirdisch geführte Telekommunikationskabelanlagen, einschließlich ihrer zugehörigen Schalt- und Verzweigungseinrichtungen, Masten und Unterstützungen, Kabelschächte und Kabelkanalrohre, sowie weitere technische Einrichtungen, die für das Erbringen von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten erforderlich sind“.

1. Zum sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung

Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung ist daher denkbar weit. Erfasst sind in sachlicher Hinsicht grundsätzlich alle Baumaßnahmen im Festnetz- wie im Mobilfunkbereich. Voraussetzung ist lediglich, dass die Maßnahme dem Ausbau eines „öffentlichen Telekommunikationsnetzes“ im Sinne von § 3 Nr. 42 TKG dient. Auf nicht öffentliche

Telekommunikationsnetze, wie z.B. das BOS-Digitalfunknetz, soll sich der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung mithin offenbar nicht erstrecken.

In zeitlicher Hinsicht soll die Regelung darüber hinaus nur bis zum 31.12.2030 gelten. Der Entwurf orientiert sich damit an politischen Zielsetzungen, wonach eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaser und neuestem Mobilfunkstandard bis zu diesem Datum erreicht werden soll. Ob dies eine realistische Einschätzung ist, mag angesichts des aktuellen Ausbaustandes und der zuletzt deutlich nachlassenden Dynamik insbesondere des eigenwirtschaftlichen Ausbaus durchaus bezweifelt werden können. Die Befristung ist allerdings gleichwohl zu begrüßen. Sie bietet die Chance, die Regelung zeitnah zu evaluieren und zu prüfen, ob sie sich bewährt hat.

Nicht wieder aufgegriffen wurde dagegen eine Einschränkung, die noch der in der letzten Legislaturperiode von der damaligen Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz) auf BT-Drs. 20/13171 vorgesehen hatte. Danach sollte der mit dem aktuellen Entwurf wortgleiche Satz 2 der seinerzeit vorgeschlagenen Fassung von § 1 Abs. 1 TKG

„im Rahmen der naturschutzrechtlichen Prüfung nur Anwendung [finden], 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.“

Die für die Praxis bedeutsame „naturschutzrechtliche Prüfung“ – gemeint war damit „die im Zuge des Genehmigungsverfahrens zur Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien stattfindende Prüfung des Naturschutzrechts von Bund und Ländern durch die dafür zuständige Behörde“ (BT-Drs. 20/13171, S. 51) – wäre also unverändert geblieben, sofern es um die Errichtung bzw. Änderung von Telekommunikationslinien im Bereich des Festnetzes und des Mobilfunknetzes außerhalb von sog. „weißen Flecken“ gegangen wäre. Der aktuell und gerade auch aus kommunaler Sicht so bedeutsame Ausbau einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur wäre mithin ebenso wenig erfasst gewesen wie weite Teile der Maßnahmen, die zur Errichtung eines flächendeckenden Mobilfunknetzes der (jeweils) neuesten Generation erforderlich sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf die Einschränkung des Anwendungsbereichs positiv zu bewerten. Die Missachtung schwerwiegender, auch aus kommunaler Sicht schützenswerter Belange des Umwelt- oder Naturschutzes sind nicht zu befürchten, da – wie noch im Einzelnen darzulegen sein wird – dem öffentlichen Interesse an der Verlegung oder Änderung von Telekommunikationsleitungen kein Abwägungsvorrang eingeräumt wird. Sofern Belange des Umwelt- oder Naturschutzes ein ausreichendes Gewicht haben, können sie sich in der Abwägung auch dann durchsetzen, wenn der Verlegung bzw. Änderung von Telekommunikationslinien von Gesetzes wegen attestiert wird, dass sie im überragenden öffentlichen Interesse liegen.

2. Gesetzlich festgestelltes „überragendes öffentliches Interesse“ für Telekommunikationslinien, aber kein Abwägungsvorrang

Die vorgeschlagene Änderung knüpft an vergleichbare Vorschriften an, mit denen der Gesetzgeber zuletzt auch für andere Infrastruktur- und Transformationsvorhaben das Vorliegen eines „überragenden öffentlichen Interesses“ gesetzlich festgestellt hat. Nur erwähnt sei hier etwa

§ 2 EEG, § 1 Abs. 2 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG), § 10d Abs. 7 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) oder § 2 Abs. 3 Wärmeplanungsgesetz (WPG).

