

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

31.1.2022

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Bearbeitet von
Dr. Klaus Ritgen (DLT)

Telefon 030/590097321

Nur per Mail an: ravt-konsultation@bnetza.de

E-Mail:
Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Aktenzeichen
17.08.12 D

Konsultation im Zusammenhang mit der Begutachtung von Mindestanforderungen im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es ausdrücklich, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA) eine Reihe von Gutachten zu den Mindestanforderungen im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) in Auftrag gegeben hat und zu den auf dieser Grundlage von ihr gezogenen Schlüsse im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung des RaVT eine Konsultation durchführt.

Die Breitbandversorgung in Deutschland weist nach wie vor erhebliche Lücken auf. Alle bislang in diesem Zusammenhang formulierten politischen Ziele wurden verfehlt, auch wenn teilweise jedenfalls in Punkto „schnelles Internet“ deutliche Verbesserungen erzielt werden konnten. Gerade in Bezug auf den Glasfaserausbau hat Deutschland im internationalen sowie im europaweiten Vergleich Aufholbedarf. Denn es besteht Einigkeit, dass auf absehbare Zeit alle Anschlüsse für Haushalte und Unternehmen gigabitfähig ausgebaut sein müssen, um die Zukunftsfähigkeit des Landes zu garantieren. Das gilt in den Städten sowie den Ballungsregionen ebenso wie in den ländlichen Räumen. Der Ausbau entsprechender Netze auf Glasfaserbasis ist nämlich die zentrale infrastrukturelle Voraussetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Da sich dieser Ausbau nicht überall eigenwirtschaftlich realisieren lässt, engagieren sich auch die Städte, Landkreise und Gemeinden für den flächendeckenden Breitbandausbau in Gebieten, die rein marktgetrieben nicht erschlossen werden. Die Kommunen werden dabei durch entsprechende Förderprogramme des Bundes und der Länder unterstützt, stellen aber in erheblichem Umfang auch eigene finanzielle und personelle Ressourcen für den Glasfaserausbau zur Verfügung.

Durch dieses freiwillige Engagement wollen die Kommunen sicherstellen, dass ihre Bürger und Unternehmen nicht von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgeschnitten werden. Das ändert allerdings nichts daran, dass es nach Art. 87f Abs. 2 GG der Bund ist, der im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat.

Dieser Gewährleistungsauftrag des Bundes wird allgemein als auf die Sicherstellung einer bloßen Grundversorgung begrenzt verstanden, die wiederum mit dem sog. Universaldienst gleichgesetzt wird, wie er in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben bislang in §§ 78 TKG a. F. normiert und als Anspruch auf Zugang zu einem „funktionalen Internetzugang“ ausgestaltet war. Damit war ein Leistungsniveau vorgegeben, das so niedrig war, dass der Universaldienst im Zusammenhang des Breitbandausbaus bislang keine Rolle gespielt hat. Mit Inkrafttreten des umfassend novellierten TKG könnte sich die Ausgangslage jedoch verändern. § 157 Abs. 2 TKG sieht seither den Anspruch auf einen schnellen Internetzugangsdienst für eine soziale und wirtschaftliche Teilhabe vor.

Wie das vorliegende Konsultationsdokument zeigt, könnte die BNetzA in Erfüllung der ihr übertragenen Aufgabe, die konkreten Anforderungen an den zu gewährleistenden Internetzugangsdienst zu definieren, Mindestdatenübertragungsraten im Down- und Upload sowie eine Obergrenze für die Latenz festlegen, durch die tatsächlich eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe ermöglichende Grundversorgung – allerdings auch nicht mehr – erstmals erreicht würde. Insofern bilden insbesondere die vorgeschlagenen Übertragungsraten (10 Mbit/s im Download und 1,3 Mbit/s im Upload) aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände auch eine gerade noch vertretbare Untergrenze, die im weiteren Verfahren keinesfalls unterschritten werden sollte. Insbesondere dann, wenn ein Breitbandanschluss zeitgleich von mehreren Mitgliedern eines Haushalts genutzt wird, wovon nach veränderten Arbeits- und Lehrmodellen auch nach der Pandemie auszugehen ist, bestehen erhebliche Zweifel, ob genannten Übertragungsraten ausreichen, um tatsächlich eine Teilhabe zu garantieren. Sollten die Übertragungsraten auf dem jetzt vorgeschlagenen Niveau festgelegt werden, müsste jedenfalls sehr zeitnah evaluiert werden, ob sie dem tatsächlichen, für eine Teilhabe relevanten Bedarf (noch) entsprechen.

Zu den Kriterien, die bei der Festlegung der Anforderungen an einen „schnellen Internetzugangsdienst“ im Sinne von § 157 Abs. 2 TKG zu berücksichtigen sind, gehören nach § 157 Abs. 3 Satz TKG auch die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und zu Breitbandfördermaßnahmen. Angesprochen sind damit die Wechselwirkungen, die zwischen dem individuellen Anspruch jedes Einzelnen auf Realisierung eines „schnellen“ Internetzugangs auf Grundversorgungsniveau auf der einen Seite und den eigenwirtschaftlichen Ausbauanstrengungen der Unternehmen sowie dem maßgeblich von den Kommunen verantworteten gefördertem Breitbandausbau auf der anderen Seite besteht, die auch in den Überlegungen der BNetzA zu Recht breiten Raum einnehmen (Rn. 147 ff. des Konsultationsdokuments). Insofern sind verschiedene Aspekte zu unterscheiden.

