ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas

Article

„Digitalland“ Deutschland? Telekommunikationspolitische Ziele im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas (2018) : „Digitalland“ Deutschland? Telekommunikationspolitische Ziele im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 5, pp. 333-339, https://doi.org/10.1007/s10273-018-2295-6

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/213648

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-018-2295-6

Jörn Sickmann, Andreas Neumann

„Digitalland“ Deutschland?

Telekommunikationspolitische Ziele im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD

Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition enthält ambitionierte Aussagen in Bezug auf einen flächendeckenden Ausbau eines schnellen Internets. Es stellt sich die Frage, ob die konkreten Zielsetzungen diesen Ambitionen gerecht werden und mit den vorgesehenen Maßnahmen realisierbar sind. Der Fokus liegt dabei auf den auch im Koalitionsvertrag besonders prominent behandelten infrastrukturseitigen Aspekten eines kabelgebundenen Breitbandausbaus. Weitere Aspekte der Digitalisierung werden nur dort angesprochen, wo angebots- oder nachfrageseitige Wirkungen auf die Infrastruktur zu erwarten sind.

Die Digitalisierung ist einer der großen „Megatrends“ unserer Zeit. Folgerichtig sind die Herausforderungen beim Übergang zu einer „Gigabit-Gesellschaft“ auch groß. Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass in dem schließlich von den bisherigen Regierungsparteien ausgehandelten Koalitionsvertrag[1] der Digitalisierung viel Raum gegeben wird. Entsprechend ambitioniert ist auch die Wortwahl im Vertrag. Die Koalition möchte „große Schritte wagen, um an die Spitze zu kommen“, Deutschland soll sich „in allen Bereichen zu einem starken Digitalland entwickeln.“[2] Ein besonderer Schwerpunkt wird im Koalitionspapier auf infrastrukturseitige Aspekte der Digitalisierung gelegt. Angestrebt wird „eine flächendeckende digitale Infrastruktur von Weltklasse.“[3] In der Wortwahl an die hehren (doch leider nie erreichten) Ziele der Lissabon-Agenda der EU erinnernd wird nicht weniger gefordert als: „An die Weltspitze im Bereich der digitalen Infrastruktur“[4] zu gelangen.

Zielsetzungen im Koalitionsvertrag

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die im Koalitionsvertrag formulierte Zielsetzung, einen „flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025“ zu erreichen.[5] Hier stellt sich zunächst die Frage, was mit „Gigabit-Netzen“ gemeint ist, da eine genaue Definition im Koalitionsvertrag fehlt. Konkret geht es um die bekannte Diskussion, ob sogenannte Brückentechnologien (VDSL, Vectoring) und Kabelbreitbandnetze einbezogen werden sollen. So setzte die Bundesregierung zur Erreichung des in der Digitalen Agenda festgesetzten Ziels einer flächendeckenden Breitbandinfrastruktur mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) bis 2018 noch explizit auf einen „effizienten Technologiemix“[6]. Im scheinbaren Gegensatz hierzu wird im Koalitionsvertrag nun der „Netzinfrastrukturwechsel zur Glasfaser“ proklamiert.[7] Noch im gleichen Absatz erfolgt dann allerdings eine Öffnung in der Zieldefinition, wonach Glasfasernetze lediglich möglichst „direkt“, und damit eben nicht notwendigerweise direkt bis zum Haus gelegt werden sollen.[8] Dahingegen sollen Schulen, Gewerbegebiete, soziale Einrichtungen in der Trägerschaft der öffentlichen Hand und Krankenhäuser bereits innerhalb dieser Legislaturperiode „direkt an das Glasfasernetz“ angebunden werden.[9] Ausschließlich für die Anbindung dieser Einrichtungen gilt also eine technologische Festsetzung auf reine Glasfasernetze bis zum Haus (im Gegensatz zur technologieneutra-

1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, Berlin, 7.2.2018.
2 Vgl. ebenda, Rn. 1607 ff.
3 Vgl. ebenda, Rn. 1612.
4 Vgl. ebenda, Rn. 1630.
5 Vgl. ebenda, Rn. 1631 f.
6 Vgl. Bundesregierung: Digitale Agenda 2014-2017, Berlin 2014, S. 9.
7 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1633.
8 Vgl. ebenda, Rn. 1634.
9 Vgl. ebenda, Rn. 1634 ff.

Prof. Dr. Jörn Sickmann lehrt Wirtschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Industrieökonomie und Unternehmensfinanzierung an der Hochschule Rhein-Waal in Kleve.

Andreas Neumann ist Geschäftsführer des Instituts für das Recht der Netzwirtschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie (IRNIK) in Bonn.

len Formulierung „Gigabit-Netze“) unter Ausklammerung möglicher Brückentechnologien.

