



**GIGABITBÜRO
DES BUNDES**

Ein Kompetenzzentrum des
Bundesministeriums für Digitales
und Staatsmodernisierung

Handreichung zur praktischen Anwendung des überragenden öffentlichen Interesses

gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 Telekommunikationsgesetz





Diese Handreichung ist unter Beteiligung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), des Gigabitbüros des Bundes, verschiedener Länderministerien, kommunaler Spitzenverbände sowie Branchenverbände entstanden.

Inhalt

Sinn und Zweck der Handreichung	4
Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Jahr 2025	5
Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“	6
Auswirkungen des ÜÖI auf konkrete Verfahren	8
Einzelne Rechtsfragen und Rechtsgebiete	9
§ 127 TKG Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien	9
Verkehrsrechtliche Anordnungen (VRAO)	9
Baurecht	9
Naturschutz	10
Denkmalschutz	12
Wasserrecht	12
Waldrecht	13
Redaktionelle Mitwirkung	14
Impressum	16

Sinn und Zweck der Handreichung

Die Handreichung dient dazu, die praktische Bedeutung der gesetzlichen Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses (ÜÖI) für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzen) in § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG einzuordnen und deren Auswirkungen auf behördliche Entscheidungsprozesse nachvollziehbar darzustellen. Sie soll den zuständigen Behörden eine erste Orientierung für den Umgang mit der Neuregelung geben und insbesondere aufzeigen, an welchen Stellen die gesetzgeberische Wertungsentscheidung in fachrechtlichen Verfahren zu berücksichtigen und die bisherige Verwaltungspraxis an die neue Rechtslage anzupassen ist.

Ziel der Handreichung ist es, die grundlegenden rechtlichen Zusammenhänge verständlich darzustellen. Dazu gehören insbesondere die Einordnung des ÜÖI in das System des öffentlichen Rechts und seine Bedeutung für Beurteilungs-, Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Zugleich soll verdeutlicht werden, dass die Feststellung des ÜÖI bestehende fachrechtliche Anforderungen nicht ersetzt, sondern im Kontext der Anwendung des jeweiligen Fachrechts zu beachten ist. Grundlage des Fachrechts können Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes (z. B. das Bundesnaturschutzgesetz), der Länder (z. B. Denkmalschutzgesetze) oder auch kommunale Satzungen sein.

Die Handreichung soll ein gemeinsames Grundverständnis für die rechtliche Wirkung der Neuregelung schaffen und eine konsistente Anwendung in der Verwaltungspraxis unterstützen. Sie ist ebenso wie die vom BMDS und dem Gigabitbüro des Bundes erstellten „FAQ zum überragenden öffentlichen Interesse“¹ als orientierende Arbeitshilfe für die rechtliche Bewertung zu verstehen, ohne die Prüfung des jeweiligen Einzelfalls zu ersetzen. Die dargestellten Informationen wurden sorgfältig zusammengestellt, können jedoch aufgrund von Änderungen der Rechtslage, Rechtsprechung oder Verwaltungspraxis unvollständig oder überholt sein.

Diese Handreichung ist unter Beteiligung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), des Gigabitbüros des Bundes, verschiedener Länderministerien, kommunaler Spitzenverbände sowie Branchenverbände entstanden.

1 Abrufbar unter: <https://gigabitbuero.de/thema/anpassungen-im-telekommunikationsgesetz-faq-zum-uberragenden-offentlichen-interesse/>.

Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Jahr 2025

Das TKG-Änderungsgesetz 2025 ist am 30. Juli 2025 in Kraft getreten (BGBl. 2025 I Nr. 181). Es trägt den vollständigen Titel „Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen“. Mit diesem Gesetz hat der Gesetzgeber in § 1 Absatz 1 Satz 2 TKG ausdrücklich festgelegt, dass die Verlegung und die Änderung von Telekommunikationslinien (TK-Linien) zum Ausbau öffentlicher TK-Netze bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 im ÜÖI liegen. Diese Regelung gilt sowohl für den Glasfaser- als auch für den Mobilfunkausbau und ist flächendeckend uneingeschränkt anzuwenden. Der Bund setzt damit eine zentrale Maßnahme aus dem Koalitionsvertrag um und stellt eine wichtige Weiche für die Beschleunigung des Ausbaus von TK-Netzen.

Beim Ausbau der TK-Infrastrukturen können je nach Einzelfall unterschiedliche Rechtsgebiete betroffen sein, etwa solche des Umwelt- und Naturschutzes, des Städtebaus, des Denkmalschutzes oder des Gewässerschutzes (siehe Kapitel „Einzelne Rechtsfragen und Rechtsgebiete“).

Ziel der Änderung

Ziel der Änderung des TKG ist die beschleunigte Realisierung von Ausbauvorhaben im Bereich der Telekommunikations-Infrastruktur (TK-Infrastruktur).² Die TK-Netze und deren Ausbau haben eine außerordentliche Bedeutung für das Funktionieren des Staates in einer modernen Wirtschaft, da der Zugang der Bevölkerung, der Wirtschaft und wichtiger staatlicher Einrichtungen zu Telekommunikationsdiensten von flächendeckenden TK-Netzen abhängt. Deshalb bedarf es eines Glasfaserausbaus in der Fläche bis in jedes Gebäude sowie einer flächendeckenden Versorgung mit dem neuesten Mobilfunkstandard. Diese Bedeutung des Telekommunikationsnetzausbaus wollte der Gesetzgeber mit der Normierung des ÜÖI klarstellen, um entsprechenden Ausbauvorhaben in Genehmigungsverfahren ein besonderes Gewicht zu verleihen.³

² Vgl. BT-Drs. 21/319, S. 1.

