

STELLUNGNAHME

Konsultationsentwurf der Grundsätze nach § 77i Abs. 4 TKG zur Umlegung der mit der Koordinierung von Bauarbeiten verbundenen Kosten (Stand: 05.08.2020)

Berlin, 04.09.2020

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

1. Allgemeines

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Umlegungsgrundsätzen der Kosten bei der Baustellenkoordinierung/Mitverlegung (im Folgenden als „Mitverlegung“ bezeichnet) Stellung nehmen zu können. Der VKU vertritt Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation („TK“). Somit sind die Mitgliedsunternehmen des VKU in starkem – und sehr unterschiedlichem – Maß von der Mitverlegung betroffen. Der VKU begrüßt, dass die Bundesnetzagentur („BNetzA“) den 2018 begonnenen Prozess zur Festlegung von Kostengrundsätzen weiterführt.

Überwiegend werden die Grundsätze zur Kostenumlegung bei der Mitverlegung vom VKU begrüßt. Im Moment sind die Maßstäbe der Kostenumlegung im Rahmen einer Einzelfalljudikatur den Entscheidungen der BNetzA zu entnehmen. Ein einheitliches und nachvollziehbares Regelungskonzept ist jedoch nicht erkennbar. Dies führt zu Verunsicherung bei unseren Mitgliedsunternehmen, einem erhöhten Beratungsbedarf und zu Investitionshindernissen beim Ausbau von Infrastrukturen - gerade im Bereich des Glasfaserausbaus. Die Grundsätze der Kostentragung können hier Klarheit schaffen, denn so wird für die Mitgliedsunternehmen Planungssicherheit für ihre Investitionen geschaffen. Die Grundsätze werden im Zweifel auch Vorbild für entsprechende vertragliche Vereinbarungen sein und werden somit eine faktische Bindungswirkung (über die Fälle der Streitbeilegung bei der BNetzA) erzeugen.

2. Zeitpunkt der Konsultation

Allerdings überrascht der Zeitpunkt der Konsultation. Bekanntlich wird im Moment das Telekommunikationsgesetz („TKG“) auf Grund der Umsetzung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation („Kodex“) grundlegend überarbeitet. Die Überarbeitung muss hierbei zeitnah – bis Mitte Dezember 2020 – abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang sind verschiedene inoffizielle Entwürfe des Referentenentwurfs des Telekommunikationsmodernisierungsgesetz¹ bekannt geworden. Teil dieser inoffiziellen Entwürfe ist auch eine überarbeitete Fassung des TKG.

In der überarbeiteten Fassung finden sich unter § 136 TKG-RefE die Regelungen zur Mitverlegung. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt sind die Normen zur Mitverlegung in § 77i TKG und den Normen in § 136 TKG-RefE nicht deckungsgleich. So wird mit § 136 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 TKG-RefE eine neue Voraussetzung geschaffen, wann einem Antrag auf Mitverlegung zu entsprechen ist (*„Den Anträgen ist zu entsprechen, sofern [...] Nr. 4 der Hauptzweck der*

¹ Im Folgenden wird sich auf den Stand vom 07.08.2020 bezogen.

ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Bauarbeiten nicht beeinträchtigt wird.“). In Zusammenschau mit § 136 Abs. 3 S. 3 TKG-RefE geht der VKU davon aus, dass jeglicher Überbau von Telekommunikationsleitungen (also sowohl der Überbau von geförderter Infrastruktur, als auch der eigenwirtschaftliche Ausbau) im Rahmen der Mitverlegung ausgeschlossen ist.

Dies entspricht auch der aktuellen Gesetzeslage, spätestens durch die Anpassungen des TKG durch das 5. TKG-Änderungsgesetz. Für den geförderten Ausbau ergibt sich dies aus dem neu eingefügten § 77i Abs. 3 S. 3 TKG. Für den eigenwirtschaftlichen Ausbau hat die Bundesregierung hierzu wie folgt ausgeführt²: *„Ausgenommen von der Verpflichtung zur Mitverlegung sind dabei gemäß Begründung neben diesen unzumutbaren Fällen direkter Förderung auch solche, bei denen ein Glasfaser ausbauendes Unternehmen sich zwar ganz oder teilweise in Kommunalbesitz befindet, aber wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen am Markt agiert.“*

Dies wird in der Konsultation dagegen nicht abgebildet, da erkennbar von einem möglichen Überbau von Telekommunikationsleitungen ausgegangen wird. Diesen Fall gibt es allerdings nach der gesetzlichen Grundlage nicht mehr.

