

Ausschuss für Digitales am 19.09.2022: Anhörung zur Gigabitstrategie der Bundesregierung – Stellungnahme der Bundesnetzagentur

Allgemein

Die Bundesnetzagentur unterstützt die Umsetzung der Gigabitstrategie inklusive der darin verankerten Ziele nach Kräften. Die Strategie schafft einen geeigneten und ganzheitlichen Rahmen, damit die Errichtung leistungsstarker digitaler Infrastrukturen in Deutschland – im Mobilfunk und Festnetz – noch weiter beschleunigt wird und hierfür alle Ausbaupotenziale gehoben werden.

Die Bundesnetzagentur nimmt zu den nachfolgenden Handlungsfeldern der Gigabitstrategie Stellung. Antworten bzw. Bezüge auf die Fragen des Ausschusses werden kenntlich gemacht.

Mobilfunk (vgl. Fragen 7, 8, 14)

Zu Frage 7:

Ein wichtiges Ziel der Bundesnetzagentur für den Bereich Mobilfunk bzw. den Ausbau der Mobilfunknetze ist, die bestehende Mobilfunkversorgung der Bevölkerung in Deutschland gerade in ländlichen Gegenden zu verbessern, auch um gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu fördern.

Grundsätzlich gilt weiterhin, dass bestehende „weiße Flecken“ geschlossen werden. Insbesondere auch im ländlichen Raum oder in topographisch anspruchsvollen Regionen gilt es, die Versorgung mit mobilem Breitband für alle Verbraucher weiter zu verbessern. Zudem soll auch die unterbrechungsfreie Versorgung entlang der Verkehrswege weiterhin verbessert werden. Dies kann auch durch die Auferlegung neuer Versorgungsaufgaben bei neuen Vergabeverfahren geschehen, aber auch durch Kooperationen.

Diesen Zielen werden wir bereits durch die Umsetzung der Versorgungsaufgaben aus dem Jahr 2019 einen großen Schritt näher kommen:

a) Gegenüber den Versorgungsaufgaben aus der Versteigerung 2015 wurde bei den Aufgaben aus der Versteigerung 2019 die Datenrate für Haushalte und Hauptverkehrsstrecken auf 100 Mbit/s verdoppelt. Weiterhin wird eine umfassende Versorgung der Verkehrswege vorgegeben: Bundesstraßen, Land- und Staatsstraßen, das komplette Schienennetz sowie das Kernnetz der Wasserwege. Schließlich sind je Betreiber 1.000 Basisstationen für 5G-Anwendungen und je etabliertem Betreiber 500 Basisstationen in weißen Flecken zu errichten.

Nachfolgende Versorgungsaufgaben befinden sich in der Umsetzung.

Bis Ende 2022 sind folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Inbetriebnahme von 1.000 Basisstationen für 5G-Anwendungen (anteilig in jedem Bundesland entsprechend der jeweiligen Fläche),
- 500 Basisstationen in „weißen Flecken“ (anteilig in jedem Bundesland entsprechend der jeweiligen Fläche),
- Versorgung von 98 Prozent der Haushalte,
- Versorgung aller Hauptverkehrswege (Bundesautobahnen und fahrgaststarke Schienenwege).

Bis Ende 2024 sind vollständig zu versorgen:

- sämtliche Bundes-, Landes- und Staatsstraßen,
- alle übrigen Schienenwege und
- das Kernnetz der Wasserstraßen und der Seehäfen.

Für 1&1 Mobilfunk GmbH als Neueinsteiger gelten abweichende Aufgaben und Fristen:

- Inbetriebnahme von 1.000 5G-Basisstationen bis Ende 2022,

- 25 % der Haushalte bis 2025,
- 50 % der Haushalte bis 2030.

Im Zusammenhang mit den o. g. Versorgungsaufgaben sind die Mobilfunknetzbetreiber bereits Kooperationen in weißen und grauen Flecken eingegangen. Diese verbessern insbesondere die unterbrechungsfreie Versorgung entlang der Verkehrswege. Die Bundesnetzagentur fördert Kooperationen, auch indem sie hierzu ein Verhandlungsgebot gegenüber den Netzbetreibern festgelegt hat.