³ Vgl. BT-Drs. 21/319, S. 8.

Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“

Der Begriff des ÜÖI findet sich mittlerweile in mehreren Gesetzen des Bundes und der Länder.⁴ Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der gesetzlich nicht näher definiert ist und deshalb maßgeblich durch Rechtsprechung und juristische Auslegung konturiert wird. Das „öffentliche Interesse“ umfasst allgemein Belange des Gemeinwohls. Das Attribut „überragend“ hebt die besonders hohe Bedeutung des öffentlichen Interesses gerade auch gegenüber anderen öffentlichen Interessen hervor. Durch die Qualifizierung als „überragend“ hat der Gesetzgeber eine Entscheidung über die Wertigkeit dieses Belangs getroffen. Mit der Regelung wird das öffentliche Interesse an der Verlegung und der Veränderung von TK-Linien zum Ausbau von öffentlichen TK-Netzen von Gesetzes wegen als höchst-rangig ausgewiesen.⁵

ÜÖI im Abwägungsprozess

Bei § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG handelt es sich um eine außerhalb des Fachrechts für sich stehende Regelung zum Gewicht des öffentlichen Interesses am Ausbau von öffentlichen TK-Netzen, die auf die ansonsten unberührt gelassenen Regelungen fachgesetzlich normierter Abwägungsvorgänge lediglich mittelbare Auswirkungen hat.⁶ Die Vorschrift begründet keine neuen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume voraus. Überall, aber auch nur dort, wo materielles Recht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, ist nunmehr die überragende Bedeutung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG als mitentscheidungserheblicher Gesichtspunkt in die Erwägungen einzustellen.⁷

Die Abwägung von Rechtsgütern ist ein zentraler Bestandteil des Verwaltungsrechts. Sie beschreibt den Vorgang, bei dem eine Behörde verschiedene rechtlich geschützte Interessen gegeneinander abwägt. Zu den von einer Maßnahme betroffenen Rechtsgütern zählen etwa Leben und Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie insbesondere auch die in den jeweiligen Fachrechten gezielt geschützten Rechtsgüter, etwa der Natur- oder Denkmalschutz. § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG macht eine solche Abwägung nicht überflüssig, führt also nicht zu einem absoluten Vorrang des öffentlichen Interesses am Ausbau von TK-Netzen.⁸

Der behördliche Abwägungsprozess vollzieht sich in drei Stufen. Zunächst hat die Behörde festzustellen, welche Rechtsgüter im konkreten Einzelfall berührt sind (erste Stufe). Anschließend ist zu bewerten, welches Gewicht den jeweiligen Belangen zukommt (zweite Stufe). Auf der dritten Stufe ist dann zu ermitteln, welches Rechtsgut sich in der Abwägung aufgrund seines höheren Gewichtes durchsetzt.

Für die erste Stufe des Abwägungsvorgangs ergeben sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG keine Besonderheiten. Die Behörde muss mithin alle im Einzelfall für die Abwägung relevanten Umstände zusammentragen.

Soweit es auf der zweiten Stufe um die Ermittlung des Gewichts der einzelnen in die Abwägung einzustellenden Belange geht, hat § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG dagegen ausschlaggebende Bedeutung. Für das öffentliche Interesse am Ausbau von öffentlichen TK-Netzen als Abwägungsbelaug hat diese Bewertungsentscheidung bereits der Gesetzgeber getroffen.

Dieses Interesse ist als Belang von höchstem Rang in die Abwägung einzustellen, ohne dass dies seitens der Antragsteller, der Behörden oder Gerichte noch im Einzelnen zu begründen wäre.

4 So z.B. in § 2 S. EEG, § 1 S. 3 NABEG, § 1 S. 2 BBPlG, §§ 11c, 14d EnWG., § 9 Abs. 2 S. 1 BbgDSchG.

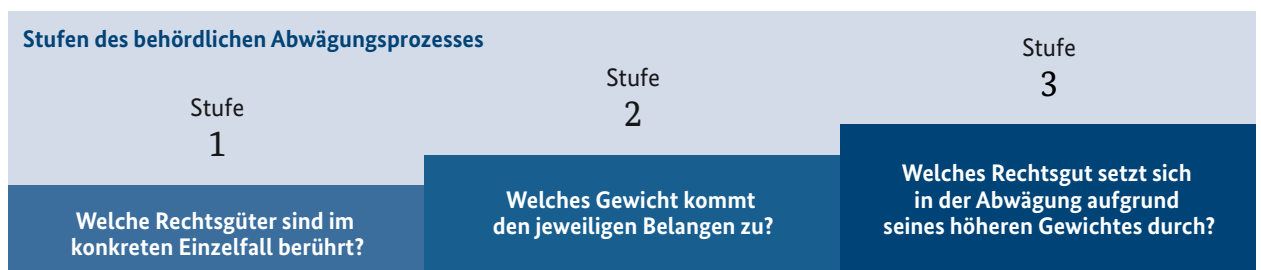
5 So zu § 2 S. 1 EEG OVG Greifwald, Urt. v. 7.2.2023 – 5 K 171/22 OVG, NJOZ 2023, 719 Rn. 133.