Ferner kann sich die Norm zur Mitverlegung im Gesetzgebungsverfahren noch weiter inhaltlich ändern. So ist beispielsweise das Problem des gemischten Ausbaus von öffentlichen Versorgungsleitungen bisher nicht im Gesetz adressiert. Kommunale Unternehmen bauen sehr häufig nicht isoliert nur Telekommunikationsleitungen oder nur sonstige Versorgungsleitungen aus, sondern nutzen (ganz im Sinne des Gesetzgebers) hierfür durch eine gemeinsame Verlegung Synergien, um Kosten zu sparen und die Belastung der Bevölkerung durch Bauarbeiten möglichst gering zu halten. Gerade diese Möglichkeit unterscheidet kommunale Unternehmen von anderen Unternehmen. Häufig rechnet sich die Verlegung von Telekommunikationsleitungen in einem bestimmten Gebiet nur, wenn die Synergien mit anderen Versorgungsnetzen genutzt werden. Ein typisches Beispiel ist die gemeinsame Verlegung von Telekommunikationsleitungen und Stromleitungen. Auch in einem solchen Fall stellt sich die Frage, ob eine Mitverlegung geduldet werden muss und wie die Kostenteilung ausgestaltet wird.

Der VKU regt deshalb an, die Konsultation solange ruhen zu lassen, bis ein finaler Gesetzestext des TKG vorliegt. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Grundsätze zur Kostenteilung bereits im Dezember 2020 – mit Inkrafttreten des TKG – überholt sind.

² BR Drucks. 186/29, Stellungnahme Bundesregierung, S. 2.

3. Kostenabgrenzung

Die Abgrenzung zwischen den direkt zuordenbaren Kosten und den nicht direkt zuordenbaren Kosten ist im Grunde nachvollziehbar und richtig. Allerdings muss bei den ansetzbaren Personalkosten nachgeschärft werden. Im Konsultationsentwurf wird vor allem auf die Kosten für die Planung und Bauleitung abgestellt und diese den nicht direkt zuordenbaren Kosten zugeschlagen. Ferner wird angegeben, dass man hier die Kosten nach der HOAI bestimmen kann. Beides muss präzisiert werden.

Zum einen gibt es Personalkosten, die ausschließlich deshalb auflaufen, weil der Petent einen Mitverlegungsanspruch geltend macht. Dies betrifft die gesamten zusätzlichen Abstimmungsaufwände und Umlaufaufwände für die Verlegung der zusätzlichen Infrastruktur. Beispielhaft seien hier die Erweiterung des Leistungsverzeichnisses für die öffentliche Ausschreibung oder die vorzunehmenden Absprachen mit dem Petenten genannt. Diese Personalkosten müssen eindeutig und alleine dem Petenten zugeordnet werden.

Zum anderen können Personalaufwände nicht immer nach HOAI abgerechnet werden, weil z. B. auch Verwaltungsmitarbeiter, eigene Bauarbeiter usw. eingesetzt werden, um die zusätzliche Infrastruktur zu verlegen. Auch hierfür müssen Grundsätze vorgegeben werden, wie diese Personalkosten angesetzt werden können.

Der VKU fordert, dass die Personalkosten, die ausschließlich deshalb auflaufen, weil der Petent einen Mitverlegungsanspruch geltend macht, ausschließlich dem Petenten zugeordnet werden. Zudem müssen klare Grundsätze vorgegeben werden, wie die nicht nach HOAI abrechenbaren Personalkosten angesetzt werden können.

4. Kostenzuordnungsmethode – Zugrunde gelegte Parameter

Unter den zugrunde gelegten Parametern wird als Beispielsfall die gemeinsame Verlegung von zwei verschiedenen Versorgungsnetzen dargestellt. Das Beispiel ist zwar einleuchtend, bildet jedoch nur einen kleinen Teil der Wirklichkeit ab.

