

Vorschläge für verbesserte politische und regulatorische Rahmen- bedingungen zum Breitbandausbau in Deutschland

Berlin, 17.02.2014

I. Zu den grundlegenden europäischen und nationalen politischen Rahmenbedingungen

1. Investitionsmöglichkeiten für alle Unternehmen im Markt gewährleisten

Der Vorstoß der EU-Kommission zum „Digital Single Market“ (DSM) zielt nach den Worten der zuständigen Kommissarin Neelie Kroes darauf ab, Incumbents in eine bessere Marktsituation zu bringen und die Marktkonsolidierung zu beschleunigen. So schlägt die Kommission etwa vor, zentrale und bisher zu Recht allgemein als unverzichtbar angesehene Vorleistungsprodukte (z. B. TAL-Zugang) stärker als bisher besonders begründungspflichtig zu machen und nationale Abweichungen grundsätzlich in Frage zu stellen. Für den schrittweisen Breitbandausbau und die Erreichung der Breitbandziele ist der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) aber unerlässliche Voraussetzung. Dementsprechend führt bereits die Diskussion über einen solchen Regulierungsabbau zu einer erheblichen Verunsicherung. Dies hat zur Folge, dass deutlich weniger in alternative Infrastrukturen investiert wird, als es von der Kapitalseite her möglich wäre. Um eine ausreichende nationale politische Flexibilität abzusichern, sollte zudem keinesfalls der Weg über eine Verordnung sondern über eine Richtlinie gewählt werden

Der von der EU-Kommission eingeleitete Paradigmenwechsel zeigt sich auch an dem jüngst vorgelegten Entwurf einer Märkteempfehlung. Beide Maßnahmen sind nicht nur für die TK- sondern auch für die Gesamtwirtschaft extrem schädlich. Eine so eingeleitete Remonopolisierung würde Europa im internationalen Vergleich hinsichtlich Innovation, Breitbandausbau und volkswirtschaftlichem Wachstum zurückwerfen. Eine Absicherung von essentiellen Vorleistungen sollte so schnell wie möglich mit Hilfe der neuen Bundesregierung durchgesetzt werden. Zumindest aber muss deutlich mehr Zeit für eine sachgerechte Diskussion über die weitreichenden Auswirkungen und Interdependenzen der beiden Entwürfe auf die gesamte europäische Wirtschaft und die Verbraucher eingeräumt werden.

2. Beihilfefähigkeit der Vectoring-Technologie sicherstellen

In den am schwierigsten zu erschließenden Gebieten stoppt der Ausbau, weil die zuständige Kommission die Beihilfefähigkeit von Vectoring zurzeit noch blockiert. Im Rahmen der aktuell anstehenden Notifizierung der deutschen NGA-Rahmenregelung muss die Bundesregierung der EU-Kommission deutlich machen, dass der weitere Breitbandausbau massiv beeinträchtigt wird, wenn Vectoring technologisch nicht akzeptiert wird und weiterhin gegen den Willen aller Marktteilnehmer – also Telekom Deutschland (TD) und Wettbewerber – ausgebremst wird. Gleiches gilt für die Überbauproblematik, bei der bereits bestehende Breitbandinfrastrukturen durch andere Anbieter überbaut und entwertet werden. Hier muss für eine Absicherung bereits getätigter Investitionen in den Breitbandausbau gesorgt werden.

