

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Bundesnetzagentur Beschlusskammer 3 Postfach 8001 53105 Bonn

Per Mail an: BK3-Konsultation@bnetza.de

Ulrich-von-Hassell-Haus Lennéstraße 11 10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 - 3 21 Fax: 0 30 / 59 00 97 - 4 00

E-Mail: Klaus.Ritgen

@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 9.3.2015

Stellungnahme des Deutschen Landkreistags zum Antrag der Telekom Deutschland GmbH vom 24.2.2015 auf Änderung der Regulierungsverfügung BK 3g-09/085 vom 21.3.2011 und der Regulierungsverfügung BK 3d-12/131 vom 29.8.2013

Sehr geehrter Herr Wilmsmann, sehr geehrte Damen und Herren,

zum Antrag der Telekom Deutschland GmbH (künftig: Telekom) auf Änderung der Regulierungsverfügung BK 3g-09/085 vom 21.3.2011 und der Regulierungsverfügung BK 3d-12/131 vom 29.8.2013 nimmt der Deutsche Landkreistag wie folgt Stellung:

I. Betroffenheit der Landkreise von der beantragten Änderung

Für die Landkreise ist die Versorgung mit hoch leistungsfähigem Breitband-Internet einer der wichtigsten Standortfaktoren. Aufgrund des im ländlichen Raum vielfach fehlenden Interesses privater Telekommunikationsunternehmen an einem vom Markt getriebenen Breitbandausbau haben mittlerweile zahlreiche Landkreise die Initiative ergriffen, um eine solche Versorgung sicherzustellen. Gefördert wird dabei in der Regel der sog. FTTC-Ausbau, also die Errichtung eines Glasfasernetzes bis zum KVz und die Nutzung eines entbündelten Zugangs zu den Teilnehmeranschlussleitungen mit dem Ziel, zunächst Internetanschlüsse mit bis zu 50 Mbit/s anzubieten. In vielen Fällen errichten die Landkreise auch selbst die erforderlichen passiven Infrastrukturen, um sie an Telekommunikationsunternehmen zu vermieten oder zu verpachten. Ihr Bestreben ist es dabei, eine flächendeckende Versorgung des gesamten Kreisgebiets mit hochleistungsfähigen Breitbandanschlüssen sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund sind viele Landkreise von dem Antrag der Telekom unmittelbar betroffen. Sollte die BNetzA dem Antrag stattgeben, käme es im ländlichen Raum zu einer weiteren Zerstückelung in wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Gebiete. Die Telekom selbst betont in ihrem Antrag zu Recht, wie wichtig es für einen Breitbandausbau zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen ist, dass wirtschaftliche und weniger wirtschaftliche Bereiche zusammengefasst werden können, schlägt aber eine Maßnahme vor, die – bezogen z.B. auf kreisweite Projekte – genau das Gegenteil bewirken wird und ausschließlich der Telekom erlauben soll, in den besonders wirtschaftlichen Bereichen rund um die HVt zu agieren.

Hinzukommt, dass alternative Netzbetreiber, die heute bereits VDSL-Dienste vom HVt aus anbieten, diese Möglichkeit in Zukunft verlieren würden. Das bedeutete eine Entwertung der Infrastrukturen alternativer Anbieter, für die es keinen zwingenden Grund gibt.

Wir regen daher an, dem Antrag der Telekom in der vorliegenden Form <u>nicht</u> stattzugeben. Im Einzelnen:

II. Bewertung des Antrags im Einzelnen

Die Telekom beantragt, ihr das Recht zur alleinigen Erschließung der sog. "Nahbereichs-KVz" mit VDSL2-Vectoring einzuräumen und sie von der Verpflichtung, an den Nahbereichs-KVz einen vollständig entbündelten Zugang zu VDSL-Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) zu gewähren, zu befreien. Des Weiteren möchte sie unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere der Bereitstellung eines Layer-2-Bitstromzugangs – das Recht erhalten, die erstmalige Bereitstellung der Kollokation für den Zugang zu einer Nahbereichs-HVt-TAL verweigern bzw. bestehende Nahbereichs-HVt-TAL kündigen zu dürfen. Unter denselben Voraussetzungen möchte die Telekom schließlich den Zugang zu bestimmten Teilnehmeranschlüssen, die ohne Zwischenschaltung eines KVz direkt mit dem Hauptkabel unmittelbar am HVt angeschlossen sind, verweigern bzw. kündigen dürfen.

Im Kern beantragt die Telekom also, ihr im Nahbereich rund um die HVt das exklusive Recht zum Einsatz von VDSL2-Vectoring einzuräumen und andere Anbieter auf die Nutzung eines von ihr zur Verfügung zu stellenden Layer-2-Bitstromzugangprodukts zu beschränken. Die Gründe, mit denen die Telekom diesen Antrag zu begründen versucht, vermögen aus Sicht des Deutschen Landkreistags nicht zu überzeugen:

1. Kein Beitrag zu Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung

Die Telekom trägt vor, der Einsatz der Vectoring-Technologie auch im Nahbereich der HVt leiste einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der Bundesregierung, bis 2018 flächendeckend eine Versorgung mit Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s sicherzustellen.

