



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2011

Deutsche Telekom AG
Bonn, Juni 2011

Stellungnahme der Deutschen Telekom zum TKG-Entwurf

Die Bundesregierung hat ehrgeizige Ausbauziele für die Breitbandversorgung gesetzt. Bis 2014 sollen 75 Prozent der Haushalte mit Bandbreiten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde versorgt sein. Möglichst bis 2018 sollen solche Hochgeschwindigkeitsnetze flächendeckend zur Verfügung stehen. Der Großteil der Versorgung soll dabei über den Markt erfolgen, d.h. die Branche wird die Investitionen für den Aufbau von neuen Hochgeschwindigkeitsnetzen weitgehend selbst leisten müssen. Für einen Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Haushalte rechnen Experten allein für das Ziel 2014 mit bis zu 30 Mrd. Euro. Für die verbleibenden 25 Prozent (Ziel 2018) werden weitere 20 Mrd. Euro veranschlagt.

Um den Aufbau der Netze der nächsten Generation zu fördern, brauchen die Telekommunikationsunternehmen eine deutlich verbesserte Rechts- und Planungssicherheit und mehr Anreize für Investitionen. Dafür müssen Regulierungsrahmen und -praxis neu ausgerichtet werden. Die Grundlage dafür bieten die novellierten EU-Richtlinien mit ihren neuen Regulierungsgrundsätzen, die konkrete gesetzliche Veränderungen im Telekommunikationsgesetz (TKG) erfordern. Verbesserte Rahmenbedingungen werden den Bereich der wirtschaftlich zu erschließenden Gebiete erweitern und den Glasfaserausbau beschleunigen.

Glasfaser kann zukunftsicher die prognostizierten Bandbreitenbedarfe liefern. Die größte Bandbreite kann mit Glasfaseranschlüssen bereitgestellt werden, die bis in die Haushalte gehen. Dieser direkte Glasfaseranschluss (FTTH) rechnet sich Studien zufolge unter den jetzigen Bedingungen aber nur für etwa 25 Prozent der Haushalte in Deutschland und auch nur bei hohen Marktanteilen des jeweiligen Anbieters. Um das ambitionierte politische Ziele einer 75-Prozent-Versorgung zu erreichen, müssen alle Potentiale für Kostensenkungen, regulatorische Anreize, Wettbewerbsförderung und eine faire Verteilung der Ausbaurkosten gehoben werden. Auch sollten moderne Mobilfunktechnologien und hybride Glasfaser/Kupfer-Netze (FTTC) mit neuen Übertragungstechniken zur Verbesserung der Breitbandversorgung in der Fläche politisch und regulatorisch unterstützt werden. Eine gesetzliche Universaldienstverpflichtung für die Versorgung mit hohen Bandbreiten ist dagegen kritisch zu sehen. Man würde damit die Branche zu unwirtschaftlichen Investitionen zwingen. Angesichts der hohen Ausbaurkosten und des seit Jahren – auch regulierungsbedingt – rückläufigen Umsatzes in der Telekommunikationsbranche, wird die Branche dies alleine nicht tragen können. Die Frage der Finanzierungskosten durch Einzahlungen in einen möglichen Universaldienstfonds auch durch den Staat müsste gelöst werden. Außerdem ist ein Universaldienst EU-rechtlich nur für eine Grundversorgung auf Basis der aktuell mehrheitlich genutzten Bandbreiten möglich.

Zu den wesentlichen Zielen des TKG gehört die Umsetzung der EU-Richtlinienvorschriften, die Anreize für Investitionen in neue Breitbandnetze setzen sollen. Um dies zu erreichen, muss das TKG den nötigen Grad an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit schaffen, der für die Investitionsentscheidungen der Netzbetreiber notwendig ist. Die TKG-Novelle wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit Breitbandinvestitionen tatsächlich neu ausgelöst werden. Der vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf ist ein Schritt in die richtige Richtung, bedarf aber an wichtigen Punkten weiterer Klarstellungen und Ergänzungen. In einer Protokollerklärung zum Kabinettsbeschluss wurde betont, dass sorgfältig geprüft werden muss, inwieweit die bisherigen Maßnahmen im Gesetzentwurf zur Förderung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Breitbanddiensten ausreichen und was gegebenenfalls zusätzlich in Angriff genommen werden soll.