Eine solche Zielformulierung überrascht wenig vor dem Hintergrund des aktuellen Ausbaustandes und der bisherigen Politik einer Förderung (auch) des Ausbaus von Brückentechnologien. Glasfaseranschlussnetze (FTTH/B) waren Ende 2017 in Deutschland für gerade einmal 3,11 Mio. Haushalte verfügbar und wurden von lediglich 0,88 Mio. Haushalten genutzt.[10] Sie sind damit jenseits städtischer Gebiete die absolute Ausnahme. Deutschland belegt bei dieser Technologie sowohl EU- als auch OECD-weit einen der letzten Ränge.[11] Gleichzeitig besteht mit den Kabelfernsehnetzen aber eine für über 60 % der Haushalte bundesweit verfügbare Infrastruktur,[12] die kurz- bis mittelfristig Bandbreiten im Gigabit-Bereich (zumindest im Downstream) ermöglichen wird.[13] Und schließlich verfügt Deutschland über eine flächendeckende Anschlussinfrastruktur auf Kupferkabelbasis, die vom Altsassen sowie zum Teil auch von Wettbewerbsunternehmen derzeit durch den sukzessiven Ausbau mit Glasfaserteilstrecken bis zum Kabelverzweiger (VDSL/Vectoring) ertüchtigt wird und die Basis für einen zumindest langfristig angestrebten (wesentlich kostenintensiveren) Ausbau der Glasfaser bis zum Endkunden bilden soll.[14]

Man mag die Zieldefinition des Koalitionsvertrags als wenig ambitioniert kritisieren.[15] Vor dem Hintergrund des aktuellen Ausbaustandes, der zu erwartenden Marktentwicklungen und der mit einem FTTH/B-Ausbau verbundenen Kosten im hohen zweistelligen Milliardenbereich[16] bei zugleich beschränkten physischen Ressourcen (vor allem im Tiefbau)[17] erscheint ein zeitnaher flächendeckender Ausbau mit Glasfaser bis zum Endkunden aber weder erreichbar noch notwendigerweise wünschenswert und die gewählte Zielformulierung daher durchaus nachvollziehbar. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass gemäß der (stark divergierenden) Prognosen bis 2025 in Bezug auf die Nachfrage kein allgemeiner Bandbreitenbedarf im Gigabit-Bereich zu erwarten scheint.

Die Zielvorgaben im Koalitionsvertrag sind auch bezüglich der auf EU-Ebene formulierten Ziele zu betrachten. Dies betrifft die drei im September 2016 in einer Mitteilung bekanntgegebenen strategischen Konnektivitätsziele der EU-Kommission, die bis 2025 erreicht werden sollen:[18]

1. Alle sozioökonomischen Schwerpunkte wie Schulen, Verkehrsknotenpunkte und Hauptanbieter öffentlicher Dienste sowie stark digitalisierte Unternehmen sollen eine Gigabit-Anbindung erhalten.

2. Alle europäischen Privathaushalte sollen Zugang zu einem Internetanschluss mit mindestens 100 Mbit/s erhalten, der auf Gigabit-Geschwindigkeit aufgerüstet werden kann.

3. Alle Stadtgebiete und alle wichtigen Landverkehrsverbindungen sollten mit einer durchgängigen 5G-Konnektivität versorgt werden, als Zwischenziel bis 2020 mindestens eine Großstadt in jedem Mitgliedstaat.

Legt man den Koalitionsvertrag und die Mitteilung der Kommission nebeneinander, ist eine Überlappung in der Zielsetzung unübersehbar.[19] Augenfälligster Unterschied ist die Abweichung in den für Privathaushalte angestrebten Bandbreiten. Auch dieser wird jedoch nicht unerheblich relativiert. Denn einerseits muss die von der Kommission vorgesehene Bandbreite von 100 Mbit/s auf Gigabit-Geschwindigkeit aufrüstbar sein, muss also die Möglichkeit einer Gigabit-Anbindung bestehen. Zugleich kann eine Bandbreite von 100 Mbit/s derzeit über eine kupferkabelbasierte Anbindung des Haushaltes nur erreicht werden, wenn die Glasfaserelemente des Netzes hinreichend nahe an den Haushalt herangeführt wurden. Andererseits sind Brückentechnologien nach dem Koalitionsvertrag nicht ausgeschlossen, sofern sie „Gigabit-Netze“ darstellen. Hierfür wären die Kriterien allerdings noch zu definieren. Erst eine Konkretisierung wird zeigen, ob die Ambitionen der nationalen Breitbandstrategie wesentlich über die Ziele der Kommission hinausgehen, wie es für eine führende Industrienation nach Dafürhalten vieler

10 Vgl. Dialog Consult, VATM: 19. TK-Marktanalyse Deutschland 2017, Ergebnisse einer Befragung der Mitgliedsunternehmen im Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM), im 3. Quartal 2017, Düsseldorf 2017, S. 19, Abb. 15 (2017 als Jahresendwerte geschätzt).

11 Im Überblick A. Neumann, J. Sickmann: Stand und Perspektiven des Breitbandausbaus in Deutschland, IRNIK-Diskussionspapiere, Nr. 5, Bonn 2018, S. 1 ff.

12 Vgl. TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2017, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Teil 1: Ergebnisse, Berlin 2017, S. 7, Abb. 5.

13 Vgl. J. Sickmann, A. Neumann: Deregulierung und Verbraucherwohlfahrt auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt, Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, Bonn 2017, S. 85.

14 Vgl. ebenda, S. 80 f.; sowie A. Neumann, J. Sickmann, a. a. O., S. 10.

15 Vgl. Bundesverband Glasfaseranschluss (BUGLAS): Presse-Statement zum Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 7.2.2018, http://buglas.de/fileadmin/user_upload/Pressestatement_Koalitionsvertrag_07022018_VF.pdf (26.4.2018).

16 Vgl. für entsprechende Kostenschätzungen S. Jay, K.-H. Neumann, T. Plückebaum: Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, WIK-Diskussionsbeitrag, Nr. 359, Bonn 2011, S. 73; sowie K.-H. Neumann: Was kommt nach 2018 in der Breitbandpolitik?, WIK-Newsletter, Nr. 95, 2014, S. 2.