Mit der Umsetzung der o. g. Versorgungsaufgaben und durch die Kooperationen zwischen den Mobilfunknetzbetreibern wird bereits eine weitgehende Flächenabdeckung mit mobilem Breitband erreicht werden.

b) Auch das aktuelle Verfahren zur Bereitstellung der 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz Frequenzen soll weiter zur Verbesserung der Breitbandversorgung beitragen:

Die Bundesnetzagentur führt das Verfahren nach den Vorgaben des TKG 2021 durch. Die Mobilfunkversorgung wurde an mehreren Stellen des TKG prominent hervorgehoben. Insbesondere der § 87 Abs. 2 TKG enthält ein konkretes Ziel zur Verbesserung der Versorgung entlang der Verkehrswege.

In den bereits veröffentlichten Papieren zu Szenarien und Orientierungspunkten wurden explizit Instrumente zur Verbesserung der Versorgung adressiert, wie beispielsweise eine Negativauktion.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Bundesnetzagentur ist es, dass es nicht zur Verschlechterung der bereits bestehenden Versorgung kommt, wenn derzeit genutzte Frequenzen erneut bereitgestellt werden. Im Verfahren wurden seitens der bisherigen Zuteilungsinhaber vorgetragen, dass die derzeit zugeteilten Frequenzen umfangreich zur flächendeckenden mobilen Breitbandversorgung beitragen und ein Verlust von Frequenzspektrum im Rahmen eines Vergabeverfahrens immense Auswirkungen auf die bestehende LTE-Versorgung haben könnte. Zugleich ist aber auch ein chancengleicher Zugang zu den Frequenzen für den Markteinsteiger und weitere potenzielle Interessenten zu gewähren. In dem in Kürze zu veröffentlichenden Positionspapier der Bundesnetzagentur wird ein Ausgleich der Interessen angestrebt.

Zu Frage 8:

Es hat sich gezeigt, dass die Auferlegung von Versorgungsaufgaben ein geeignetes Mittel ist, um die Versorgung für die Verbraucher weiter zu verbessern.

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt im Rahmen des aktuellen Verfahrens, neue Wege einzuschlagen und innovative Maßnahmen zur Verbesserung der Netzabdeckung insbesondere auch in unterversorgten Gebieten einzusetzen.

Die Verbesserung der Mobilfunkversorgung erfordert einen Maßnahmenmix. Daher werden neben den bewährten auch neue Instrumente zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung erwogen. Dazu gehören Instrumente wie z. B. eine Negativauktion und asymmetrische Auflagen. Diese gilt es sinnvoll zu kombinieren und gezielt einzusetzen.

Zur Verbesserung der Versorgung soll außerdem ein größerer Fokus auf die Nutzerperspektive gerichtet werden. Das Positionspapier wird sich ausführlich diesen Themen widmen. Es ist vorgesehen, das Positionspapier in Kürze zu veröffentlichen.

Die Weiterentwicklung des Mobilfunk-Monitorings schafft die Grundlage für die Ermittlung des Ausbaubedarfes und die Gestaltung der künftigen Versorgungsaufgaben. Damit können auch die prognostizierten Kosten bei der Festlegung von Versorgungsverpflichtungen besser eingeschätzt werden. Eine Differenzierung bei der Ermittlung des IST-Zustandes ist insbesondere

bei der Versorgung innerhalb von Gebäuden und Fahrzeugen notwendig, um die Nutzerperspektive realitätsnah darstellen zu können. Mit dem Gigabit-Grundbuch – siehe auch die Ausführungen auf S. 4 – wird die Transparenz weiter gesteigert und die Datenbasis vereinheitlicht und erweitert. Aus dieser Basis können Unterversorgungen festgestellt werden und Instrumente gezielter eingesetzt werden.