Diese Regelungen stimmen darin überein, dass mit ihnen der Aufbau von Infrastrukturen oder die Transformation bestimmter Bereiche bzw. die damit verbundenen Planungs- wie Genehmigungsverfahren beschleunigt werden sollen. Gleichwohl weisen die einzelnen Regelungen durchaus erhebliche Unterschiede auf, die auch für die Einordnung und künftige Auslegung des vorgeschlagenen § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E von Bedeutung sind.

Auffällig ist zunächst, dass die hier zum Vergleich herangezogenen Vorschriften sich nicht darin erschöpfen, für bestimmte Infrastrukturen bzw. Transformationsprozesse das Vorliegen eines „überragenden öffentlichen Interesses“ von Gesetzes wegen festzustellen. Vielmehr wird darüber hinaus statuiert, dass sie der „öffentlichen Sicherheit“ (so z.B. § 1 Abs. 2 Satz 1 NABEG) oder der „öffentlichen Gesundheit und Sicherheit“ (vgl. etwa § 14d Abs. 10 EnWG) dienen.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E begnügt sich demgegenüber mit der Feststellung eines „überragenden öffentlichen Interesses“, obwohl eine Erweiterung der Dienens-Feststellung mindestens auf die öffentliche Sicherheit auch im Bereich des Telekommunikationsnetzes nicht nur vorstellbar, sondern angesichts der in der Begründung enthaltenen Ausführungen zur Bedeutung von Telekommunikationsnetzen für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat (BT-Drs. 21/319, zu Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a, 2. Absatz [S. 10]) auch naheliegend wäre.

Auffällig ist des Weiteren, dass einige der genannten Vorschriften wie z.B. § 2 Satz 2 EEG oder § 1 Abs. 2 Satz 2 NABEG auch insoweit über § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E hinausgehend für die „erneuerbaren Energien“ (§ 2 Satz 2 EEG) oder den „beschleunigte[n] Ausbau“ bestimmter Stromleitungen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 NABEG) vorsehen, dass diese Belange vorrangig in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden müssen.

In diesen Fällen beschränkt sich der Gesetzgeber also nicht darauf, die Wertigkeit eines bestimmten im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens bereits von Gesetzes wegen zu qualifizieren und mit einem Höchstwert („überragend“) zu versehen. Vielmehr gibt er auf diese Weise auch sehr weitgehend das Ergebnis des Abwägungsvorgangs vor, in das dieses „überragende“ Interesse einzustellen ist. Als „vorrangiger“ Belang muss es sich gegen andere (öffentliche wie private) Interesse durchsetzen, und zwar selbst dann, wenn diese anderen Belange ihrerseits von „überragender“ Bedeutung sind. Dementsprechend heißt es in der Begründung zu § 2 Satz 2 EEG, dass „die erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen [...] nur in Ausnahmefällen überwunden werden“ können (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Die bisherige Rechtsprechung zu § 2 Satz 1 und 2 EEG folgt diesem Ansatz (vgl. etwa OVG Greifswald, Urt. vom 7.2.2023 – 5 K 171/22 OVG, ZUR 2023, S. 368 (369); VGH Bayern, Beschl. vom 1.3.2024 – 8 CS 23.2222, KlimR 2023, S. 159 Rn. 22; OVG Münster, Urt. vom 27.11.2024 – 10 A 1477/234, BeckRS 2024, 36445 Rn. 37).

Einen solchen, nur ausnahmsweise nicht zum Tragen kommenden Abwägungsvorrang wird man angesichts des abweichenden Wortlauts für die von § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E erfassten Maßnahmen nicht feststellen können. Wie auch § 14d Abs. 10 EnWG, der ebenfalls keinen Abwägungsvorrang anordnet, dürfte sich § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E vielmehr darin erschöpfen, bei Abwägungsentscheidungen die Bedeutung von Telekommunikationslinien wesentlich zu erhöhen (so zu § 14d Abs. 10 EnWG auch BeckOK EnWG/*Knepper*, 14. Ed. 1.3.2025, EnWG § 14d Rn. 43). Insoweit heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs zu Recht, dass Vorhaben zum Ausbau von Telekommunikationsnetzen in Genehmigungsverfahren bei der

