

BREKO | Reuterstraße 159 | 53113 Bonn

BEREC – Office – Riga
Z. A. Meierovica Bulv. 14, 2nd Floor
Riga LV-1050
LATVIA

Reuterstraße 159
53113 Bonn
Tel.: +49 228 24999-70
Fax: +49 228 24999-72
breko@brekoverband.de

23. Januar 2012

pm@berec.europe.eu

Public Consultation on the draft BEREC Broadband Promotion Report (BoR (11) 70)

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen des oben genannten Konsultationsverfahren bedanken wir uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben.

Wir haben uns erlaubt, zu ausgewählten Fragen Stellung zu nehmen.

Frage 1 (Abschnitt 5): Welche Bestandteile sind Ihrer Ansicht nach unverzichtbar für die erfolgreiche Definition und Implementierung von Regierungsstrategien zur Forcierung des Breitbandausbaus?

Welche Rolle können - wenn überhaupt - nationale Regulierungsbehörden spielen, um die Effektivität solcher Strategien zu erhöhen?

- a) auf nationaler Ebene insgesamt
- b) insbesondere in ländlichen und randstädtischen Regionen

Zu Frage 1 a):

Bezogen auf die nationalen Märkte können die nationalen Regulierungsbehörden (in Deutschland die BNetzA) erheblich auf die Umsetzung der Breitbandstrategie der jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten einwirken, indem sie die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb weiter sichern und auch künftig beim weiteren Ausbau von NGA-Netzen konsequent weiterentwickeln.

Ein maßgeblicher Faktor für fairen Wettbewerb sind die Entgelte für die Inanspruchnahme von Vorleistungen des national marktmächtigen Unternehmens – in Deutschland der Telekom Deutschland (Telekom) – durch die Wettbewerber. Dabei spielt insbesondere der Zugang zu der Teilnehmeranschlussleitung (TAL, Markt 4 der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2007) der Telekom eine nach wie vor herausragende Rolle.

Aus Sicht der BREKO-Unternehmen ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei der Ermittlung der relevanten Investitionswerte zur Ermittlung der TAL-Entgelte ein gemischter Kostenansatz orientiert an tatsächlichen Kosten zugrunde zu legen, bestehend aus den historischen Kosten und den aktuellen Wiederbeschaffungswerten.

Die deutsche BNetzA bringt bei der Berechnung der Entgelte für den Zugang zur TAL nach wie vor ausschließlich Wiederbeschaffungswerte in Ansatz. Dies führt zu einer Überkompensation des marktmächtigen Unternehmens und damit zu Wettbewerbsverzerrungen. Gerade die Entgelte für den Zugang zur (Kupfer-) TAL sind jedoch entscheidend für den weiteren Ausbau von NGA-Netzen. Dies hat auch die Vizepräsidentin der EU-Kommission und Kommissarin für die Digitale Agenda, Neelie Kroes, in ihrer Rede am 14. Oktober 2011 anlässlich der Eröffnung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) betont: Durch einen gut austarierten TAL-Preis können Anreize zum weiteren NGA-Ausbau gesetzt werden. Soweit der TAL-Preis jedoch zu hoch ist, besteht die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen sich auf seinen bisher getätigten Investitionen „ausruht“, ohne neue Investitionen in den weiteren Netzausbau zu tätigen. Diesen Überlegungen schließt sich der BREKO ausdrücklich an. Gerade in Deutschland, wo sich der TAL-Preis auf einem im europäischen Vergleich hohen Niveau bewegt, sieht der BREKO noch großen Spielraum, um den TAL-Preis signifikant zu senken und damit das Wettbewerbsniveau zu erhöhen. Durch einen niedrigeren TAL-Preis – besonders für die KVZ-TAL – würden sich die Investitionen der alternativen Carrier schneller amortisieren und so die Bereitschaft, den Glasfaserausbau noch schneller voranzutreiben, signifikant erhöhen.

Für weitere Details verweisen wir auf die Stellungnahme des BREKO im Konsultationsverfahren der EU-Kommission „Public Consultation On Costing Methodologies For A Key Wholesale Access Prices In Electronic Communications“, die wir beigefügt ebenfalls übersenden.

