

Positionspapier

06. November 2020

Fünf Punkte für den Glasfaserausbau

Neues Telekommunikationsgesetz zukunftsfähig gestalten

Eine zukunftssichere und nachhaltige digitale Infrastruktur gewinnt für die Bürger, Unternehmen und die Verwaltung eine immer größere Bedeutung. Lokale und regionale Glasfaserausbauprojekte werden verstärkt umgesetzt und Ausbau-Kooperationen vereinbart. Finanzinvestoren haben in Zeiten von Nullzinsen die Glasfaser-Infrastruktur als attraktives Investment entdeckt. Wie also ist der Rechtsrahmen zu gestalten, um den Glasfaserausbau in Deutschland weiter zu beschleunigen und die sich entwickelnde Dynamik zu nutzen?

Die fünf wichtigsten Punkte für ein zukunftssicheres neues Telekommunikationsgesetz (TKG):

1. Eine moderne Regulierung für einen dynamischen Glasfaserausbau

Anders als die „Kupferwelt“ ist der Glasfaserausbau nicht durch ein ehemaliges Staatsmonopol in der Hand eines Unternehmens gekennzeichnet, sondern durch zahlreiche lokale und regionale Ausbauprojekte einer Vielzahl von Unternehmen. Da auch die Telekom zukünftig in den Ausbau von Glasfasernetzen investieren wird, wäre es im Sinne eines beschleunigten Ausbaus nicht zielführend, die neuen Netze mit den gleichen Regulierungsinstrumenten zu behandeln, wie die aus Monopolzeiten stammenden Kupfernetze.

Der neue europäische Rechtsrahmen, der in der Überarbeitung des TKG umgesetzt wird, sieht daher einen Wechsel des Regulierungsregimes für echte Glasfasernetze (FTTB/FTTH) vor und verlagert die Regulierung weitgehend auf wettbewerbliche Instrumente wie Selbstverpflichtungen des marktbeherrschenden Unternehmens. Dieses kann, über sogenannte Verpflichtungszusagen zu Ko-Investitionen und Netzzugang, weiterreichende Regulierungsaufgaben abwenden. Hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Verpflichtungszusagen geprüft und für verbindlich erklärt, kann von weiteren Regulierungsaufgaben in aller Regel abgesehen werden. Sollte es dennoch zu Problemen kommen, muss die BNetzA im Bedarfsfall zielgenau die Regulierungsintensität jederzeit wieder erhöhen können.

Der BREKO hat diesen Ansatz von Anfang an unterstützt, weil er der besonderen Marktstruktur im „Glasfasermarkt“ entspricht und die erforderliche Flexibilität und Rechtssicherheit gewährleisten kann.

2. Von Kupfer zu Glasfaser – wettbewerbskonforme Anreize für den Glasfaserausbau schaffen

In dem Maße, in dem der Glasfaserausbau bis in die Gebäude und Wohnungen an Fahrt aufnimmt, verliert das bestehende Kupfernetz an Bedeutung. Es ist daher absehbar, dass die Telekom, sofern sie selbst verstärkt echte Glasfaseranschlüsse bauen wird, in ihren Ausbaugebieten das Kupfernetz perspektivisch abschalten wird. Der Gesetzentwurf sieht eine Migrationsregel von Kupfer- auf Glasfasernetze vor. Dabei liegt das Initiativrecht bei der Telekom als marktbeherrschendem Unternehmen. Die Regelung soll sicherstellen, dass Vorleistungsnachfrager der Telekom ihre Kunden auch nach der Abschaltung des Kupfernetzes reibungslos weiter versorgen können.

Positionspapier

Diese Regel greift für den bundesweiten Glasfaserausbau zu kurz, weil dadurch Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Investitionsbedingungen vorprogrammiert sind. Die Telekom kann in den Gebieten, in denen sie selbst FTTB/H ausbaut, ihr neues Netz besser auslasten, indem sie das Kupfernetz abschaltet und alle Anschlüsse – auch die der Wettbewerber – auf ihr Netz migriert und damit ihre Netzauslastung sichert. Wettbewerber, die Glasfasernetze ausbauen, hätten diese Möglichkeit umgekehrt nicht. Es ist daher wichtig, dass für alle in den Glasfaserausbau investierenden Unternehmen die gleichen „Spielregeln“ gelten, mindestens für die Telekom ein Anreiz gesetzt wird, volkswirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig auf Glasfasernetze von Wettbewerbern zu migrieren.

