

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur

01.07.2009

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.300 Unternehmen, davon 950 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Die Bundesnetzagentur hat am 13. Mai Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur veröffentlicht und zur Konsultation gestellt. BITKOM bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt diese wie folgt wahr.

In ihrem Konsultationsentwurf skizziert die Bundesnetzagentur ihre Vorstellungen einer wachstums- und innovationsorientierten Regulierung. Sie setzt damit Maßnahme 10 der Breitbandstrategie der Bundesregierung um. BITKOM begrüßt das verbrieft Ziel, durch investitionsfördernde regulatorische Rahmenbedingungen Anreize für den zügigen und flächendeckenden Aufbau einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur in Deutschland zu schaffen.

Das Konsultationspapier adressiert aus unserer Sicht nahezu alle wichtigen regulatorischen Fragen, die den Breitbandausbau unterstützen. Die enthaltenen Aussagen und Vorschläge sollten aus unserer Sicht aber weiter konkretisiert werden.

In diesem Sinne erlauben wir uns, die folgenden Anregungen in den angestoßenen Diskussionsprozess einzubringen.

Zeitplan zur Abarbeitung der offenen Fragen

Angesichts der Bedeutung des Regulierungsrahmens für Next Generation Access (NGA) für den Telekommunikationsmarkt und die Gesamtwirtschaft empfehlen wir, neben den 15 inhaltlichen Eckpunkten folgenden organisatorischen Eckpunkt mit aufzunehmen:

Die 15 Eckpunkte beinhalten zahlreiche Unterthemen, berühren eine Vielzahl an Vorleistungen und werfen zahlreiche Konsistenzthemen auf. Zur Koordinierung des Diskussionsprozesses bitten wir die Bundesnetzagentur um Erstellung eines Zeitplanes. Dieser sollte aufzeigen, wann und in welchen Verfahren bzw. Gremien die Detailthemen diskutiert und festgelegt werden. Ein solcher Zeitplan muss nicht davon ausgehen, dass alle Entscheidungen ausschließlich von der

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Dr. Tobias Stadler
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-224
Fax +49. 30. 27576-51-224
t.stadler@bitkom.org

Präsident
Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur
Seite 2

Bundesnetzagentur getroffen werden. Wir halten für viele Bereiche das Primat der Verhandlungslösungen für richtig.

Bei der aktuellen Vielzahl und Komplexität der NGA-Themen muss aber eine Abschichtung und eine zeitliche Staffelung erreicht werden. Dies könnte unter anderem darüber erfolgen, dass die Bundesnetzagentur für Verhandlungslösungen zu bestimmten Themen feste Zeiträume vorgibt und im Falle des Scheiterns die entsprechenden Verfahren einleitet. Eine straffe Organisation der festzulegenden Rahmenparameter und Details sollte auch sicherstellen, dass die verschiedenen Zugangskonzepte und Entgelte relativ zeitnah zueinander entschieden werden, so dass jedes Unternehmen eine Gesamtbewertung treffen kann.

Marktwirtschaftliches Leitbild

In den letzten Jahren wurden von Telekommunikationsanbietern Milliardenbeträge in den Breitbandausbau in urbanen und ländlichen Gebieten investiert. Diese Investitionen wurden ganz ohne staatliche Zuwendungen getätigt. Auch perspektivisch hat die Branche grundsätzlich Ihre Bereitschaft bekundet, den Breitbandausbau – auch in der Fläche – durch eigene Investitionen voranzutreiben. Forcieren kann der Staat diesen Ausbau in konjunkturell schwierigen Zeiten zuvor-derst durch die Etablierung eines innovations- und investitionsfreundlichen Klimas, mithin einer wachstums- und innovationsfreundlichen Regulierung unter dem Leitbild des Wettbewerbs.

In engen Grenzen können positive Impulse auch aus gezielten staatlichen Fördermaßnahmen resultieren. Der Einsatz staatlicher Mittel muss dabei stets den Prinzipien der Marktwirtschaft, des Wettbewerbs und der Chancengleichheit gerecht werden. Staatlich subventionierte kommunale passive oder aktive Netze bergen die Gefahr in sich, den Wettbewerb durch eine partielle Begünstigung einzelner Technologien oder Unternehmen zu verzerren. Kommunale Netze sollten daher die absolute Ausnahme bleiben und auf Regionen beschränkt werden, in denen die Telekommunikationsunternehmen auch auf absehbare Zeit keinen Infrastrukturausbau vornehmen werden und auch Kooperationen zwischen Unternehmen und Kommunen nicht zu einem Ausbau führen.

