

POSITIONSPAPIER

BREITBANDBAU IN DEUTSCHLAND

Schnelles Internet und eine hochwertige Breitbandinfrastruktur schaffen die Chance, die Infrastrukturnachteile des ländlichen Raumes gegenüber den Städten auszugleichen. Ein flächendeckender Breitbandausbau schafft und sichert Arbeitsplätze und steigert die Ertragskraft besonders auf dem Land. Vor diesem Hintergrund hat die unionsgeführte Bundesregierung die Breitbandstrategie entwickelt. Sie zeigt den richtigen Weg zwischen marktgetriebenem Ausbau und flankierenden staatlichen Maßnahmen. Die Breitbandstrategie zeigt erste Erfolge, die es nun beherzt auszubauen gilt.

Zahlreiche Kommunen haben bereits in Eigenregie pragmatische und wirtschaftliche Lösungen entwickelt. Dieses Engagement ist begrüßens- und unterstützenswert.

Grundsätzlich wollen wir einen Breitbandausbau, der wettbewerbsorientiert und technologie-neutral geprägt ist. Nicht-leitungsgebundene (d. h. drahtlose) Techniken wie die Satelliten- und Mobilfunktechnik sind notwendig, die sog. „weißen Flecken“ kurzfristig zu schließen. Besonders der Start der LTE- (Long Term Evolution) Technik wird die Versorgungssituation verbessern. Schwankungsfreie Datenübermittlungen mit einer hohen Übertragungsrate sind jedoch mit drahtlosen Lösungen heute noch nicht garantiert. Außerdem sinken die tatsächlich dem Endkunden zur Verfügung stehenden Bandbreiten mit zunehmender Zahl der gleichzeitig im Netz befindlichen Nutzer. Daher können nach heutigem Ermessen mittelfristig nur leitungsgebundene Anschlüsse eine zufriedenstellende Lösung sein.

Trotz aller Erfolge unserer Breitbandstrategie sind zur Zeit zahlreiche Haushalte in Deutschland, besonders auf dem Land, nicht einmal mit einer Geschwindigkeit von einem MBit/s versorgt. Auch bei der künftig geplanten Versorgung mit hochleistungsfähigen Breitbandnetzen mit Übertragungsraten von 50 MBit/s ist trotz unserer bisher ergriffenen Maßnahmen absehbar, dass die erforderliche Wirtschaftlichkeit nicht gegeben ist, damit die Telekommunikationsunternehmen flächendeckend im ländlichen Raum investieren. Selbst wenn das anspruchsvolle Ziel der Bundesregierung, bis 2014 75 % aller deutschen Haushalte mit 50 MBit/s zu versorgen, erreicht werden sollte, werden dies vor allem die Haushalte in den Städten und Ballungszentren sein.

In der anstehenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) wollen wir die Grundlage für einen flächendeckenden Breitbandausbau legen, Synergiepotentiale heben, Doppelstrukturen verhindern, eine investitionsorientierte Regulierung sicherstellen sowie Planungs- und Investitionssicherheit schaffen. Darüber hinaus wollen wir die Digitale Dividende weiter ausschöpfen.

Dazu müssen in das Artikelgesetz neben der TKG-Novelle noch weitere Gesetze aufgenommen werden, um die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Beschleunigung des Breitbandausbaus weiter zu verbessern. Zusätzlich sind entsprechende Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern zu führen. Außerdem muss die deutsche Europapolitik dafür sorgen, dass der EU-Rechtsrahmen investitionsfreundlich und an den Gegebenheiten der EU-Mitgliedstaaten orientiert ausgestaltet wird.