17 Siehe hierzu und zum Folgenden überblicksartig A. Neumann, J. Sickmann, a. a. O., S. 12 ff.

18 Vgl. Europäische Kommission: Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft, COM(2016) 587 final, S. 5 ff.

19 Dies gilt auch für das hier nicht weiter betrachtete 5G-Ausbauziel.

Industrievertreter angezeigt wäre und von der Wortwahl des Koalitionsvertrages (Weltspitze) auch nahegelegt wird.

Gigabitinvestitionsfonds

Während in den Diskussionen um den Breitbandausbau bisher insbesondere Fragen der Anreizsetzung für private Investitionen durch eine Überarbeitung der Regulierung im Fokus standen,[20] sieht der Koalitionsvertrag vor allem eine staatliche Förderung des Breitbandausbaus mit einem „Gigabitinvestitionsfonds“[21] vor. Hierzu sollen die Erlöse der anstehenden Mobilfunkspektrumvergabe zweckgebunden bereitgestellt und der Restbedarf mit Haushaltsmitteln finanziert werden.[22]

Ferner ist festgehalten, dass „ausschließlich Ausbauabschnitte förderfähig sind, die mit Glasfasertechnologie ausgebaut werden“[23]. Diese Formulierung im Koalitionsvertrag ist interpretationsbedürftig, betrifft sie doch die Frage der Förderfähigkeit von Brückentechnologien. Eine enge Eingrenzung der Förderfähigkeit würde eine Verlegung der Glasfasernetze bis zum Haus erfordern, was mit Blick auf die nach derzeitigem Stand der Technik größtmögliche Zukunftsfähigkeit insbesondere von den Wettbewerberverbänden häufig gefordert wird.[24] Aufgrund der gewählten Formulierung ist es aber denkbar, dass neben Glasfaserleitungen bis zum Haus auch zukünftig Brückentechnologien in den Genuss von Fördermitteln kommen, soweit sie mit dem abschnittsweisen (und eben nicht notwendigerweise durchgängigen) Ausbau von Glasfaserleitungen verbunden sind.[25] In der Praxis wird die neue Bundesregierung allerdings entsprechenden Bekundungen zufolge eine solche Förderung von Brückentechnologien nicht fortsetzen, sondern sich hier auf reine Glasfasernetze bis zum Haus konzentrieren.[26]

Durch eine wettbewerbskonforme Gewährung von Ausbaubeihilfen kann die einem privatwirtschaftlichen Netzausbau entgegenstehende Finanzierungslücke geschlossen werden, die insbesondere in ländlichen Regionen zwischen den Kosten eines Netzausbaus und den erwarteten Einnahmen bestehen kann. Beihilfen können somit ein wichtiges und legitimes Mittel zur Förderung des Netzausbaus[27] und insbesondere zur Schließung von Versorgungslücken[28] sein, solange am Primat eines grundsätzlich marktgetriebenen Ausbaus festgehalten und die Fördermittel in einem wettbewerbsneutralen Verfahren so sparsam wie möglich vergeben werden. Die bestehenden beihilferechtlichen Regelungen der EU würden einen Zugang zu den mit staatlichen Fördermitteln errichteten Netzen sicherstellen, um Wettbewerb auf der nachgelagerten Diensteebene zu ermöglichen (Open Access).[29] Vor dem Hintergrund der normativen Vorgabe von Ausbauzielen durch die Politik erscheint eine staatliche Bereitstellung der hierfür erforderlichen Mittel jedenfalls zielgerichteter und effektiver als eine (in ihrem Ausmaß ungewisse) Setzung von Investitionsanreizen durch eine Rückführung der sektorspezifischen Regulierung unter Inkaufnahme negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Eine umfangreiche Förderpolitik ist allerdings nicht gänzlich unstrittig. Demzufolge wurde bereits erste Kritik von Industrievertretern geäußert.[30] Hintergrund dürfte die Angst um die mit Mitteln aus dem Fonds geförderte Errichtung einer parallelen Breitbandinfrastruktur und einer dadurch (in Teilen) erfolgenden Entwertung eigener Investitionen sein. Diese Sorge dürfte durch die Ankündigung im Koalitionsvertrag genährt werden, die Aufgreifschwellen für eine Förderung anzupassen,[31] also die Bandbreiten, deren aktuelle bzw. künftige Verfügbarkeit als nicht ausreichend angesehen wird, sodass ein Netzausbau unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel in Betracht kommt. Mit einer Anhebung dieser Aufgreifschwellen – gar in den Gigabit-Bereich hinein – wäre die Gefahr eines Überbaus bestehender und gegebenenfalls noch nicht armortisierter Infrastrukturen verbunden.[32] Das dürfte in erster Linie VDSL-basierte Anschlussnetze betreffen, die nicht nur von der Telekom Deutschland, sondern insbesondere im ländlichen Raum im erheblichen Umfang auch von regional tätigen Wettbewerbern (unter anderem Tochtergesellschaften von Stadtwerken) errichtet wurden. Hier bedarf es also eines Spagats zwischen der Förderung des beabsichtigten Ausbaus von Gigabit-Netzen in unterversorgten

