

Eckpunkte des BUGLAS zur Förderung des Ausbaus von Glasfasernetzen

Der im März 2009 gegründete Bundesverband Glasfaseranschluss (BUGLAS e.V.) vertritt 18 Unternehmen, die den Aufbau hochleistungsfähiger Glasfaser-Accessnetze mit Anschlüssen von mindestens 100 MBit/s in Deutschland vorantreiben. Der Verband hat seine Mitgliederzahl seit der Gründung mehr als verdoppeln können und wächst stetig. Bis Ende 2009 werden die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS bzw. deren Gesellschafter **€ 268 Mio.** in den Aufbau einer nachhaltigen und zukunftsweisenden Glasfaserinfrastruktur investiert haben. Bundesweit werden bis zum Jahresende **108.000 Gebäude** mit **510.000 Haushalten** durch Mitgliedsunternehmen des BUGLAS mit Glasfaseranschlüssen versorgt sein. Diese erhebliche Investitionstätigkeit wird in den kommenden fünf Jahren noch an Dynamik zunehmen. So beabsichtigen die BUGLAS-Mitglieder bzw. deren Gesellschafter bis Ende 2014 Investitionen in Höhe von **einer Milliarde Euro**. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen bundesweit **330.000 Gebäude** und über **1.500.000 Haushalte** an FTTB/H-Netze angebunden sein. Die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS werden damit einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung der Breitbandstrategie der Bundesregierung leisten und dabei im Hinblick auf die verfügbaren Bandbreiten deutlich über die dort bisher formulierten Ziele hinausgehen.

Voraussetzung für die volle Entfaltung dieses Potenzials ist die Gestaltung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen durch Politik und Regulierung. Die folgenden Eckpunkte beschreiben die aus der Sicht des BUGLAS wesentlichen Parameter für ein Umfeld, das ausreichende Anreize für Glasfaserinvestitionen setzt.

I. Fortschreibung der Breitbandinitiative der Bundesregierung

Im Rahmen ihrer Breitbandstrategie hat die Bundesregierung mit einer Breitbandabdeckung von 75 Prozent der Haushalte bis zum Jahr 2014 einerseits ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Andererseits bleibt die politische Zielsetzung bei der Definition der Breitbandqualität hinter der Marktdynamik zurück. Die Beschränkung einer Versorgung auf 50 MBit/s scheint vor allem den heutigen Planungen und Möglichkeiten zum VDSL-Ausbau der Deutschen Telekom AG geschuldet. Der Wettbewerb ist hier schon deutlich weiter.

Die Internetnutzung in Deutschland nimmt seit Jahren stetig zu. Mit der wachsenden Zahl und Vielfalt an Diensten steigt auch der Bandbreitenbedarf deutlich an. Die nachgefragte Zugangsbandbreite wächst pro Jahr um 50 Prozent. Sie verdoppelt sich also innerhalb von zwei Jahren („Nielsen´s Law“). Setzt sich diese Entwicklung fort, werden High-End-User bereits im Jahr 2011 ihren Bandbreitenbedarf bis auf 100 Mbit/s steigern. Daraus kann abgeleitet werden, dass der Massenmarkt spätestens Mitte des kommenden Jahrzehnts ebenfalls entsprechende Bandbreiten nachfragen wird. Dienste wie eine parallele Multimedia-Nutzung oder parallele HDTV-Streams können bereits heute über VDSL nicht in befriedigender Qualität abgewickelt werden. Die BBC plant mit „Super Hi Vision“ den nächsten (bandbreitenintensiveren) HDTV-Standard bereits anlässlich der Olympiade 2012 zu testen.

Zudem wandelt sich die Rolle des Nutzers im „Web 2.0“ vom Dienstempfänger zum Akteur, wie die zunehmende Beliebtheit von Diensten wie Youtube, MySpace oder Facebook zeigt. Damit werden auch im upload deutlich höhere und symmetrische Bandbreiten benötigt.

Die Experten sind sich weitgehend einig darüber, dass die besonders dynamische Nachfrage nach Bandbreite dauerhaft nur über Glasfasernetze befriedigt werden kann. Folgerichtig empfiehlt die McKinsey-Studie *„Deutschland 2020 – Zukunftsperspektiven für die deutsche Wirtschaft“*¹ ebenso den Aufbau zukunftssicherer Glasfasernetze wie der Bericht zu *„technologischen und ökonomischen Langfristperspektiven der Telekommunikation“*², den die Technische Universität Dresden und das Fraunhofer Institut bereits im Jahr 2006 für das Bundeswirtschaftsministerium erstellt haben. Die im November 2009 veröffentlichte Delphi-Studie 2030 *„Zukunft und Zukunftsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien und Medien“* geht davon aus, dass spätestens im Jahr 2025 in Deutschland flächendeckend Glasfasernetze zur Verfügung stehen werden.³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ausbau von Glasfasernetzen der einzige Weg ist, den stark ansteigenden Bedarf nach Bandbreite nachhaltig abzudecken und die Zukunftsfähigkeit von Standorten zu sichern.