- (1.) Die BNetzA weist in Rn. 167 darauf hin, es bestehe die Gefahr, „dass Städte und Kommunen die im Rahmen des RaVT vorgesehene Option als Alternative für die Teilnahme an Förderprogrammen betrachten könnten“. Dazu ist, wie einleitend schon betont, daran zu erinnern, dass es sich bei dem kommunal durch die Städte, Landkreise und Gemeinden getragenen Breitbandausbau auf der Grundlage der

entsprechenden Programme des Bundes und der Länder um Aktivitäten handelt, die die Kommunen freiwillig, allerdings getrieben von dem Wunsch, die Zukunftsfähigkeit ihrer Gemeinwesen sicherzustellen, entfalten. Vorsorglich ist deshalb zu betonen, dass es sich nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt und die zitierte Pauschalaussage daher Missverständnisse hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten hervorrufen könnte. Die Verantwortung für die Gewährleistung einer flächendeckend ausreichenden und angemessenen Versorgung mit Telekommunikationsleistungen liegt vielmehr ausschließlich beim Bund (Art. 87f GG). Selbstverständlich gibt es daher auch keinerlei Verpflichtung für Städte, Landkreise und Gemeinden, an den Förderprogrammen teilzunehmen. Im Übrigen bestünde die von der BNetzA skizzierte Gefahr nur, wenn – was durchaus wünschbar wäre – das im TKG vorgesehene RaVT im Hinblick auf die aktuellen und künftigen Anforderungen an hochleistungsfähige Breitbandanschlüsse tatsächlich eine ernstzunehmende Alternative zum geförderten Breitbandausbau wäre. Davon kann allerdings angesichts der vorgeschlagenen Anforderungskriterien für den Down- und Upload grundsätzlich nicht die Rede sein. Das RaVT in seiner konkret vorgeschlagenen Gestalt ist keine Alternative zum geförderten Breitbandausbau auf der Basis von Glasfaserleitungen. Lediglich der in § 161 Abs. 3 TKG geregelte Ausnahmefall, dass bereits Leerrohre vorhanden sind, wird in der Regel Grundlage einer seitens der BNetzA den Unternehmen aufzuerlegenden Verpflichtung zum Glasfaseranschluss sein. Hierzu bitten wir die BNetzA aufgrund anderslautender Aussagen der Netzbetreiber um eine klare Positionierung.

- (2.) Richtig ist allerdings, dass die punktuelle oder auch flächenhafte Realisierung von Breitbandanschlüssen im Rahmen des RaVT in bislang unterversorgten Gebieten („weiße Flecken“ im Sinne der Förderprogramme) den geförderten Breitbandausbau bzw. die Sicherstellung einer tatsächlich flächendeckenden Versorgung ganz Deutschlands mit Glasfaseranschlüssen negativ beeinflussen kann. Das ist dann der Fall, wenn die Inhaber bislang nicht oder äußerst schlecht versorgter Anschlüsse die als Grundversorgung zur Verfügung gestellten Übertragungsraten aus ihrer subjektiven Perspektive zunächst als ausreichend empfinden – was schon bei den damit verbundenen Leistungsverbesserung durchaus nachvollziehbar sein kann – und daher kein Interesse mehr haben, Leistungen in Anspruch zu nehmen, wie sie im Rahmen eines geförderten Projektes auf Glasfaserbasis zur Verfügung gestellt werden können. In Abhängigkeit von der Zahl der betroffenen Anschlüsse in einem Projektgebiet und dem Ausmaß der fehlenden Wechselwilligkeit, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der auf diese Weise ausfallenden Deckungsbeiträge die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Förderprojektes insgesamt ins Wanken gerät. Insbesondere dann, wenn die Realisierung von RaVT-Anschlüssen parallel zu einem bereits projektierten, aber noch nicht realisierten Fördervorhaben geschieht, sind überdies zusätzliche Planungs- und Umstellungskosten unvermeidbar.
- (3.) Noch schwerer fällt allerdings ins Gewicht, dass Anschlüsse, die aufgrund vorlaufend realisierter RaVT-Anschlüsse nicht im Rahmen eines Förderprojektes mit Glasfasern erschlossen werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit dauerhaft von dieser Technologie ausgeschlossen sein werden. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich – was bei für eine Grundversorgung in Betracht kommenden Anschlüssen vielfach der Fall sein wird – um schwer erschließbare Einzellagen handelt. Solche Anschlüsse zu finanziell tragbaren Bedingungen zu realisieren, ist schon im Rahmen von umfassenden Förderprojekten anspruchsvoll, aber durchaus machbar, wie die Praxis vielfach zeigt. Eine

nachträgliche und isolierte Erschließung solcher Lagen mit Glasfasern dürfte dagegen – sofern sie netztechnisch überhaupt möglich wäre – regelmäßig aus finanziellen Gründen scheitern.

(4.) Insoweit für den Anwendungsbereich des RaVT darauf abzustellen, dass ein endgültiger Förderbescheid für ein Projekt vorliegt, greift – wovon auch die BNetzA ausgeht – schon deshalb entschieden zu kurz, weil ein Förderverfahren bereits lange vorher beginnt. Spätestens mit Beginn der Ausschreibung für ein konkretes Projekt sollten Personen, die ein RaVT geltend machen, daher auf den bevorstehenden Glasfaserausbau verwiesen werden können. Ab diesem Zeitpunkt stehen die zu erschließenden Adressen fest; durch Maßnahmen im Rahmen des RaVT, die einzelne diese Adressen betreffen, kann das Förderverfahren – wie oben beschrieben – negativ beeinflusst werden und kann es zu ineffizienten Prozessen kommen. In jedem Fall sollten die Kommunen beteiligt werden, bevor die BNetzA einem RaVT-Antrag stattgibt.

(5.) Um die Wechselwirkungen zwischen RaVT und gefördertem Ausbau insgesamt zu minimieren schlagen wir im Übrigen vor, dass entsprechende Verpflichtungen von Diensteanbietern immer nur zeitlich befristet ausgesprochen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Ritgen