



Auskunft erteilt Ingmar Ebhardt
E-Mail ingmar.ebhardt@westmbh.de
Telefon 02551/69-2772

Steinfurt, 16. April 2009

Eingabe zu den Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich des Konsultationsverfahrens zum Entwurf der Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau haben sich Vertreter der

wfc Wirtschaftsförderung Kreis Coesfeld GmbH,
WFG Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken mbH,
WEST Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Steinfurt mbH und
gfw Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH.

intensive Gedanken gemacht und übermitteln Ihnen folgende Anmerkungen, Fragen und Anregungen.

Insbesondere der Themenkomplex NGA in Verbindung mit Open Access wird im Münsterland seit längerer Zeit intensiv bearbeitet. Für einen persönlichen Erfahrungsaustausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Gez.
i.A. Ingmar Ebhardt

Die Anmerkungen zu den Leitlinien:

1 Ergänzungsvorschlag: Definition „Breitbandversorgung“

Im Gegensatz zur Definition von NGA-Versorgungsstandards wird in den Leitlinien keine Definition für einen Breitbandzugang der herkömmlichen Art getroffen. Der Vollständigkeit und Übersichtlichkeit halber sollte eine solche Definition mit enthalten sein.

Aus Sicht der Unterzeichner sollte eine solche Definition im Hinblick auf das heutige Nutzerverhalten in privaten Haushalten einen Downstream-Schwellenwert von mindestens 3072 Kbit/ Sekunde enthalten. 6144 Kbit / Sekunde wären durchaus auch angemessen. Angesichts eines Nutzerverhaltens, das vermehrt aktiv darauf ausgerichtet ist, selber interaktiv an der Gestaltung von Webinhalten zu partizipieren (Web 2.0) erhalten auch Uploadmöglichkeiten einen immer größeren Stellenwert. Aus diesem Grund empfehlen die Unterzeichner einen Upstream von mindestens 764 Kbit/ Sekunde als Schwellenwert.

2 Anmerkung zur Problematik des Begriffs „Gebiete“

In den Leitlinien werden weiße „Gebiete“ durch das Vorliegen einer Unterversorgung definiert. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie die weißen „Gebiete“ räumlich abgegrenzt werden. Aus Sicht der Unterzeichner wäre eine Mindestgröße möglichst klein zu halten. Sogar die kleinste Region aus verwaltungstechnischer Sicht (in Deutschland die Gemeinde) wäre noch zu groß, da in der Regel nur Ortsteile unterversorgt sind.

3 Ergänzungsvorschlag / Interpretationsfrage - Satz (33)

„Wenn der Markt keine hinreichende Breitbandabdeckung gewährleistet oder die Zugangsbedingungen nicht angemessen sind, können Beihilfen zu einem wichtigen Instrument werden.“

Es bleibt unklar, welche Bedeutung dieser Satz für die weitergehende Klassifikation von Gegenden als weiße, graue oder schwarze Flecken hat. Ist dieser Satz so zu interpretieren, dass eine verfügbare Technologie, die einen Zugang nur zu Preisen ermöglicht, die das übliche Preisniveau im Referenzmarkt (z.B. dem nationalen Markt) deutlich übersteigt, nicht bei der Klassifizierung als weißer, grauer oder schwarzer Fleck zu berücksichtigen ist? Aus Sicht der Unterzeichner wäre dies äußerst wünschenswert. Wenn dem so ist, sollte dies der Verständlichkeit halber auch ausdrücklich so in den Leitlinien formuliert werden.

4 Anmerkung zur Vereinbarkeitsvoraussetzung Marktanalyse - Satz (45) a – generell und in Bezug auf die Subventionierung von NGA-Netzen:

Grundsätzlich sind die Anbieter nicht zur Auskunft über ihre Netze und die Verfügbarkeit der angebotenen Dienstleistungen verpflichtet. Breit angelegte Marktanalysen können von den Kommunen verlässlich nur in Form von aufwendigen und kostenintensiven Befragungen oder unter Zuhilfenahme von Dienstleistern durchgeführt werden.

