

Zum Entwurf des Abschlussberichts der BMWi-Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Erste Einschätzung des Gefährdungspotentials des Berichtes für wettbewerbsgetriebene Investitionen in den Breitbandausbau

Der VATM möchte mit nachfolgendem Beitrag zur unbedingt erforderlichen weiteren Diskussion des Entwurfes des Abschlussberichts der Expertenkommission (Stand: 24. März 2015) anregen. In der Kommission, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) arbeitet, ist aus unserer Sicht keine ausreichende Expertise für Telekommunikation und Breitbandausbau vertreten. Investoren wurden als Ratgeber für den Bereich Digitale Infrastruktur außen vorgelassen. Der VATM sieht daher dringenden Gesprächsbedarf. Mit diesem Diskussionspapier gehen wir kurz auf die im Bereich Digitale Infrastruktur angeführten Punkte ein und möchten damit zu einer vertieften Befassung beitragen.

1. Im Bereich Digitale Infrastruktur wird die Leitfrage nach der zukünftigen **Rolle der öffentlichen Hand**, und wie diese den Ausbau digitaler Netzinfrastruktur unterstützen kann, gestellt. Auf die Erfolge oder Erfolgsfaktoren kommunaler Aktivitäten, Infrastrukturausbau- und Betreibermodelle (wird von der Telekom Deutschland [TD] vehement abgelehnt) – also **auf die aktuell eigentlich relevanten Zukunftsfragen – wird nicht eingegangen**. Lediglich das bayerische Breitband-Förderprogramm (von TD favorisiert) wird als „Beispiel“ für „Finanzierung durch Vergabe von (subventionierten) Konzessionen“ als – nicht wirklich innovatives – Mittel zur „Stärkung von Investitionen“ genannt (s. u. 5.A.b.).
2. Ziel des Berichtes ist es – ohne die Breitbandziele der Bundesregierung in Frage zu stellen – anzuregen, „bereits heute **über eine Infrastruktur nachzudenken, die in größerem Umfang als bisher geplant auf Glasfaserkabel zurückgreift**“. **Das äußerst komplexe Thema wird dann auf die „Notwendigkeit der Überprüfung der bisherigen Regulierung“ verengt**. Begründet wird dies im Kern mit der Erkenntnis, dass „rückläufige Umsätze der Telekommunikationsunternehmen“ bei „hohen Investitionskosten [...]“ eine „Anpassung der derzeitigen Regulierung“ erforderlich machen. Hierbei wird verkannt, dass die rückläufigen Umsätze gerade nicht durch die Zugangsregulierung, sondern die Wettbewerbssituation zu nicht zugangsregulierten Unternehmen (TV-Breitbandkabel/OTTs) verursacht sind. Niedrigere Endkundenpreise (TV-BK) oder gar „kostenlose“ Substitutions-Angebote (OTTs) im Datenverkehr als wirkliche Ursache werden unberücksichtigt gelassen.
3. Aufgrund dieser schon im Grundsatz fehlerhaften Analyse wird als vorrangige Maßnahme eine „Anpassung der Zugangsregulierung“ (5.A.a.) vorgeschlagen:

(5.A.a.i) Zum einen solle die **Aussetzung der Zugangsregulierung** („Regulatory Holidays“) „Investitionsanreize stärken“, obwohl diese „einfache Möglichkeit“ schon seit Jahren bekannt, allerdings aus gutem Grunde mit EU-Recht nicht vereinbar ist und vom EuGH – im Zusammenhang mit der Debatte um die „neuen Märkte“ im TKG 2006 – für unzulässig erklärt wurde. **Auf den Zusammenhang von Investitionskosten und erzielbarem Endkunden(!)preis wird als eigentliches Problem, das mit Zugangsregulierung und -preisen gerade nicht verwechselt werden darf, nicht eingegangen**.