Klärung des Begriffs „Open Access“

Der Begriff Open Access ist heute nicht abschließend definiert, wird aber in zahlreichen Zusammenhängen des Themenbereiches NGA von verschiedener Seite als Lösungskonzept genannt. Während der Begriff zum Teil lediglich als Synonym für „diskriminierungsfreien Zugang“ verwandt wird, setzt er in anderen Zusammenhängen darüber hinaus die Trennung von Diensten und Infrastruktur voraus – letztlich aber wiederum abzielend auf diskriminierungsfreien Zugang. Es ist dringend erforderlich, Open Access abschließend zu definieren, um eine lösungsorientierte Diskussion zu gewährleisten.

Schnittstellen, Leistungsparameter und QoS-Merkmale

Die Mehrzahl der Marktteilnehmer hält es für sehr wahrscheinlich, dass die NGA-Zukunft eine Vielzahl lokaler Lösungen zeigen wird. Aus Sicht des BITKOM

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur
Seite 3

ist es volks- und betriebswirtschaftlich zielführend, auch zukünftig bundesweite Endkundenprodukte anbieten zu können. Dies setzt Kooperation mit zahlreichen lokalen Infrastrukturbetreibern voraus.

Es ist daher entscheidend, dass sich die lokalen Lösungen auch in der regulatorischen Praxis wiederfinden. So sollte bereits heute über mögliche Formen der Standardisierung von Schnittstellen, Leistungsparametern und QoS-Merkmalen diskutiert und entschieden werden, um bundesweit die Endkunden möglichst einheitlich und innovativ bedienen zu können. Wir würden es begrüßen, wenn ein entsprechender weiterer Eckpunkt aufgenommen würde.

Planungs- und Rechtssicherheit im Vorfeld der Investitionen

BITKOM stimmt mit der Bundesnetzagentur dahingehend überein, dass im NGA Kontext über den bisherigen zwei-Jahreszyklus hinaus längere Regulierungsperioden sinnvoll sind. Investitionen in neue Netze zeichnen sich durch einen typischerweise langen Amortisationszeitraum aus. Investoren benötigen daher eine verlässliche Grundlage dafür, dass regulatorische Rahmenbedingungen und Entscheidungen für einen längeren Zeitraum stabil und gültig bleiben.

Wir begrüßen zudem, dass die Bundesnetzagentur mit Eckpunkt 5 in Erwägung zieht, Vorabfeststellungen oder Verwaltungsvorschriften bereits vor den geplanten Investitionen zu erlassen. Vorabfeststellungen oder Verwaltungsvorschriften stellen aus unserer Sicht ebenfalls ein sachgerechtes Mittel dar, um zu mehr Rechts- und Planungssicherheit beizutragen.

Erst Planungssicherheit ermöglicht es der Wirtschaft, Investitionsrisiken handhabbar einzuschätzen und aufbauend hierauf eine Investitionsbereitschaft herzustellen. Ein entsprechendes Vorgehen kann auch für Zugangsnachfrager über einen längeren Planungshorizont hinweg stabile Bedingungen etablieren. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass Regulierungsentscheidungen bei einer Fehleinschätzung der prognostizierten Marktentwicklung den tatsächlichen Entwicklungen angepasst werden können und dies rechtlich jederzeit möglich ist. Insbesondere im NGA-Kontext sind die Erfahrungen nur sehr gering, so dass Prognosen entsprechend ungenau ausfallen können.

Nichtdiskriminierung und ex-post Missbrauchskontrolle

Der effektive Aufbau neuer Netze setzt ein faires und diskriminierungsfreies Wettbewerbsumfelds voraus. Regulierung darf sich aber – im Lichte der Anforderungen, die der Ausbau neuer Netze stellt – nicht darauf beschränken, Wettbewerb als Selbstzweck zu fördern. Entsprechend der Ausführungen in Eckpunkt 9 muss Regulierung auch dem Ziel der Förderung effizienter Investitionen und der Unterstützung von Innovationen gerecht werden.

Anreizregulierung ist mithin mehr als der Ausgleich von Missbrauchspotenzial über Marktmacht bei einer bereits bestehenden Infrastruktur. In diesem Sinne begrüßt BITKOM die Feststellung, dass sich die Bedürfnisse von Regulierung seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes geändert haben.

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur

Seite 4

Investitionsfördernde Effekte sollen aus größeren Freiheitsgraden bei der Entgeltfestsetzung resultieren. BITKOM stimmt in der Sache zu, sieht bei der Konkretisierung der Preissetzungsmethodik aber noch erheblichen Anpassungsbedarf. Die bislang im Eckpunktepapier genannten entgeltrelevanten Stellschrauben vermitteln den Marktteilnehmern keine Planungs- und Rechtssicherheit.