Abwägung der unterschiedlichen Belange (nur) „in der Regel Vorrang eingeräumt“ wird (vgl. BT-DRs. 21/319, Vorblatt, sub B., und S. 8 sub A. II.). Dieser regelhafte Vorrang ergibt sich – anders als etwa im EEG – aber nicht aus einer gesetzlichen Vorwegnahme des Ergebnisses des Abwägungsprozesses, sondern (nur) daraus, dass einem in die Abwägung einzustellendem Belang von Gesetzes wegen ein besonders Gewicht („überragendes öffentliches Interesse“) zugewiesen wird.

Das bedeutet zum einen, dass eine im Zusammenhang mit der Genehmigung von Telekommunikationslinien ggf. notwendige Abwägung dann ergebnisoffen durchzuführen ist, wenn dabei öffentliche oder private Interessen zu berücksichtigen sind, die ihrer Wertigkeit nach ebenfalls von „überragender“ Bedeutung sind. Nur wenn die sonstigen Belange diese Stufe der Wertigkeit nicht erreichen, muss die Abwägung zugunsten der Verlegung oder Änderung einer Telekommunikationslinie ausfallen. Wie bereits oben festgehalten, ist also nicht zu befürchten, dass es in Folge der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zur Missachtung schwerwiegender, auch aus kommunaler Sicht schützenswerter Belange des Umwelt- oder Naturschutzes kommt. Sofern solche oder andere öffentliche wie private Belange ein ausreichendes Gewicht haben, können sie sich in der Abwägung ungeachtet dessen durchsetzen, dass der Verlegung bzw. Änderung von Telekommunikationslinien von Gesetzes wegen attestiert wird, im überragenden öffentlichen Interesse zu liegen.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass der Beschleunigungseffekt des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E hinter demjenigen der erwähnten sonstigen Regelungen zurückbleibt. Das ergibt sich aus Folgendem: Während für Telekommunikationslinien (einschl. Masten etc.) im Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E bereits von Gesetzes wegen feststeht und damit von den Behörden und Gerichten weder im Einzelnen zu begründen noch zu hinterfragen ist, dass ihre Verlegung bzw. Änderung im überragenden öffentlichen Interesse liegt, bleibt es bei weiteren in die Abwägung einzustellenden Belangen dabei, dass ihre Wertigkeit im Einzelfall darzulegen und zu begründen ist. Damit reduziert sich der Prüfungsaufwand für die Genehmigungsbehörden und Gerichte zwar, bleibt aber dennoch hoch, weil für die nicht von § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E erfassten, aber gleichwohl in die Abwägung einzustellenden, sonstigen Belange eine Gewichtung notwendig bleibt und auch ausführlicher als bspw. im Falle des § 2 EEG zu begründen ist, warum sich das überragende öffentliche Interesse an der Verlegung oder Änderung einer Telekommunikationslinie gegenüber diesen Belangen in der Abwägung durchsetzt.

3. Betroffene Genehmigungsverfahren

Wie groß der Beschleunigungseffekt der vorgeschlagenen Regelung ist, hängt darüber hinaus auch davon ab, auf welche Verfahren sie sich erstreckt. In der Entwurfsbegründung wird nicht näher ausgeführt, auf welche Genehmigungsverfahren die Qualifizierung der Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien als im überragenden öffentlichen Interesse liegend Bedeutung entfalten wird. Auch im Rahmen dieser Stellungnahme kann ein solcher Überblick nicht abschließend geboten werden. In den Blick gerät allerdings naheliegenderweise vor allem § 127 TKG, der sich mit der Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien befasst und dafür „die schriftliche oder elektronische Zustimmung des Trägers der Wegebaulast“ vorsieht (§ 127 Abs. 1 TKG).