Darüber hinaus ist auch eine effektive Missbrauchskontrolle unverzichtbar, um den Breitbandausbau voranzutreiben. Insbesondere bei der Erschließung von Kabelverzweigern mit Glasfaser (FTTC) sind Wettbewerber auf den Zugang zur TAL angewiesen. Die Telekom Deutschland GmbH stellt die TAL seit Jahren in nur unzureichender Qualität zur Verfügung, d.h. insbesondere die Wechsel- und Entstörprozesse funktionieren nicht in akzeptabler Art und Weise. Aus Sicht des BREKO wäre es daher wünschenswert, die nationalen Regulierer dabei zu unterstützen, einen besseren Einblick in die Prozesse des Incumbents zu erhalten, um ggf. durch gezielte Vorgaben missbräuchliches Verhalten verhindern zu können.

Zu Frage 1 b):

Im ländlichen Bereich kann eine signifikante Verbesserung der Versorgung - soweit eine Erschließung von KVz mit Glasfaser nicht wirtschaftlich darstellbar ist - durch die Errichtung sogenannter Schaltverteiler (SVt) erreicht werden. Durch die Errichtung eines SVt muss nicht jeder KVz innerhalb eines bestimmten Gebietes einzeln mit Glasfaser erschlossen werden, sondern die durch die KVz versorgten Kunden können durch einen „vor“ den KVz errichteten SVt mit höheren Bandbreiten versorgt werden. Damit ist eine effektive und wirtschaftliche Möglichkeit zur Erschließung des ländlichen Raums zu erreichen. Einige BREKO-Unternehmen führen SVt-Realisierungen mit großem Erfolg durch. Der SVt kann dabei den weiteren Ausbau mit Glasfaser nicht ersetzen, stellt jedoch einen weiteren Schritt zur Ausdehnung von Glasfaserleitungen in der Fläche dar. Die Errichtung eines SVt ist zur Zeit zulässig, soweit eine Versorgung mit einer Bandbreite von mindestens 1 Mbit/s nicht möglich ist. Angesichts der sehr dynamischen technischen Entwicklung aber auch vor dem Hintergrund der ehrgeizigen Ziele der Breitbandstrategie der Bundesregierung sowie den im November 2010 veröffentlichten Vorstellungen der EU-Kommission hält der BREKO die Schwelle für den Ausschluss des Anspruchs auf die Errichtung eines Schaltverteilers schon bei einer Versorgung mit 1 Mbit/s Download für deutlich zu niedrig angesetzt. Diese Grenze sollte auf eine Versorgung von mindestens 2 Mbit/s angehoben werden. Anderenfalls besteht die Gefahr eines immer größeren Stadt-Land-Gefälles bei der Breitbandversorgung. Während in vielen Ballungsräumen Glasfaser- oder Kabelanschlüsse mit Bandbreiten von 100 Mbit/s verfügbar sind bzw. kurzfristig verfügbar sein werden, wird die Schaltverteiler-Konzeption, die vor allem den ländlichen Räumen bzw. den Regionen zu Gute kommt, in denen die Telekom nicht in hochleistungsfähige DSL-Anschlüsse investiert, auf 1 Mbit/s beschränkt. Zutreffend gehen auch die Förder-Richtlinien aller Bundesländer von der Realisierung von Anschlüssen mit mindestens 2 Mbit/s als förderungswürdig aus.

Neben diesen Aspekten ergeben sich hier jedoch weitere Hemmnisse durch die bisher genehmigten Entgelte für eine SVt-Realisierung. Diesbezüglich gelten hier die Argumente wie unter Frage 1 a) vorgetragen entsprechend.

Frage 2 (Abschnitte 6 und 9): Die nationalen Regulierungsbehörden haben den niedrigen zu erwartenden ROI, den mangelnden Zugang zu finanziellen Ressourcen und den Zugang zu Frequenzspektren als Haupthindernisse für den Breitbandausbau auf Seiten der Anbieter ausgemacht.

Als größte Hemmnisse auf Nachfrager-Seite wurden der geringe Mehrwert, der hohe Preis und die Tatsache, dass NGA derzeit noch in den „Kinderschuhen“ steckt, ausgemacht. Insbesondere in ländlichen Regionen kommt der Mangel an Alternativen zwischen verschiedenen Anbietern hinzu.

