

16.06.23**Beschluss**
des Bundesrates**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Gigabit-Netzen für die elektronische Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/61/EU (Gigabit-Infrastrukturverordnung)****COM(2023) 94 final; Ratsdok. 6845/23**

Der Bundesrat hat in seiner 1034. Sitzung am 16. Juni 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt und unterstützt den im Vorschlag für eine Gigabit-Infrastrukturverordnung erkennbaren Willen der Kommission, Maßnahmen in erheblichem Umfang zur Beschleunigung des Ausbaus von Netzen mit sehr hoher Kapazität unionsweit durchzusetzen. Die mit dem Verordnungsvorschlag zum Ausdruck gebrachten Ziele – Kostenreduzierung, Beschleunigung des Netzausbaus, Effizienz des Netzausbaus und die Einheitlichkeit in allen EU-Mitgliedstaaten – werden durch den Bundesrat geteilt.
2. Er sieht jedoch Prüfungsbedarf, ob die Umsetzung der vorgesehenen Regelungen und Inhalte nicht zielführender als Richtlinie erfolgen sollte, da der Verordnungsvorschlag in weiten Teilen nach der Struktur und den Formulierungen eher einer Richtlinie gleicht. Etliche Konkretisierungen und Festlegungen müssten nachgelagert noch erfolgen und dementsprechend sieht der Verordnungsvorschlag sehr beziehungsweise zu viele delegierte Rechtsakte und exekutive Entscheidungsbefugnisse vor.

3. Der Bundesrat teilt den dem Verordnungsvorschlag zugrundeliegenden Ansatz, den Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität zu fördern und schneller auszubauen.
4. Er weist jedoch darauf hin, dass die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Umsetzungsfrist zur Einrichtung der zuständigen Stellen (Artikel 12 Absatz 9 des Verordnungsvorschlags) und die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Anwendungsfrist von sechs Monaten nach Inkrafttreten (Artikel 18 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags) zu kurz sind. Die einzurichtenden Stellen sind eine nationale Streitbeilegungsstelle und eine zentrale Informationsstelle. Die Art und Weise der Umsetzung ist im Verordnungsvorschlag jeweils nicht geregelt und müsste noch durch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat festgelegt werden. Wegen des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland sind dazu viele Abstimmungen zwischen Bund und Ländern notwendig. Um die sich aus dem Verordnungsvorschlag ergebenden Verpflichtungen erfüllen zu können, ist es notwendig, nicht nur die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sondern auch das entsprechend qualifizierte Personal zu gewinnen. All das lässt sich in den vorgesehenen kurzen Fristen nicht realisieren. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, sich für längere Umsetzungsfristen einzusetzen.
5. Der Bundesrat ist besorgt über den zunehmenden strategischen Überbau von Glasfasernetzen. Der Aufbau von parallelen Glasfasernetzen wird als ineffizient im Sinne der Zielerreichung der Mitteilung „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ der Kommission und der Gigabitstrategie des Bundes gesehen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass gezielte Überbauankündigungen Investitionsvorhaben in größeren Ausbaubereichen stören. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, effektive Maßnahmen zu entwickeln, die den Überbau eindämmen können, und sich in den Verhandlungen um die vorgeschlagene Gigabit-Infrastrukturverordnung dafür einzusetzen, die rechtlichen Voraussetzungen soweit erforderlich zu schaffen.

Zu Artikel 3 und 4

6. Der Bundesrat begrüßt und unterstützt grundsätzlich die im Vorschlag für eine Gigabit-Infrastrukturverordnung vorgesehene Ausweitung der Zugangsrechte zu bestehenden physischen Infrastrukturen. Ferner begrüßt er, dass diese

transparent und zentral dargestellt werden sollen. Er gibt jedoch zu bedenken, dass die vorgeschlagenen zentralen Transparenzmaßnahmen sowohl unter Berücksichtigung der Kosten als auch unter Berücksichtigung des Nutzens zu prüfen sind.

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass der Zugang zu physischer Infrastruktur verwehrt werden kann, wenn eine gleichwertige Zugangsalternative angeboten wird. Bitstream-Zugang zu fairen und angemessenen Bedingungen ist im Sinne des Rechtfertigungsgrunds aus Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f des Verordnungsvorschlags als tragfähige Alternative anzusehen.
8. Der Bundesrat zeigt sich besorgt über die Kürze der Umsetzungsfristen nach Inkrafttreten der Verordnung. Die Frist zur Zurverfügungstellung der Informationen gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags sollte ausreichend verlängert werden.