Regelmäßig werden für Baumaßnahmen zur Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien neben der Zustimmung des Wegebaulastträgers allerdings auch zahlreiche weitere behördliche Genehmigungen oder Anordnungen benötigt werden. § 127 Abs. 5 Satz 1 TKG

sieht insoweit vor, dass behördliche Entscheidungen nach Maßgabe des Naturschutzrechtes, des Wasserhaushaltrechtes, des Denkmalschutzes und der Straßenverkehrs-Ordnung, die im Zuge der Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien notwendig sind, zeitgleich mit der Zustimmung nach Abs. 1 zu erteilen. Wie sich aus der Begründung zu § 127 Abs. 5 TKG ergibt, hat der Gesetzgeber insoweit vor allem an Genehmigungen nach §§ 17 Abs. 3, 14, 15 und 67 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), §§ 8, 9, 11, 36 und 50 ff. des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), den jeweiligen landesgesetzlichen Denkmalschutzbestimmungen und § 45 Abs. 6 der Straßenverkehrsordnung (StVO) gedacht (BT-Drs. 18/26108, S. 330). Diese Genehmigungen müssen ausdrücklich zeitgleich, aber nicht gemeinsam erfolgen. Der Entscheidung des Trägers der Wegebauaust soll also ausdrücklich keine Konzentrationswirkung zukommen (BT-Drs. 19/28865, S. 402); vielmehr bleiben die für die genannten Materien regelhaft zuständigen Behörden auch dann zuständig, wenn es sich um die Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien handelt. Vielfach betroffen sind damit insbesondere auch Behörden, die bei den Landkreisen angesiedelt sind. Damit ist davon auszugehen, dass die neue Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E Bedeutung jedenfalls für die Zustimmung des Wegebauaustträgers (dazu nachfolgend sub a) wie für die erwähnten Genehmigungen weiterer Behörden hat (sub b)). Auch Auswirkungen auf die kommunale Bauleitpläne sind möglich (sub c)).

a) Abwägungsentscheidungen der Wegebauaustträger

Hinsichtlich der Entscheidungen der Wegebauaustträger ist allerdings zu berücksichtigen, dass das TKG diesen ohnehin nur einen begrenzten Entscheidungsspielraum gewährt, in dessen Rahmen es zu einer Abwägung kommen könnte. Die Zustimmung nach § 127 TKG ist grundsätzlich ein gebundener Verwaltungsakt (OVG Münster, Urt. vom 12.9.2023 – 20 A 380/12, BeckRS 2013, 56526; Geppert/Schütz/Schütz, 5. Aufl. 2023, TKG § 127 Rn. 36). Etwas anderes gilt lediglich für die Verlegung oberirdischer Leitungen (OVG Münster, a.a.O.).

Insoweit bestimmt § 127 Abs. 6 Satz 1 TKG, dass bei der Verlegung solcher Leitungen „die Interessen der Wegebauaustträger, der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und die städtebaulichen Belange abzuwägen“ sind. Die Zustimmung zu einer oberirdischen Verlegung steht mithin grundsätzlich im Ermessen des Wegebauaustträgers.

Nach Wortlaut und Systematik könnte sich die Neufassung des § 1 Abs. 1 TKG-E auch auf diese Entscheidung auswirken, wenn in die notwendige Abwägung neben den Interessen der Wegebauaustträger und den städtebaulichen Belangen künftig nicht nur die (wirtschaftlichen) Interessen der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze einzustellen sind, sondern auch zu berücksichtigen ist, dass die Verlegung von Telekommunikationslinien per se im überragendem öffentlichen Interesse liegt und namentlich städtebauliche Belange dahinter zurücktreten müssen, wenn sie nicht ihrerseits von überragender Bedeutung sind.

Dem könnte auf den ersten Blick zwar entgegengehalten werden, dass es bei der nach § 127 Abs. 6 TKG zu treffenden Ermessenentscheidung nicht um das „ob“, sondern um das „wie“ der Verlegung einer Telekommunikationsleitung geht und mit § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E (nur) erreicht werden soll, dass der Verlegung von Telekommunikationslinien „an sich“ entgegenstehende Belange etwa aus dem Bereich des Natur- oder Denkmalschutzrecht in der Abwägung (leichter als bislang) überwunden werden (können). Ferner könnte angeführt werden, dass dem „überragenden öffentlichen Interesse“ auch dadurch Rechnung getragen werden kann, dass eine Telekommunikationslinie entgegen dem Antrag des Betreibers nicht über-, sondern unterirdisch verlegt wird.