Transparenz kann den Wettbewerb um die beste Versorgung fördern, wenn sowohl die Qualität des Netzausbaus in der Fläche als auch der Stand der Erfüllung von Versorgungsaufgaben für den Verbraucher erkennbar werden.

Zu Frage 14:

Die in der Gigabitstrategie aufgezeigten Maßnahmen wie das GSM-R Förderprogramm, der Masterplan Konnektivität, die Beschleunigung des Infrastrukturaufbaus und der Einbau signaldurchlässiger Scheiben sind grundsätzlich geeignete Maßnahmen, um die Versorgung in den Zügen weiter zu verbessern.

Für eine weitere Beschleunigung des Netzausbaus insbesondere entlang der Verkehrswege (Straßen-, Schienen- und Wasserwege) bedarf es auch der Mitwirkung derjenigen Unternehmen oder Organisationen, welche die tatsächliche Organisationshoheit über die Verkehrswege und deren Einrichtungen haben. Nur so können zügig Rahmenbedingungen für einen schnellen Ausbau von Mobilfunkstandorten entlang der Verkehrswege geschaffen werden, die auf bereits bestehende Infrastrukturen zurückgreifen.

Für eine Beschleunigung des Netzausbaus ist es zudem förderlich, wenn alle Beteiligten auf ihren jeweiligen Ebenen (Bund, Land, Kommunen) dazu beitragen, dass bestehende Infrastrukturen zu bestmöglichen Konditionen bereitgestellt werden.

Gigabitforum und Open Access (vgl. Fragen 5, 6)

Im Kontext der Beschleunigung des Glasfaserausbaus führt die Gigabitstrategie die Arbeiten des von der Bundesnetzagentur eingerichteten Gigabitforums auf.

Die Bundesnetzagentur begrüßt die explizite Verankerung des Gigabitforums in der Gigabitstrategie. Hierdurch wird die Rolle des Gigabitforums als Dialogplattform zur Verständigung über gemeinsame Prinzipien, Positionen und Standards bei Fragen des Ausbaus und der Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze gestärkt. Das Gigabitforum treibt die ihm in der Gigabitstrategie zugeordneten Maßnahmen bei den Themenkomplexen Open Access und Migration voran und ist bei ihrer Bearbeitung auf einem guten Weg.

Aufgrund der Bedeutung für den Markt ist Open Access seit Gründung des Gigabitforums eines der Schwerpunktthemen. Wie in der Gigabitstrategie angelegt, spielt das Open-Access-Prinzip eine wichtige Rolle, um im Wettbewerb um die Verbraucher die Auslastung von Gigabitnetzen zu erhöhen und damit einen effizienten Ausbau zu ermöglichen. Auch aus Sicht der Endkunden ist es überaus wichtig, eine angemessene Auswahl an verschiedenen Anbietern und Produkten zu bieten.

Die im Gigabitforum vertretenen Marktakteure bekennen sich im Grundsatz zu wechselseitigem Open Access. Die Bundesnetzagentur erwartet ein aktives Engagement der Branche, um das Thema weiter voranzubringen. Vorzugswürdig sind gemeinsam erarbeitete Lösungsansätze der Branche. Hierfür beabsichtigt das Gigabitforum, eine Bestandsaufnahme über den Status quo von Open Access im Markt zu erstellen und über gemeinsame Open-Access-Prinzipien sowie über ein Grundgerüst möglicher vertraglicher Elemente zu diskutieren. Das Gigabitforum wird – wie in der Gigabitstrategie verankert – bis Q2/2023 einen Statusbericht über die zum Thema Open Access geführte Diskussion erstellen.

Ein wichtiges Element für einen effektiven Open Access sind zudem gemeinsame Standards, Schnittstellen sowie Prozesse für Ein- bzw. Verkauf von Vorleistungsprodukten. Sie können dabei helfen, Zugangsanbieter und -nachfrager effizient zusammenzubringen.