2.1. Treffen die genannten Faktoren Ihrer Ansicht nach zu? Wenn ja, welche?

Sollten Faktoren hinzugefügt werden? Wenn ja, welche? Bitte antworten Sie in Hinblick auf

a) anbieterseitige Hindernisse

b) nachfragerseitige Hindernisse

2.2. Welche Elemente sind Ihrer Ansicht nach – unter Einbeziehung der vorhandenen und potentiellen Hindernisse – besonders wichtig für die erfolgreiche Definition und Implementierung von Strategien nationaler Regulierungsbehörden zum Breitbandausbau? Bitte antworten Sie v. a. aus Sicht der Nachfrager. Sind hierbei Unterschiede zwischen ländlichen / randstädtischen Regionen und Ballungsgebieten zu berücksichtigen? Wenn ja, welche?

Zu Frage 2.1 a):

Alle aufgeführten Hindernisse werden auch von den BREKO-Unternehmen gesehen. Die mangelnde Wirtschaftlichkeit ist insbesondere im ländlichen Bereich ein großes Hindernis, um weitere NGA-Infrastrukturen auszubauen. In diesem Zusammenhang ist der Zugang zu Fördergeldern bzw. die Einrichtung von Förderprogrammen von besonderer Bedeutung. Hier bedarf es auf nationaler Ebene vor allem adäquater Programme speziell für den Breitbandausbau. Hieran fehlt es zur Zeit noch.

In Gebieten, wo ein Ausbau nicht wirtschaftlich ist, sollte im technologie- und anbieteroffenen Wettbewerb um Fördermittel das passende Ausbauprojekt ermittelt werden. Der tatsächliche Bedarf vor Ort kann dabei bereits in den Ausschreibungsbedingungen berücksichtigt werden. Zudem sollten die Förderkonzepte national wie auf europäischer Ebene vereinheitlicht werden. Durch ausreichend günstige Finanzierungsmöglichkeiten wie Bürgschaften und langfristig angelegte, zinsgünstige Darlehen (z. B. durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) würde der Breitbandausbau entscheidend beschleunigt. Die Erfahrungen der BREKO-Unternehmen haben gezeigt, dass schon die Absenkung der Darlehenszinsen um einen Prozentpunkt viele Ausbauprojekte ermöglichen würde, die bei Zugrundelegung der aktuellen marktüblichen Zinssätze wirtschaftlich nicht durchführbar sind. Gespräche mit den jeweiligen Geldinstituten werden vom BREKO zur Zeit geführt.

Auf europäischer Ebene besteht aus Sicht der BREKO-Unternehmen vor allem das Problem, dass die einzelnen Förderprogramme und insbesondere die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme für die Unternehmen wenig transparent sind. Hier würden entsprechende Leitfaden/Broschüren für größere Transparenz und Beseitigung von Unklarheiten sorgen. Der mit dem Projekt Connecting Europe vorgestellte Ansatz wird von den BREKO-Unternehmen ausdrücklich begrüßt, die Verteilung dieser Gelder im Einzelfall ist hingegen noch weitgehend unklar.

Zu Frage 2.1 b):

Auch hier sehen die BREKO-Unternehmen ähnliche Hindernisse. Der BREKO sieht hier vor allem in attraktiven Bündelangeboten – wie im Report angesprochen – einen erfolgversprechenden Ansatz, Bestandskunden zum einen zu halten und zum anderen neue Kunden zu gewinnen. Besonders die Verknüpfung von Telefonie, Internet und TV-Produkten wird von den BREKO-Unternehmen als zielführend angesehen. Auch die Bündelung von Festnetz- und Mobilfunkprodukten wird von den BREKO-Unternehmen verstärkt entwickelt, der BREKO hat zu diesem Zweck

eine Einkaufs-genossenschaft gegründet, die es den Festnetz-Carriern ermöglicht White Label-SIM-Karten einzukaufen und unter eigenem Branding an die eigenen Kunden weiterzuverkaufen. Das angesprochene Problem, dass Endkunden im ländlichen Bereich nur zögerlich den etablierten Anbieter verlassen und zu einem neuen alternativen Anbieter wechseln – der oftmals bessere Angebote bieten kann als das marktmächtige Unternehmen –, kann der BREKO nur teilweise bestätigen. In vielen Fällen können gerade lokale bzw. regionale Anbieter mit ihrer Verwurzelung in der jeweiligen Region beim Endkunden überzeugen. Oftmals ist es gerade diesen Unternehmen besser möglich, auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort flexibel zu reagieren. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Kommunen verläuft dabei überwiegend positiv.