20 Auf die Begrenztheit einer Anreizsetzung hinweisend A. Neumann et al.: Reformbedarf des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation. Recht und Ökonomie der Telekommunikationsregulierung in Zeiten der Gigabit-Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2017, S. 170 ff.
21 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1641 f.
22 Vgl. ebenda, Rn. 1642 ff.
23 Vgl. ebenda, Rn. 1646 f.
24 Vgl. VATM: Statement zu den Ergebnissen der Koalitionsverhandlungen „An die Weltspitze im Bereich der digitalen Infrastruktur“, Köln 2018.
25 Ebenso vgl. T. J. Gerpott: Zweifelhafte Gigabit-Versprechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.2.2018, S. 19.
26 D. Rzepka: „Neue Förderstrategie“: GroKo gibt Dobrindts Breitband-Ziel auf, heute.de-Beitrag vom 7.3.2018, https://www.zdf.de/nachrichten/heute/groko-gibt-breitband-ziel-von-dobrindt-auf-100.html (26.4.2018).
27 Vgl. M. Freund, T.-L. Bary: Beihilfen im Breitbandsektor. Vorteile und Probleme der überarbeiteten Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) der Europäischen Kommission, in: MMR MultiMedia und Recht, 18. Jg. (2015), H. 4, S. 231 f.
28 Vgl. T. Fetzer: Breitbandinternetzugang als Universaldienst? Rechtliche Zulässigkeit und ökonomische Angemessenheit einer Universaldienstverpflichtung, in: MMR MultiMedia und Recht, 14. Jg. (2011), H. 11, S. 710.
29 Art. 52 Abs. 5, Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (EU) Nr. 651/2014; Rn. 78 lit. g der Breitbandleitlinien 2013/C 25/01 der Kommission.
30 Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO): BREKO-Statement zum Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, Pressemitteilung vom 7.2.2018.
31 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1651 f.
32 Vgl. S. Knapp: Das Breitbandförderprogramm des Bundes, in: N&R Netzwirtschaften und Recht, 14. Jg. (2017), H. 5, S. 206.

Gebieten[33] und dem Schutz berechtigten Vertrauens gerade solcher Unternehmen, die in den letzten Jahren zur Erreichung der bisherigen Next-Generation-Access-Ausbauziele (NGA-Ausbauziele) beigetragen haben.

Wesentlich grundsätzlicherer Natur ist schließlich die Frage, ob mit Hilfe der bereitgestellten Fördermittel die angestrebten Ausbauziele auch erreicht werden können. Zweifel sind dabei weniger aufgrund des Volumens des Investitionsfonds angebracht. Dieses übersteigt mit 10 Mrd. Euro bis 12 Mrd. Euro die seit Oktober 2015 bisher bereitgestellte Fördersumme von insgesamt 4 Mrd. Euro[34] bei weitem. Es erscheint vor dem Hintergrund der in der ökonomischen Literatur errechneten Schätzung des Zuschussbedarfs für einen flächendeckenden Glasfaserausbau in Höhe von ca. 14 Mrd. Euro[35] auch grundsätzlich ausreichend. Potenziell kritisch ist stattdessen, ob die Mittel überhaupt im erforderlichen Maße abgerufen werden, was in der Vergangenheit nicht umfassend gewährleistet war.[36] Insoweit ist neben den Ressourcenengpässen (vor allem im Tiefbau) zu berücksichtigen, dass ein Abruf der Fördermittel mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein kann.

Allerdings haben die Verhandlungsführer diese Herausforderung offenkundig erkannt und daher im Koalitionsvertrag festgehalten, die „Förderbedingungen [zu] vereinfachen und so [zu] verändern, dass eine zeitnahe Realisierung möglich wird."[37] Angesprochen dürften damit vor allem die „Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden NGA-Breitbandversorgung" vom 15. Juni 2015 und die auf ihr basierende Breitbandförderrichtlinie des Bundes sein.[38] Insoweit haben die seither gemachten Erfahrungen bereits einiges Optimierungspotenzial erkennen lassen. Es bleibt abzuwarten, ob durch seine Nutzung die erhoffte Vereinfachung erreicht und die erforderliche Beschleunigung der Vergabe erzielt werden kann.[39] Zu berücksichtigen sind hierbei auch die EU-rechtlichen Bestimmungen, innerhalb derer zwar grundsätzlich ein Vereinfachungspotenzial besteht, die diesem aber auch Grenzen setzen.[40]

33 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1648 f.
34 Vgl. BMVI Bundesbreitbandbüro: Bundesförderprogramm Breitband auf 4 Milliarden Euro aufgestockt, Berlin 2016.
35 Vgl. S. Jay, K.-H. Neumann, T. Plückebaum, a. a. O., S. 67.
36 F. Steiner: Breitbandausbau: Bund wird Fördermittel nicht los, heise online vom 13.2.2018, https://www.heise.de/newsticker/meldung/Breitbandausbau-Bund-wird-Foerdermittel-nicht-los-3966561.html (26.4.2018).
37 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1649 ff.
38 Ausführlich hierzu S. Knapp, a. a. O.
39 Kritisch: T. J. Gerpott: Digitalpolitik im Koalitionsvertrag der neuen Regierung: Gleichermaßen Licht und Schatten, in: Net, 72. Jg. (2018), Nr. 4.
40 Siehe etwa M. Freund, T.-L. Bary, a. a. O., S. 231; B. Holznagel, H. Beine: Rechtsrahmen staatlicher Breitbandförderung – Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen im „Regelungsgestrüpp", in: MMR MultiMedia und Recht, 18. Jg. (2015), H. 9, S. 568-571.