6 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27.7.2023 – OVG 3a A 52/23, BeckRS 2023, 23557 Rn. 50; OVG Greifwald, Urt. v. 7.2.2023 – 5 K 171/22 OVG, NJOZ 2023, 719 Rn. 156. (Diese Entscheidungen sind zu § 2 EEG ergangen.)

7 BVerwG, Beschluss vom 30.10.2024 – 7 B 9.24, Beck RS 2024, 32996 Rn. 8.; VG Halle, Beschl. v. 10.1.2025 – 4 B 296/24 HAL, EnWZ 2025, 140 Rn. 94.

8 Das ist für die vergleichbare Regelung des § 2 S. 1 EEG unumstritten (Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577, 1578; Birkner, NVwZ 2024, 138 ff.).

Das hat auch Auswirkungen auf die dritte Stufe des Abwägungsvorgangs. Denn damit wird sich der im ÜÖI stehende Ausbau von TK-Netzen in der Regel gegenüber anderen Belangen durchsetzen⁹, sofern diesen nicht ein gleich- oder höherwertiger Rang (z. B. Staatszielbestimmungen wie Umwelt- und Tierschutz nach Art. 20a GG) zugesprochen werden kann. Bei Belangen, die nicht schon kraft Gesetzes im ÜÖI stehen, muss dies konkret begründet werden.¹⁰



9 So auch die Erwartung des Gesetzgebers, vgl. BT-Drs. 21/319, S. 8.: „Mit der Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau der Telekommunikationsnetze in § 1 TKG werden Vorhaben zum TK-Netzausbau in Genehmigungsverfahren bei der Abwägung der unterschiedlichen Belange in der Regel Vorrang eingeräumt, wodurch der Verfahrens- und Genehmigungsprozess deutlich beschleunigt wird.“ Ob es für die Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG einen Unterschied macht, dass sein Wortlaut von § 2 EEG und vergleichbaren Bestimmungen abweicht, wird die Rechtsprechung zu klären haben. § 2 EEG qualifiziert den Ausbau erneuerbarer Energien nicht nur als im ÜÖI stehend, sondern ordnet darüber hinaus an, dass der Ausbau erneuerbarer Energie „als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ muss. Auf diesen Unterschied ausdrücklich hinweisend auch Birkner, NVwZ 2024, 138. 140; Schlacke, NVwZ 2022, 1577, 1578.

10 Zu § 2 EEG hat das OVG Greifswald bspw. entschieden, „dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären“ (Urt. v. 7.2.2023 – 5 K 171/22 OVG, NJOZ 2023, 719 Rn.135). Vgl. auch Birkner, NVwZ 2024, 138, 139.

Auswirkungen des ÜÖI auf konkrete Verfahren

Das ÜÖI ist in allen Verwaltungsverfahren zu beachten, die für ein konkretes TK-Ausbauvorhaben durchgeführt werden. Es gilt kraft Gesetzes und verpflichtet daher die jeweils zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Abwägungs- und Ermessensentscheidungen das ÜÖI zu berücksichtigen.

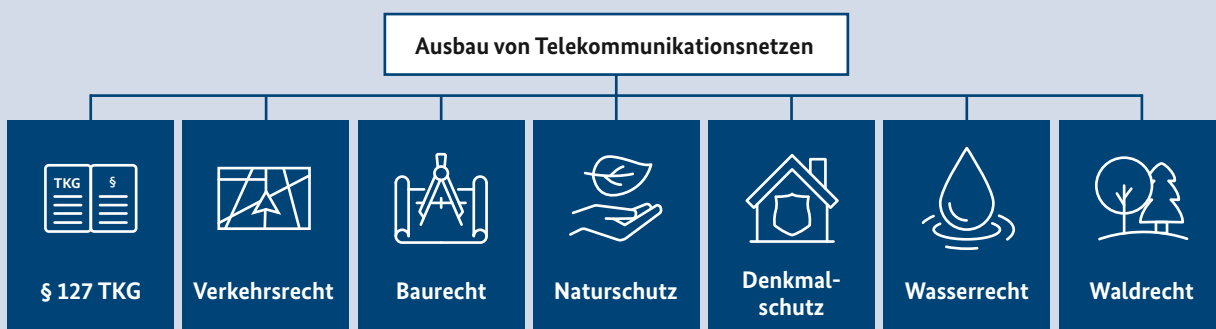
Das ÜÖI entfaltet dort Wirkung, wo die fachrechtlichen Regelungen wie Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen (wie z. B. Baumschutzsatzungen) den Behörden rechtliche Entscheidungsspielräume eröffnen, insbesondere also bei Ausnahmen, Befreiungen und sonstigen Ermessens- und Abwägungsentscheidungen. Auf gebundene Entscheidungen wirkt sich das ÜÖI nicht aus.

