

**Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie  
zur Empfehlung der Europäischen Kommission über den regulierten Zu-  
gang zu Next Generation Access Networks (NGA)**

**I. Europa braucht geeignete Rahmenbedingungen für den Aufbau einer  
breitbandigen Telekommunikations-Infrastruktur**

- Die Telekommunikationswirtschaft der Europäischen Union muss in den nächsten fünf bis zehn Jahren Milliardensummen in den Aufbau sehr breitbandiger Infrastrukturen (> 50 Mbit/s), vorrangig aus Glasfaser, investieren. Die Investitionen sind weitgehend auf die teilweise oder vollständige Aufrüstung des Telefonnetzes durch Glasfaser fokussiert. Zugleich wird aber auch das Fernseekabelnetz durch den Einsatz neuer Technologien zunehmend zu einem schnellen Breitbandnetz ausgebaut. Außerdem investiert die Telekommunikationswirtschaft in den breitbandigen Ausbau von Mobilfunknetzen.
- Gleichwohl vollzieht sich der Aufbau in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Tempo und auf unterschiedliche Weise. Allein in Deutschland werden verschiedene Modelle verfolgt: Mehrere regionale Anbieter bauen in den Städten, in denen sie schwerpunktmäßig aktiv sind, FTTB- oder FTTH-Netze auf. In ersten Regionen haben die Kommunen selbst ihre Region mit Glasfaser erschlossen und vermarkten sie an Dritte. Parallel dazu erweitert der Incumbent derzeit sein Glasfasernetz bis zum Kabelverzweiger (street cabinet) in Form eines FTTC- bzw. FTTN-Modells und prüft weiter gehende Ansätze. Dritte haben die Möglichkeit, für den Aufbau eigener Netze Leerrohre des Incumbent zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger zu nutzen: Ein entsprechender Zugangsanspruch wurde bereits angeordnet. Zudem rüsten die Kabelnetzbetreiber ihre Netze so auf, dass Downloadraten von 100 Mbit/s und mehr erreicht werden. Je nach Infrastrukturausstattung, Engagement der Kabelnetzbetreiber und finanzieller Förderung durch die öffentliche Hand unterscheidet sich der Aufbau schneller Breitbandnetze in anderen Mitgliedstaaten deutlich von dem in Deutschland derzeit praktizierten Weg.

- Vor diesem Hintergrund ist es zu diesem Zeitpunkt wichtig, den unterschiedlichen Modellen ausreichend Zeit zur Entwicklung zu geben, um deren Auswirkung auf den Breitbandmarkt zu evaluieren und valide Rückschlüsse ziehen zu können. Wichtiger als detaillierte Regulierungsvorgaben ist daher ein Grundsatzpapier, um eine Diskussion darüber anzuregen, welcher Policy-Mix aus Regulierung und unterstützenden politischen Maßnahmen am besten geeignet ist, eine Aufbruchstimmung im Markt zu fördern und Anreize für Investitionen zu setzen. Durch die vorliegende Empfehlung mit konkreten und detaillierten Regulierungsvorgaben wird hingegen eher ein Investitionsattentismus gefördert, indem der Blick verstärkt auf den regulierten Zugang zum Netz des Incumbent gelenkt wird. Dabei bietet gerade der jetzige Aufbau neuer Netze verstärkte Anreize für Investitionen von Wettbewerbern.
- Grundlage zur Sicherstellung von Wettbewerb und zur Verwirklichung des Binnenmarktes ist in erster Linie das Richtlinienpaket für den Telekommunikationsmarkt. Die gegenwärtige Auf- und Ausbauphase schneller Hochgeschwindigkeitsnetze konfrontiert die Branche allerdings mit neuen Herausforderungen, die der Rechtsrahmen nicht immer in angemessener Weise adressiert. Dies betrifft einerseits die hohen Risiken, denen sich die Investoren beim Ausbau ihrer Netze ausgesetzt sehen und andererseits die mangelnde Transparenz, die insbesondere von den Wettbewerbern beklagt wird.

## **II. Transparenzvorgaben auf Umbau der Netze beschränken**

- Grundsätzlich begrüßenswert ist der Hinweis, wonach die Regulierungsbehörden die Incumbents verpflichten sollten, Informationen über den künftigen Ausbau ihres Netzes zu liefern, um insbesondere den Übergang vom heutigen Netz auf das künftige Netze friktionsfrei zu ermöglichen. Hierzu haben in Deutschland bereits erste Gespräche zwischen Wettbewerbern und der Deutschen Telekom stattgefunden.
- Weitergehende Forderungen etwa nach einer verpflichtenden Vorgabe eines detaillierten Standardangebotes, das alle Elemente der Empfehlung enthält, sowie die Ermutigung der Regulierer, dem Ausbau von Glasfasernetzen Priorität einzuräumen, werden hingegen von uns abgelehnt. Sie werden einer

differenzierten Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten nicht gerecht und verletzen zudem den Grundsatz der Technologieneutralität. Es sollte auch künftig Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden bleiben, entsprechend den Markterfordernissen Standardangebote einfordern zu können. Eine Verengung des Blickwinkels auf Glasfasernetze lässt die unterschiedlichen Kupferqualitäten von Telefonnetzen einerseits und Fernsehkabelnetzen andererseits außer Acht. So können etwa in den Fernsehkabelnetzen deutliche Qualitätssprünge auch durch eine technische Aufrüstung bestehender Kupfernetze erreicht werden. Die Technologieneutralität sollte nicht durch investitionslenkende Regulierungsvorgaben unterminiert werden.