Zu Artikel 5 und 6

9. Er begrüßt, dass die Koordinierung von Bauarbeiten optimiert werden soll. Jedoch birgt die Verpflichtung zur Koordinierung aller (ganz oder teilweise) aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bauarbeiten die Gefahr, dass kommunale Glasfaserbetreiber hiervon negativ betroffen werden. Rein privatwirtschaftliche Glasfaserbetreiber könnten zukünftig immer eine Koordinierung anstreben, wenn die kommunalen Unternehmen Bauarbeiten ankündigen. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass eine Klarstellung hinsichtlich der Definition von öffentlichen Mitteln erfolgt. Marktwirtschaftliche und dem Wettbewerb unterliegende Investitionen von Netzbetreibern in öffentlicher Hand sind davon auszunehmen.
10. Aus Sicht des Bundesrates ist fraglich, ob die mit der im Vorschlag angedachten Baustellenkoordination anfallenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den sich daraus ergebenden tatsächlichen Nutzen stehen. Eine wirksame Koordination von Bauarbeiten ist zwar vorrangig dann möglich, wenn eine weitgehende Transparenz über diese geplanten Bauarbeiten vorliegt. Gleichzeitig wird die Maßnahme insofern kritisch gesehen, als zu erwarten ist, dass die praktische Umsetzung mit erheblichen Aufwänden und Kosten in der

Administration beziehungsweise dem Betrieb der notwendigen Plattform verbunden ist. Besonders schwer wiegen die Aufwände, die bei sämtlichen Baulastträgern und Netzbetreibern in Deutschland anfallen. Die Aktualität und der Nutzen können hingegen nur bedingt gewährleistet werden. Ein etwaiger Betrieb eines Baustellenatlases ist grundsätzlich durch den Bund zu finanzieren.

11. Der Bundesrat bittet überdies darum, dass die Frist aus Artikel 6 Absatz 1 Satz 3 des Verordnungsvorschlags dahingehend angepasst wird, dass diese die effektive Koordinierung von Bauarbeiten ermöglicht, aber nicht zu einer Verzögerung des Ausbaus führt.

Zu Artikel 7 bis 9

12. Der Bundesrat sieht mit den Artikeln 7 bis 9 des Verordnungsvorschlags die Gefahr eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und Grundrechtsgewährleistungen verbunden.

Er bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene insbesondere auf folgende Änderungen im Verordnungsvorschlag hinzuwirken:

Zu Artikel 7

13. Der Bundesrat erachtet den neuen Grundsatz, Genehmigungsverfahren auf nationaler Ebene zu vereinheitlichen, für unvereinbar mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Artikel 84 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes weist die Regelung von Verwaltungsverfahren, wozu das Baugenehmigungsverfahren gehört, den Ländern zu.

Die Länder sind bestrebt, über die Musterbauordnung eine bundesweite Vereinheitlichung der Bauordnungen zu erreichen. Sie ist jedoch nur eine Richtschnur und ihre Umsetzung ist nicht zwingend.

Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die in Artikel 7 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags geforderte Vereinheitlichung nicht verpflichtend zu gewährleisten ist.

14. Er bezweifelt, dass die Einrichtung einer nationalen zentralen Anlaufstelle geeignet ist, baurechtliche Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Die Ein-

richtung ist mit einem hohen technischen und kostenintensiven Aufwand verbunden.

Fraglich erscheint darüber hinaus aus, ob das datenschutzrechtliche Gebot des sparsamen und angemessenen Umgangs mit personenbezogenen Daten gewährleistet ist. Baugenehmigungsverfahren sind – wie bereits ausgeführt – von den Ländern zu regeln, weshalb der Anwendungsbereich auf das jeweilige Land begrenzt ist. Die Erforderlichkeit einer bundesweiten Anlaufstelle für Baugenehmigungsverfahren und der damit verbundenen Datenverarbeitungsvorgänge ist nicht hinreichend dargetan.