Wie bereits ausgeführt, ist insoweit allerdings zu berücksichtigen, dass Darlegungen zur Wertigkeit des Interesses am Ausbau von öffentlichen TK-Netzen entbehrlich sind.¹¹ Dass das insoweit bestehende öffentliche Interesse höchstrangig in die Abwägung einzustellen ist, hat der Gesetzgeber bereits (vor-) entschieden. Dagegen bedarf es näherer Ausführungen dazu, welche Belange dem Netzausbau entgegenstehen und wie diese – auch im Verhältnis zum ÜÖI des Netzausbaus – zu gewichten sind.

Auf die allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätze wirkt sich § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG hingegen nicht aus. Der Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG sowie die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten (§ 39 VwVfG) gelten unverändert. Nach § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG soll die Begründung bei Ermessensentscheidung insbesondere erkennen lassen, von welchen Gesichtspunkten die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

Das bedeutet konkret, dass die Begründung die Abwägung des Für und Wider der sich gegenüberstehenden Belange erkennen lassen muss.¹² Das gilt – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Akzeptanz ihrer Entscheidungen bei Drittbetroffenen und der Öffentlichkeit – auch für behördliche Entscheidungen im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG.

Beispiele für betroffene Rechtsgebiete



¹¹ Birkner, NVwZ 2024, 138, 140; Schlacke, NVwZ 2022, 1577, 1578; Maslaton, in: ders. (Hrsg.), Windenergieanlagen, 3. Auflage 2026, Kap. 2 Rn. 10, 17 ff.

¹² Ruffert, in: Knack/Henneke, VwVfG, Kommentar, 11. Auflage 2020, § 39 Rn. 32; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Auflage 2023, § 39 Rn. 59 ff.

Einzelne Rechtsfragen und Rechtsgebiete

Die im Folgenden aufgeführten Verfahren und Rechtsgebiete sind nicht abschließend. Vielmehr ist das ÜÖI bei sämtlichen im Einzelfall erforderlichen fachbehördlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Errichtung von TK-Netzen zu berücksichtigen.

§ 127 TKG Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien

Die Zustimmung des Wegebausträgers zur Verlegung oder Änderung von TK-Linien gemäß § 127 Abs. 1 TKG ist eine gebundene Entscheidung. Sie unterfällt daher nicht dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG, da dem Wegebausträger insoweit kein Ermessensspielraum eröffnet ist, auf den ein ÜÖI einwirken könnte.

Bei oberirdischen Leitungen steht die Zustimmung zur Verlegung nach § 127 Abs. 6 TKG dagegen im Ermessen des Wegebausträgers.¹³ Insoweit handelt es sich daher um eine Entscheidung, bei der § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG zu berücksichtigen ist.

Verkehrsrechtliche Anordnungen (VRAO)

Verkehrsrechtliche Anordnungen sind Ermessensentscheidungen, bei denen der Zweck des Ermessens normativ vorgeben ist („aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“, § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO). Dabei müssen alle verkehrsrechtlichen Anordnungen den Verwaltungsgrundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Mittels entsprechen. Im Rahmen des Ermessens sind außerhalb der Gefahrenabwehr liegende Zwecke nicht zu beachten. Daher hat das ÜÖI faktisch keine Auswirkungen auf die Erteilung der verkehrsrechtlichen Anordnung.

Baurecht

Praktisch relevant ist das ÜÖI im Baurecht überall dort, wo Behörden Wertungen vornehmen, öffentliche Belange gegeneinander abwägen oder Ermessen ausüben müssen. Das betrifft insbesondere Konstellationen, in denen das Interesse am TK-Netzausbau mit den übrigen in einem Bauleitplanverfahren abzuwägenden Belangen kollidieren. In solchen Fällen ist der TK-Ausbau als außerordentlich wichtiger Belang zu berücksichtigen. Daraus folgt, dass die planenden Kommunen auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der Telekommunikation nicht von einer Abwägung befreit sind. Der Belang der Telekommunikation ist aber bei der Entscheidung mit einem besonderen Gewicht einzustellen.

Für das Baurecht heißt das aber nicht, dass TK-Vorhaben nun automatisch zulässig wären. Bebauungspläne, die Vorgaben des BauGB, das Bauordnungsrecht des jeweiligen Landes sowie sonstige Fachgesetze gelten weiterhin. Die Hauptwirkung des ÜÖI am TK-Ausbau liegt vielmehr darin, dass sich bei Abwägungs- und Ermessensfragen die rechtliche Waage in der Regel zugunsten des Netzausbaus verschiebt. Das ist eine juristische Folgerung aus der gesetzlichen Konstruktion und aus der Gesetzesbegründung, die ausdrücklich auf „Ermessensentscheidungen“ und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren abstellt.

Besonders relevant kann das bei Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB sowie bei der Bewertung öffentlicher Belange im Außenbereich nach § 35 BauGB werden. Dort kommt es typischerweise auf eine wertende Betrachtung der betroffenen öffentlichen Belange an. In solchen Konstellationen stärkt das ÜÖI das Gewicht, mit dem der TK-Ausbau bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen ist, erheblich.¹⁴

¹³ Schütz, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 5. Auflage 2023, § 127 Rn. 46.