Solchen Überlegungen wäre allerdings entgegenzuhalten, dass der Gesetzgeber der überirdischen Verlegung bereits in der aktuellen Fassung des TKG eine den Netzausbau beschleunigende Wirkung beimisst. So bestimmt § 127 Abs. 6 Satz 2 TKG, dass in die Abwägung zugunsten einer beantragten oberirdischen Verlegung „einfließen [muss], dass der Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität beschleunigt wird“. Soweit es also um solche Netze geht – und das ist bei der Verlegung von Glasfaserleitungen der Fall (§ 3 Nr. 33 TKG) –, ist der Beschleunigungsfaktor mithin schon heute ein von Gesetzes wegen zu beachtender Abwägungsbelang des öffentlichen Interesses. Da die gesamte Gesetzesinitiative der Beschleunigung des Netzausbaus dient – die angestrebte Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist insoweit nur Mittel zum Zweck – spricht vieles dafür, dass § 1 Abs. 1 Satz 2 TKGE jedenfalls in Kombination mit § 127 Abs. 6 Satz 2 TKG regelmäßig dazu führen wird, dass Anträgen auf überirdische Verlegung von Telekommunikationsleitungen, die dem Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität dienen, stattzugeben sein wird, weil sich das „überragende öffentliche Interesse“ an einem beschleunigten Netzausbau insoweit gegen andere Belange, insbesondere städtebaulicher Natur durchsetzen wird. Welche Auswirkungen dies ggf. auf das Stadt- bzw. Gemeindebild hat, wird genau zu beobachten sein.

b) Sonstige Genehmigungserfordernisse

Für Genehmigungsentscheidungen außerhalb des TKG – etwa auf Grundlage des BNatSchG oder der Denkmalschutzgesetze der Länder – gilt Vergleichbares. Soweit danach Abwägungen durchzuführen sind, ist dabei zu berücksichtigen, dass die Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien im überragenden öffentlichen Interesse liegen, was das Abwägungsergebnis zwar nicht vorgibt, aber dazu beitragen wird, dass sich die Bedeutung der Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien im Rahmen der Abwägung so deutlich erhöht, dass sich dieser Belang häufiger als bislang durchsetzen wird.

Beispielhaft ist insoweit auf § 9 des Denkmalschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (DSchG NRW) zu verweisen. Danach bedarf der Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde, wer ein Baudenkmal oder einen Teil eines Baudenkmals beseitigen, verändern, an einen anderen Ort verbringen oder dessen bisherige Nutzung ändern will (§ 9 Abs. 1 DSchG NRW). Der Erlaubnis bedarf auch, wer in der engeren Umgebung eines Baudenkmals Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf die denkmalwerte Substanz oder das Erscheinungsbild des Baudenkmals auswirken kann (§ 9 Abs. 2 DSchG NRW). Diese Tatbestände dürften vor allem im Zusammenhang mit der Errichtung von Funkmasten auf oder in der Nähe von denkmalgeschützten Bauwerken eine Rolle spielen. Die entsprechende Erlaubnis ist zu erteilen, „wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt“ (§ 9 Abs. 3 Satz 1 DSchG NRW). Schon nach geltendem Recht ist davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse an der Errichtung eines flächendeckenden Mobilfunknetzes bei der denkmalrechtlich Abwägung zu berücksichtigen ist. Nunmehr wird diesem öffentlichen Interesse aber ein „überragender“ Wert beigemessen, dem in der Abwägung nur dann nicht der Vorrang einzuräumen ist, wenn dem mindestens gleichermaßen gewichtige Belange des Denkmalschutzes widerstreiten.

Allerdings könnte die Frage gestellt werden, ob die Tatsache, dass dem Bund für das Denkmalschutzrecht keine Gesetzgebungskompetenz zusteht, die Reichweite des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E entsprechend auf bundesgesetzlich normierte Genehmigungserfordernisse beschränkt. Das ist nach der Rechtsprechung zu der vergleichbaren Regelung des § 2 EEG

indes nicht Fall. Für diese ist obergerichtlich bereits festgestellt, dass es sich um eine „außerhalb des Fachrechts für sich stehende Regelung zum Gewicht des öffentlichen Interesses“ handelt, „die auf die ansonsten unberührt gelassenen Regelungen fachgesetzlich normierter Abwägungsvorgänge lediglich mittelbare Auswirkung hat“ (OVG Greifswald, Urt. vom 7.2.2023 – 5 K 171/22, ZUR 2023, S. 368 (369); OVG Münster, Urt. vom 27.11.2024 – 10 A 1477/23, BeckRS 2024, 36445 Rn. 40 ff. m. w. Nachw.).