Aus diesen Gründen bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass eine nationale zentrale Informationsstelle nicht mit Aufgaben betraut wird, die von den Bauaufsichtsbehörden der Länder wahrzunehmen sind.

15. Er begrüßt, dass die Genehmigungsverfahren für Netze mit sehr hoher Kapazität überarbeitet werden. Allerdings empfiehlt er der Bundesregierung, sich für eine Umstellung mindestens dieser Inhalte auf eine Richtlinie, hilfsweise eine Konkretisierung der Vorschriften einzusetzen, denn im bisherigen Entwurfsstadium der Verordnung gleichen diese eher einer Richtlinie als einer Verordnung.
16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, sich dafür einzusetzen, dass die Frist zur Umsetzung des Artikel 7 des Verordnungsvorschlags ausreichend verlängert wird. Denn die von Artikel 7 des Verordnungsvorschlags angesprochenen Genehmigungsverfahren umfassen keinesfalls nur das Telekommunikationsrecht, sondern auch zahlreiche andere Regelungen, für die die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nicht beim Bund, sondern bei den Ländern liegt. Um die Vorgaben des Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags umzusetzen, müsste eine große Anzahl von Landesgesetzen und von Ausführungsvorschriften angepasst oder aufgehoben werden, wobei die Anpassungen im Einvernehmen zwischen den Ländern zu erfolgen haben, da sonst die Einheitlichkeit der Verfahren nicht gewährleistet wäre.
17. Der Bundesrat sieht die in Artikel 7 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Regelungen zum Verfahren für die Erteilung von Genehmigungen, einschließlich Wegrechten, insofern kritisch, als hierfür neben den technischen vielfach auch die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen erst noch geschaffen werden müssen und dies in den vorgesehenen

kurzen Fristen nicht möglich sein wird. Die Bundesregierung wird daher auch insoweit aufgefordert, sich für längere Umsetzungsfristen einzusetzen.

18. Der Bundesrat lehnt die Regelung des Artikel 7 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags ab. Die vorgesehene Regelung verursacht durch die Verpflichtung, einen Antrag abzulehnen, einen unnötigen Verwaltungsaufwand, weil daran keine Rechtsfolge geknüpft ist. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, sich für die Streichung dieser Regelung einzusetzen.

19. Als problematisch erachtet der Bundesrat die Vollständigkeitsfiktion von Genehmigungsanträgen. Eine rechtmäßige Entscheidung bedarf eines vollständig ermittelten Sachverhaltes. Wird die Vollständigkeit lediglich fingiert, bleibt offen, ob nicht tatsächlich Unvollständigkeit vorliegt. Die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, die auf der Grundlage eines zwar fingiert vollständig, tatsächlich aber unvollständig ermittelten Sachverhaltes ergeht, erscheint fraglich und nicht hinreichend justiziabel.

Er bittet die Bundesregierung, sich für die Streichung der Vollständigkeitsfiktion einzusetzen.

20. Der Bundesrat hält ferner die in Artikel 7 Absatz 4 und 5 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Fristen für zu kurz. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass für den Zeitpunkt des Zugangs der Anträge möglicherweise nicht mehr der Eingang der Anträge bei der zuständigen Behörde, sondern bei der Informationsstelle gilt. Es findet sich keine genauere Regelung zum Zugang des Antrags, was zu Rechtsunsicherheit führt. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, im Gesetzgebungsverfahren auf eine Klarstellung diesbezüglich hinzuwirken. Der Bundesrat gibt zudem zu bedenken, dass die vorgesehene Zeit zur Prüfung der Unterlagen nicht ausreicht, insbesondere da zukünftig mit einem erhöhten Antragsaufkommen gerechnet wird. In der Folge würde dies für Artikel 7 Absatz 5 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags bedeuten, dass eine Vielzahl von unzureichenden Anträgen als vollständig gelten würde und im Genehmigungsverfahren zeitintensiv nachgesteuert werden müsste, um eine Genehmigungsfiktion oder eine Ablehnung des Antrags zu vermeiden. Er fordert die Bundesregierung somit auf, sich diesbezüglich für eine längere Frist einzusetzen.