3. Investitionen und neue Dienstleistungen nicht durch Regionalisierung verhindern

Im Rahmen des Paradigmenwechsels in der EU-Kommission, aber z. T. auch in der deutschen Politik, wird immer wieder überlegt, ob eine Regionalisierung von Regulierung Impulse für mehr Investitionen in den Breitbandausbau setzen könnte. Untersuchungen auch konkret zum deutschen Markt zeigen, dass dieser Weg vor allem für den Ausbau im ländlichen Bereich und die Tarifeinheit im Raum absolut kontraproduktiv wäre. Regionalisierung würde zur völligen Atomisierung der Märkte führen, da über ganz Deutschland verteilt kleine unregulierte Bereiche entstehen würden. Da in der Realität aber über 90 % der Dienste für Bürger und Unternehmen allein auf Basis der Telekom-Infrastruktur (per TAL-/Bitstromzugang/Zuführungs- und Zusammenschaltungsleistungen) angeboten werden können, würde der Wettbewerb dort fast gänzlich zum Erliegen kommen. Schlimmer noch, bundesweite Dienstangebote – besonders wichtig für die Wirtschaft – würden unmöglich gemacht. Dies wäre ein schwerer Schlag gegen den Wirtschaftsstandort Deutschland und zudem das absolute Gegenteil eines möglichst einheitlichen europäischen TK-Dienstleistungsmarktes, wie er von Brüssel ganz aktuell gefordert wird. Das gerade von Brüssel forcierte einheitliche europäische Bitstromprodukt in verbesserter Qualität würde der Wirtschaft in Deutschland nicht mehr flächendeckend zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass die Endkundenpreise für Breitbandzugänge in ländlichen Regionen steigen würden, da einheitliche Vorleistungsangebote entfielen. Gerade die infrastrukturbasierten Dienste (z. B. CbC, Auskunfts- und Mehrwertdienste) tragen anders als z. B. Google u. a. aktiv über die gezahlten Netznutzungsentgelte zum Breitbandausbau bei.

4. Den Ausbau breitbandiger Mobilfunknetze sicherstellen/Dienstangebot sichern

Mobilfunktechnologie ist ein wichtiger Ansatz, um die Breitbandversorgung in der Fläche kurzfristig zu sichern und stellt langfristig eine wertvolle Ergänzung zu stationären Breitbandanbindungen dar. Um die dafür notwendigen leistungsfähigen Netze aufzubauen, müssen die Netzbetreiber jedoch umfangreiche Investitionen tätigen. Deshalb dürfen dem Markt nicht unnötig Finanzmittel entzogen werden. Deutschland hat bereits heute die höchsten Frequenzkosten – erst mit der Versteigerung 2010 wurden dem Markt vier Milliarden Euro entzogen. Im Hinblick auf die 2016 auslaufenden GSM-Lizenzen wäre eine kurzfristige Versteigerung, ohne Einbeziehung der Digitalen Dividende II, daher schädlich für den Breitbandausbau. Ordnungspolitisch verfehlt wäre jedoch auch eine verfrühte Versteigerung der Digitalen Dividende II, solange noch offen ist, wann, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen dieses Spektrum tatsächlich genutzt werden kann – der Wert der Frequenzen wäre in diesem Fall für die Unternehmen nicht abschätzbar. Sofern die Digitale Dividende II nicht zeitnah bereitgestellt werden kann, sollten daher die bestehenden 900/1800 MHz-Frequenznutzungsrechte für einen Übergangszeitraum verlängert werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Zugangsmöglichkeiten der Diensteanbieter zu den Netzen erhalten bleiben. Diese Unternehmen zahlen erhebliche Nutzungsentgelte an die Netzbetreiber und bieten Millionen Kunden innovative und individuelle Dienstleistungen an.

II. Konkrete Verbesserungen auf nationaler Ebene

1. Regionales Know-How und regionale Investitionspotentiale nutzen

Regionales Know-How führt zu pragmatischen Lösungen für den jeweiligen Bedarf vor Ort und zu wertvollen Synergien, mit deren Hilfe der Breitbandausbau effizient und so preisgünstig wie möglich vorangetrieben werden kann. Dies ist zur Beschleunigung des Ausbaus in ländlichen Regionen und zur Vermeidung größerer Wirtschaftlichkeitslücken von entscheidender Bedeutung. Sowohl zur Nutzung von örtlichen Synergien als auch zur Steigerung der örtlichen Nachfrage sollten gerade auch regionalen Anbietern die Teilnahme an Ausschreibungsverfahren ermöglicht werden.

2. Umsetzungsdefizite bei der Synergienutzung beseitigen

Die Umsetzung bereits vorhandener gesetzlicher Vorgaben zur verbesserten Synergienutzung und Mitnutzung bestehender alternativer Infrastrukturen steht in der Praxis in vielen Fällen noch aus (z. B. Mitnutzung von Bahntrassen, Bundes-, Landes-, Kommunalstraßen, Wasserstraßen). Dies verlangsamt und verteuert den Ausbau deutlich, vergrößert die Wirtschaftlichkeitslücken oder macht Planungen gerade im ländlichen Raum undurchführbar. Die Politik ist gefordert, gemeinsam mit der Bundesnetzagentur (BNetzA), schnellstens bestehende Umsetzungsdefizite abzubauen und zu weiteren Verbesserungen zu gelangen. Die Verlagerung der Kompetenzen zum Bundesverkehrsministerium und die starke Verankerung der Ziele des Breitbandausbaus müssen zu einer ganz erheblichen Optimierung der Ausbaubedingungen in der Praxis und zu einer deutlichen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren führen. Hier sollte ein klarer Schwerpunkt des mit neuen Kompetenzen ausgestatteten Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastrukturen liegen.