¹⁴ Sabine Schlacke/Christoph Plate, Klimaschutzbezogene Anforderungen des EGG (§ 2 EEG), in: Schlacke/Wagner (Hrsg.), Klimarecht, Handbuch, 2026, § 9 Rn. 43 ff.

Naturschutz

Das ÜÖI ist im Naturschutzrecht bei sämtlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu beachten. Dazu zählen neben § 15 Abs. 5 BNatSchG, § 30 Abs. 3 BNatSchG, § 34 Abs. 3 BNatSchG und § 45 Abs. 7 BNatSchG insbesondere die Befreiung gem. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG. Die Abwägungen auf der Tatbestandsseite sind nicht wie die fachplanerische Abwägung auf den Ausgleich eines mehrpoligen Interessengeflechts gerichtet, sondern bipolar auf die Frage, ob andere Belange den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen.¹⁵ Etwas anderes gilt allerdings, wenn die Abwägung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG im Kontext einer Planungsentscheidung ergeht. Dann ist auch insoweit eine planerische Abwägung erforderlich.¹⁶

Das ÜÖI des TK-Netzausbaus kann nur in Ausnahmefällen zugunsten des Naturschutzes überwunden werden. Die Wertungsentscheidung des § 1 Satz 2 TKG entfaltet ihre Wirkung uneingeschränkt auch im Naturschutzrecht, allerdings sind die betroffenen Schutzgüter im Einzelfall abzuwägen. Je nach Bedeutung des Schutzguts kann die Abwägung im Einzelfall zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. So wird dem Schutzzweck der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 15 Abs. 5 BNatSchG eine andere Bedeutung beigemessen als etwa dem Artenschutz (§§ 44 ff. BNatSchG) bzw. dort, wo Natur und Landschaft besonderen Schutz genießen (§§ 20 ff. i. V. m. 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG; § 34 Abs. 3 BNatSchG).

Im Bereich des Artenschutzes kann nach § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG eine Ausnahme erteilt werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen. Dabei stellt das überwiegende öffentliche Interesse ein Tatbestandsmerkmal dar. So entschied auch das OVG Münster in seinem Urteil vom 29.11.2022 (22 A 1184/18)¹⁷, dass ein Ausnahmegrund i.S.d. § 45 Abs. 7 BNatSchG aufgrund des ÜÖI am Ausbau [von Windenergieanlagen] vorliegt. Die übrigen Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG bleiben unberührt.¹⁸ Insbesondere ist also zu prüfen, ob es zumutbare Alternativen gibt und ob sich der Erhaltungszustand einer geschützten Art verschlechtert.¹⁹

Der in § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG geregelten Befreiungsvorschrift dürfte im Zuge des Ausbaus der TK-Netze die vergleichsweise größte Bedeutung zukommen. In ihrem durch § 67 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG beschränkten Anwendungsbereich ermöglicht die Vorschrift eine Befreiung von den Geboten und Verboten des BNatSchG sowie nach dem Naturschutzrecht der Länder, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialen und wirtschaftlichen Art, notwendig ist. Das BNatSchG verbietet z. B. Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung gesetzlich geschützter Biotope führen können (§ 30 Abs. 2 BNatSchG), das Naturschutzrecht der Länder beinhaltet eine Vielzahl an Schutzgebietsverordnungen, die in aller Regel z. B. Bau- oder andere dem Ausbau des TK-Netzes hinderliche Verbote vorsehen.

15 Vgl. etwa Guckelberger in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4., völlig neu bearbeitete Auflage 2024, § 15 BNatSchG 2009 Rn. 103 m. w. N.

16 BVerwG, Urt. vom 17.1.2007 – 9 C 1/06, NVwZ 2007, 581 ff.; Lütkes, in: Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, Kommentar, 3. Auflage 2025, § 15 Rn. 69.

17 BeckRS 2022, 38652 Rn. 241 ff.

18 Schlacke/Plate, Klimaschutzbezogene Anforderungen des EGG (§ 2 EEG), in: Schlacke/Wagner (Hrsg.), Klimarecht, Handbuch, 2026, § 9 Rn. 35.