Insbesondere ist der oben beschriebene gemischte Ausbau von Infrastrukturen nicht abgebildet. Häufig liegen Versorgungsleitungen verschiedener Sparten und Unternehmen zwar in einer gemeinsamen Trasse, aber gemäß Vorgaben für die verschiedenen Regeltiefen der einzelnen Versorgungs-/Entsorgungsmedien gestuft im Untergrund. Dies führt zu verschiedenen Anforderungen beispielsweise an die Verfüllung oder Überdeckung sowie Sicherheitsmaßnahmen wie das Verlegen eines Kabelwarnbandes. Zusätzlich muss das ausbauende Versorgungsunternehmen davon ausgehen, dass durch seine Baumaßnahme andere Versorgungsleitungen und –anlagen gekreuzt werden. Dies trifft vor allem für die Hausanschlüsse der Sparten zu, die im öffentlichen Straßenbereich liegen und sowohl die

Straßen- als auch Gehwegachse queren müssen. Dies sind in der Regel Wasser-, Abwasser-, Gas- und Fernwärmeleitungen. Gerade im innerstädtischen Bereich müssen kommunale Ver- und Entsorger bereits heute einen erheblichen Mehraufwand einkalkulieren, da viele Versorgungsleitungen auf engstem Raum verlegt sind. In der Folge können verschiedene Bauabschnitte nur mittels Handschachtung erfolgen. Dies gilt vor allem für den Bereich des öffentlichen Gehwegs. Die Herstellung der Hausanschlüsse in verschiedenen Regeltiefen erhöht den Aufwand des koordinierungspflichtigen Versorgungsunternehmens somit erheblich.

Es muss zudem betont werden, dass insbesondere kommunale Unternehmen der Energiewirtschaft regelmäßig auf einen ganzheitlichen integrierten Netzbetrieb setzen, und zwar von der Planung bis zur Ausführung. Zudem enden die Unterschiede zwischen der getrennten und der gemeinsamen Ausführung von Leitungsverlegungen nicht bei der Errichtung der Leitungen. Vielmehr muss diese Infrastruktur dokumentiert, gewartet und teilweise auch nachträglich geändert werden.

Der VKU weist darauf hin, dass die Wirklichkeit bei der Verlegung von Leitungen deutlich komplexer ist, als das Beispiel in der Konsultation.

5. Kostenzuordnungsmethode – Auswahl der geeigneten Methode

Das Konsultationsdokument unterscheidet zwei verschiedene Arten der Kostenzuordnungsmöglichkeiten: Die reine Zuweisung der Zusatzkosten an den Petenten und die Teilung sämtlicher nicht direkt zuordenbaren Kosten zwischen den Parteien. Der VKU spricht sich für eine Teilung sämtlicher nicht direkt zuordenbaren Kosten zwischen den Parteien aus. Dies muss gerade auch dann gelten, wenn durch die Mitverlegung kein weiteres Glasfasernetz berührt wird.

Wie im Konsultationsdokument richtig ausgeführt, würden bei der reinen Zuweisung der Zusatzkosten an den Petenten die Synergieeffekte alleine bei dem Petenten anfallen. Dies ist nicht sachgerecht und auch nicht zielführend, um den Glasfaserausbau unkompliziert voranzutreiben.

Es ist bereits deshalb nicht sachgerecht, weil (zumindest bisher) das erstausbauende Unternehmen alleine durch die zusätzlichen Koordinierungsarbeiten einen Mehraufwand tätigen muss, den es im Zweifel alleine tragen muss. Der genaue Nachweis der zusätzlichen Aufwände ist selbst sehr aufwendig. Zudem ist das erstausbauende Unternehmen nicht mehr frei, wann es genau ausbaut, sodass es hier zu Verzögerungen im Betriebsablauf kommen kann.

Eine solche Aufteilung ist deshalb nicht zielführend, weil so der Anreiz für das erstausbauende Unternehmen, einer Mitverlegung ohne langen Streit zuzustimmen, gemindert wird.

Der VKU spricht sich für eine Teilung sämtlicher nicht direkt zuordenbarer Kosten zwischen den Parteien aus.

VKU-Ansprechpartner

Wolf Buchholz | Referent Recht der Digitalisierung | 030.58580-317 | buchholz@vku.de

Dirk Seifert | Fachgebietsleiter Umweltpolitik | 030.58580-155 | d.seifert@vku.de

Katharina van den Berg | Referentin Telekommunikation | 030.58580-158 | lvanden-berg@vku.de