Kleine Anfrage

der Abgeordneten Daniela Kluckert, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Rahmenbedingungen für den Glasfaserausbau

Eine moderne digitale Infrastruktur ist essentiell für den wirtschaftlichen Wohlstand Deutschlands. Für viele Anwendungen ist eine leistungsfähige Glasfaserinfrastruktur zwingend nötig. Unternehmen benötigen ein starkes Gigabitnetz, um neue Technologien wie 5G nutzen und Maschinen intelligent vernetzen zu können. Auch Privatanwender benötigen für Streaming oder Telemedizin eine leistungsfähige Gigabitinfrastruktur. Die Bundesregierung hat die Bedeutung von Glasfaser ebenfalls erkannt und sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD den Anspruch gesetzt, bis zum Jahr 2025 Gigabitnetze in alle Regionen Deutschlands zu bringen und gleichzeitig Deutschland an die Weltspitze im Bereich der digitalen Infrastruktur zu befördern (Quelle: www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1, S. 38). Um diese Zielsetzung zu erreichen, bedarf es allerdings nachhaltiger Anreize für Investitionen in leistungsfähige Glasfasernetze bis in die Gebäude und Wohnungen der Endkunden (FttB/H). Wie die Bundesregierung in einer Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation vom 14. März 2019 (Bundestagsdrucksache 19/8492) festgestellt hat, besteht noch „Nachholbedarf beim Ausbau von FttB/H-Netzen“ (Quelle: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/084/1908492.pdf>, S. 6).

Die Bedeutung einer leistungsfähigen Gigabit-Infrastruktur wurde auch auf europäischer Ebene erkannt. Am 11. Dezember 2018 wurde daher die Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation („Kodex“) verabschiedet. Darin wurden Konnektivitätsziele für den Ausbau und

die Nutzung von „Netzen mit sehr hoher Kapazität“ für alle Mitgliedstaaten verbindlich verankert (Quelle: Richtlinie (EU) 2018/1972, Artikel 1 Absatz 2 lit. a) Kodex). Laut Legaldefinition in Artikel 2 Nummer 2 des Kodexes ist ein Netz mit sehr hoher Kapazität „ein elektronisches Kommunikationsnetz, das komplett aus Glasfaserkomponenten zumindest bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung besteht, oder [...] eine ähnliche Netzleistung in Bezug auf die verfügbare Downlink- und Uplink-Bandbreite, Ausfallsicherheit, fehlerbezogene Parameter, Latenz und Latenzschwankung bieten kann“. Diese Voraussetzungen werden etwa durch FttB/H-Netze erfüllt, aber hingegen nicht mittels Erweiterung bestehender Kupfernetze, die nicht in jeder Hinsicht mit den Leistungsmerkmalen von Netzen mit sehr hoher Kapazität übereinstimmen (z. B. VDSL2-Vectoring) (siehe Erwägungsgrund 62 Kodex).

Im Rahmen der mitgliedstaatlichen Umsetzung des Kodex haben das BMWi und BMVI am 21. Februar 2019 gemeinsame Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019 veröffentlicht. Das erklärte gemeinsame Ziel von BMWi und BMVI sei es, „einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der wichtige Impulse für einen schnelleren und flächendeckenden Ausbau von Gigabitnetzen setzen wird“, insbesondere durch investitionsfreundliche regulatorische Anreizmechanismen, bei welchen auch Open-Access-Modelle eine wichtige Rolle spielen (Quelle: www.vzvb.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221_bmw-bmvi_eckp-tkg-novelle-2019.pdf, S.2).