19 OVG Münster, Urt. vom 29.11.2022 – 22 A 1184/18, BeckRS 2022, 38652 Rn. 255 ff.

Die Vorschrift dient – wie sämtliche Ausnahme- und Befreiungsvorschriften – der Einzelfallgerechtigkeit. Da die angesprochenen abstrakt-generellen Gebote und Verbote nicht in jedem einzelnen Fall zu einem angemessenen Ergebnis führen können, bedarf es eines administrativen „Ventils“ für diese überschießenden legislatorischen Tendenzen.²⁰ Dies umreißt zugleich die Grenzen der Befreiung: Die Gewährung einer Befreiung komme, so die wohl h. M., nur in atypischen und daher vom Gesetzgeber erkennbar nicht vorhergesehenen Einzelfällen aufgrund einer Einzelfallprüfung in Betracht.²¹ Dabei dürften allerdings nachträglich eingetretene Gesetzesänderungen, die andere Schwerpunkte der öffentlichen Interessen setzen, wie z. B. hier der Vorrang des Ausbaus der TK-Netze, angesichts der mangelnden Vorhersehbarkeit im Zeitpunkt des Erlasses einer Schutzgebietsverordnung auf eine Atypik in diesem Sinne hindeuten, ohne dass alleine aus diesem Gesichtspunkt auf eine Atypik im vorgenannten Sinne geschlossen werden könnte.²² Zu berücksichtigen ist insoweit vielmehr, dass naturschutzrechtliche Befreiungen einzelfallbezogen sind und nicht dazu dienen, natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen in einem nicht unerheblichen Umfang außer Kraft zu setzen oder inhaltlich zu ändern. Eine naturschutzrechtliche Befreiung für den TK-Netzausbau wird in einer solchen Situation daher v. a. in Betracht kommen, wenn die geschützten Natur- oder Landschaftsteile nur punktuell, „linear“ oder in Grenzbereichen bzw. randständig berührt werden oder es sich um ein singuläres Vorhaben handelt.²³ Die Frage nach dem Überwiegen lässt sich also mithilfe der „Jedesto-Formel“ beantworten: „Je gewichtiger die Naturschutzbelange sind und je stärker die Beeinträchtigung ist, desto größer muss das Gewicht des zur Befreiung anstehenden Vorhabens einschließlich seiner Erforderlichkeit sein.“

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Natur und Landschaft nicht überall gleichermaßen geschützt sind, bestimmten Schutzgebieten, z. B. Nationalparks oder nationaler Naturmonumente, und Zonen innerhalb von Schutzgebieten, z. B. Kernzonen, eine noch einmal herausgehobene Bedeutung zuzumessen ist und die Stärke der Beeinträchtigung im Einzelfall ebenso sorgfältig in den Blick zu nehmen ist, wie das Gewicht des Vorhabens und seine Erforderlichkeit.²⁴ Das gesetzliche Schutzregime ist in Naturschutzgebieten außerdem strenger als in Landschaftsschutzgebieten. Das gebietet – ungeachtet des ÜÖI – schon die Verantwortung des Staates für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere (Art. 20a GG).

In Bezug auf mögliche zumutbare Alternativen bietet es sich insbesondere an, mit den zuständigen Behörden frühzeitig in einen Dialog zu treten. Die Prüfung der Notwendigkeit einer Befreiung beinhaltet außerdem eine vorrangige Prüfung etwaiger in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung enthaltener Erlaubnis- oder Ausnahmetatbestände.

Die Entscheidung über die Gewährung einer Befreiung steht prinzipiell im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde, wie sich aus dem Wortlaut („kann“) ergibt. Das Ermessen ist jedoch wegen der bereits auf Tatbestandsebene notwendigen dezidierten Interessenabwägung dahingehend intendiert, dass bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen in aller Regel die Befreiung zu gewähren ist und allenfalls „Ermessensreste“ verbleiben können.²⁵

20 Heugel, in: Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 3. Auflage 2025, § 67 Rn. 2; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Werkstand: 109. EL Januar 2026, § 67 Rn. 1.

21 Vgl. Lau in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4., völlig neu bearbeitete Auflage 2024, § 67 BNatSchG 2009 Rn. 2 m. w. N.; Heugel, in: Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 3. Auflage 2025, § 67 Rn. 2.

22 Vgl. VG Halle, Beschl. vom 10.01.2025 – 4 B 296/24 HAL, EnWZ 2025, 140 Rn. 95.

23 VG Halle, a.a.O.; zum Verhältnis von § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zu gesetzlichen Normierungen eines ÜÖI auch Maslaton, in: ders. (Hrsg.), Windenergieanlagen, 3. Auflage 2026, Kap. 2 Rn. 14.

24 Zu solchen Abstufungen bspw. VGH Mannheim, Urt. v. 12.20.2022 – 10 S 2903/21, BeckRS 2022, 39407 Rn. 44; Schlacke/Plate, Klimaschutzbezogene Anforderungen des EGG (§ 2 EEG), in: Schlacke/Wagner (Hrsg.), Klimarecht, Handbuch, 2026, § 9 Rn. 37.

25 Vgl. Lau in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4., völlig neu bearbeitete Auflage 2024, § 67 BNatSchG 2009, Rn. 14 m. w. N.; OVG Koblenz Urt. v. 27.8.2025 – 8 A 10870/24, BeckRS 2025, 27292, Rn. 105.

Denkmalschutz

Das im TKG normierte ÜÖI am Ausbau von TK-Netzen ist auch im Rahmen denkmalschutzrechtlicher Entscheidungen der Länder zu berücksichtigen. Es führt zu erhöhten Anforderungen an die Begründung einer Versagung, lässt jedoch die jeweiligen landesrechtlichen Regelungssysteme – einschließlich bestehender Erlaubnistatbestände, Freistellungen und fachgesetzlicher Prüfprogramme – unberührt.²⁶

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Denkmalschutzgesetze der Länder ist eine enge Abstimmung mit den jeweils zuständigen Fachbehörden erforderlich, um effektive, praxistaugliche und rechts-sichere Verfahrenslösungen zu entwickeln.²⁷