Die Anforderungen, im Falle einer geplanten öffentlichen Unterstützung von NGAs eine dezidierte Marktanalyse durchzuführen, sind für die Kommunen in Deutschland derzeit so gut wie gar nicht leistbar. Alle symmetrischen Verbindungen sowie auch asymmetrische Verbindungen im Bereich > 16 Mbit/s in Deutschland unterliegen nach Wissen der Unterzeichner nicht der Regulierung. In der Praxis gestaltet sich der Markt für derartige Leistungen intransparent. Preise werden in der Regel individuell mit den Endkunden ausgehandelt, so dass von einem Anbieter, selbst wenn er zur Auskunft bereit sein sollte, in der Regel keine allgemeingültigen Tarifübersichten zu erhalten sind.

Vor diesem Hintergrund bleibt für NGA-Netze auch die Frage offen, was angemessene Preise sind.

Sollte dieser Punkt in den Leitlinien weiter aufrecht erhalten werden, wären genauere Anweisungen zum Verfahren bei einer Marktanalyse sinnvoll. Im Falle von NGA wäre es dringend notwendig, wenn eine – wie auch immer geartete – Analyse durch eine übergeordnete Instanz wie die Bundesnetzagentur erfolgen würde.

5 Änderungsvorschlag - Satz (45) d: Technologieneutralität

Die Aufnahme von Satellitentechnologie in den Vorgaben zur Technologieneutralität konterkariert aus Sicht der Unterzeichner die gesamten Leitlinien.

Satellitentechnologie ist grundsätzlich in ganz Europa ohne weitere Investitionen der Anbieter verfügbar und bietet Downloadraten, die zumindest in Deutschland den nationalen Vorgaben zur Mindestversorgung entsprechen. Entkräftet werden könnte dieses Argument nur durch die grundsätzlich nicht angemessenen Zugangskonditionen (vergleiche Punkt Drei dieser Stellungnahme). Wenn Zugangskonditionen für Satellitentechnologie grundsätzlich als nicht angemessen klassifiziert werden, sind sie jedoch ein generelles Problem der Satellitenversorgung. Aus diesem Grund regen die Unterzeichner die Streichung des Begriffs Satellitentechnologie an.

6 Genereller Ergänzungsvorschlag für die Definition NGA – Satz (48)

Aus Sicht der Unterzeichner ist es überraschend, dass Open Access kein Bestandteil der Definition von NGA Netzwerken im Sinne der Leitlinie ist. Lediglich im Rahmen der Förderbedingungen wird Wert auf Open Access gelegt – und das auch nur auf der Vorleistungsebene.

Mit offenen Netzen kann aber auch eine Entbündelung von Netzbetrieb und Diensten verbunden sein, sei es virtuell oder im Idealfall durch eine reale Separierung von Netzbetreibern und Diensteanbietern. Durch diese Aufteilung der Wertschöpfungskette wird ein effektiver Wettbewerb im Bereich der Dienste erst ermöglicht. Es entsteht eine Art „digitaler Marktplatz“.¹

¹ Eine Regulierung kann man so am effektivsten auf den „Bottleneck“ auf der Wertschöpfungskette mit den Eigenschaften eines natürlichen Monopols beschränken. Als Bottleneck werden die Teile einer Wertschöpfungskette bezeichnet, die aufgrund ihrer Beschaffenheit wirtschaftlich nur im Rahmen eines Monopols zu gewährleisten sind (natürliche Monopole). Klassischerweise sind dies Netzinfrastrukturen wie Straßen, Abwasser-, Gas- oder auch Glasfaserverbindungen zum

Die Erfahrungen der Unterzeichner zeigen, dass durch die Aktivitäten eines Open Access Anbieters, welcher nur den Datentransport für andere Diensteanbieter übernimmt, nicht jedoch Dienstleistungen selbst anbietet, das Preisniveau der Dienste für Unternehmen drastisch sinkt – selbst in Regionen, in denen bereits mehrere traditionelle Anbieter tätig sind, die eigene Netze betreiben und vermeintlich im Wettbewerb zueinander stehen.²

Die Unterzeichner regen daher an, „Open Access“ im Rahmen der Leitlinien einen noch höheren Stellenwert einzuräumen und in die Definition für NGA-Netzwerke mit aufzunehmen, wie dies auch im Rahmen anderer Definitionen durch ausgewiesene Experten bereits erfolgt ist.³

Sollte die Definition von NGAs nicht geändert werden, halten es die Unterzeichner für sinnvoll, die Förderung von NGAs ganz grundsätzlich und ohne Ausnahme nur für Open Access Netze zu gewähren und die Bedingung des Open Access auch nicht zeitlich zu befristen.