Open Access mit Ex-post-Kontrolle

Neben einer direkten Investitionsförderung sollen weiterhin Anreize für den privatwirtschaftlichen Glasfaserausbau durch eine Reform der wettbewerbsfördernden Marktregulierung geschaffen werden. Hierzu soll die bisherige „detailliert[e] ex-ante-Regulierung" durch „ein Modell des diskriminierungsfreien Zugangs (im Sinne des Open-Access)" ersetzt werden, bei dem die Regulierungsbehörde „eine ex-post-Kontrolle in Streitfällen" durchführt.[41] Dieses im Koalitionsvertrag nicht weiter spezifizierte Regulierungsmodell soll vorerst auf Kooperationen beschränkt sein, also auf Konstellationen, in denen Unternehmen eine Zusammenarbeit bei der Errichtung von Infrastruktur vereinbaren, etwa durch den gemeinsamen Aufbau von Netzbestandteilen oder durch die Zusicherung bestimmter Abnahmemengen, um die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus zu gewährleisten.

Die Koalition knüpft mit dieser Maßnahme an einen bei der aktuellen Novellierung des europäischen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation vorgelegten Reformvorschlag für Kooperationen (der Kommissionsvorschlag spricht von „Koinvestitionen") an, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Freistellung von der marktmachtabhängigen Vorabregulierung für Koinvestitionsvorhaben vorsieht.[42] Dass Kooperationsmodelle durch eine symmetrischere Verteilung der Investitionsrisiken auf mehrere Marktakteure sowie eine Bündelung von Ressourcen Anreize für private Investitionen schaffen können, ist in der Literatur weitgehend anerkannt.[43] Die investitionsfördernden Wirkungen von Kooperationen entfalten sich aber nicht „kostenlos". Vielmehr sind mögliche Zielkonflikte (Trade-offs) zwischen investitionsfördernden und wettbewerbsmindernden Wirkungsweisen zu berücksichtigen.[44]

41 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1655 ff.
42 Vgl. J. Sickmann, A. Neumann: Regulierungsferien für Koinvestitionen?, in: K&R Kommunikation & Recht, 21. Jg. (2018), H. 2, S. 92-99.
43 Vgl. R. Nitsche, L. Wiethaus: Access Regulation and Investment in Next Generation Networks. A Ranking of Regulatory Regimes, in: International Journal of Industrial Organization, 29. Jg. (2011), H. 2, S. 263-272; sowie W. Briglauer, C. Cambini: The Role of Regulation in Incentivizing Investment in New Communications Infrastructure, im Auftrag der Deutschen Telekom, 2017.
44 Eher kritisch etwa Monopolkommission: Sondergutachten 78: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG, Bonn, 4..12.2017, S. 60 ff., Rn. 133 ff; vgl. auch J. Krämer, I. Vogelsang: Co-Investments and Tacit Collusion in Regulated Network Industries. Experimental Evidence, in: Review of Network Economics, 15. Jg. (2016), H. 1, S. 35-61; R. Feasey, M. Cave: Policy towards competition in high-speed broadband in Europe, in an age of vertical and horizontal integration and oligopolies, Project Report, Brüssel 2017. Sehr früh bereits Bundeskartellamt: Hinweise zur wettbewerbsrechtlichen Bewertung von Kooperationen beim Glasfaserausbau in Deutschland, Bonn 2010.

Unabhängig von der in Wissenschaft und Praxis strittigen Frage, wie man vor dem Hintergrund dieser notwendigen Abwägungen regulatorische Erleichterungen für Kooperationsmodelle bewertet, sind allerdings drei Aspekte zu beachten:

- Erstens wird die investitionsfördernde Wirkung von Regulierungserleichterungen für Kooperationen in ihrem Ausmaß begrenzt sein.[45] Es ist zu vermuten, dass den Verhandlungsführern dieser Sachverhalt bewusst war und sie sich auch deshalb zusätzlich für die sehr massive Bereitstellung von Fördermitteln entschieden haben.

- Zweitens ist mit einer erheblichen Zunahme der Regulierungskomplexität zu rechnen.[46]

- Und drittens kann bereits heute die Bundesnetzagentur Kooperationen auf allen Ebenen der Marktregulierung berücksichtigen und auf dieser Grundlage nach einer Einzelfallprüfung die Reichweite und Intensität der Vorabregulierung verringern.[47]

Auch für den im Koalitionsvertrag angedeuteten Fall einer zukünftigen Ausweitung des vorgeschlagenen neuen Regulierungsregimes über Kooperationen hinaus würden der investitionsfördernden Wirkung eines solchen Reformschritts enge Grenzen gesetzt. So käme eine Ausweitung für die Erreichung der im Koalitionsvertrag formulierten Konnektivitätsziele potenziell zu spät. Und auch ganz grundsätzlich wird die investitionsfördernde Wirkung durch Maßnahmen der wettbewerbsfördernden Marktregulierung in zweierlei Hinsicht limitiert sein: Sie basiert erstens auf sehr komplexen, teils entgegengerichteten und in aller Regel mittelbaren Wirkzusammenhängen.[48] Zweitens erfordert eine Förderung des Netzausbaus durch regulatorische Erleichterungen eine Regulierungsbedürftigkeit als Anknüpfungspunkt. Wenn das politisch gewünschte Niveau der Versorgung über das (einzel-)wirtschaftlich tragfähige Investitionsniveau hinausgeht, dann resultiert ein Marktversagen aber primär nicht aus unzureichendem Wettbewerb, sondern allenfalls aus einer fehlenden Einpreisung positiver externer Effekte im Sinne positiver Übertragungseffekte, die es auch nicht primär mit dem Instrument der wettbewerbsfördernden Marktregulierung zu adressieren gilt.[49]