Das Gigabitforum hat daher dem Arbeitskreis Schnittstellen & Prozesse – ein Branchengremium, das sich bereits im Zusammenhang mit dem ehemaligen NGA-Forum der Bundesnetzagentur vor knapp zehn Jahren gegründet hatte – das Mandat erteilt, eine moderne und zukunftsweisende Schnittstellen-Architektur für die Glasfaserwelt zu entwickeln. Diese wird wesentliche Geschäftsprozesse im Zusammenspiel zwischen Anbieter und Nachfrager umfassen (z. B. Bereitstellung, Providerwechsel, Entstörung).

Der Arbeitskreis Schnittstellen & Prozesse arbeitet sehr zielstrebig an der Erfüllung des Mandats. An der Erarbeitung dieser hochkomplexen und technisch anspruchsvollen Aufgabe wirkt eine Vielzahl von Unternehmen mit, die die Breite des Marktes abdecken. Zudem findet eine enge Rückkopplung mit der Bundesnetzagentur und dem Gigabitforum statt, um sicherzustellen, dass die zu erstellenden Standards die Interessen aller Marktakteure – insb. auch kleinerer und mittlerer Netzbetreiber – berücksichtigen. Wie in der Gigabitstrategie verankert, werden erste Spezifikationen bis Q1/2023 veröffentlicht.

Gigabit-Grundbuch

Ein wichtiger Baustein der Gigabitstrategie ist die Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen. Besondere Bedeutung hat hier das Gigabit-Grundbuch, das über ein zentrales Zugangsportaal relevante Informationen bereitstellt – für die Planung des Infrastrukturausbaus sowie über den aktuellen und künftigen Grad der Versorgung im Bereich der Telekommunikation.

Hierfür fügt die Bundesnetzagentur die bestehenden Instrumente zusammen. Der Breitbandatlas wird mit dem schon seit vielen Jahren von der Bundesnetzagentur betriebenen Infrastrukturatlas sowie weiteren Informationsquellen wie dem Mobilfunk-Monitoring verknüpft.

Die Bundesnetzagentur berücksichtigt dabei die Sensibilität der Daten. Die Erfassung, Verarbeitung und Bereitstellung der Daten erfolgt im Einklang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen, öffentlichen Sicherheitsinteressen sowie dem Schutz personenbezogener Daten.

Im Ergebnis werden die Prozesse effizienter und digitaler, denn es gibt die Informationen zukünftig erstmals aus einer Hand. Damit sollen auch die Unternehmen entlastet werden, indem die Anzahl der Datenabfragen verschiedener Institutionen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene reduziert wird.

Regulierung zur Unterstützung des Glasfaserausbaus (vgl. Frage 9)

In der Gigabitstrategie wird eine beschleunigte Migration von Kupfer auf Glas adressiert. Diese ist auch Gegenstand des Gigabitforums (siehe Abschnitt oben).

Eine frühzeitige Befassung mit dem Thema der Migration dient der Transparenz und kann dafür sorgen, dass Marktteilnehmer über die Bedingungen des Übergangs Klarheit haben und somit Anreize zur verstärkten freiwilligen Migration auf Glasfasernetze entwickeln. Das kann den Glasfaserausbau fördern.

Hierbei kann durch regulatorische Flankierung der Übergang im Sinne des Schutzes von Wettbewerb und Verbrauchern durch Entscheidungen der Regulierungsbehörde gestaltet werden.

Die Migration ist davon abhängig, dass einerseits transparente und faire vertragliche Bedingungen im Verhältnis zwischen Telekom und den Wettbewerbern für die Abnahme von Glasfaseranschlüssen festgelegt werden, andererseits aber auch die vertraglichen Regelungen im

Bereich der Kupferanschlüsse angepasst werden, um eine Angebotseinstellung zu ermöglichen.

Infrastrukturwettbewerb und Überbau (vgl. Frage 13)

Grundsätzlich gilt im TK-Sektor – anders als bei Strom und Gas – die Richtungsentscheidung zugunsten eines Infrastrukturwettbewerbs. Eigenwirtschaftlich ausbauende TK-Unternehmen sind daher durch das TKG nicht gehindert, eigene TK-Netze neu zu verlegen, auch wenn bereits andere Netzinfrastrukturen vorhanden oder im Bau sind.