Die Breitbandinitiative der Bundesregierung sollte daher auch Ziele für eine Versorgung mit Glasfaseranschlüssen mit mindestens 100 MBit/s formulieren und gemeinsam mit den Anbietern erörtern, wie das rechtliche und ökonomische Umfeld ausgestaltet werden muss, damit diese Ziele erreicht werden können. Eine Förderung des Glasfaserausbaus sollte dabei sowohl über die Bereitstellung von Fördermitteln (unter II.) als auch durch die richtigen Weichenstellungen im rechtlichen und regulatorischen Umfeld (unter III.) erfolgen. Die folgenden Vorschläge verstehen sich als ein erster Beitrag zu dieser Diskussion.

¹ http://www.mckinsey.de/downloads/profil/initiativen/d2020/D2020_Exec_Summary.pdf

² <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/technologische-oekonomische-langfristperspektiven-der-telekommunikation-studie-kurzversion.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf>

³ http://www.tns-infratest.com/presse/pdf/Zukunft_IKT/Executive_Summary_Internationalen_Delphi-Studie_2030.pdf

II. Erarbeitung eines nationalen Förderkonzepts

Wer fordert, muss auch fördern. Vor allem auf der Landesebene stehen bereits heute die verschiedensten Fördermittel für Breitbandprojekte zur Verfügung. Allerdings werden diese oft nicht abgerufen, da die einzelnen Fördertöpfe entweder kaum bekannt oder an unterschiedlichste Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft sind. Diese Intransparenz erhöht zum einen den Bearbeitungsaufwand bei Kommunen und Unternehmen erheblich, wodurch ein Teil des Fördereffekts bereits im administrativen Bereich wieder aufgezehrt wird. Zum anderen führen die Vielfalt und die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung der verschiedenen Fördertöpfe zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten. So werden in nicht wenigen Fällen Fördermittel schon wegen der rechtlichen Komplexität und dem daraus resultierenden erheblichen Rückabwicklungsrisiko gar nicht erst beantragt.

Es sollte daher gemeinsam mit dem Markt ein nationales Förderkonzept mit bedarfsgerechten Maßnahmen und transparenten Kriterien und Voraussetzungen erarbeitet werden. Dabei muss auch darüber entschieden werden, wo eine Förderung sinnvoll ist und wo nicht. Es sollte nicht, wie bisher, der Grundsatz der Technologieneutralität im Vordergrund stehen. Zentrales Förderkriterium muss vielmehr die Zukunftssicherheit und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahme sein. Förderungswürdig ist letztlich nur eine hochqualitative Breitband-Infrastruktur, die den zukünftigen Bedarf sicher abdeckt und offen für die Entwicklung innovativer Dienste ist.

III. Ausgestaltung eines investitionsfreundlichen Rechtsrahmens

Die finanzielle Förderung ist aber nur ein Aspekt der Forcierung des Glasfaserausbaus. Mindestens genauso wichtig ist die investitionsfreundliche Ausgestaltung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Punkte von erheblicher Bedeutung.

1. Investitionen in Glasfasernetze brauchen Transparenz und Planungssicherheit

Bei dem Aufbau von Glasfasernetzen handelt es sich um langfristig angelegte Geschäftsmodelle. Diese Geschäftsmodelle sind daher auf ein hohes Maß an Transparenz und Planungssicherheit angewiesen. Dies bedeutet, dass der Regulierungsrahmen stabil und nachhaltig angelegt sein muss und Veränderungen vorhersehbar sein müssen.

Der BUGLAS spricht sich daher dafür aus, die Befristung von Regulierungsentscheidungen, etwa zu Vorleistungsentgelten der Deutschen Telekom AG, von heute regelmäßig zwei Jahren auf wenigstens drei Jahre zu verlängern. Zudem sollte die Bundesnetzagentur die großen Linien ihrer Regulierungspolitik frühzeitig und intensiv mit dem Markt erörtern, wie dies z.B. im Rahmen ihres NGA-Eckpunktepapiers geschieht.