21. Der Bundesrat hält damit die in Artikel 7 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags vorgeschlagene Frist zur Vollständigkeitsprüfung von 15 Tagen für nicht ausreichend. Zur angemessenen Bearbeitung von insbesondere umfangreichen Anträgen wird eine Frist zur Vollständigkeitsfiktion von einem Monat als weiterhin angemessen betrachtet (vergleiche § 127 Telekommunikationsgesetz (TKG)).
22. Die Wirkung und Erforderlichkeit einer Genehmigungsfiktion für Mobilfunktürme erscheint dem Bundesrat zweifelhaft. Er empfiehlt vor Einführung einer derartigen Norm eine Evaluation der Genehmigungsverfahren, um eine belastbare Wissensgrundlage über Ursachen und zweckmäßige Maßnahmen zu schaffen.
23. Artikel 7 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags sieht vor, dass eine wegerechtliche Genehmigung auch für die Nutzung über oder unter privatem Grundbesitz von den zuständigen Behörden erteilt werden kann. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine solche Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und zumindest konkreter Vorgaben zur Beteiligung des betroffenen Grundeigentümers bedarf. Zudem müsste eine Entschädigung für den Eingriff in das Eigentum vorgesehen und die Geltung der Genehmigungsfiktion für solche Entscheidungen verfassungsrechtlich überprüft werden.
24. Die viermonatige Frist nach Artikel 7 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags wäre eine Verlängerung gegenüber der dreimonatigen Frist in § 127 Absatz 3 TKG. Das würde dem Ziel einer Beschleunigung der Verfahren zuwiderlaufen.
25. Der Bundesrat lehnt die Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsrechtsakten nach Artikel 7 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags ab.

Er lehnt insbesondere genehmigungsfreie Bauvorhaben nach Artikel 7 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags im Hinblick auf Wegerechte aus Sicherheitsgründen ab. Bei der Verlegung von Leitungen wird in den Straßenbestand eingegriffen. Beim Errichten von Funktürmen oder Antennen auf Bauwerken müssen beispielsweise Belange der Statik berücksichtigt werden. Hier sind oft individuelle Lösungen erforderlich. Den zuständigen Behörden müssen deshalb Einflussmöglichkeiten bei den Projekten vorbehalten bleiben. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass Wegerechte für Bau-

vorhaben für Netze mit sehr hoher Kapazität oder den zugehörigen Einrichtungen von der Genehmigungsfreiheit ausgenommen werden.

26. Die in Artikel 7 Absatz 10 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Beschränkung für Gebühren dürfte mindestens teilweise zu Gebührenreduzierungen führen. Denn beispielsweise die Erhebung von Sondernutzungsgebühren im Straßenrecht berücksichtigt auch die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs. Der Bundesrat sieht für etwaige Einnahmeverluste der Länder und Kommunen einen finanziellen Ausgleich durch den Bund als geboten an.
27. Die Regelung in Artikel 7 Absatz 11 des Verordnungsvorschlags erscheint vor dem Hintergrund bereits bestehender Ersatzpflichten – jedenfalls für Deutschland – entbehrlich.

Zu Artikel 8

28. Das durch die Norm verfolgte Ziel, eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaseranschlüssen auch durch Inhouse-Verkabelung zu verfolgen, ist begrüßenswert. Der Ansatz erscheint auch geeignet, dieses Ziel zu verfolgen.

Den Mitgliedstaaten sollte jedoch größerer Spielraum bei der Umsetzung gewährt werden, da diese die Versorgung mit Glasfaseranschlüssen abzuwägen haben mit der Schaffung von Wohnraum, die durch zusätzliche Hürden behindert werden kann. Das Bauordnungsrecht, die Wohnraumsituation und die Marktsituation unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten. Durch die weltweite Störung der Lieferketten ist auch die Verfügbarkeit von Baumaterialien sehr wechselhaft und regional unterschiedlich, was insbesondere die für Glasfaserleitungen erforderlichen Leerrohre betrifft.

Eine Ausgestaltung als Verordnung würde nicht erlauben, darauf angemessen Rücksicht zu nehmen, indem beispielsweise Umsetzungsfristen der Markt- und Bedarfssituation angepasst werden.

Zu Artikel 10

29. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Positionierung mit Blick auf Artikel 10 des Verordnungsvorschlags (Digitalisierung der zentralen Informationsstellen), insbesondere um Angabe, welche digitalen Instrumente und Platt-

formen sich aus Sicht der Bundesregierung für die Umsetzung der zentralen Informationsstelle eignen würden.