Ob im Kontext der Überbaudiskussion dennoch Konstellationen vorliegen, die ggf. kritisch zu betrachten sind, muss genauer untersucht werden. Wettbewerbswidriges Verhalten bezüglich des Glasfaserausbaus oder entsprechender Ausbauankündigungen, das allein dem Konterkariieren anderer Geschäftsmodelle dient, sollte ausgeschlossen sein.

Zu begrüßen ist aber selbstverständlich der Appell an den Markt, zunächst „Ausbau vor Überbau“ und damit die Vordringlichkeit einer Flächenversorgung in den Fokus zu nehmen. Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst schnellen Versorgung der Bevölkerung wäre es wünschenswert, zunächst Glasfasernetze möglichst flächendeckend zu bauen/zur Verfügung zu stellen, bevor konkurrierende Netze – im Sinne vollständiger Doppelung der Infrastrukturen – errichtet werden.

Geförderter Netzausbau (vgl. Fragen 1, 2, 4, 12)

Die Bundesnetzagentur begrüßt das Ziel der Gigabitstrategie, Förderung auf Regionen zu fokussieren, die geringe Chancen auf einen eigenwirtschaftlichen Ausbau haben. Denn im Verhältnis zwischen eigenwirtschaftlichem und gefördertem Ausbau gilt: Der private Ausbau durch die Kräfte des Marktes hat Vorrang. Es muss verhindert werden, dass der geförderte Ausbau private Investitionen verdrängt.

Instrumente, die dazu beitragen, Transparenz über eigenwirtschaftlich erschließbare Gebiete zu schaffen und damit auch eine entsprechende angemessene Balance zwischen privatem und gefördertem Ausbau zu fördern, sind daher zu befürworten. Dies trifft auch auf die Potenzialanalyse zu.

Im Mobilfunk tragen auch die von der Bundesnetzagentur festgelegten Versorgungsverpflichtungen dazu bei, dass der Ausbau der Mobilfunknetze größtenteils eigenwirtschaftlich erfolgt. Eine wesentliche Aufgabe sieht die Bundesnetzagentur daher darin, immer noch bestehende weiße Flecken zu schließen. Trotz des stetig voranschreitenden Netzausbaus handelt es sich hierbei oftmals um schwierig zu erschließende Flächen, deren Anbindung mit mobilem Breitband besonders kostenintensiv ist. Gerade in diesen Gebieten können der eigenwirtschaftliche Ausbau sowie Versorgungsaufgaben an ihre Grenzen stoßen. Der geförderte Ausbau bei den Mobilfunknetzen kommt daher primär bei den Standorten in den ländlichen Gebieten zur Anwendung, sofern diese nicht durch Versorgungsaufgaben adressiert wurden. Förderung kann nur dann das Mittel der Wahl sein, wenn ein Ausbau für die Mobilfunknetzbetreiber besonders unwirtschaftlich ist und nicht aufgrund von Versorgungsaufgaben verpflichtend ist.

Alternative Verlegungsmethoden (vgl. Frage 3)

Die Kosten des noch durchzuführenden Glasfaserausbaus sind immens. Dies liegt insbesondere am Tiefbau, der für die Verlegung von Rohren und Glasfaserkabeln notwendig ist. Können hierbei signifikante Kosten eingespart werden, sollte sich das positiv auf den Ausbau als Ganzes auswirken und ist positiv zu bewerten.

Helfen können hierbei sicherlich auch Innovationen im Bereich der Verlegung von Infrastrukturen. Auch wenn die Bundesnetzagentur in diesem Bereich keine Zuständigkeiten hat, erscheint bspw. eine Standardisierung solcher Verfahren mit Hilfe von DIN-Gremien zielführend. Dies kann ggf. bestehende Bedenken ausräumen und eine verlässliche Grundlage für TK-Unternehmen und genehmigende Stellen darstellen.