Risikoteilungsmechanismen, die aus unserer Sicht elementarer Baustein eines anreizkompatiblen Tarifsystems sind, setzen Preis- und Vertragsgestaltungsflexibilität voraus. Ex-post-Regulierung darf aber auch zu keiner Wettbewerbsverzerrung führen. Die Auferlegung von Regulierungsinstrumenten wie der Nicht-Diskriminierung und der nachträglichen Entgeltprüfung sind in aller Regel angemessen und ausreichend, um sicherzustellen, dass keine Wettbewerbsverzerrung erfolgt, gleichzeitig Investitionen und Innovation aber gefördert werden.

Förderung von Kooperationsmodellen

Der Aufbau neuer Netze erfordert erhebliche Investitionsanstrengungen. Kooperationsmodelle können ein Erfolgsmodell für den möglichst zeitnahen Ausbau hochleistungsfähiger TK-Infrastrukturen darstellen. Kooperationsmodelle ermöglichen eine höhere Flächendeckung in kürzerer Zeit und vermeiden Doppelinvestitionen und -belastungen. In vielen Fällen sind Kooperationen der einzig wirtschaftliche Weg, um überhaupt eine weitgehende flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen TK-Infrastrukturen – auch in weniger dicht besiedelten Regionen – zu ermöglichen. Beispielsweise hätte ein Co-Investment – bei dem die beteiligten Unternehmen im Endkunden- und Wholesale-Markt zueinander im Wettbewerb stehen – aus Sicht des BITKOM großes Potential, Kapital für einen möglichst flächendeckenden NGA-Ausbau freizusetzen.

Eine unterschiedliche Beurteilung von Kooperationen in dichten und weniger dicht besiedelten Gebieten wäre dabei nicht sachgerecht. Denn erst die Kosteneinsparungen, die durch Kooperationen in dichter besiedelten Gebieten möglich sind, setzen die Mittel frei, die für den deutlich investitionsintensiveren Ausbau in weniger dicht besiedelten Gebieten nötig sind. Gleichzeitig dürfen Kooperationsmodelle aber auch nicht zu neuen Monopolen oder Duopolen führen. Hier gilt es eine sinnvolle Balance zu finden und insbesondere die Kooperationen transparent und offen zu gestalten.

Auch im Rahmen von Kooperationsmodellen ist eine faire und diskriminierungsfreie Teilung des Investitionsrisikos zwischen Investoren und Dritten erforderlich, die die neuen Infrastrukturen für ihre Angebote nutzen wollen. Zu denken ist dabei an Elemente wie Mindestabnahmemengen, Vorauszahlungen oder Mindestabnahmedauern. Regulierungs- und Kartellbehörden dürfen an eine solche Risikoteilung keine unüberwindbaren Anforderungen stellen, die den Ausbau verlangsamen oder in bestimmten Regionen unwirtschaftlich machen würden.

Welche Technologien beim Breitbandausbau zum Einsatz kommen, sollte im Sinne des Prinzips der Technologieneutralität dem Markt überlassen werden. Die konkreten Ausführungen im Konsultationspapier bezüglich etwaiger Zugangs- und Entbündelungsmöglichkeiten bei FTTH werden dem nicht gerecht und ignorieren beispielsweise die rasche technologische Entwicklung im Bereich

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur

Seite 5

NGOA (next generation of optical access). Anstelle implizierter Vorgaben sollte die Bundesnetzagentur hier deutlich machen, dass die Wahl der sinnvollsten Technologie den Marktteilnehmer zu überlassen ist.

Im Bereich des Mobilfunks sollten zeitnah möglichst klare Regelungen für die Zulässigkeit des Network-Sharings geschaffen und Restriktionen weitgehend vermieden werden. Im Interesse einer möglichst schnellen und wirtschaftlich effizienten Schließung der Breitbandlücken sollte auch das zurzeit untersagte „Frequenzpooling“ für diesen Fall nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Risikoteilungsmechanismen

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur zur Investitionsförderung in Eckpunkt 10 die Etablierung von Risikoteilungskonzepten erwägt. Aus unserer Sicht ist ein risikobezogenes Zugangsmodell dringend erforderlich, um Investitionsanreize zu setzen. Dies entspricht auch dem Telekom-Paket, nach dem Risiken der investierenden Unternehmen in Zukunft angemessen berücksichtigt und Vereinbarungen zur Diversifizierung von Investitionsrisiken zwischen Marktteilnehmern zugelassen werden sollen.

Das Konzept der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung muss hier mit der Maßgabe der Anerkennung von Risikoteilungskonzepten zugrunde gelegt werden. Die Übertragung eines starren Kostenregulierungssystems auf ein innovatives Bepreisungsmodell, mit dem gerade die unternehmerische Flexibilität gefordert werden soll, wäre kontraindiziert.