Für alle bundesgesetzlich geregelte Genehmigungserfordernisse steht die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG dagegen von vorneherein außer Frage.

c) Planungsrecht

Darüber hinaus dürfte die Regelung auch für (kommunale) Planungsentscheidungen von Bedeutung sein. Schon heute gehört etwa der Mobilfunkausbau zu den im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 des Baugesetzbuchs (BauGB)) und müssen die Gemeinden bei der Standortplanung für Mobilfunkanlagen zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers das hohe öffentliche Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunkdienstleistungen berücksichtigen (BVerwG, Urt. vom 30.08.2012 – 4 C 1 /11, ZfBR 2023, S. 42 (43)). § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG-E dürfte dazu führen, dass das Gewicht dieser Belange wächst – und dementsprechend die kommunale, durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Planungshoheit unter Umständen beeinträchtigt werden kann.

III. Abschließende Bewertung

Es ist dringend erforderlich, den Ausbau der digitalen Infrastrukturen in Deutschland zu beschleunigen. Dazu gehört aus Sicht des Deutschen Landkreistages – neben einer konsequenten Fortführung der Förderung im Festnetz- und Mobilfunkbereich – auch eine Überprüfung des rechtlichen Rahmens für die Genehmigung von Telekommunikationslinien.

Den größten Beschleunigungseffekt hätte dabei eine deutliche Reduzierung und Vereinfachung der formellen und insbesondere der materiellen Anforderungen sowie eine umfassende Digitalisierung der Genehmigungsprozesse. In den Blick zu nehmen wäre dabei nicht nur das TKG, sondern insbesondere auch die diversen Fachrechte wie das Natur- und Denkmalschutzrecht. Nur am Rande sei insoweit vermerkt, dass der verstärkte Einsatz von Genehmigungs- bzw. Vollständigkeitsfiktionen, wie sie etwa die Gigabit Infrastrukturverordnung der Europäischen Union vorsieht, am eigentlichen Problem vorbeigeht, weil auf diese Weise keine Rechtssicherheit geschaffen wird. Der Schlüssel liegt vielmehr in einem Abbau der in den letzten Jahrzehnten immer weiter verfeinerten materiellen Standards. Diese müssen umfassend auf den Prüfstand gestellt werden. Alternativ wäre zu erwägen, bestimmte Standards befristet auszusetzen.

Dessen ungeachtet ist es richtig, mit dem vorgelegten Entwurf eines TKG-Änderungsgesetzes 2025 einen ersten Schritt in Richtung auf die dringend erforderliche Beschleunigung von Genehmigungsprozesse zu gehen. Damit verbindet sich das wichtige Signal, dass Deutschland schnelle Fortschritte im Ausbau seiner digitalen Infrastrukturen anstrebt. Nicht zuletzt die überraschende Kürzung von Fördermitteln für den Glasfaserausbau im letzten Jahr konnte den Eindruck vermitteln, dass die Ausbauziele nicht (mehr) ernstgenommen würden.

Die vorgeschlagene Regelung wird dazu führen, dass dem Ausbau von Telekommunikationsnetzen in der Abwägung mit anderen Belangen regelhaft der Vorrang einzuräumen sein wird. Zugleich ist aber nicht zu befürchten, dass besonders schützenswerte Belange – insbesondere im Bereich des Natur- und Umweltschutzes – nicht mehr ausreichend beachtet werden. Anders als etwa in § 2 EEG wird dem Ausbau von Telekommunikationsnetzen kein Abwägungsvorrang eingeräumt.

Kritisch ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Praxis, für immer mehr Infrastruktur- und Transformationsvorhaben gesetzlich festzustellen, dass sie im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen, die Wirksamkeit dieses Instrumentes relativieren kann. Darüber hinaus kann eine solche Regelungstechnik mit noch nicht abschließend überschaubaren negativen Auswirkungen auf die kommunale Planungshoheit verbunden sein.



Dr. Ritgen