30. Der Bundesrat zeigt sich besorgt über die erheblichen Kosten der Entwicklung und den Betrieb der digitalen zentralen Informationsstellen und bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwiefern die vorhandenen Umsetzungsstrukturen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zur Erfüllung der Verordnung beitragen können. Sollten auf bereits vorhandene OZG-Projekte (wie zum Beispiel das OZG-Breitband-Portal) durch die Verordnung neue Aufgaben beziehungsweise Umsetzungsanforderungen zukommen, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, für eine auskömmliche Finanzierung der Projekte Sorge zu tragen, damit die Erfordernisse durch die Verordnung zeitnah und fristgerecht umgesetzt werden können. Er fordert die Bundesregierung auf, die Finanzierung für die zentralen Informationsstellen sicherzustellen und die Gemeinden bei der Erfüllung der im Rahmen der Verordnung entstehenden Aufgaben zu unterstützen, da insbesondere die Kommunen mit der fristgemäßen georeferenzierten Digitalisierung ihrer physischen Infrastruktur gemäß Artikel 4 des Verordnungsvorschlags an die Grenzen ihrer verwaltungsmäßigen und finanziellen Leistungsfähigkeit kommen können. Dabei sind die bereits erwähnten Sicherheitserwägungen zu berücksichtigen.

Zu Artikel 14

31. Sollte die Norm die Intention verfolgen, Bußgelder oder andere Sanktionen gegen Verwaltungen oder Verwaltungsbeschäftigte für Verfahrensfehler einzuführen, rät der Bundesrat davon ab. Der für eine Beschleunigung von Verfahren unerlässlichen Entscheidungsfreude wäre dies abträglich.

Weiteres

32. Der Bundesrat stellt fest, dass die Sicherheit digitaler Netze vor physischen Bedrohungen beeinträchtigt ist. Klimawandelbedingte Extremwetterlagen stellen dabei ebenso eine zunehmende Bedrohung dar wie gezielte Angriffe auf Knotenpunkte der physischen Infrastrukturen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die ständige Verfügbarkeit digitaler Konnektivität. In diesem Spannungsfeld bittet der Bundesrat um die Entwicklung und Einführung zielführender Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz digitaler Netze. Diese Maß-

nahmen sind in die Verhandlungen über die vorgeschlagene Gigabit-Infrastrukturverordnung einzubringen. Dabei sind ebenso energieeffiziente und nachhaltige Aspekte zur Einhaltung der Klimaziele zu berücksichtigen. Transparenzverpflichtungen (auch das Gigabit-Grundbuch) brauchen ein Sicherheitskonzept, das den Datenzugriff zwischen Sensitivität der Information und berechtigten Interessen balanciert. Insbesondere öffentlichen Stellen muss der Zugriff auf Infrastrukturdaten weiterhin möglich sein. Dies gilt insbesondere sowohl mit Blick auf die Unterstützung von Ausbauvorhaben als auch mit Blick auf die Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen.

Schlussbemerkungen

33. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Hinblick auf die Komplexität der Regelungsmaterie eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung auf nationaler Ebene durchzuführen und den Ländern zur Kenntnis zu geben. Insbesondere sieht er die Frequenz von Neuregelungen im Bereich der Genehmigungen und Zustimmungen als großes Hemmnis für die Etablierung einer stetigen, zügigen und einheitlichen Verwaltungspraxis.
34. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, die allgemeine Positionierung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände sowie die nachfolgenden Stellungnahmen zu einzelnen Regelungsinhalten vor dem Hintergrund der Eingriffe in die Zuständigkeiten der Länder und in die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen in die eigene Positionierung aufzunehmen und die Interessen der Länder und Kommunen bei den Verhandlungen mit der Kommission zu vertreten.
35. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass in dem vorliegenden Vorschlag erhebliche Umsetzungsrisiken und hohe kurzfristige Gesamtkosten liegen. Um dem entgegenzuwirken, hält er es für zwingend erforderlich, dass die Bundesregierung in einer engen Abstimmung mit den Ländern mit Blick auf die Entwicklungen des Vorschlags für eine Gigabit-Infrastrukturverordnung bleibt, die Länder stets informiert und eng in das weitere Verfahren einbindet.