Ungeachtet der regulierungspolitischen Bewertung wirft die angekündigte Neuausrichtung mit Blick auf die EU-rechtlichen Vorgaben auch erhebliche Umsetzungsfragen auf. So bleibt es vor allem unklar, wie die Bundesregierung den im Koalitionsvertrag angekündigten Wechsel des Regulierungsmodells umsetzen könnte. Einem früheren Versuch, Investitionen und Innovationen durch eine gesetzliche Regulierungsfreistellung für „neue Märkte“ anzuregen (§ 9a Telekommunikationsgesetz, TKG),[50] hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) wegen eines unzulässigen Eingriffs in das Ermessen der nationalen Regulierungsbehörde einen Riegel vorgeschoben.[51] Hieran anknüpfend vertritt das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, dass eine nationale Vorschrift, die dieses Ermessen ohne entsprechende Ermächtigung im europäischen Rechtsrahmen einschränkt, mit EU-Recht unvereinbar ist.[52] Auch ministerielle Weisungen sind nach Art. 3 Abs. 3a UAbs. 1 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG grundsätzlich unzulässig und verletzen die richtlinienrechtlich vorgegebene Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde.[53] Zwar lässt das Richtlinienrecht eine Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht zu. Einer gerade mit Blick auf die richtlinienrechtlichen Zielsetzungen gewonnenen Auffassung zufolge ist dieser Bereich aber auf eine bloße Rechtsaufsicht sowie fachaufsichtliche Maßnahmen ohne Rückwirkung auf Regulierungsentscheidungen beschränkt.[54] Dann wäre es der Bundesregierung

45 Vgl. J. Sickmann, A. Neumann: Deregulierung …, a. a. O., S. 119.

46 Vgl. dies.: Regulierungsferien …, a. a. O., S. 98 mit weiteren Nachweisen; sowie mit Bezug auf die Regelung im Koalitionsvertrag kritisch T. J. Gerpott: Digitalpolitik im Koalitionsvertrag ..., a. a. O.

47 Siehe insbesondere mit Bezug auf die unionsrechtlichen Vorgaben Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK): BEREC views on Article 74 of the draft Code Co-investment and „very high-capacity (VHC) networks“, BoR, Nr. (17) 87, S. 2; J. Sickmann, A. Neumann: Deregulierung …, a. a. O., S. 196.

48 In der theoretischen und empirischen Literatur besteht kein Konsens über den Zusammenhang zwischen der Intensität der Regulierung und dem Investitionsniveau. Vgl. A. Neumann et al., a. a. O., S. 120 ff.; sowie C. Cambini, Y. Jiang: Broadband investment and regulation. A literature review, in: Telecommunications Policy, 33. Jg. (2009), H. 10-11, S. 559-574. Vgl. zudem etwa J. Haucap, U. Heimeshoff, M. R. J. Lange: The impact of tariff diversity on broadband penetration – An empirical analysis, in: Telecommunications Policy, 40. Jg. (2016), H. 8, S. 743-754; sowie T. J. Gerpott, P. Winzer: Entgelte für kupferbasierte Teilnehmeranschlussleitungen und Entwicklung des Marktes, in: N&R Netzwirtschaften und Recht, 10. Jg. (2013), H. 5, S. 178-184.

49 Vgl. A. Neumann et al., a. a. O., S. 182 f.; J. Sickmann: Der europäische Kodex für die elektronische Kommunikation: Überholspur Gigabit, Kollateralschaden Wettbewerb?, in: N&R Netzwirtschaften und Recht, 14. Jg. (2017), H. 3&4, S. 129.

50 Hierzu ausführlich und unter Hinweis auf den Verstoß gegen EU-Recht ablehnend A. Neumann: Richtlinienkonformität der vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Vorschrift zur Regulierung neuer Märkte, IRNIK-Diskussionspapier, Nr. 1, Bonn 2006.

51 EuGH, ECLI:EU:C:2009:749, Rn. 91 ff., Urteil vom 3.12.2009 – Rs. C-424/07 – Kommission/Deutschland.

52 BVerwG, CR 2010, 440, 441 Rn. 15, Urteil vom 27.1.2010 – Az. 6 C 22.08.

53 EuGH, ECLI:EU:C:2017:593, Rn. 56, Urteil vom 26.7.2017 – Rs. C-560/15 – Europa Way und Persidera.

54 M. Ruffert, C. Schmidt, in: F. J. Säcker (Hrsg.), TKG Telekommunikationsgesetz – Kommentar, 3. Aufl., Frankfurt a. M., 2013; § 116, Rn. 18 – 20; noch weitergehend Monopolkommission: Sondergutachten 56: Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG, Bonn, 14.12.2009, S. 74 f., Tz. 147 ff.; anderer Ansicht T. Fademrecht, T. Fetzer, in: H.-W. Arndt, T. Fetzer, J. Scherer, K. Graulich (Hrsg.): TKG Telekommunikationsgesetz Kommentar, 2. Aufl., Berlin 2015, § 116 Rn. 16 ff.

kaum möglich, ohne Änderung der EU-rechtlichen Vorgaben den Regulierungswechsel zu vollziehen.