Daran ist richtig, dass Vectoring die Versorgung im Nahbereich der HVt tatsächlich verbessern kann. Kunden im Nahbereich können derzeit mit Bandbreiten von bis zu 50 Mbit/s versorgt werden; der Einsatz von Vectoring ließe deutlich höhere Übertragungsraten zu. Da die Bundesregierung Übertragungsraten von 50 Mbit/s als Mindestziel anstrebt, tragen auch Maßnahmen, die für Übertragungsraten jenseits dieser Grenze sorgen, zur Verwirklichung der Zielerreichung bei.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistags bedeutsamer ist allerdings, dass der Einsatz von Vectoring nicht in nennenswerter Weise zur Verwirklichung der zweiten Komponente des Ziels der Bundesregierung, der Erreichung einer flächendeckend hochwertigen Breitbandversorgung, beiträgt. Vectoring im Nahbereich wird bewirken, dass ohnehin bereits gut versorgte Haushalte (noch) besser versorgt werden können. Durch den Einsatz von Vectoring im Nahbereich kann aber nicht erreicht werden, dass die Versorgung außerhalb der Nahbereiche auf das von der Bundesregierung angestrebte Niveau gehoben wird. Die angekündigte Maßnahme führt nicht zu einer flächendeckenden Breitbandversorgung von Unternehmen und Bevölkerung; insbesondere werden nicht die immer noch vorhandenen "weißen Flecken" im ländlichen Raum geschlossen. Selbstverständlich steht es einem privaten Unternehmen frei, über den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Investitionsmittel auch unter strategischen Aspekten zu entscheiden. Aus einer gesamtstaatlichen Perspektive wäre es allerdings sinnvoller, nicht in bereits gut versorgte Gebiete zu investieren und damit Mittel zu binden, die für den Breitbandausbau im ländlichen Raum nicht mehr zur Verfügung stehen und folglich durch staatliche Zuwendungen ersetzt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund fällt es besonders ins Gewicht, dass die Einräumung eines Exklusivrechts zugunsten der Telekom nicht nur nichts zum flächendeckenden Ausbau insbesondere im ländlichen Raum beiträgt, sondern diesen auch weiter erschweren würde. Darauf wird zurückzukommen sein.

2. <u>Keine tragfähigen Gründe für die Verleihung eines Exklusivrechts zugunsten der Telekom</u>

Hinzukommt, dass die positive Wirkung des Einsatzes von Vectoring im Nahbereich auch erreicht werden kann, wenn diese Technologie nicht nur der Telekom, sondern auch ihren Wettbewerbern zugänglich gemacht werden würde. Die Behauptung der Telekom, dass nur sie in der Lage sei, alle HVt mit Vectoring auszurüsten, wird im Antrag nicht näher untermauert und widerspricht der Erfahrung, dass der Ausbau im ländlichen Raum häufig gerade auch von alternativen Netzbetreibern vorangebracht wird. Im Übrigen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich bei Vectoring nur um eine Übergangstechnologie handelt, deren Zukunftsfähigkeit umstritten ist. Aus Sicht des Deutschen Landkreistags steht fest, dass auf Dauer kein Weg daran vorbeiführt, die noch vorhandenen Kupfer- durch Glasfaserleitungen zu ersetzen. Ein solcher Ausbau des Glasfasernetzes muss angesichts der damit verbundenen Investitionskosten selbstverständlich Schrittweise erfolgen; gerade die wirtschaftlich vielfach attraktiven Nahbereiche rund um die HVt dürften sich für einen prioritären Glasfaserausbau besonders eignen.

Sollte die BNetzA erwägen, den Einsatz von Vectoring im Nahbereich zu ermöglichen, müsste diese Chance allen interessierten Unternehmen offenstehen. Da Vectoring aus technischen Gründen stets nur von einem Anbieter eingesetzt werden kann, müsste die BNetzA insoweit einen Zuteilungsmechanismus vorsehen, wobei die bisherigen Regelungen nach Regulierungsverfügung BK 3d-12/131 als Vorbild dienen könnten. Insbesondere die bestehenden Regelungen zum Bestandsschutz müssten aufrechterhalten werden.

Die BNetzA hat in jüngster Zeit der Telekom auf Antrag verschiedener Landkreise, die einen kreisweiten Breitbandausbau planen, die Vectoring-Erschließung von KVZ außerhalb des Nahbereichs in Anwendung der Regulierungsverfügung BK 3d-12/131 untersagt, weil für die Erschließung des KVZ mit DSL-Technik eine Beihilfe genutzt werden soll oder worden ist. Sollte Vectoring nunmehr auch für den Nahbereich zugelassen werden, müssten konsequenter Weise auch für diesen Bereich entsprechende Regelungen geschaffen werden.

