

BUGLAS | Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Herrn Helinski

Per E-Mail:
michael.helinski@mw.niedersachsen.de

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
(BUGLAS)
Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln
Tel: +49 2203 20210-0
Fax: +49 2203 20210-88
www.buglas.de
info@buglas.de

Rahmenregelung des Landes Niedersachsen zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden Next Generation Access (NGA)-Breitbandversorgung: hier Kommentierung des BUGLAS

03.07.2015

Sehr geehrter Herr Helinski,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns für die Möglichkeit bedanken, den Entwurf der Rahmenregelung zu kommentieren.

Im BUGLAS sind die Unternehmen organisiert, die schon heute bundesweit Hochleistungsglasfasernetze errichten und betreiben, die bis in die Gebäude bzw. Haushalte reichen. Die 70 Verbandsunternehmen haben in den vergangenen Jahren bereits rund 1,4 Millionen Haushalte direkt mit Glasfaser angeschlossen und stellen Geschäfts- und Privatkunden damit bereits heute dedizierte und ausfallsichere Bandbreiten bis in den Gigabit/Sekunde-Bereich zur Verfügung. In diesem Jahr wird mindestens eine weitere Viertelmillion Haushalte direkt mit Glasfaser angeschlossen. Darüber hinaus erschließen viele der BUGLAS-Unternehmen dort, wo sich FTTB/H-Netze heute (noch) nicht wirtschaftlich rechnen, Kabelverzweiger und Hauptverteiler mit Glasfaser als sinnvollen Zwischenschritt. So werden bis Ende 2015 durch die BUGLAS-Unternehmen insgesamt 2,7 Millionen Haushalte mit FTTX versorgt, davon ein beträchtlicher Teil auch in dünner besiedelten Gebieten.

Ein flächendeckender Ausbau dieser zukunftsfähigen Netze erfordert enorme Investitionsanstrengungen, die nicht allein durch die Unternehmen gestemmt werden können, sondern auch staatlicher Förderung bedürfen. Dies entspricht auch dem Bekenntnis der politischen Verantwortungsträger auf Bundes- und Landesebene, die den Ausbau breitbandiger Infrastrukturen für die weitere Entwicklung Deutschlands im Sinne eines modernen und prosperierenden Staates als eine der zentralen Aufgaben erkannt haben.

Insoweit kommt beim Breitband- und insbesondere beim Glasfaserausbau einer gezielten Förderung zukunftsgerichteter Technologien und Projekte für den Standort Deutschland eine immense Bedeutung zu.

Vor wenigen Tagen ist die Europäische Kommission nach einer beihilferechtlichen Prüfung zu dem Schluss gelangt, dass die wichtigsten Aspekte der von Deutschland geplanten nationalen Förderregelung für den Aufbau von Zugangsnetzen der nächsten Generation (Next Generation Access – NGA) im Einklang mit den EU-Beihilfavorschriften stehen. Die schon seit über einem Jahr bei der Kommission vorliegende NGA-Bundesrahmenregelung kann daher nun in Kraft treten. Da diese in vielen Teilen mit der hier vorliegenden niedersächsischen Rahmenregelung übereinstimmt, beschränken wir uns in unserer Kommentierung auf die von der Bundesregelung abweichenden Passagen, da nur diese Eingang in die Landesrahmenregelung finden werden.

Zunächst möchten wir aber die Gelegenheit nutzen, die Entscheidung der Kommission zu bewerten. Aufgrund der Genehmigung der Rahmenregelung kann der Bund nun 3 Mrd. EUR an Beihilfen zur Verfügung stellen, um einen flächendeckenden Zugang zu Hochgeschwindigkeitsinternetdiensten, auch in ländlichen Gebieten, zu ermöglichen. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die Regelung einen Beitrag zu den Zielen der Digitalen Agenda der EU leistet und dabei der Wettbewerb im Binnenmarkt gewahrt wird.

Private Anbieter und Gemeinden können über ein [Internet-Portal](#) Fördermittel in Zielgebieten beantragen, in denen nur ein grundlegender Breitbandzugang verfügbar ist und für die nächsten drei Jahre keine privaten Investitionen in NGA-Netze geplant sind. Ziel ist die Errichtung von Netzen, die Haushalten und Unternehmen eine Downloadrate von mindestens 30 Mbit/s (Megabit pro Sekunde) und in den meisten Fällen 50 Mbit/s ermöglichen. Dabei können Projekte finanziert werden, die umfangreiche Investitionen in Netze und eine wesentliche Verbesserung des Dienstleistungsangebots beinhalten.