Die Ausgestaltung dieser Regeln in allen Einzelheiten im TKG ist angesichts der Vielfalt der zu beachtenden Interessen nicht abschließend möglich. Daher sind zusätzlich Spielregeln durch die Branche selbst in einem durch die Bundesnetzagentur angestoßenen und moderierten Verfahren zu entwickeln. Erforderlich dafür ist aber die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung im TKG, die der Bundesnetzagentur diese Aufgabe und die notwendigen Kompetenzen zur Entwicklung und Durchführung eines solchen Verfahrens zuweist.

3. „Recht auf schnelles Internet“ – Universaldienst verzögert zukunftssicheren Ausbau

Der Gesetzentwurf sieht bei der Ausgestaltung des bereits im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vorgesehenen „rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet“ eine Lösung vor, bei der die BNetzA einzelne Telekommunikationsunternehmen verpflichten kann, Bürgern und Unternehmen, die über eine besonders schlechte Internetversorgung verfügen, auf Antrag eine Anbindung mit einem Mindeststandard an Bandbreite zu realisieren (Universaldienst). Die Anbindung soll über eine Umlage von den, im betreffenden Gebiet nicht am Ausbau beteiligten, Netzbetreibern finanziert werden. Der Universaldienst darf sich rechtlich allerdings nur an den von der großen Mehrheit der Bevölkerung tatsächlich genutzten Bandbreiten orientieren.

Aus Sicht des BREKO führt diese Ausgestaltung zu einer Vereinzelung statt zu einer Skalierung des Ausbaus von Glasfaser, was den Glasfaserausbau in Deutschland definitiv verlangsamen wird. Eine solche Regelung würde nur dann weniger Schaden anrichten, wenn die Ausbaudynamik von Glasfaseranschlüssen mit fast vollständiger Erschließung fast zum Ende gekommen ist. Zudem gibt bereits der europäische Rechtsrahmen vor, dass auf den Universaldienst nur dann zurückgegriffen werden darf, wenn alle anderen zur Verfügung stehenden Instrumente keine Aussicht auf einen Ausbau versprechen. Dies korrekt umgesetzt bedeutet: Nur dort, wo weder ein eigenwirtschaftlicher noch staatlich geförderter Glasfaserausbau Aussicht auf Erfolg versprechen, beziehungsweise im Fall von Förderverfahren ein solches gescheitert ist, kommt als „Ultima Ratio“ der Universaldienst in Betracht, um eine Mindestversorgung zu gewährleisten. Dabei sind auch die Versorgungsaufgaben und -zusagen im Mobilfunk stets zu berücksichtigen.

Ergänzend zu dieser klaren Stufenregelung hält der BREKO die Einführung einer effizienten und nachhaltigen „Glasfaser-Prämie“ für zielführend. Die Idee dahinter: Bürger und Unternehmen in unterversorgten Gebieten erhalten eine finanzielle Unterstützung für die Realisierung eines Glasfaseranschlusses und die Abdeckung eines Teils der monatlichen Kosten des gebuchten Tarifs. Art. 90 des Europäischen Rechtsrahmens (EECC) sieht als Alternative zu dem im TKG-Entwurf genannten Umlageverfahren auch die Möglichkeit einer Entschädigung aus öffentlichen Mitteln

Positionspapier

zugunsten des Universaldienstverpflichteten vor. Aus mehreren der Bundesregierung vorliegenden Rechtsgutachten ergibt sich, dass jedenfalls einem umlagefinanzierten Universaldienst verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind und diese Form der Finanzierung nicht über das durch den Universaldienst abzudeckende Mindestversorgungsniveau hinaus reichen kann.

4. Vereinfachte und beschleunigte Genehmigungsverfahren = schnellerer Glasfaserausbau

Ein wesentlicher Faktor für die Umsetzung von Glasfaserausbauprojekten ist die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Bei vielen Projekten ist nicht nur eine telekommunikationsrechtliche Zustimmung der Kommunen oder Kreise erforderlich. Oft sind auch naturschutz-, denkmalschutz- oder wasserhaushaltsrechtliche Aspekte sowie die Vorgaben des Straßenverkehrsrechts zu beachten. Dafür sind heute jeweils eigene Genehmigungen zu beantragen und Verfahren durchzuführen, was nicht selten zu erheblichen Verzögerungen des Ausbaus führt.

Der Gesetzentwurf setzt nunmehr eine Forderung des BREKO um und führt die verschiedenen Genehmigungsverfahren an einer zentralen Stelle zusammen. Künftig sollen alle für das Ausbauprojekt erforderlichen Genehmigungen innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Antragstellung durch eine koordinierende Stelle eingeholt werden („One-Stop-Shop-Prinzip“). Diese neue Regelung macht die bisher schwer kalkulierbare Dauer von Genehmigungsverfahren für die ausbauenden Unternehmen jetzt berechenbarer, schont ihre administrativen Ressourcen und sorgt dafür, dass sie während des Genehmigungsverfahrens bereits die weiteren Maßnahmen, wie zum Beispiel die Beauftragung von Tiefbauunternehmen, einleiten können und Leerlauf dieser Kapazitäten vermieden wird.