### **III. Konsistenz bei Regulierungsvorgaben und Kostenmodellen wahren**

- Die konkrete Vorgabe von Regulierungsverpflichtungen im Fall des Aufbaus von FTTH- oder FTTN-Netzen ist nicht vereinbar mit den Vorgaben der erst im Dezember 2007 von der Kommission gebilligten Märkteempfehlung, die der Ausdifferenzierung der Märkte stärker Rechnung trägt und nationale Unterschiede auch bei den Regulierungsverpflichtungen zulässt.
- Anders als in der NGA-Empfehlung ist in der Märkteempfehlung die Möglichkeit vorgesehen, dass einzelne von der Kommission zur Regulierung empfohlenen Märkte national aus der Liste herausgenommen werden können, wenn der Drei-Kriterien-Test nicht erfüllt ist. Ferner kann Regulierung auf in der Liste enthaltenen Märkten unterbleiben, wenn keine marktbeherrschende Stellung gegeben ist.<sup>1</sup> Sollte hingegen eine Regulierung für notwendig erachtet werden, obliegt den nationalen Regulierungsbehörden ein Ermessensspielraum hinsichtlich der aufzuerlegenden Verpflichtungen.<sup>2</sup> Dieser grundsätzlich sinnvolle Ermessensspielraum wird nun in unverhältnismäßiger Weise durch die NGA-Empfehlung wieder eingeschränkt.
- Ein weiterer kritischer Punkt ist die Vorgabe von Kostenmaßstäben, die im Widerspruch zur bisherigen Regulierungspraxis stehen und teilweise einer

---

<sup>1</sup> 2007/879/EG v. 17. Dezember 2007, Rn 17 und 18: „Inbesondere ist eine Regulierung dann nicht vorzuschreiben bzw. aufzuheben, wenn ohne Regulierung ein wirksamer Wettbewerb herrscht“.

theoretischen Fundierung entbehren. Um eine Verunsicherung des Marktes zu vermeiden, sollte daher der gewählte Kostenansatz konsistent zu bisherigen Verfahren sein und nicht vorrangig nach dem gewünschten Ergebnis ausgewählt werden. Dies gilt insbesondere für die Vorgabe eines historischen Kostenansatzes für bestehende Infrastrukturen statt des gemeinhin in der Regulierung als sinnvoll erachteten LRIC-Ansatzes.

- Auch die unterschiedliche Bewertung der Ausbaustufen FTTN und FTTH hinsichtlich der Anerkennung von Risikoprämien ist nicht nachvollziehbar. Bei beiden Modellen handelt es sich um einen investitionsintensiven Netzausbau, der mit hohen Risiken verbunden ist hinsichtlich des möglichen *return on investment*. Es sollten deshalb keine modellspezifischen Vorgaben hinsichtlich der Anerkennung einer Risikoprämie gemacht werden.

#### IV. Fazit

- Aufgrund der Unterschiede beim Aufbau von modernen Breitbandnetzen sollte kein ‚One-size-fits-all‘-Ansatz vorgegeben werden. Die NGA-Empfehlung ist daher zu detailliert und in weiten Bereichen auch zu strikt. Insbesondere sollte nicht ohne Grund die in der Praxis bewährte LRIC-Kostenmethode in Frage gestellt werden.
- Vor dem Hintergrund, dass Milliardensummen in den Aufbau neuer Netze investiert werden müssen, wäre ein positives Aufbruchsignal für die gesamte europäische Telekommunikationswirtschaft notwendig gewesen. Durch die starke Regulierungsfokussierung ist die Mitteilung eher geeignet, Investitionsattentismus zu erzeugen.
- Sinnvoll wäre stattdessen ein Grundsatzpapier, das eine breit angelegte Diskussion darüber in Gang bringt, wie politische und regulatorische Maßnahmen bestmöglich miteinander kombiniert werden können, um Investitionsanreize für den Aufbau der Next Generation Networks in Europa zu setzen.

---

<sup>2</sup> 2007/879/EG v. 17. Dezember 2007, Rn 18: „Rechtliche Verpflichtungen müssen sinnvoll sein, dem aufgezeigten Problem entsprechen sowie verhältnismäßig und aufgrund der Ziele der Richtlinie 2002/21/EG gerechtfertigt sein“.