7. Kritik an der Befragung von TK Anbietern zu Ausbauabsichten in weißen NGA-Flecken – Satz (63)-(65)

Die in der Leitlinie geforderten Informationen seitens der privaten TK-Infrastrukturanbieter (Preise, Ausbauabsichten usw.) sind bei lokal begrenzten Breitbandvorhaben wie der Erschließung kleiner Ortschaften wohl zu erhalten. Für interkommunale NGA-Planungen sehen die Unterzeichner Probleme, fundierte und ehrliche Informationen mit einem Planungszeitraum von 5 Jahren zu erhalten. Unternehmen können stets mitteilen, dass sie innerhalb der nächsten 5 Jahre investieren wollen. Damit ergraut ein weißes Gebiet. Eine gleichgelagerte Auskunft von einem weiteren Anbieter schwärzt das Gebiet. Für die Kommune gibt es kaum noch Handlungsmöglichkeiten, auch wenn vielleicht keines der TK-Unternehmen seine Pläne jemals umsetzen wird. Entsprechend werden die Kommunen durch

Endverbraucher im ländlichen Raum. Solche natürlichen Monopole werden von den Anbietern in der Regel dazu benutzt, auch auf nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette eine Monopolsituation zu schaffen, indem potenziellen weiteren Diensteanbietern der Zugang zum Netz verwehrt wird. Im Fall der Glasfaserdirektanbindung wäre das die Diensteebene. Eine solche Situation kann sich sogar bei der Existenz von Oligopolen ergeben, denn aufgrund der hohen Revisionskosten bindet sich ein Kunde mit dem Bezug einer Glasfaseranbindung sehr langfristig auf Jahre an einen Anbieter. Die Erfahrungen mit anderen Netzinfrastrukturen (z.B. im DSL Markt oder an aktuellen Diskussionen über die Regulierung der Strom- und Gasmärkte) zeigen, dass eine nachträgliche Entbündelung von Netz und Diensten mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Deshalb sollten bereits jetzt, wo NGA Netzwerke im Aufbau begriffen sind, entsprechende rechtliche Vorgaben erfolgen und „Open Access“ als ein Alleinstellungsmerkmal bei der Klassifizierung von weißen, grauen und schwarzen Flecken berücksichtigt werden.

² Im Münsterland ist dieses Phänomen beispielhaft an Hand des Markteintritts des Open Access NGA-Netz-Betreibers NDIX auf der einen und dem Verhalten von traditionellen Anbietern wie Telekom und Osnatal respektive EWE Tel auf der anderen Seite nachzuvollziehen.

³ Vergleiche: Elixman et al. (2008): Anforderungen der Next Generation Networks an Politik und Regulierung 1. Technische und ökonomische Grundlagen des NGN. Hier speziell Abschnitt 2. Absätze 6 - 8

URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/anforderungen-ngm-an-politik-und-regulierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

diese Anforderungen der Leitlinie dem politisch strategischen Kalkül einzelner großer TK-Firmen ausgeliefert.

8. Interpretationsfrage und Anregung zur Klarstellung in den Leitlinien zum Nachweisbedarf für NGA Netze im Fall vorhandener Breitbandnetze– Satz (68)

Im Rahmen der Leitlinien bleibt unklar, wie ein Nachweis erbracht werden soll, dass "... die über das fragliche Netz angebotenen Breitbanddienste (...) in dem betreffenden Gebiet nicht zur Deckung des Bedarfs von Bürgern und Unternehmen ausreichen".

Braucht es einen Nachweis, dass zu marktgängigen Preisen keine Nachfrage für einen NGA Anschluss existiert? Reicht es aus, wenn nur einzelne zusätzliche (voraussichtlich gewerbliche) Nachfrager da sind, die ansonsten nicht bedient werden könnten? Würde es ausreichen, wenn einzelne Kunden einen Bedarf artikulieren, der nur über ein NGA Netz und nicht über einen herkömmlichen Breitbandanschluss, abgedeckt werden kann? Die Unterzeichner regen an, zu präzisieren, was als Nachweis gilt.