Die Kommission hat die Maßnahme anhand der EU-Beihilfavorschriften, insbesondere der [Breitbandleitlinien aus dem Jahr 2013](#) geprüft. Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die wichtigsten Aspekte der Beihilferegulierung Deutschlands den Kriterien der Leitlinien entsprechen.

Die von Deutschland angemeldete Regelung umfasste allerdings auch die Vectoring-Technologie. Als Nebeneffekt des Vectoring-Einsatzes müssen jedoch zahlreiche Anschlüsse gebündelt werden, die dann nur von einem Betreiber bedient werden können. Dies bedeutet, dass Wettbewerber keinen physischen Zugang zu einzelnen

Teilnehmeranschlussleitungen erhalten. Die Kommission befürchtet daher wettbewerbsschädigende Auswirkungen und hat entschieden, dass Vectoring in staatlich geförderten Projekten solange nicht zum Einsatz kommen kann, bis ein entsprechendes alternatives Vorleistungsprodukt am Markt verfügbar und von der Kommission notifiziert ist.

Insoweit **begrüßen wir die Entscheidung des Landes Niedersachsen**, eine eigene Rahmenregelung zu entwerfen, die **in Übereinstimmung mit den Breitbandleitlinien der EU-Kommission eine Förderung „zwingend mit der Gewährleistung eines offenen und diskriminierungsfreien Zugangs auf Vorleistungsebene verknüpft“** (s. Präambel RaRe-Entwurf, S. 3).

Von großer Bedeutung für den Erhalt eines effizienten Wettbewerbes wird sein, einen entsprechenden Zugang auf der Vorleistungsebene wettbewerbsförderlich zu gestalten. Der offene und diskriminierungsfreie Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, auf den Infrastrukturwettbewerber der Deutschen Telekom bei ihren Investitionserwägungen zum Netzausbau bislang vertraut haben, kann beim Einsatz von Vectoring auf Grund der technischen Restriktionen dieser Technologie zumindest Stand heute nicht aufrecht erhalten werden. Insofern müssen Unternehmen, die ihre Netze bis zu den Kabelverzweigern ausgebaut haben, jedoch von einem anderen Marktteilnehmer gemäß den Vorgaben der Vectoring I-Entscheidung die Zugangskündigung erhalten, Zugang zu einem möglichst gleichwertigen anderen Vorleistungsprodukt bekommen. Wie ein solches Ersatzprodukt (VULA, Virtual Unbundled Local Access) konkret aussehen kann, wird aktuell und in den kommenden Monaten in der Branche diskutiert. **Es besteht in der Branche Einigkeit dahingehend, dass ein gleich wie geartetes Bitstromprodukt kein solches Ersatzprodukt für die TAL beim Einsatz von Vectoring sein kann.**

Es ist daher aus Sicht des BUGLAS völlig zutreffend und vom Konsultationsentwurf überzeugend begründet, dass für das mittelfristig zur Verfügung stehende TAL-Ersatz-Vorleistungszugangsprodukt für den Zugangsanspruch und die Entgeltregulierung die gleichen Maßstäbe gelten müssen wie für das entfallende Vorleistungsprodukt (TAL). Dies kann nach unserer Überzeugung für die Entgeltregulierung nur eine ex-ante Regulierung sein. Die Preissetzungsspielräume der Betroffenen im Falle einer ex-post-Regulierung sind zu hoch, als dass nicht befürchtet werden müsste, dass gerade kleinere Zugangsnachfrager mit dem Argument der sachlichen Rechtfertigung aufgrund anderer Abnahmemengen eine Konditionenverschlechterung erhalten könnten. Besonders kritisch ist die Situation fehlender Planbarkeit gerade in der Phase einer Migration wegen des NGA-Ausbaus, der auf Sicht zu einem Wegfall der HVt-TAL führen wird. Die Bedeutung von Bitstrom-Vorleistungsprodukten wird auch deshalb steigen. Fakt ist, dass diese Migration stattfinden wird. Zu den Zielen der

Regulierung gehört gerade in dieser für den Wettbewerb kritischen Umbruchphase die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, damit nicht der erreichte Stand des Infrastrukturwettbewerbs sich zum Dienstewettbewerb auf der Infrastruktur der Deutschen Telekom nachteilig verändert. Der Austritt etwa von Telefonica als Vorleistungsnachfrager für den TAL-Zugang zeigt, dass diese Entwicklungen nicht theoretisch sind.