3. Örtlich vorhandene oberirdische Infrastrukturen konsequent nutzen

Insbesondere zur ersten übergangsweisen Erschließung hunderter kleinerer Orte und Ortschaften wäre die Nutzung der örtlich noch vorhandenen oberirdischen Telefon- und Stromleitungen zu und in Dörfern eine sehr schnelle, preiswerte und sichere Möglichkeit der Breitbanderschließung. Gerade in den am teuersten zu erschließenden Regionen finden sich diese Leitungen in vielen Fällen sogar bis in die einzelnen Häuser oder gar zu abgelegenen Siedlungsteilen. Diese Infrastrukturen können derzeit kaum für den Glasfaserausbau genutzt werden, weil der Zugang abgelehnt wird oder völlig überhöhte Mitnutzungspreise verlangt werden. Ein entsprechender gesetzlicher Zugangsanspruch auf Mitnutzung ist im TKG in § 77b grundsätzlich gegeben, wird aber gerade von der TD verweigert. Hier muss das Verkehrsministerium klar Position beziehen und für eine schnelle Lösung ohne jahrelange Rechtsstreitigkeiten sorgen.

4. Zu lange Kupferkabel auf dem Land durch Glasfaser ersetzen

Höhere Bandbreiten können in ländlichen Bereichen oftmals nur mittels zusätzlicher und noch näher am Kunden platzierter Kabelverzweiger realisiert werden, bis zu denen Wettbewerber Glasfaser verlegen. Landkreise und Kommunen stellen hierfür im Rahmen von Ausschreibungsverfahren häufig zusätzliche Mittel zur Verfügung, da ansonsten Versorgungslücken bestehen blieben. Dennoch scheitert der Ausbau häufig, da die Telekom diesen unter Verweis auf die „1-Mbit-Grenze“ verweigert. Es ist heute völlig in-akzeptabel, dass die TD einen Glasfaserausbau noch immer verhindern kann, wenn 50 % der betroffenen Haushalte bereits mit mehr als einem Mbit/s versorgt sind. Die „Ausbaubremse“ bei 1 Mbit/s muss fallen und eine Neuregelung mit Blick auf die Breitbandziele der Bundesregierung und der EU erfolgen.

5. Missbräuchliche Zugangsverweigerungen verhindern

Anfragen auf Mitnutzung alternativer Infrastrukturen im Rahmen der §§ 77a ff TKG werden häufig pauschal u. a. mit dem Hinweis auf zukünftigen Eigenbedarf abgelehnt. Hier fehlen Nachweispflichten und Sanktionen bei zu Unrecht ausgesprochener Verweigerung ebenso wie Schadensersatzansprüche für zu Unrecht abgewiesene Nachfrager. Die Unternehmen werden in der Praxis von der Geltendmachung von Zugangsansprüchen durch jahrelange Verfahren systematisch abgehalten. So musste sogar im Falle des Hindenburgdammes – der einzigen Festlandverbindung nach Sylt – die Bahn von der BNetzA in einem langwierigen Verfahren zur Duldung eines Zugangs verpflichtet werden. Der Bundesverkehrsminister in seiner Funktion als Eigentümer ist hier ganz besonders gefordert.

Die Verweigerung erfolgt aber in vielen Fällen auch, weil die potentiellen Infrastrukturanbieter den wirtschaftlichen Wert ihrer Infrastrukturen (Leerrohr, Trog, Trasse etc.) nicht einschätzen können und etwaige Haftungsrisiken vermeiden möchten. Richtpreise, die im Zweifelsfall auf regionalen oder bundesweiten Erfahrungswerten oder kostenorientierten Preisen basieren, wären vor allem für Behörden und öffentliche Anbieter eine große Hilfe. Das Gleiche gilt für die Gestaltung der Nutzungsverträge für TK- und Diensteanbieter. Hier gibt es bereits brauchbare Standards z. B. der Vereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die vom Markt akzeptiert sind und auch in vielen anderen Fällen bundesweit als praktikable Grundlage genutzt werden können (z. B. für Bundes- und Wasserstraßen – siehe Anlagen).