Die Einräumung eines Exklusivrechts zugunsten der Telekom würde dagegen zu einer erheblichen Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen führen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum bspw. Landkreisen, die einen kreisweiten Netzausbau betreiben wollen, verwehrt sein sollte, ihrerseits im Nahbereich von HVts Vectoring einzusetzen.

3. <u>Behinderung eines flächendeckenden Breitbandausbaus zu wirtschaftlich tragfähigen</u> Bedingungen

Es grenzt an einen Zirkelschluss, wenn die Telekom einerseits behauptet, nur sie könne die Erschließung sämtlicher Nahbereiche mit Vectoring sicherstellen und damit einen Beitrag zur Verwirklichung der Breitbandziele der Bundesregierung leisten, andererseits aber von der BNetzA verlangt, sie durch die Gewährung eines Exklusivrechts wirtschaftlich überhaupt erst in die Lage zu versetzen, diese Aufgabe zu bewältigen. Einerseits verlangt die Telekom die Verleihung des beantragten Exklusivrechts gleichsam als "Gegenleistung" für die von ihr angekündigte "verbindliche Investitionszusage für einen flächendeckenden Ausbau" von Vectoring im Nahbereich der HVts. Andererseits soll gerade dieser flächendeckende Ausbau wegen des damit verbundenen Beitrags zur Erreichung der Breitbandziele die Verleihung des Exklusivrechts rechtfertigen. Diese Argumentation vermag unabhängig davon, dass eine

solche "verbindliche Investitionszusage" im TKG nicht vorgesehen ist und es daher offen bleibt, wie sie – nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Durchsetzbarkeit – ausgestaltet werden müsste, um von der BNetzA berücksichtigt werden zu können, nicht zu überzeugen.

Richtig ist allerdings, dass der Breitbandausbau zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen vor allem dann gelingt, wenn ein Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und unwirtschaftlichen Versorgungsbereichen hergestellt werden kann. Das ist einer der entscheidenden Gründe, warum sich der Deutsche Landkreistag seit langem für Versorgungsprojekte ausspricht, die nach Möglichkeit das gesamte Kreisgebiet umfassen. Nur eine solche Vorgehensweise erlaubt es, den Ausbau in besonders unwirtschaftlichen Bereichen – z. B. in abgelegenen, kleinen kreisangehörigen Kommunen – mit Erträgen gleichsam zu subventionieren, die in den wirtschaftlich attraktiveren Regionen eines Kreises erwirtschaftet werden können. Das gilt umso mehr, wenn dieser Ausgleich durch ein exklusives Versorgungsrecht gegen jede Form des "Rosinenpickens" abgesichert wird.

Der Deutsche Landkreistag hat daher schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Verleihung eines Exklusivrechts verbunden mit der Auflage, das Gebiet, für das dieses Recht verliehen wurde, im Gegenzug mit hochleistungsfähigen Breitbandanschlüssen zu versorgen, ein wirksames Instrument zur Beförderung des Breitbandausbaus zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen ist. Anders als der Telekom ging es dem Deutschen Landkreistag dabei allerdings um das Ziel einer wirklich flächendeckenden Erschließung, nicht um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens in bereits gut versorgten Bereichen.

Demgegenüber wird das von der Telekom beantragte Exklusivrecht die Zerstückelung des ländlichen Raums in wirtschaftliche und weniger wirtschaftliche Gebiete weiter verfestigen und flächendeckende Ausbauprojekte behindern. Denn im ländlichen Raum sind es – gemessen an den übrigen Gebieten – gerade die Nahbereiche, die helfen, die abgelegeneren KVz in den wirtschaftlich weniger attraktiveren Versorgungsbereichen mitzufinanzieren. Bei einem Vectoring-Ausbau in den Nahbereichen hätte die Telekom bei geringen Investitionskosten Zugriff auf eine hohe Zahl an potenziellen Kunden, die ggf. dem kreisweiten Projekt entzogen wären. Das würde sich nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit eines bereits realisierten Projektes auswirken, sondern würde im Vorfeld auch die Suche nach dem Betreiber eines kreisweiten Netzes erschweren. Auf diese Weise kann eine Finanzierungslücke entstehen, die – wenn sie nicht von vornherein zum Scheitern einer flächendeckenden Erschließung führt –, mit Fördermitteln des Bundes und der Länder geschlossen werden müsste. Der Wettbewerbsvorteil, der der Telekom mit der Einräumung eines Exklusivrechts verschafft würde, müsste also letztlich mit Steuermitteln finanziert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Ritgen