Die koordinierende Stelle sollte idealerweise auf Kreisebene eingerichtet werden, da auf dieser Ebene nahezu alle erforderlichen Genehmigungen erteilt werden. Für die Umsetzung ist es wichtig, die kreisfreien Städte und Kreise mit den notwendigen personellen, finanziellen und technischen Ressourcen auszustatten. Insbesondere sollten die koordinierenden Stellen technisch so ausgerüstet sein, dass die Verfahren komplett digital durchgeführt werden können. Dazu bedarf es auch einer schnellen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG).

5. Umlagefähigkeit der Grundgebühren für den Breitbandanschluss – Motor für den Glasfaserausbau

Eine sinnvoll ausgestaltete Möglichkeit der Umlagefähigkeit von Kosten des Breitbandanschlusses hat einen positiven Effekt auf die Kalkulierbarkeit der – oft unsicheren— Einnahmenseite in einem Business-Case und kann dergestalt Investitionsentscheidungen zum Glasfaserausbau positiv beeinflussen und beschleunigen. Mit der geplanten Änderung der Betriebskostenverordnung und der damit verbundenen Streichung der Umlagefähigkeit wird die Chance verpasst, Investitionsanreize für eine Beschleunigung des Glasfaserausbaus zu setzen. Die Umlagefähigkeit ist bei einer zukunftsgerichteten Ausgestaltung kein Relikt der Vergangenheit, sondern mit den richtigen Voraussetzungen ein Motor für den zukunftssicheren Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern.

Der BREKO spricht sich dafür aus, die Möglichkeit der Abrechnung der Kosten des Breitbandanschlusses an neue Investitionen in Glasfasernetze bis in die Gebäude und Wohnungen zu koppeln und die Umlagefähigkeit dergestalt aufrecht zu erhalten. Dabei soll die Umlage nicht „unendlich“

Positionspapier

vereinbart werden können, sondern für einen Zeitraum, der den Wert der Investitionen hinreichend Rechnung trägt. Um darüber hinaus Anreize für Kooperationen und eine möglichst große Angebotsvielfalt zu schaffen, sollten Unternehmen, die über die Gewährung eines offenen Netzzugangs (Open-Access) anderen Anbietern den Zugang zum Endkunden ermöglichen, länger von der Möglichkeit der Umlagefähigkeit profitieren können.

Bei der hier vorgeschlagenen „Umlagefähigkeit 2.0“ könnten die Mieterinnen und Mieter einen zukunftsfähigen und nachhaltigen Glasfaseranschluss zu einem attraktiven Preis erhalten. Dieser läge deutlich unter den Kosten, die im Falle eines Wegfalls des Sammelinkasso bei der Buchung von Einzelanschlüssen entstehen würden. Zudem steht den Mieterinnen und Mietern durch die Öffnung der Netze ein sehr viel umfassenderes Dienstangebot zur Verfügung, da die etablierten Kabelnetzbetreiber heute zumeist nur eigene bzw. ausgewählte TV-Dienste anbieten. Bei dem vom BREKO vorgeschlagenen Open-Access-Konzept könnten die Mieterinnen und Mieter dagegen aus einem vielfältigen Dienste-Portfolio zahlreicher Anbieter auswählen.

Über den BREKO

Als führender Glasfaserverband mit mehr als 370 Mitgliedsunternehmen setzt sich der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) erfolgreich für den Wettbewerb im deutschen Telekommunikationsmarkt ein. Seine Mitglieder setzen klar auf die zukunftssichere Glasfaser und zeichnen aktuell für fast 75 Prozent des wettbewerblichen Ausbaus von Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude und Wohnungen verantwortlich. Die mehr als 210 im Verband organisierten Telekommunikations-Netzbetreiber versorgen sowohl Ballungsräume als auch ländliche Gebiete mit zukunftssicheren Glasfaseranschlüssen. Dazu haben sie im Jahr 2019 2,5 Mrd. Euro investiert und dabei einen Umsatz in Höhe von 7,8 Mrd. Euro erwirtschaftet. Weitere Informationen finden Sie unter www.brekoverband.de.

Pressekontakt

Annika Sasse-Röth
Pressesprecherin / Managerin PR & Kommunikation

BREKO – Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.
Hauptstadtbüro Invalidenstr. 91, 10115 Berlin

+49 (0)30 58580411
+49 (0)176 30020906

sasse@brekoverband.de
www.brekoverband.de