6. Planungsabsprachen und Mitverlegung rechtlich verbindlich vorsehen

Verbindliche Vorgaben zur Mitverlegung und eine entsprechende rechtliche Verankerung haben bei Straßenbauvorhaben bereits in einzelnen Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg) zu einem erheblich beschleunigten und verbilligten Ausbau geführt. Die Möglichkeiten sollten bundesweit genutzt werden und in die Best-Practice-Überlegungen miteinbezogen werden. Mitverlegungsansprüche und die Bekanntmachung von Bauvorhaben spätestens sechs Monate vor Baubeginn können – bei guter Koordinierung – nachweislich dazu beitragen, Kosten zu minimieren. Regionale Planungsabsprachen führen heute schon in einem

erheblichen Umfang zur Nutzung von Synergieeffekten. Verbindliche Vorgaben fehlen aber auch hier, so dass gerade in den heute schlecht versorgten Gebieten mit erheblichen Verbesserungen gerechnet werden könnte. Vor allem möglichst zentrale Informationsstellen (z. B. Tiefbaukoordinierungsbüro in München) könnten zu einer qualitativen und praxisrelevanten Verbesserung bei Unternehmen führen, die in mehreren oder überregionalen Vorhaben aktiv sind.

7. Förderprogramme entbürokratisieren und transparent ausgestalten

Häufig scheitern die Förderanträge an komplexen rechtlichen Regelungen im Hinblick auf Fördervoraussetzungen, an Förderquoten und den Vergaberegeln. Unzureichende und gleichzeitig komplexe Informationen erschweren in höchstem Maße eine zügige Ausbauplanung und entsprechende Investitionsentscheidungen seitens der Unternehmen.

Ein weiteres Problem betrifft die fehlende Transparenz im Zusammenhang mit den Vergabeverfahren und den Entscheidungen über die Mittelvergaben im Einzelnen. Darüber hinaus handhaben die Kommunen die Einholung von Angeboten zur Breitbanderschließung der noch nicht versorgten Gebiete vollkommen unterschiedlich. Oftmals werden etwa deutlich zu hohe Bandbreiten verlangt oder Vorgaben zu den zu verwendenden Technologien gemacht, die sich aufgrund der Gegebenheiten vor Ort nicht sinnvoll realisieren lassen. Viele Ausschreibungsverfahren enthalten technische oder wirtschaftliche Anforderungen, die gezielt auf den späteren Zuschlag für den gewünschten Vertragspartner ausgerichtet sind. Verbindliche Richtlinien für Ausschreibungen und die Vergabe von Fördergeldern können diese Defizite beheben.

Problematisch ist weiterhin, dass häufig keine Koordinierung und Abstimmung zwischen benachbarten unversorgten Gemeinden erfolgt, was der Erstellung kostengünstiger und effizienter Angebote im Wege steht. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass Beihilfen vornehmlich für Projekte genehmigt werden, die wettbewerbliche Strukturen schaffen bzw. die Wettbewerbsintensität erhöhen, ohne bereits getätigte Investitionen durch Überbauen zu entwerten.

8. Transparenz bei Leitungsinformationen verbessern

Effizienzsteigerungen bei der Planung, Kostensenkung und Transparenz gegenüber dem Endkunden können für viele Unternehmen dann erreicht werden, wenn ein gleichberechtigter Zugang zu den Leitungsinformationen im Telekomnetz geschaffen würde. In Deutschland stehen die Informationen unmittelbar, kostenfrei und vor Vertragsabschluss nur Telekommitarbeitern (z. B. in Telekom-Shops) zur Verfügung. Die Probleme sind hier seit langem bekannt und in anderen EU-Ländern mit einem direkten Zugang zum Informationssystem des Incumbents besser gelöst. Hierfür müssten dringend die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