Trotz der Zielsetzung der Bundesregierung im Bereich Glasfaserausbau, hat die BNetzA Ende 2018 eine Entscheidung getroffen, die Vectoring-Techniken der Telekom zu Lasten von FttB-Netzbetreibern bevorzugt. Die im Verwaltungsverfahren zur Überprüfung des TAL-Standardangebots betreffend die Telekom Deutschland GmbH (BK3e-15/011) am 20. Dezember getroffene Teilentscheidung sieht in Bezug auf die gemeinsame Nutzung der Endleitung im Gebäude – vom Abschlusspunkt der Linientechnik („APL“) im Keller bis zur Teilnehmeranschlusseinheit („TAE“) in den Wohnungen der Endnutzer – eine Einschränkung der Frequenznutzung zulasten von FttB-Netzbetreibern vor. Die Beschlusskammer hat die Regelungsvorschläge der Telekom Deutschland GmbH in Ziffer 6 der Zusatzvereinbarung zum TAL-Standardvertrag über den Zugang zum Abschlusspunkt der Linientechnik bzw. Zwischenverteiler („APL/EL-Vertrag“) im Wesentlichen nicht beanstandet. Ziffer 6 APL/EL-Vertrag sieht vor, dass ein FttB-Netzbetreiber seine Frequenznutzung auf den Bereich oberhalb von 40 MHz beschränken oder die Schaltung vollständig rückgängig machen muss, wenn durch die gemeinsame Nutzung Produkte der Telekom Deutschland GmbH – insbesondere VDSL2-Super-Vectoring (Nutzung bis 35 MHz) – gestört werden. Nach den Erwägungen der Beschlusskammer wird hierdurch bei FttB-Netzbreitern mit einem Ausgangsniveau von 1 Gbit/s ein Summenbandbreitenverlust von 400 bis 600 Mbit/s hingenommen, um einen Summenbandbreitengewinn bei der Telekom Deutschland GmbH von max. 150 Mbit/s zu ermöglichen (Quelle: BK3e15/011, Beschluss vom 20. Dezember 2018, S. 510 f.). Zur Begründung wird weiter im Wesentlichen auf das bisherige NGA-Ziel und die Befriedigung der derzeitigen Nachfrage von Bandbreiten mit 50 Mbit/s abgestellt (a.a.O., S. 512). Die Beschlusskammer ordnet im Tenor des Beschlusses lediglich an, den auszublenkenden Frequenzbereich angemessen zu reduzieren (z. B. auf 37 MHz), beanstandet die Regelung im Übrigen aber nicht.

Da die derzeit am weitesten verbreiteten Übertragungsverfahren den Frequenzbereich bis 40 MHz nutzen, könnten fast sämtliche FttB-Anschlüsse nicht mehr neu vermarktet werden und müssten sukzessive abgeschaltet werden, um kupferbasierten VDSL-Anschlüssen der Telekom den Vorrang zu gewähren. Die Entscheidung der BNetzA droht nach Ansicht der Fragesteller, den Glasfaserausbau in Deutschland zu hemmen und den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb zu gefährden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen der BNetzA-Entscheidung auf die Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen und die Geschwindigkeit des weiteren Glasfaserausbaus?
2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Entscheidung negative Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen hat und den weiteren Ausbau verlangsamen kann?
 - a) Wenn ja, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die negativen Auswirkungen abzumindern?
 - b) Wenn nein, warum teilt sie diese Einschätzung nicht?
3. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der BNetzA, dass nicht auf die Konnektivitätsziele des zum Zeitpunkt der Entscheidung bereits in Kraft getretenen Kodex abzustellen sei, sondern auf eine gegenwärtige Nachfrage von Bandbreiten mit 50 Mbit/s?
4. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der BNetzA, dass ein angemessener Ausgleich der gemeinsamen Nutzung der Endleitung darin bestehe, dass FttB-Betreibern, einen Summenbandbreitenverlust von 400 bis 600 Mbit/s hinnehmen bzw. aktive Endkundenanschlüsse abschalten müssen, um einen Summenbandbreitengewinn bei der Telekom Deutschland GmbH von max. 150 Mbit/s zu ermöglichen?
 - a) Wenn ja, inwiefern besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein Widerspruch zu den Konnektivitätszielen der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zu den Gigabitzielen der Bundesregierung?
 - b) Wenn nein, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um den wettbewerblichen Ausbau glasfaserbasierter Gigabitnetze mit höchster Priorität voranzutreiben?
5. Wie bewertet die Bundesregierung den Zeitpunkt der Entscheidung der BNetzA kurz vor der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes?
6. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass in Folge einer finalen Entscheidung der BNetzA und eines mangelhaft ausgestalteten Bestandschutzes womöglich wettbewerblich ausgebaute aktive Endkundenanschlüsse auf FttB-Basis abgeschaltet werden müssten?
 - a) Wie viele FttB-Anschlüsse wären nach Kenntnis der Bundesregierung von der Regelung insgesamt betroffen?
 - b) Wie viele FttB-Anschlüsse müssten nach Kenntnis der Bundesregierung gedrosselt werden?
 - c) Wie viele FttB-Anschlüsse müssten nach Kenntnis der Bundesregierung abgeschaltet werden?
7. Besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein Zusammenhang zwischen der bisherigen Regulierungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Erweiterung bestehender Kupfernetze (VDSL2-Vectoring) und dem von der Bundesregierung festgestellten gegenwärtigen Nachholbedarf beim Ausbau von FttB/H-Netzen?
8. Liegen der Bundesregierung Studien oder sonstige Einschätzungen zu möglichen Zusammenhängen zwischen der bisherigen Regulierungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Erweiterung bestehender Kupfernetze (VDSL2-Vectoring) und dem von der Bundesregierung festgestellten gegenwärtigen Nachholbedarf beim Ausbau von FttB/H-Netzen vor?