Zum TKG-Kabinettsbeschluss der Bundesregierung schlagen wir folgende Ergänzungen vor:

1. Umfassende Nutzung von Synergien und Kostensenkungspotentialen beim Breitbandausbau

Im bisherigen Entwurf der Novelle ist eine Transparenzverpflichtung für alle Inhaber von mitnutzbarer Infrastruktur, wie Kabelkanälen und Leerrohren, enthalten. Dies muss um einen ausreichenden Auskunfts- bzw. Mitnutzungsanspruch gegenüber anderen Netzindustrien (z. B. der Energie- und Verkehrsinfrastruktur oder andere flächendeckende Versorgungsnetze) erweitert werden. Bisher bleiben erhebliche Kostensenkungspotentiale beim Aufbau neuer Netze ungenutzt. Um noch mehr Synergien beim Breitbandausbau im ländlichen Raum zu heben, müssen wir in diesem Artikelgesetz alle relevanten Gesetze, u. a. das Energiewirtschaftsgesetz, so anpassen, dass TK-fremde Infrastrukturen anderen Anbietern gegen angemessene Mitnutzungsentgelte geöffnet werden können. Sollten sich Infrastrukturihaber und das an einer Mitnutzung interessierte TK-Unternehmen nicht einigen, sollen Schiedsgerichte entscheiden.

2. Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit mit Hilfe von Antragsrechten

Zu Recht schafft der Kabinettsbeschluss für die BNetzA die Möglichkeit, Regulierungskonzepte im Rahmen von Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Dieses Instrument allein reicht jedoch nicht aus, um Unternehmen vor Beginn ihrer hohen Investitionen in den Breitbandausbau Klarheit und Rechtssicherheit zu den konkret zu erwartenden Regulierungsaufgaben zu geben. Erforderlich ist ein Antragsrecht für investierende Unternehmen auf ein Auskunftsrecht gegenüber der BNetzA, mit dem rechtsverbindlich festgestellt werden kann, mit welchen regulatorischen Verpflichtungen beim Aufbau neuer Netze - auch langfristig - in einer bestimmten Region zu rechnen ist.

3. Erlass von Regulierungskonzepten der BNetzA nur nach vorheriger Genehmigung durch das BMWi

Der Kabinettsbeschluss sieht vor, dass die BNetzA „zur Verfolgung einheitlicher Regulierungskonzepte“ zum eigenständigen Erlass von Verwaltungsvorschriften ermächtigt werden soll, ohne dass eine Genehmigung des der BNetzA übergeordneten BMWi vorliegt. Das lehnen wir ab. Eine enge Verzahnung von politischer Verantwortung und fachlicher Unabhängigkeit ist wichtig und gewollt, wie dies das bestehende grundsätzliche Weisungsrecht des BMWi gegenüber der BNetzA deutlich macht. Eine Genehmigungspflicht ist kein Eingriff in die Unabhängigkeit der BNetzA. Wir wollen einen europarechtlich zulässigen Weg, der Kompetenz und Verantwortung wieder in Einklang bringt, ohne formal die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in Frage zu stellen.

4. Vereinbarung einer Universaldienstverpflichtung

Nach unserem Grundgesetz hat der Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Qualitativ hochwertige Breitbandanschlüsse sind heute Teil der Daseinsvorsorge wie die Versorgung mit Strom, Wasser und Abwasser. Deshalb ist im TKG Folgendes festzulegen:

Zum 1. Januar 2012 wird eine Universaldienstverpflichtung eingeführt, die auf einer Bandbreitenvorgabe von 16 MBit/s beruht (derzeit 69,88 % Verfügbarkeit bundesweit lt. BMWi, Stand Mitte 2010). Die Breitbandstrategie der Bundesregierung flankierend, wird diese Vorgabe zum 1. Januar 2016 auf 50 MBit/s (derzeit 40,61 % Verfügbarkeit bundesweit lt. BMWi, Stand Mitte 2010) erhöht. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) verpflichtet auf dieser Basis die

Anbieter von Breitbandinfrastruktur zur Versorgung von Gebieten, bei denen Ausschreibungen keine geeigneten Angebote erbracht haben. Zusätzliche, über die GA-Förderung hinausgehende öffentliche Mittel werden nicht zur Verfügung gestellt.

5. Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Netzaufbaus durch Umsetzung nachhaltiger Risikoteilungsmodelle

Die neuen EU-Richtlinien sehen die Risikoteilung zwischen Investoren untereinander sowie zwischen Investoren und Zugangsbegehrenden bei Projekten zur Errichtung von Zugangsnetzen der nächsten Generation explizit vor, um alle Anbieter an den Ausbaurisiken und -kosten fair zu beteiligen. Der Kabinettsbeschluss greift dieses Instrument zwar auf, regelt die Zulässigkeit von Risikoteilungsmodellen aber nur in den Vorschriften zur Entgeltgenehmigung und Kostenregulierung. Bei kostenintensiven leitungsgebundenen Netzen müssen kommerzielle Vereinbarungen zwischen Unternehmen Vorrang haben, so wie es auch dem Open-Access-Ansatz entspricht. Erst wenn es zu keiner Einigung im Markt kommt, darf eine angemessene und verhältnismäßige Regulierung eingreifen. Daher muss die BNetzA zwingend Risikoteilungsmodelle berücksichtigen, besonders im Rahmen der Prüfung der Nichtdiskriminierung und bei der ex-post Betrachtung von Entgelten. Außerdem muss geprüft werden, ob die Möglichkeit besteht, Ausnahmen vom Kartellverbot für die o. g. Breitbandkooperationen zu schaffen.

6. Regionale Differenzierung als Voraussetzung für objektive und verhältnismäßige Regulierung

Die Berücksichtigung der regionalen Versorgungs- und Wettbewerbsverhältnisse ist zwar im Kabinettsbeschluss als allgemeiner Regulierungsgrundsatz enthalten, aber es fehlt deren konsequente Verankerung in den Vorschriften zur Marktuntersuchung. Die Angebotsvielfalt im Telekommunikationsmarkt kann regional sehr unterschiedlich sein. Dies muss die Regulierung berücksichtigen und die Regelungen auf die Marktsituation vor Ort abstimmen. Voraussetzung dafür ist eine zwingende Verpflichtung der BNetzA, eine regionalisierte Regulierung durch regionale Marktbetrachtung und Wettbewerbsanalyse zu prüfen. Die Möglichkeit, regional differenzierte Regularisierungsauflagen zu erlassen, muss deshalb direkt im Gesetzestext klargestellt werden.

7. Anreize für den Ausbau schneller Leitungen im Haus (Inhousevernetzung) setzen

Für die Versorgung mit schnellem Internet müssen Glasfaserleitungen bis in Häuser und Wohnungen (Inhousevernetzung) verlegt werden, um die unmittelbare Nutzung in vollem Leistungsumfang zu ermöglichen. Nach derzeitiger Rechtslage geht die vom Netzbetreiber aufgebaute Infrastruktur in das Eigentum des Hausbesitzers über. Die Nutzung wird vertraglich geregelt. Hauseigentümer können diese Verträge allerdings jederzeit ohne Kompensationszahlungen kündigen. Im TKG befinden sich zur Inhousevernetzung bisher keine Regelungen. Dies hemmt die Investitionstätigkeit der Unternehmen, da die Verlegung von Glasfasernetzen im Haus einen erheblichen Kostenfaktor darstellt. Es sollte daher im TKG sichergestellt werden, dass die Investoren die von ihnen aufgebauten Netze auch nutzen können. Erforderlich ist hierfür eine Regelung zu Mindestlaufzeiten bei Nutzungsverträgen zwischen Netzbetreiber und Hauseigentümer, die sich an der Amortisationsdauer der Investition orientieren (Höhe und Abschreibungsdauer der Gesamtinvestition). Wenn sich der Vermieter gegen eine Inhouseverkabelung bzw. deren Öffnung für neue Dienstleistungen entscheidet, muss der Mieter einen Anspruch auf Erneuerung der Inhouseverkabelung bzw. Nutzung der Dienstleistung haben.

Darüber hinaus schlagen wir vor:

8. Digitale Dividende weiter wertschöpfen

Die Verpflichtung der bei der Versteigerung der Digitalen Dividende erfolgreichen Unternehmen, mobile Breitbandnetze zunächst im unversorgten ländlichen Raum aufzubauen, ist richtig und notwendig. Um die Übertragungsgeschwindigkeit der mobilen Breitbandnetze zu erhöhen, soll der Weg für eine Digitale Dividende II in der Weise geöffnet werden, dass die Bundesländer weiteres Spektrum zur Verfügung stellen, wobei sie eine angemessene Kompensation erhalten sollen. Wir wollen, dass die Funkanbieter zu nationalem Roaming verpflichtet werden, so dass mobiles Surfen unabhängig vom vor Ort gerade vorherrschenden Anbieter möglich ist.