Schließlich möchten wir, wie bereits angekündigt, auf die Regelungen eingehen, die in der niedersächsischen Rahmenregelung anders gestaltet wurden als diejenigen in der Bundesrahmenregelung. Es handelt sich hierbei um zwei Regelungsgegenstände. Zum einen sind neben dem Bund und den Ländern auch die Kommunen und kommunalen Unternehmen berechtigt, Beihilfen zu gewähren, zum anderen sollen auch die sogenannten „Grauen Flecken“ von einer Förderung dem Grunde nach erfasst werden können.

Der BUGLAS begrüßt die Einbeziehung der Kommunen und kommunalen Unternehmen in den Kreis der Beihilfegeber (§ 3 Abs. 1a. RaRe-Entwurf). Häufig können die kleineren Gebietskörperschaften den Ausbaubedarf in weißen oder grauen Flecken wesentlich besser beurteilen als die Länder oder der Bund, da sie eine genauere Kenntnis der Situation vor Ort haben. Zum einen kennen sie sehr genau den Förderbedarf der einzelnen Gebiete sowohl für die Privathaushalte als auch für Gewerbegebiete, zum anderen kennen sie die bereits regional ausbauenden Unternehmen und ihre Leistungsfähigkeit aufgrund der täglichen Anschauung. Insoweit ist durch die Einbeziehung der Kommunen von einer punktgenauen und sachlich richtigen Förderung auszugehen.

Die Einbeziehung der „Grauen Flecken“, also der Gebiete, in denen nur ein Netzbetreiber in absehbarer Zeit vorhanden sein wird, als förderfähige Gebiete, halten wir ebenfalls für sinnvoll. Gemäß § 2 Abs. 2 RaRe-Entwurf sollen auch die Gebiete förderfähig sein, in denen nur ein Anbieter vorhanden ist, dieser weniger als 99% der Haushalte mit einem Download von weniger als 50 Mbit/s versorgt und in den nächsten drei Jahren nicht mit mindestens 30 Mbit/s versorgen wird. Die Förderung anderer Unternehmen ist sowohl in wettbewerblicher Hinsicht sinnvoll, da mögliche monopolähnliche Strukturen aufgebrochen werden können, als auch im Sinne der Verbraucher, die dann zwischen unterschiedlichen Angeboten verschiedener Unternehmen auswählen können.

Allerdings halten wir die alleinige Forderung einer Mindestdownloadrate von **30 bzw. 50 Mbit/s für nicht zeitgemäß**. Die Bandbreitenanforderungen steigen seit Jahren kontinuierlich und werden dies nach einhelliger Meinung aller Experten auch in den kommenden Jahren tun. Insofern können und werden die im Entwurf genannten

Bandbreiten sich bereits in wenigen Jahren schon wieder überholt haben. In der Konsequenz wird dann neuer Förderbedarf entstehen, der die öffentlichen Haushalte dann erneut belasten wird. Vor diesem Hintergrund sollte die Frage gestellt werden, ob es aus investitionsökonomischer Sicht nicht sinnvoller wäre, direkt in Technologien zu finanzieren, die langfristig den Bandbreitenanforderungen standhalten.

Anbieter moderner Glasfaserinfrastruktur wie die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS bieten ihren Kunden bereits heute vielfach Anschlüsse von 100 Mbit/s und mehr an. Im Sinne einer gleichermaßen zukunftsgerichteten wie nachhaltigen Breitbandförderung des Landes Niedersachsen plädieren wir daher dafür, wo immer möglich **bereits heute zukunftsfähige Anschlusstechnologien zu fördern** (nach einhelliger Expertenmeinung FTTB/H). Zudem halten wir nicht nur auf Grund des höheren Investitionsbedarfes einen **Fördervorrang für FTTB/H** für zwingend erforderlich.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

gez.

Wolfgang Heer
Geschäftsführer

Astrid Braken
Justitiarin