Für die Regulierungspraxis viel bedeutsamer ist daher, dass die Möglichkeiten einer differenzierten Ausgestaltung der Regulierung im Bereich der Glasfaseranschlussinfrastrukturen in Deutschland von der dafür zuständigen Regulierungsbehörde wahrgenommen, genutzt und in zukunftsgerichteter Weise weiterentwickelt werden. So wurden die Entgelte für die Gewährung des Zugangs zur massenmarktfähigen Glasfaserteilnehmeranschlussleitung lediglich einer Ex-post-Aufsicht unterworfen.[55] Auch hat die Bundesnetzagentur 2017 die Möglichkeiten, die (Entgelt-)Regulierung bei FTTH/B-Vorleistungsprodukten zurückzufahren, zum Gegenstand einer grundsätzlichen Konsultation gemacht.[56] Und erst kürzlich hat der Präsident der Bundesnetzagentur betont, „dass die Glasfaser regulatorisch anders behandelt werden kann und muss als das Kupfernetz".[57] Die EU-rechtlich problematischen Handlungsankündigungen von bundespolitischer Seite dürften ihre eigentliche Bedeutung damit in der begrüßenswerten Absage an eine im Vorfeld und wohl auch im Verlauf der Koalitionsverhandlungen diskutierte vollständige Regulierungsfreistellung haben.

Anspruch auf schnellen Internetzugang

Mit dem Förderfonds für Gigabit-Netze und dem Open-Access-Modell sind die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Instrumente beschrieben, die nach Ansicht der Verhandlungsführer sicherstellen, „das Ziel eines flächendeckenden Zugangs zum schnellen Internet aller Bürgerinnen und Bürger [zu] erreichen". Für einen solchen Zugang soll schließlich ab dem 1. Januar 2025 ein rechtlich abgesicherter Anspruch bestehen, der bis zur Mitte der Legislaturperiode ausgestaltet werden soll.[58] Im Koalitionsvertrag wird damit noch nicht geregelt, in welchem gesetzlichen Rahmen dieser Anspruch auf „schnelles Internet" verankert werden soll. Auch bleibt offen, wie der Anspruch von den Betroffenen gegebenenfalls (gerichtlich) durchgesetzt werden kann. Und schließlich wird mit der gewählten Formulierung ebenso offengelassen, auf welche Qualitätseigenschaften sich der Anspruch auf Zugang zu „schnellem Internet" zukünftig beziehen soll.

Am ehesten dürfte damit an den derzeit in § 84 Abs. 1 TKG ausformulierten Anspruch auf Erbringung von Universaldienstleistungen angeknüpft werden. Wie auch dieser setzt der nun angekündigte rechtlich abgesicherte Anspruch in jedem Fall die Verfügbarkeit entsprechender Leistungen voraus. Das legt eine Ausweitung des etablierten Instruments des Universaldienstes nahe.[59] Kennzeichnend für den Universaldienst ist die Bereitstellung eines Mindestangebots (Grundversorgung) an Diensten mit definierter Qualität für sämtliche Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort (territoriale Komponente) zu einem erschwinglichen Preis (soziale Komponente). Die Debatte um einen Breitbanduniversaldienst ist nicht neu und wurde bereits 2008 auf EU-Ebene geführt, der Grundidee des Universaldienstes folgend damals allerdings mit Fokus auf eher niedrigbandbreitige, traditionelle Breitbandzugangsnetze zur Sicherstellung eines universell verfügbaren Zuganges zu den grundlegenden, von der Mehrheit der Bürger bereits genutzten Dienste.[60]

Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag steht hingegen in Zusammenhang mit den ebenso im Koalitionsvertrag normativ festgesetzten Breitbandausbauzielen und den diesbezüglich vorgesehenen Maßnahmen. Und auch die Interpretation aus den Reihen der Verhandlungsparteien stellt das „Recht auf schnelles Internet" in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den Breitbandzielen.[61] Die Erweiterung des Universaldienstumfangs um einen Zugang zum „schnellen Internet" erscheint aber nicht gerechtfertigt, sofern damit der Zugang zu künftigen Gigabit-Netzen gemeint ist, deren Verfügbarkeit und Nutzung heute nicht sicher prognostizierbar ist. Eine solche Ausweitung des Universaldienstumfangs, die letztlich der Durchsetzung der politisch definierten Breitbandziele dienen würde,[62] wäre vielmehr eine systemfremde Instrumentalisierung des Universaldienstes in seiner derzeitigen Konzeption. Hinzu kommt, dass die Ankündigung eines Anspruchs auf Zugang zum schnellen Internet bei den Netzbetreibern die Hoffnung auf Mitnahmeeffekte (namentlich in Form einer zumindest partiellen Subventionierung des Netzausbaus durch öffentliche Mittel) nähren und hierüber sogar investitionshemmende Wirkung entfalten könnte.[63]

Der Wortlaut des Koalitionsvertrages ließe sich allerdings auch so verstehen, dass künftig ein im Einzelnen noch nä-

55 Bundesnetzagentur: Beschluss vom 1.9.2016 – Az. BK 3g-15/004, S. 3 ff.
56 Dies.: Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastrukturen, 2017.
57 J. Homann: Standpunkt zum Glasfaserausbau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.2.2018.
58 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, a. a. O., Rn. 1666 f.
59 So auch T. J. Gerpott: Zweifelhafte Gigabit-Versprechen …, a. a. O.
60 Vgl. Europäische Kommission: 2. Überprüfungsmitteilung, KOM (2008) 572 endgültig, S. 11; auch A. Neumann et al., a. a. O., S. 266.
61 Vgl. L. Klingbeil: Den digitalen Wandel gerecht gestalten – für alle, spd.de-Beitrag vom 4.2.2018, https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/-8e40d858ab/04/02/2018/ (26.4.2018).
62 So auch relativ deutlich L. Klingbeil, a. a. O.: „Sollten die Breitband-Ziele weiterhin verfehlt werden, wird … ab 2025 erstmals ein Recht auf schnelles Internet greifen."
63 Vgl. etwa D. Delhaes, D. Neuerer: Kommunen zerreißen GroKo-Pläne für schnelles Internet, in: Handelsblatt vom 6.2.2018; T. J. Gerpott: Zweifelhafte Gigabit-Versprechen …, a. a. O.