Obwohl der Denkmalschutz in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, entfaltet die bundesrechtliche Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG eine zwingende Bindungswirkung für die landesrechtlichen Abwägungsspielräume der Denkmalschutzbehörden. In der behördlichen Praxis setzt dies bei den denkmal-schutzrechtlichen Erlaubnistatbeständen der jeweiligen Landesgesetze an (wie beispielsweise § 9 DSchG NRW, § 8 DSchG BW oder Artikel 7 BayDSchG). Beantragt ein Vorhabenträger eine solche Erlaubnis für Eingriffe in ein Denkmal oder dessen Umgebungsschutz – etwa bei der Aufstellung von Glasfaserverteilern in historischen Altstädten oder Mobilfunkmasten auf geschützten Gebäuden – kommt dem Netzausbau nach dem TKG im Rahmen der behördlichen Ermessensentscheidung ein deutlich erhöhtes Gewicht zu. Im Rahmen der notwendigen Abwägung ist zudem etwa die Intensität der Beeinträchtigung des Denkmals zu beachten.

Die bloße Sichtbarkeit einer neuen Anlage oder die subjektive Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes eines regulären Denkmals reichen in der Abwägung der widerstreitenden Interessen nicht mehr unbedingt aus, um den Ausbau zu untersagen. Vielmehr tritt der Schutz der physischen Denkmalsubstanz deutlich in den Vordergrund. Eine ablehnende Entscheidung wird nur noch in eng umgrenzten, atypischen Ausnahmefällen rechtmäßig sein – beispielsweise, wenn es sich um ein Monument von herausragender nationaler Bedeutung handelt und durch den Ausbau exakt jene Merkmale massiv beeinträchtigt würden, die diesen besonderen historischen Wert begründen.²⁸ Dennoch verbleibt dem Vorhabenträger im Rahmen der allgemeinen Verhältnismäßigkeit die Pflicht, Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes durch technisch und wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen zu minimieren.

Wasserrecht

Beim Netzausbau ist das Wasserrecht, das vor allem durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und die entsprechenden Landeswassergesetze geprägt ist, insbesondere der Schutz von Grund- und Oberflächenwasser, zu berücksichtigen. Das ÜÖI entfaltet seine beschleunigende Wirkung hier maßgeblich bei den notwendigen Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Erteilung ggf. notwendiger Gestattungen/Planfeststellungsbeschlüsse, aber auch bei den essenziellen wasserrechtlichen Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen. Im wasserrechtlichen Verfahren nehmen sowohl der Hochwasserschutz als auch der Trinkwasserschutz bereits qua Verfassungsrecht (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 20a GG) eine besondere Bedeutung ein.

²⁶ Schlacke/Plate, Klimaschutzbezogene Anforderungen des EGG (§ 2 EEG), in: Schlacke/Wagner (Hrsg.), Klimarecht, Handbuch, 2026, § 9 Rn. 39 ff.

²⁷ Beispiel: In Bayern hat sich seit über 10 Jahren eine Praxis in Abstimmung mit dem Bay StMWK etabliert, das möglicherweise auch für andere Fach- und Genehmigungsbehörden in anderen Bundesländern interessant sein könnte. Um die Genehmigungsbehörden und die TK-Unternehmen zu entlasten, werden Anträge der TK-Unternehmen in der Fachbehörde vorgeprüft. Nur für den Erhalt von Denkmälern relevante Bauverfahren gelangen dann in das Genehmigungsverfahren. Die in der EU Gigabit Infrastrukturverordnung formulierten Forderungen nach Vereinfachungen sind im novellierten BayDSchG (1.1.2026) umgesetzt worden. Danach sind grundsätzlich bestimmte Bauverfahren im Bodendenkmal erlaubnisfrei (z.B. Trenchingverfahren).

²⁸ So zu § 2 EEG OVG Münster, Urt. V. 27.11.2024 – 10 A 1477/23 und OVG Münster, Urt. V. 27.11.2024 – 10 A 2281/23 sowie VG Braunschweig, Urt. v. 25.06.2025, Az.: 2 A 21/23.

In ausgewiesenen Wasserschutzgebieten verbieten oder beschränken die jeweiligen Verordnungen Handlungen, die die öffentliche Wasserversorgung gefährden können. Von diesen Verboten und Beschränkungen kann die zuständige Behörde nach § 52 Abs. 1 Satz 2 WHG eine Befreiung erteilen, wenn der Schutzzweck nicht gefährdet wird (1. Alternative) oder überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern (2. Alternative). Durch das ÜÖI des TKG liegen diese Gründe regelmäßig vor. Allgemeinwohlbelange wie das ÜÖI am TK-Netzausbau können die Belange des Trinkwasserschutzes aber nicht ausnahmslos überwiegen, wenn das Vorhaben ohne erhebliche Nachteile auch außerhalb des Wasserschutzgebiets oder an weniger gefährdeten Stellen innerhalb des Wasserschutzgebiets realisiert werden kann.²⁹ Eine Prüfung zumutbarer Alternativen bleibt mithin erforderlich.³⁰

Die Errichtung von Bauwerken an Fließgewässern unterliegt den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen. Werden die Zulassungen für Bauwerke, bei denen es zu potenziellen wasserrechtlichen Verschlechterungen im Sinne des § 31 WHG kommen könnte, im Ermessen erteilt, erbringt der gesetzliche Gewichtungsvorrang des TKG den zwingend geforderten Nachweis eines „übergeordneten öffentlichen Interesses“ (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG) auf Bundesebene. Auch die übrigen Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG müssen allerdings erfüllt sein, da es sich um eine „und“-Verknüpfung handelt.³¹

Bestehende rechtliche Verbote, wie die Errichtung neuer baulicher Anlagen (wie Technik-Stationen oder Masten) in festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten nach § 78 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 8 WHG, bleiben von der Regelung des ÜÖI unberührt. Für die Erteilung einer Ausnahme vom Bauverbot (§ 78 Abs. 4 Satz 1 WHG) müssen weiterhin die Tatbestandsvoraussetzungen des § 78 Abs. 5 WHG erfüllt sein. Im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung auf der Rechtsfolgenseite ist das ÜÖI entsprechend zu gewichten und anzuwenden.