Zu Frage 2.2:

Aus Sicht des BREKO sollte den nationalen Regulierungsbehörden ausschließlich die Aufgabe zukommen, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen. Insbesondere im Bereich Vorleistungsprodukte können die nationalen Regulierungsbehörden hier einen wichtigen Beitrag leisten (s.o.). Vorstellbar ist ebenfalls, dass die Regulierungsbehörden mehr Transparenz beim Endkunden erzeugen hinsichtlich der Möglichkeiten, den Anbieter zu wechseln.

Darüber hinaus sehen die BREKO-Unternehmen eher den nationalen Gesetzgeber gefordert. Die momentan geplante Regelung zum Anbieterwechsel, der im aktuellen TKG-Entwurf in § 46 geregelt ist, ist aus Sicht des BREKO stark verbesserungswürdig. Klar ist, dass reibungslose Wechselprozesse essentiell für einen funktionierenden Wettbewerb sind. Diesem Zweck wird die angesprochene Vorschrift jedoch in ihrer vorgeschlagenen Fassung nicht gerecht. Zum einen entsteht durch die Pflicht zur Wiederaufschaltung beim abgebenden Unternehmen (§ 46 Abs. 1 Satz 3 TKG-E) eine gesetzlich verbrieft Möglichkeit für das abgebende Unternehmen, i. d. R. die Telekom Deutschland, den Anbieterwechsel zu einem alternativen Carrier zu verhindern und dafür auch noch belohnt zu werden, indem der Kunde bei ihr wieder aufgeschaltet wird. Darüber hinaus wird die Wiederaufnahmeverpflichtung nach § 46 Abs. 1 Satz 3 TKG-E aber auch solchen Konstellationen, in denen mehr als zwei Parteien am Prozess beteiligt sind, nicht gerecht. Will der Endkunde von einem alternativen Anbieter zu einem anderen wechseln, ist neben diesen auch die Telekom Deutschland als vorleistendes Unternehmen für die TAL am Wechselprozess beteiligt (sog. Dreierprozess).

Darüber hinaus wäre aus Sicht des BREKO eine Regelung im Einkommensteuergesetz sinnvoll, die es den Endverbrauchern ermöglicht, etwaige Kosten für einen Breitbandanschluss steuerlich geltend zu machen. Entsprechende Regelungen für Handwerkerleistungen gibt es im deutschen Einkommensteuerrecht bereits (§ 35a EStG), diese sollten entsprechend für Aufwendungen, die der Endkunde zur Erschließung des eigenen Hauses mit einem NGA-Netz leistet, erweitert werden.

Frage 6 (Abschnitt 10): Im vorliegenden Dokument wurden Punkte identifiziert, mit denen die Nachfrage nach Breitband forciert werden könnte.

- a) Halten Sie möglicherweise einige der genannten Punkte für ungeeignet?
- b) Gibt es möglicherweise weitere Wege, um die Nachfrage nach Breitband zu forcieren?

Die genannten Punkte sind aus Sicht des BREKO geeignet, um die Nachfrage nach Breitband zu forcieren. Insbesondere die Einführung steuerlicher Vergünstigungen wäre hilfreich, um die Nachfrage nach breitbandigen Anschlüssen zu steigern. In Deutschland wurde im Rahmen der Breitbandstrategie der Bundesregierung eine Vorschrift in das Einkommensteuergesetz eingefügt, welche es Hauseigentümern ermöglicht, Dienstleistungskosten für einen Breitbandanschluss steuer-schuld mindernd geltend zu machen. Diese Vorschrift hat jedoch bislang keinerlei Impuls zur Steigerung der Breitbandnachfrage bewirkt. Sie ist aus Sicht des BREKO nicht nachfragegerecht ausgestaltet. Das Bundesfinanzministerium verweigert leider bislang eine Diskussion des Themas. Es wäre daher wünschenswert, wenn es auf europäischer Ebene konkrete Vorschläge gäbe, wie die Nachfrage nach breitbandigen Anschlüssen mittels steuerlicher Vergünstigungen für den Endkunden angereizt werden sollte.

Freundliche Grüße



Marc Schramm
Telekommunikationsrecht & Technik