Sehr unbefriedigend sind die nach wie vor fehlenden Abstimmungsmechanismen zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt in den Fällen, in denen (Teil-)märkte von der sektorspezifischen Regulierung in die allgemeine Kartellaufsicht überantwortet werden, wie dies z.B. im Mietleitungs- und im Interconnectionbereich der Fall ist. Die Abgrenzung

zwischen den beiden Behörden bleibt oft unklar, wodurch nicht zu akzeptierende Kontrolllücken entstehen. Der BUGLAS fordert daher die Einführung eines festen Abstimmungsmodus und einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen beiden Aufsichtsbehörden im Falle einer Deregulierung einzelner Märkte bzw. Teilmärkte.

Ein transparenter und sicherer Planungsrahmen ist schließlich auch in Bezug auf den Netzausbau der Deutschen Telekom AG und die von ihr angekündigte Schließung von HVT-Standorten erforderlich. Sofern eine Einigung mit der Deutschen Telekom AG hierzu nicht gelingt, muss der Regulierer klare und schnelle Entscheidungen treffen. Dies betrifft zum einen mögliche Kündigungsfristen, die eindeutige Bezeichnung der betroffenen HVT und das unterbrechungsfreie Migrationsszenario, aber auch die zu regelnde Übernahme der Migrationskosten durch den Verursacher sowie die notwendigen Kompensationen für „sunk invest“.

2. Keine Kündigungsentgelte bei Migration auf Glasfaseranschluss

Im Falle der Kündigung einer Teilnehmeranschlussleitung (TAL) verlangt die Deutsche Telekom AG heute ein Entgelt in Höhe von gut € 20,- Ein „Abschiedsentgelt“ vom Kupfernetz ist aber nicht gerechtfertigt, wenn ein Unternehmen den Schritt zum Fiber-Ausbau vollzieht und die veraltete Kupferstruktur durch einen hochleistungsfähigen Glasfaseranschluss substituiert. Die nicht mehr benötigte Kupferleitung würde auf diese Weise noch durch das investierende Unternehmen subventioniert, was im Hinblick auf die Förderung von Investitionsanreizen absurd anmutet.

Wenn ein großer Stadtnetzbetreiber, wie unser Mitgliedsunternehmen NetCologne, in den kommenden Jahren 250.000 Teilnehmeranschlussleitungen auf Glasfaseranschlüsse migriert haben wird, hat sie mehr als 5 Millionen Euro für die Stilllegung des Kupfernetzes bezahlt. Diese Gelder können an anderer Stelle sicherlich bedeutend zukunftsorientierter und nachhaltiger eingesetzt werden.

Spätestens im Rahmen der Ende Juni 2010 anstehenden neuen Genehmigungsentscheidung der Bundesnetzagentur zu den TAL-Kündigungsentgelten müssen diese für den Fall der Migration der Kupferleitung auf einen Glasfaseranschluss komplett gestrichen werden.

3. Die Vorleistungsentgelte der Deutschen Telekom AG dürfen nicht weiter abgesenkt werden

Das erhebliche Investitionspotenzial für Glasfaserprojekte in Deutschland wird nur dann gehoben werden können, wenn diese Investitionen nicht durch die weitere Absenkung von Vorleistungsentgelten der Deutschen Telekom AG entwertet werden. Die Vorleistungsentgelte müssen die Kosten der Infrastrukturerstellung angemessen berücksichtigen, um die „make-or-buy-Entscheidungen“ der Unternehmen nicht zu verzerren. Die Entgeltentscheidungen, etwa für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung oder „Bitstream Access“ müssen sich am Regulierungsziel der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Innovationen (§ 2 Abs.2 Nr.3 TKG) messen lassen.

Berücksichtigt man, dass aufgrund des Glasfaserausbaus von Wettbewerbern und der Substitutionseffekte durch den Mobilfunk breitbandige Vorprodukte der Deutschen Telekom AG in Zukunft weniger nachgefragt werden dürften, sich die Kosten also auf weniger Nachfrager verteilen, so wäre eine weitere Absenkung der Vorleistungsentgelte auch von daher schon nicht plausibel.