9. TAL-Entgelte dürfen Breitbandausbau nicht zunehmend belasten

Die Preisregulierung spielt weiterhin eine wichtige Rolle. Die überhöhten TAL-Entgelte haben dazu geführt, dass sich große, bislang bundesweit Festnetz ausbauende Unternehmen aus diesem Infrastrukturausbau zurückgezogen haben. Auf diese Gefahr haben der Verband und viele Wissenschaftler seit Jahren hingewiesen. Die These, dass ein hoher TAL-Preis zu Wettbewerberinvestitionen in eigene Netze führt, hat sich in der Realität nicht bewahrheitet. Solange es der Telekom gestattet wird fiktive Neubaukosten für ihre längst abgeschriebenen Kupfernetze als Vorproduktprice zu berechnen, hat sie selbst keinen ausreichenden Anreiz in Glasfaserinfrastrukturen zu investieren bzw. nur dort, wo ihr durch Wettbewerb (vor allem durch TV-Breitbandkabel in der Stadt, der Wettbewerber auf dem Land) Kundenverluste drohen.

Die letzte Preisfestsetzung durch die Bundesnetzagentur hat erstmals zu einer steigenden Kostenbelastung fast aller ausbauenden Unternehmen geführt und nicht, wie bislang, zu einer zumindest geringen Entlastung.

10. Genehmigungsprozesse vereinfachen und beschleunigen

Bei der Genehmigung und vor allem der bloßen Erweiterung bereits bestehender Mobilfunkstandorte können die Genehmigungsverfahren deutlich effizienter gestaltet werden. Bei wachsender Datennutzung werden die Funkzellen zunehmend verkleinert, meist mit dann verringerter Strahlung. Bei der Genehmigung von Richtfunkstrecken kommt es bis heute zu erheblichen Verzögerungen, was höhere Kosten und eine verschlechterte Versorgung bedeutet. Hier muss seitens des neu zuständigen Ministeriums darauf geachtet werden, dass zumindest die gesetzlich vorgegebenen Verfahrensfristen eingehalten werden. Anträge sind weiter zu standardisieren und elektronisch zu bearbeiten. Gesetzlich vorgesehene Testverfahren sollten bei Verwendung standardisierter Technik so weit wie möglich von den Unternehmen selbst durchgeführt werden können und nur stichprobenartig oder bei Beschwerden behördlich überprüft werden.

11. Steueranreize für Hauseigentümer bei der Hauserschließung schaffen

Nach wie vor bestehen nur geringe Anreize für eine Kostenbeteiligung der Hauseigentümer selbst am Ausbau. Steuerliche Fördermaßnahmen können Bauaktivität durch Wohnungsgesellschaften und Hauseigentümergeellschaften auslösen. Damit würden die von den Netzbetreibern zu tragenden Ausbaukosten deutlich minimiert. Zusätzlich würde so die Nachfrageseite deutlich gestärkt werden. Gerade die fehlende Nachfrage wird in Deutschland immer wieder beklagt, ohne dass bislang Maßnahmen dagegen ergriffen wurden.

Letztlich hätte beides auch positive Wirkungen für die verbleibende Wirtschaftlichkeitslücke. Eine Anpassung von § 35a EStG wäre sinnvoll.

III. Flankierende Maßnahmen/Koalitionsvertrag

Zahlreiche weitere flankierende Maßnahmen wie vereinfachte Bürgschaften, Zinsvergünstigungen und Aufklärung der Haus- und Förderbanken werden bereits seit langem diskutiert. Sie sollten systematisch aufbereitet werden und auf ihre Realisierbarkeit überprüft werden. Auch im Koalitionsvertrag sind einige Punkte zur Förderung des Breitbandausbaus enthalten, die aber noch einer genaueren Ausgestaltung bedürfen, um eine positive Wirkung zu entfalten. Diese sollten dann so schnell wie möglich mit der Branche diskutiert und konstruktiv weiterentwickelt werden. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Vorschläge:

- Bedarfsgerechte Bereitstellung von Funkfrequenzen (Digitale Dividende II)
- Neues Premiumförderprogramm Breitbandausbau bei der KfW
- Einrichtung eines Bürgerfonds und verbesserte Fördermöglichkeiten
- Verbesserte Kooperationsmöglichkeiten für Unternehmen
- Anpassen und Weiterentwicklung der Breitbandstrategie