Dass fast alle Investoren den Zugang heute sogar freiwillig (!) öffnen, um gerade die Netz-Auslastung und damit die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu verbessern, bleibt unberücksichtigt. Alleinvermarktung ist erwiesenermaßen kein Treiber für den Ausbau. Gerade die Einnahmen aus der Zugangsverpflichtung machen diesen Bereich für die TD zu einem ihrer ertragsstärksten. Selbst **höhere „Monopolpreise“ im ländlichen Bereich** – in der Stadt existiert keine Monopolsituation! – **hätten nicht annähernd das Potential, die erheblichen Ausbaukosten pro Anschluss gegenzufinanzieren** – von den politischen Fragen, die eine auf das Land beschränkte Hochpreispolitik mit sich brächte, ganz abgesehen.

„Um bei einem solchen Vorgehen zu **vermeiden, dass Unternehmen alte (regulierte) Infrastrukturen durch neue (nicht regulierte) Netze ersetzen**“, sollen „Auflagen zur **Aufrechterhaltung bisheriger Angebote** gemacht werden können“. Hier legt schon der Verweis in der Fußnote auf Vogelsang 1979 mehr als nahe, dass sich der technische Netzausbau nach 35 Jahren deutlich anders gestaltet.

Es wird gerade keine Kupferparallelnetze geben, die weiter genutzt werden könnten. **Die alte Infrastruktur soll und muss (!) gerade ersetzt werden und eine „Aufrechterhaltung bisheriger Angebote“ wäre zukünftig als Lösung weder wettbewerbsfähig noch wären sie im Sinne der Bürger.**

Unklar bleibt zudem die Reichweite des gesamten Vorschlages: **Bezogen auf FTTB/H existiert heute schon keine Ex-Ante-Preisregulierung** als Kernelement der Vorproduktregulierung mehr. **Bezogen auf FTTC** – Glasfaser-Ausbau nur bis zum Verteiler im Ort – ist ein befristetes Monopol erst recht nicht zu rechtfertigen, denn hierdurch **werden die mittelfristigen weiteren Breitband-Ziele über 2018 hinaus schon nicht erreicht**, der weitere wichtigere Glasfaserausbau zum Haus (FTTB/H) ausgebremst und die faktische Grundlage für ein langfristiges einseitiges Telekom-Monopol auf Jahrzehnte hinaus festgeschrieben. **Der dringend notwendige weitere Investitionswettbewerb käme fast vollständig zum Erliegen.**

(5.A.a.ii.) Zum anderen wird die **„Anpassung der Netzzugangsregulierung“** vorgeschlagen. Diese wird beschränkt auf die Frage der Berechnung der Zugangspreise. Die **Beachtung von Investitionsrisiken und Risikoauflagen** werden **gefordert, obwohl deren Einbeziehung bereits auf nationaler wie EU-Ebene vorgesehen ist** und berücksichtigt wird. Unbekannt scheint zudem zu sein, dass seit 17 Jahren die Zugangspreise zum wichtigsten Vorleistungsprodukt, der Teilnehmeranschlussleitung, etwa den Neuverlegungskosten von Glasfaserleitungen bis ins Haus entsprechen (!), die Wettbewerber aber gleichwohl nur alte Kupferleitungen dafür erhalten. Selbst **dieser enorm hohe Zugangspreis hat gerade nicht zum Glasfaserausbau geführt**, sondern zur möglichst langen Weiternutzung der alten Netze durch dessen Eigentümer.

4. **Zur „effizienten Koordination von Investitionen“** schlägt die Kommission staatliche Eingriffe wie ggf. **subventionierte Konzessionen** vor (5.A.b.) und dies **als Substitut für regulatorische Auflagen**. Hier dient als Quelle H. Demsetz aus dem Jahre 1968. Das Konzessionsmodell erfährt aktuell im Energiebereich als zu ineffizient eine breite Ablehnung. Auch die Bezugnahme auf **das bayerische Breitbandförderprogramm**, wodurch faktisch fast ausschließlich FTTC-Ausbau stattfindet, erstaunt. Gerade dieses Programm **erfüllt nicht die Sichtweise der Kommission und eine konsequentere Ausrichtung auf die Erreichung deutlich höherer Bandbreiten**. Nicht einmal der Einsatz der Vectoring-Technologie ist in nach dem bayerischen Förderprogramm erlaubt. Der Ausbau wird hier ganz überwiegend durch die Telekom lediglich in FTTC-Qualität gefördert, **was die von der Kommission kritisierte „neuerliche Investitionsrunde“ absolut unverzichtbar machen wird** und schon in wenigen Jahren zu einer weiteren erheblichen Belastung des bayerischen Haushaltes und der Bürger führen wird.