1. Mitnutzung vorhandener und geplanter Infrastrukturen für den Breitbandausbau

Der größte Kostenblock bei der Verlegung neuer Glasfasernetze ist der Tiefbau. Rund 70 Prozent der Gesamtkosten entfallen auf Grabungsarbeiten und Wiederherstellung der Oberflächen. Durch die Mitnutzung vorhandener Infrastrukturen wie Kabelkanäle und Leerrohre können diese Kosten deutlich reduziert werden. Dafür ist ein Anspruch auf Mitnutzung geeigneter Infrastrukturen der anderen Netzindustrien (z.B. Energie, Verkehr) in privater und auch in öffentlicher Trägerschaft erforderlich. Dies kann im Rahmen der laufenden TKG-Novelle geregelt werden (§ 77a). Bislang sieht der Gesetzentwurf nur eine sektorübergreifende Transparenzverpflichtung vor („Infrastrukturatlas“). Diese muss um einen Zugangsanspruch zu den bereits verlegten und mitnutzbaren Infrastrukturen und um entsprechende Auskunft- und Antragsrechte für die investierenden Unternehmen erweitert werden, damit die Kostensenkungs- und Synergiepotentiale auch tatsächlich gehoben werden können.

Außerdem kann eine verbesserte Transparenz und Koordinierung bei geplanten Tiefbaumaßnahmen eine kostengünstige Mitverlegung von Glasfaserleitungen bzw. Leerrohren unterstützen. § 68 TKG sollte so angepasst werden, dass auf kommunaler Ebene eine Koordinierung sämtlicher öffentlicher und privater Tiefbaumaßnahmen verpflichtend wird. Geplante Baumaßnahmen müssen rechtzeitig mitgeteilt werden („Baustellenatlas“), damit interessierte TK-Unternehmen im sogenannten „Beilauf“ ihre Rohre und Leitungen – gegen Kostenbeteiligung – mit verlegen können. Die Nutzung des Baustellenatlas ist mittels elektronischer Schnittstelle zu ermöglichen.

2. Verbesserungen beim Zugang zu Gebäuden und zu bestehenden Inhouse-Netzen

Die Wirtschaftlichkeit des Aufbaus neuer Glasfasernetze bis in die Häuser und Wohnungen hinein wird deutlich verbessert, wenn gleichzeitig mit der Verlegung von Glasfaserleitungen entlang der Straße auch alle anliegenden Häuser „in einem Rutsch“ mit angeschlossen werden können. Straßen und Wege müssen dann zu einem späteren Zeitpunkt nicht erneut wieder aufgerissen werden. Dies spart Kosten in erheblichem Umfang und ist auch aus städtebaulichen, verkehrstechnischen und umweltpolitischen Gründen vorteilhaft. Die bisher bestehende Duldungspflicht für die Errichtung von TK-Netzen auf privaten Grundstücken (§ 76 TKG) sollte daher auch für den sogenannten „Hausstich“ gelten, d.h. die Installation eines Netzabschlusspunktes im Keller mit einbeziehen. Alle Maßnahmen und Anreize, die den dauerhaften Umstieg einer möglichst großen Zahl von Haushalten auf die zukunftsfähigen Glasfaseranschlüsse fördern und erleichtern, tragen zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei.

Weitere Kosteneinsparungen ergeben sich aus einer gemeinsamen Nutzung bereits vorhandener und geeigneter Einrichtungen im Haus (Leerrohre, Kamin- und Versorgungsschächte etc.). Die gemeinsame Nutzung von Verkabelungen in Gebäuden wie z.B. der TV-Kabelnetze sieht der TKG-Entwurf bereits vor. Im Gesetz muss aber klargestellt werden, dass dies auch vorhandene Leerrohre, Schächte und andere passive Infrastrukturen im Haus mit umfasst. Darüber hinaus ist ein Verfahren festzulegen, wie ein Unternehmen seinen Zugangsanspruch konkret durchsetzen kann, z.B. durch ein Antragsrecht gegenüber der Bundesnetzagentur. Hierzu ist eine Ergänzung des § 77a TKG erforderlich.