Waldrecht

Das Waldrecht ist normiert durch das Bundeswaldgesetz (BWaldG) und die jeweiligen Landeswaldgesetze. Zentrale Schutzgüter sind dabei der Erhalt des Waldes in seiner Fläche, Funktion sowie seine Leistungsfähigkeit für den Naturhaushalt und die Erholung der Allgemeinheit (§ 1 Nr. 1 BWaldG). Um in diese Schutzgüter eingreifen zu dürfen, beinhalten die gesetzlichen Regelungen die Möglichkeit der Erteilung von Waldumwandlungs-, Rodungs- sowie sonstigen waldrechtlichen Ausnahmegenehmigungen.

Der Wald genießt aufgrund seiner ökologischen, klimatischen und sozialen Bedeutung einen besonderen Schutz. Gleichwohl schließt dieser Schutz die Inanspruchnahme von Waldflächen für Infrastrukturvorhaben nicht aus. Soweit waldrechtliche Verbote der Zweckentfremdung oder der Errichtung baulicher Anlagen entgegenstehen, können nach den Landeswaldgesetzen Ausnahmen und Genehmigungen erteilt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen. Durch die gesetzliche Einstufung des Ausbaus von TK-Linien als ÜÖI liegt ein solcher überwiegender Grund regelmäßig vor.

Wie im Naturschutz- und Wasserrecht können Allgemeinwohlbelange den besonderen Schutz des Waldes nicht ausnahmslos überwiegen. Bestehende Ausschlussstatbestände, insbesondere in besonders schutzwürdigen Waldgebieten, bleiben unberührt. Im Rahmen der Rechtsfolgenseite ist das ÜÖI jedoch als maßgeblicher Abwägungsbelang zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des ÜÖI bezweckt, dass das Ausbauinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann. Dabei hat das OVG Berlin in einer Entscheidung festgestellt, dass die Einstufung der umzuwandelnden Fläche als Wald mit hoher ökologischer Bedeutung noch keinen atypischen Ausnahmefall in diesem Sinne begründet.³²

29 Tünnesen-Harmes, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht (78. Edition, Stand: 15.8.2025), § 52 Rn. 28.

30 VGH München, Urt. v. 4.7.2024 – 22 A 23.40040, BeckRS 2024, 22288 Rn. 134; Landmann/Rohmer UmweltR/Hünnekens, 109. EL Januar 2026, WHG § 52 Rn. 39; Tünnesen-Harmes, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht (78. Edition, Stand: 15.8.2025), § 52 Rn. 28.

31 Brade, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht (78. Edition, Stand: 1.7.2025), § 31 Rn. 7.

32 Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 14.06.2023 – OVG 3a A 30/23 –, juris Rn. 37 ff.

Redaktionelle Mitwirkung

Diese Handreichung wurde unter redaktioneller Mitwirkung von folgenden Institutionen erstellt:



ANGA Der Breitbandverband e.V.



Bayerisches Landesamt
für Denkmalpflege

Bayerisches Staatsministerium für
Wissenschaft und Kunst



Bayerisches Staatsministerium für
Wissenschaft und Kunst

Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie



Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Landesentwicklung
und Energie



Hamburg

Behörde für
Kultur und Medien

Behörde für Kultur und Medien der
Freien und Hansestadt Hamburg –
Amt Medien

bitkom

Bitkom e. V.



BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.



Bundesministerium
für Digitales und
Staatsmodernisierung

Bundesministerium für Digitales
und Staatsmodernisierung (BMDS)



Bundesverband Glasfaseranschluss
e. V. (BUGLAS e.V.)



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Deutscher Städte- und
Gemeindebund e.V.



Deutscher
Städtetag

Deutscher Städtetag



Gigabitbüro des Bundes



Hessisches Ministerium für Digitalisierung und Innovation



Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz



Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa Baden-Württemberg



Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt



Ministerium für Inneres und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Bauen



Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe des Landes Berlin



Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e. V.



Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Digitales
und Staatsmodernisierung
Friedrichstraße 108
10117 Berlin
<https://bmds.bund.de/>

Redaktion und Gestaltung

Gigabitbüro des Bundes
Kapelle-Ufer 4
10117 Berlin
www.gigabitbuero.de

Bildnachweis

Titelbild: Gigabitbüro des Bundes

Stand

September 2026

Gigabitbüro des Bundes
Kapelle-Ufer 4
10117 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 2636 5040
kontakt@gigabitbuero.de

www.gigabitbuero.de