her zu definierender Breitbandanschluss für einen funktionalen Internetzugang erforderlich sein wird. Dies läge – unter Beachtung der richtlinienrechtlich vorgegebenen Kriterien – grundsätzlich auch in der mitgliedstaatlichen Kompetenz. Zugleich könnten durch eine hierauf beschränkte Festlegung (etwa innerhalb eines Korridors von 10 Mbit/s bis 50 Mbit/s)[64] auch investitionshemmende Wirkungen in Bezug auf den Ausbau von Glasfasernetzen weitestmöglich vermieden werden. Ob und in welcher Weise hiervon Gebrauch gemacht werden könnte, hängt wesentlich von der endgültigen Ausgestaltung der Universaldienstvorschriften im künftigen Kommunikationskodex der EU ab.

Fazit

Mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurden wichtige Weichen für den zukünftigen Übergang in eine „Gigabit-Gesellschaft" gestellt. Ein besonders zentraler Aspekt betrifft die hierfür erforderliche Bereitstellung einer adäquaten digitalen Infrastruktur. Mit einem flächendeckenden Ausbau von „Gigabit-Netzen" bis 2025 wird eine insgesamt angemessene Zielsetzung verfolgt, die allerdings noch in einigen Punkten der Konkretisierung bedarf.

Auf Maßnahmenebene sollen vor allem ein Gigabitinvestitionsfonds, gespeist aus Erlösen der Spektrumsauktion und aus Haushaltsmitteln, bereitgestellt und hiermit Ausbaubeihilfen insbesondere in ländlichen Regionen gewährt werden. Solche Fördergelder stellen grundsätzlich ein legitimes Mittel zur Erreichung normativ gesetzter Ausbauziele dar, sollten aber marktkonform und sparsam vergeben werden. Das telekommunikationsrechtliche Universaldienstregime erweist sich hingegen als nicht geeignetes Mittel zur Erreichung politischer Netzausbauziele. Diskutabel bleibt insoweit lediglich die ausdrückliche Einbeziehung eines Basisbreitbandanschlusses in die Leistungsbeschreibung für einen funktionalen Internetzugang, soweit dies zur sozialen Teilhabe und zur Wahrung des regionalen Zusammenhalts erforderlich ist. Die investitionsfördernde Wirkung von regulatorischen Erleichterungen ist begrenzt und kann zudem mit negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb verbunden sein. Hier sollte und kann es der Bundesnetzagentur überlassen bleiben, im Rahmen des EU-rechtlich vorgegebenen Regulierungsverfahrens gegebenenfalls sinnvolle Differenzierungen vorzunehmen. Für eine abschließende ökonomische und rechtliche Bewertung bleiben die Ankündigungen in Bezug auf einen möglichen Übergang zu einem Open-Access-Regime mit Ex-post-Kontrolle noch zu sehr im Unklaren.

Ob die im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Breitbandziele in den hierzu vorgesehenen Zeiträumen erreicht werden, ist vor diesem Hintergrund mit Unsicherheiten verbunden. Dies betrifft zum einen Fragen des mit einer Ausbaubeihilfe verbundenen Ausschreibungsaufwandes und der damit einhergehenden Unsicherheit bezüglich der zeitnahen Abrufung der Mittel wie auch Fragen der Verfügbarkeit erforderlicher weiterer Ressourcen (vor allem des Tiefbaus). Zum anderen betrifft es aber eine Eigenschaft, die einem marktkonformen Förderansatz mit Wettbewerb als dem Haupttreiber primär privatwirtschaftlicher Investitionen systemimmanent innewohnt. Denn offene Wettbewerbsprozesse sind trotz ihrer allgemeinen Vorteilhaftigkeit eben kein Instrument zum punktgenauen Erreichen politischer Ziele. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Bundesregierung vor dem Hintergrund der zu erwartenden Kosten und ökonomischen Ineffizienzen eines weniger marktgetriebenen Ansatzes und in Kontinuität mit der bisherigen Telekommunikationspolitik dennoch am Primat eines privatwirtschaftlichen Ausbaus im Wettbewerb festhält.

64 Der Verbraucherzentrale Bundesverband: Breitband für alle, Berlin 2015, S. 12, hielt schon vor drei Jahren eine Bandbreite von 10 Mbit/s zur Sicherstellung einer Grundversorgung für erforderlich.

Title: *Digital Germany? An Analysis of the Telecommunication Policy Goals and Measures in the Coalition Agreement Between CDU, CSU and SPD*

Abstract: *The analysis of the provisions on digital infrastructure contained in the coalition agreement of the current governing parties in Germany shows that the aim of a nationwide "gigabit network" by 2025 is an adequate response to the development of high bandwidth demand. At the level of measures, the gigabit investment fund is a suitable means of promoting investment, in particular in rural areas. The establishment of a legally secured right to a "fast internet" connection implies an extension of the Universal Service regime. The use of this instrument seems adequate to guarantee access to basic broadband but is not suitable for the promotion of gigabit networks. A transition to an "open access" regulatory model is expected to have only limited impact on investment and must comply with EU legal requirements. Ultimately, whether the broadband goals can be achieved remains uncertain due to the openness of a market-oriented and primarily competition-driven network rollout.*

JEL Classification: *K23, L96, L98*