Die immensen Investitionen müssen auch wieder verdient werden. Die Vorleistungsentgelte haben maßgeblichen Einfluss auf die Endkundenpreise und damit letztlich auf das Umsatzpotenzial der Gesamtbranche. Ein weiteres Sinken kann sich die Branche nach fünf Jahren Umsatzrückgang nicht erlauben

4. Die Entgelte für die Terminierung in ein FTTB-Netz müssen deutlich über den Entgelten für die Terminierung in ein Kupfernetz liegen

Ein weiterer Anreiz zum Ausbau der Glasfaserinfrastruktur würde über höhere Entgelte für die FTTB-Terminierung gesetzt. Höhere Terminierungsentgelte für FTTB sind auch sachgerecht, weil die für die Entgeltermittlung berücksichtigungsfähigen Kosten einer FTTB-Terminierung deutlich über den Kosten für die Terminierung im Kupfernetz liegen. Zudem verteilen sich diese Kosten (jedenfalls noch) auf weniger Terminierungsminuten. Schließlich ist für die Errichtung eines Glasfasernetzes eine deutlich höhere Verzinsung des Investitionsrisikos anzunehmen, als für den Betrieb des Kupfernetzes.

5. Rechtliche Absicherung des Hauszugangs

Immer wieder gibt es Fälle, bei denen die die Anbindung von Gebäuden an das Glasfasernetz an der fehlenden Zustimmung des Hausbesitzers scheitert. Dies bedeutet, obwohl der Mieter einen Glasfaseranschluss wünscht und der Anbieter auch bereit ist, in die Glasfaseranbindung zu investieren, kommt diese nicht zustande, wenn der Eigentümer nicht einwilligt. Die gewünschte schnelle Marktdurchdringung mit Glasfaseranschlüssen und die darin liegenden positiven Effekte für die Wirtschaftlichkeit von Glasfaserprojekten kann durch die Zustimmungsverweigerung erheblich behindert werden. Kommt es zu einem Eigentümerwechsel oder überlegt es sich der Hauseigentümer später anders, ist eine nachträgliche Anbindung des Gebäudes wirtschaftlich oft schwer darstellbar. Die aktuelle Praxis kann in Einzelfällen sogar zu der Situation führen, dass ganze Stadtviertel von den Glasfaser-Ausbaumaßnahmen ausgenommen werden., weil eine örtlich dominierende Immobiliengesellschaft den Zugang ins Gebäude verweigert.

Die Problematik kann grundsätzlich von zwei Seiten aus gelöst werden. Denkbar wäre ein gesetzlich abgesicherter Anspruch des Mieters auf Zugang zum Glasfasernetz und die Vornahme der notwendigen Mitwirkungshandlungen durch den Eigentümer. Aus Gründen der Planungsökonomie vorzugswürdig ist die Ausdehnung der bereits heute bestehenden Duldungspflicht des Grundstückseigentümers bei der Verlegung von Leitungen auf einem Grundstück (§ 68 TKG) auf die Hauseinführung und die Errichtung der Hausverkabelung.

Zusammenfassung: 7 Forderungen an Politik und Regulierung

- **Fortschreibung der Breitbandinitiative der Bundesregierung für Anschlüsse mit 100mbit/s und mehr und Festlegung entsprechende Ziele. Gemeinsam mit dem Markt muss das ökonomische und rechtliche Umfeld zur Erreichung dieser Ziele definiert und umgesetzt werden.**
- **Erarbeitung eines transparenten und bedarfsgerechten nationalen Förderkonzepts, das eine hinreichende Rechts- und Planungssicherheit bietet. Dabei muss die Zukunftssicherheit und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahme oberstes Förderkriterium sein.**
- **Herstellung der notwendigen Transparenz und Planungssicherheit, u.a. durch Verlängerung der Genehmigungszeiträume. Einführung eines Abstimmungsprozesses und einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt bei der Überführung von Märkten in die allgemeine Kartellaufsicht. Hier darf es keine Kontrolllücken geben.**
- **Keine Subvention der veralteten Kupferinfrastruktur der Deutschen Telekom AG durch ein Kündigungsentgelt für die Teilnehmeranschlussleitung im Fall der Migration auf Glasfaser**
- **Keine weitere Absenkung der Vorleistungsentgelte der Deutschen Telekom AG, um Investitionen in die Glasfaserinfrastruktur nicht zu entwerten.**
- **Investitionsanreize durch ein höheres Entgelt für die Terminierung in FTTB-Netze. Insbesondere ist hier eine adäquate Verzinsung des besonderen Investitionsrisikos zu berücksichtigen.**
- **Der Zugang in das Gebäude und die Errichtung der Hausverkabelung im Gebäude muss gesetzgeberisch abgesichert sein. Dies kann durch eine Ausdehnung der bereits bestehenden Duldungsverpflichtung des Eigentümers bei der Verlegung von Leitungen auf seinem Grundstück auf die Hauseinführung und die Hausverkabelung geschehen oder aber in Form eines Anspruchs des Mieters gegen den Eigentümer auf Zustimmung zur Verlegung des Glasfaseranschlusses**

14.12.2009