3. Symmetrischer Zugang zu allen existierenden und geplanten Glasfasernetzen

Durch den regionalen Aufbau von Glasfasernetzen durch unterschiedliche Anbieter besteht die Gefahr eines "Flickenteppichs" und neuer regionaler Monopole. In der Konsequenz hat der Verbraucher keine Wahl mehr zwischen unterschiedlichen Anbietern. Deshalb müssen alle Unternehmen – falls es zu keinen freiwilligen Vereinbarungen kommt – dazu verpflichtet werden können, sich gegenseitig einen offenen

und diskriminierungsfreien Netzzugang (Open Access) zu gewähren. Eine Eingriffsbefugnis für die Bundesnetzagentur muss im TKG verankert werden. Insgesamt stellt Open Access sicher, dass Doppelinvestitionen vermieden werden, vorhandene Netzkapazitäten effizient genutzt und TK-Dienste von den Unternehmen bundesweit und im Wettbewerb vermarktet werden können. Dies alles trägt zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei und unterstützt den weiteren Netzausbau.

4. Vorabklärung regulatorischer Vorgaben für einzelne Netzinvestitionen durch Antragsrechte

Um für Investoren Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen, muss vor Investitionsbeginn Klarheit bestehen, welche Regulierungsaufgaben (wie z.B. Open Access) in der jeweiligen Ausbauregion zu erfüllen sind. Dabei geht es auch um die Berücksichtigung regionalspezifischer Wettbewerbsbedingungen und Investitionskosten. Erforderlich ist ein Antragsrecht für investierende Unternehmen gegenüber der Bundesnetzagentur. Dies muss im TKG verankert werden. Erst ein konkreter Bescheid der Bundesnetzagentur zu einem konkreten Investitionsvorhaben schafft für die Unternehmen die notwendige Verlässlichkeit. Vom Antragsrecht sollten auch freiwillige Zugangsvereinbarungen zwischen Unternehmen erfasst werden, damit die Bundesnetzagentur vorab eine Prüfung auf Nichtmissbräuchlichkeit vornehmen kann. Damit Risikoteilungsmodelle umgesetzt werden können, müssen differenzierte Vorleistungsentgelte, die sich aus unterschiedlichen Risikobereitschaften ergeben, möglich und erlaubt sein. Hierüber brauchen investierende Unternehmen vorab Klarheit. Bisher sind in § 15a TKG-Entwurf nur Verwaltungsvorschriften der Bundesnetzagentur vorgesehen, die aber in ihrer Außenwirkung nicht rechtsverbindlich sind. Die Einführung von Antragsrechten für Unternehmen bei der Bundesnetzagentur würde das Ziel der EU-Rahmenrichtlinie, die Planungssicherheit für Investoren zu erhöhen, umsetzen. Dabei bleibt die inhaltliche Entscheidung im Ermessen der Bundesnetzagentur und auch die im EU-Rechtsrahmen vorgesehenen Konsultationsverfahren bleiben unberührt.

5. Berücksichtigung regionaler Markt- und Wettbewerbsstrukturen bei der Regulierung

Mehr als 13 Jahre nach vollständiger Liberalisierung des TK-Marktes in Deutschland ist der Wettbewerb weit fortgeschritten und in vielen Regionen nachhaltig. Auch neue Glasfasernetze werden von unterschiedlichen Anbietern mit regionalem Fokus aufgebaut. Dieser Zukunftsmarkt wird nicht durch einen einzelnen Anbieter geprägt sein. Die bisherige Regulierung in Deutschland trägt diesen regionalen Versorgungs- und Wettbewerbsverhältnissen nicht Rechnung. Dagegen geht die novellierte EU-Rahmenrichtlinie von regional unterschiedlichen Märkten als Regelfall aus: „Die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Mitgliedstaaten herrschen“, sind bei der Regulierung zu berücksichtigen (Art. 8 Abs. 5 Buchstabe e). Eine bloße Übernahme einer regional differenzierten Regulierung aus dem EU-Recht als Regulierungsgrundsatz in § 2 TKG reicht dafür aber nicht aus. Eine entsprechende Klarstellung sollte in § 10 TKG bei den Vorschriften zur Marktdefinition erfolgen. Bundesweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen sind dagegen der Ausnahmefall, der nachgewiesen werden muss, wenn undifferenzierte Regulierungsaufgaben angeordnet werden sollen. Im Gesetz ist zudem eine Klarstellung erforderlich, dass auch bei Abgrenzung eines nationalen Marktes differenzierte Regulierungsmaßnahmen aufgrund von regionalen Gegebenheiten möglich und erlaubt sind (§ 13 TKG). Dies eröffnet auch Spielräume für Preisdifferenzierungen aufgrund von besonderen Kosten- und Nachfragesituationen, wodurch sich die Wirtschaftlichkeit des Glasfaserausbaus verbessern kann.