Wenn ja, zu welchen Ergebnissen kommen diese?

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen der BNetzA-Entscheidung, die zur Folge hat, dass technisch bereits gigabitfähige FttB-Anschlüsse durch den Summenbandbreitenverlust von ca. 400 bis 600 Mbit/s beim Ausblenden von Frequenzen bis 40 MHz (oder 37 MHz) ihre Gigabitfähigkeit verlieren, auf die Effizienz der Förderung von Gigabitnetzen?
10. Ist der Erfolg des Bundesförderprogramms Breitband nach Auffassung der Bundesregierung durch die BNetzA-Entscheidung gefährdet?
Wenn nein, warum nicht?
11. Erfüllen FttB-Anschlüsse nach Auffassung der Bundesregierung auch dann die Anforderungen des Bundesförderprogramms, wenn über diese aufgrund der Ausblendung von Frequenzen keine Bandbreiten von 1 Gbit/s bereitgestellt werden können?
12. Welche Mehrkosten für den Breitbandausbau wären nach Kenntnis der Bundesregierung zu erwarten, wenn der FttB-Ausbau von Wettbewerbern der Telekom aufgrund der Entscheidung nicht mehr die Kriterien des Bundesförderprogramms erfüllen könnte und folglich nicht mehr förderfähig wäre?
13. Stellt es aus Sicht der Bundesregierung eine ungerechtfertigte Verzerrung des Wettbewerbs dar, wenn Wettbewerber der Telekom sich aufgrund dieser Regelungen nicht mehr mit dem Angebot eines FttB-Ausbaus an den Ausschreibungen im Rahmen des Bundesförderprogramms beteiligen könnten, während dies der Telekom weiterhin möglich ist?
Wenn nein, warum nicht?
14. Wie viele Haushalte würden nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Regelung unter die Förderschwelle rutschen und einen neuen Förderbedarf auslösen?
 - a) Welcher finanzielle Mehraufwand wäre nach Kenntnis der Bundesregierung hierdurch zu erwarten?
 - b) In welchem Umfang würde dies nach Kenntnis der Bundesregierung die bereits für den Glasfaserausbau getätigten Investitionen entwerten?
15. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Dividende, die dem Bund in den vergangenen fünf Jahren aus den Anteilen des Bundes an der Deutschen Telekom AG zugeflossen ist?
 - a) Besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein Interessenskonflikt zwischen der Rolle des Bundes als Anteilseigner an der Deutschen Telekom AG und der Funktion der BNetzA als Regulierungsbehörde?
 - b) Plant die Bundesregierung der Veräußerung ihrer Anteile an der Deutschen Telekom AG?
Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
16. Wie bewertet die Bundesregierung die Effizienz der Förderung des Ausbaus von Gigabitnetzen mittels investitionsfreundlicher regulatorischer Anreizmechanismen?
17. Welche Rolle können dabei nach Auffassung der Bundesregierung wettbewerbliche Open-Access-Modelle bei der gemeinsamen Nutzung der Endleitung im Gebäude spielen?
18. Wie bewertet die Bundesregierung die Lösung, dass im Konfliktfall FttB-Betreiber gegenüber der Telekom Deutschland GmbH einen Open-Access zu marktüblichen Konditionen anbieten, anstatt Frequenzbereiche ausblenden zu müssen, sodass alle Verbraucher und Unternehmen von gigabit-fähigen Anschlüssen profitieren?

19. Wäre diese Lösung nach Auffassung der Bundesregierung dem Ausblenden von Frequenzen vorzuziehen?

Berlin, den 5. Juni 2019

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.