Die Risikoverteilungsmechanismen sollen gerade Unsicherheiten (etwa hinsichtlich der künftigen Nachfrage von neuen Diensten / Nachfrageentwicklung im Zeitverlauf / Preisrisiko / Unsicherheit über die Entwicklung anderer Technologien) auffangen. BITKOM begrüßt in diesem Sinne den von der Bundesnetzagentur artikulierten Willen, die spezifischen Risiken des NGA-Ausbaus in einem Gutachten bewerten zu lassen.

Negative Investitionsanreize werden gesetzt, wenn der Markteintritt für einen Nicht-Investor auf Basis von Vorleistungen zu jeder Zeit und mit jeder Menge möglich ist und eine volle Beteiligung am Erfolg aber keinerlei Beteiligung am Risiko stattfindet. Die Beteiligung am Risiko ist dabei natürlich durch den tatsächlichen Umfang des erhöhten Risikos begrenzt.

Erforderlich ist ein faires Risikoteilungskonzept, das die Interessen beider Wirtschaftsteilnehmer zu einem Ausgleich führt. Ein diskriminierungsfreies Konzept der Risikoteilung kann dabei zwischen verschiedenen Laufzeiten und Zugangsentgelten (z.B. laufzeitabhängige Entgelte, Vorabzahlungen, Entgelte in Abhängigkeit von Abnahmemenge) differenzieren, um die Höhe der Risikoübernahme durch den Nicht-Investor abzubilden.

Zugangsbegehrende Unternehmen sollten jedoch frei entscheiden können, in welcher Form ihre Risikoübernahme erfolgt. So kann es für Unternehmen sinnvoll erscheinen, sich eher durch einen höheren Preis am Risiko zu beteiligen, anstatt auf längere Vertragslaufzeiten oder Vorabzahlungen einzugehen.

Stellungnahme

Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur
Seite 6

BITKOM begrüßt die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass durch neue Tarifstrukturen zur Risikoteilung jedoch keinesfalls Preis-Kosten- oder Kosten-Kosten-Scheren entstehen dürfen. Dies erfordert aber gleichzeitig eine stärker ökonomisch und langfristig ausgerichtete Konsistenzprüfung, um solche innovativen Risikoteilungskonzepte abzubilden und zu ermöglichen, z.B. hinsichtlich Preisen, Laufzeiten, Rabatten u.Ä.

Hemmnisse durch starres Regulierungsregime

Aus Sicht des BITKOM sind Deregulierung und Liberalisierung integraler Bestandteil des Konzepts „better regulation“. Entgegen der Auffassung der Bundesnetzagentur in Eckpunkt 6 führt ein strenges Zugangsregulierungsregime nicht zur Förderung von Investition und damit zur Erhöhung der Breitbandpenetration. Vielmehr zeichnet sich in den EU-Mitgliedstaaten eine immer stärkere Investitionszurückhaltung der Telekommunikationsunternehmen ab. Nach Angaben der OECD waren die Pro-Kopf-Investitionen im TK-Sektor in den USA mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. In der industrieökonomischen Literatur wird die Investitionszurückhaltung der europäischen TK-Unternehmen u.a. auf das vergleichsweise strenge Regulierungsregime in Europa zurückgeführt. Die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass die Zugangsregulierung gerade die Investitionsbereitschaft erhöhe, geht daher fehl.

So warnt der ehemalige Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Möschel, davor, dass die Ausweitung der Regulierung auf Märkte, die nie ein Monopol gewesen sind, – was namentlich für die Mobilfunkmärkte, in diesem Kontext aber auch für noch zu errichtende Märkte zutrifft – zu erheblichen Wachstumsverlusten führt, da den Unternehmen das notwendige Kapital entzogen wird, um wichtige Investitionen in die Netzinfrastruktur zu tätigen.

Der ehemalige Chef-Ökonom der EU-Kommission, Prof. Röller, fand in einer empirischen Studie von 2007 für den Telekommunikations-Festnetzsektor heraus, dass Zugangsregulierung Investitionen verhindere (Röller, Friederiszick, Grajek, (2007). Analysing the Relationship Between Regulation and Investment in the Telecom Sector. ESMT white paper). Er schätzte die Höhe der ausgebliebenen Investitionen für einen Zeitraum von 5 Jahren auf 18,1 Mrd. €. Dieser „nicht-investierte“ Betrag entspricht etwa 8,4% aller TK-Investitionen in Europa in diesem Zeitraum und stellt somit eine signifikante Größe dar, die letztlich zu Lasten der Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen geht.

In Märkten oder Segmenten wie dem Ausbau des Festnetz-NGA, in denen ökonomisch sinnvoll nur 1-2 Unternehmen tragfähige Netze errichten und betreiben können, müssen zukünftige Zugangsprodukte zügig umfassend diskutiert und vertraglich festgelegt werden, um allen Marktteilnehmern so schnell wie möglich Investitionsentscheidungen zu ermöglichen.