6. Abbau von Marktverzerrungen gegenüber TV-Kabelnetzen („Nebenkostenprivileg“)

Gleiche Wettbewerbschancen für alle Unternehmen, die Haushalte mit schnellem Internet versorgen, tragen mit dazu bei, die Dynamik im Markt zu erhöhen und den Aufbau der nächsten Netzgeneration zu beschleunigen. Hier gibt es Defizite. Die meisten Mieter bezahlen ihren Kabelanschluss über die Nebenkosten – egal ob sie ihn nutzen oder nicht. Ein Mieter, der also bei einem TK-Unternehmen Internetfernsehen (IPTV) bestellt, zahlt für das TV-Signal im Endeffekt doppelt. Es gibt keine Wahlfreiheit und auch keine echte Transparenz über die Gesamtkosten eines Breitbandanschlusses über das TV-Kabel im Vergleich mit Angeboten von TK-Netzbetreibern. Unternehmen, die in alternative Breitbandnetze auf Glasfaserbasis investieren, haben unter diesen Bedingungen kaum Anreize und auch kaum eine Chance, Kunden anzuschließen. Nachdem die Kabelnetzbetreiber massiv in den TK-Markt und den Verkauf von Breitbandprodukten eingestiegen sind, ist diese Sonderbehandlung nicht mehr gerechtfertigt. Um die erheblichen Marktverzerrungen zu Lasten der TK-Unternehmen zu beseitigen und um die Finanzierungsmöglichkeiten für neue Netze zu verbessern, muss Chancengleichheit hergestellt werden. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Änderung der Betriebskostenverordnung (BetrKV), die im Rahmen der laufenden TKG-Novelle erfolgen sollte. Die Vorschrift des § 2 Nr. 15 b BetrKV sollte gestrichen werden. Dies ist der ordnungspolitisch sauberste Weg im Vergleich zu einer Ausweitung der Regelung auf Breitbandnetze und -angebote.

7. Richtige Balance beim Verbraucherschutz

Die Deutsche Telekom begrüßt die weiteren Verbesserungen des heute schon hohen Niveaus des Verbraucherschutzes in Deutschland. Auch dass aufgrund der Erfahrungen im Markt eine Nachsteuerung der Regelungen in Details vorgesehen ist, wird von der Deutschen Telekom unterstützt. Dies gilt ausdrücklich für die Regelungen zum Zugang von Informationsdiensten bzw. zur Dienstqualität, mit denen Transparenz über die Maßnahmen der Verkehrssteuerung garantiert wird. Dies gilt auch für Verbesserungen beim Anbieterwechsel, beim Umzug oder für Behinderte. Bei einigen vorgeschlagenen Regelungen sieht die Deutsche Telekom wie die gesamte TK-Branche aber Umsetzungsprobleme, die erhebliche Belastungen für die Unternehmen mit sich bringen und somit die Investitionskraft schwächen könnten. Nur beispielhaft sollen hier die Regelungen zu Warteschleifen oder zur Wiederaufnahme der Versorgung bei Wechselproblemen genannt sein.

Darüber hinaus ist bei den Regelungen zum Anbieterwechsel (§ 46) dringend erforderlich, eine angemessene Umsetzungsfrist von mindestens einem Jahr in die Übergangsbestimmungen einzufügen. Die neuen Regeln lösen in den Unternehmen zeit- und kostenintensive Prozessanpassungen für sämtliche Wechselkonstellationen und -Produkte zwischen sämtlichen Anbietern am Markt aus. Bei den Regelungen zum Umzug in § 46 Abs. 8 ist ebenfalls eine Umsetzungsfrist von mindestens neun Monaten einzuführen, sollte nicht der gesamte § 46 eine einjährige Frist erhalten. Keinesfalls sollte hier das allgemeine Lebensrisiko der Kunden auf die Anbieter übertragen werden, indem dem Kunden ein Sonderkündigungsrecht auch dann zusteht, wenn der Anbieter am neuen Standort leisten kann und will. Zudem sollte der Anbieter bei mangelnder Leistungsfähigkeit am neuen Wohnort ebenfalls ein Sonderkündigungsrecht besitzen.

Kritisch ist auch die Erweiterung der Informationspflichten bei der Abrechnung von Diensten Dritter über die Telefonrechnung gemäß § 45h zu sehen. Die Kosten für die Rechnungserstellung und die Komplexität werden sich zwangsläufig erhöhen, und es ist auch fraglich, ob eine derartige Transparenz an dieser Stelle überhaupt im Interesse des Kunden ist.