5. Das Thema **Netzneutralität** (5.A.c.) wird angesprochen. Das Ziel, „Preisdifferenzierung und Netzneutralität“ zu schaffen, bleibt vage, obwohl die Schaffung „klarer Rahmenbedingungen“ empfohlen wird. **Die Forderungen** nach „Non-Discrimination“ und „traffic management“ sowie „Mindeststandards des Best-Effort-Internet“ bleiben zum einen **weit hinter dem heutigen Diskussionsstand der Fachwelt zurück und führen** mit der Forderung, hier heute bereits staatliche Regeln für erst zukünftige Entwicklungen zu schaffen, **eher in die falsche Richtung**.
6. **Massive Nachfrageprobleme werden gesehen**, aber lediglich unter dem Titel „Nutzungssteigerung der digitalen Infrastruktur durch Unterstützung der Entwicklung von Dienstleistungen und durch angewandte Forschung“ (5Ad) abgearbeitet, **ohne neue Aspekte oder dringend erforderliche Anreize auch nur zu diskutieren**.
7. Mit der „**Schaffung von europäischen Alleinstellungsmerkmalen** [...]“ (5.A.e.) soll die Digitalwirtschaft in Deutschland wieder zu den führenden Nationen der Welt aufschließen können. Als Handlungsziel sollen „Rahmenbedingungen durchdacht werden [...]“, die mit „den Kulturmustern in Deutschland und Europa kohärent sind“. Es soll gelingen „ein europäisches Muster als Alleinstellungsmerkmal zu konstituieren“. Die **Relevanz, Durchführbarkeit und Wirksamkeit lassen sich nicht abschätzen**.

Mitglieder der BMWi-Expertenkommission:

- Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (DIW, Leiter);
- Dr. Stephan Articus (Deutscher Städtetag);
- Frank Bsirske (Ver.di);
- Robert Feiger (IG Bauen, Agrar, Umwelt);
- Prof. Dr. Lars Feld (Eucken Institut und Albert-Ludwigs-Universität Freiburg);
- Jürgen Fitschen (Deutsche Bank);
- Prof. Dr. Veronika Grimm (Universität Erlangen-Nürnberg);
- Reiner Hoffmann (DGB);
- Dr. Helga Jung (Allianz);
- Dr. Markus Kerber (BDI);
- Wolfgang Lemb (IG Metall);
- Franz-Josef Lersch-Mense (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen);
- Dr. Hans-Hartwig Loewenstein (Zentralverband Deutsches Baugewerbe);
- Dr. Thomas Mayer (Flossbach von Storch);
- Dr. Torsten Oletzky (Ergo Versicherungsgruppe);
- Prof. Dr. Siegfried Russwurm (Siemens);
- Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians-Universität München);
- Dr. Ulrich Schröder (KfW);
- Dr. Harald Schwager (BASF);
- Dr. Eric Schweitzer (DIHK);
- Michael Vassiliadis (IG Bergbau, Chemie und Energie).

Auffällig ist, dass die potentiellen oder realen Investoren nicht zu den Mitgliedern der Expertenkommission zählen. Verbände sind vertreten, aber nicht die den angesprochenen Wirtschaftsbereichen entsprechenden Fachverbände aus dem Bereich Telekommunikation. So ist etwa der Deutsche Städtetag vertreten, nicht aber z. B. der deutlich stärker betroffene Landkreistag.