

28.06.2024

BREKO-Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission *„How to master Europe’s digital infrastructure needs?“*

Vorbemerkungen

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Weißbuch „How to master Europe’s digital infrastructure needs?“, welche die Europäische Kommission am 21. Februar 2024 vorgelegt hat.

Als führender deutscher Glasfaserverband setzt sich der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) erfolgreich für den Wettbewerb im deutschen Telekommunikationsmarkt ein. Seine Mitglieder setzen klar auf die zukunftssichere Glasfaser und sind für mehr als die Hälfte des Ausbaus von Glasfaseranschlüssen in Deutschland verantwortlich. Im Jahr 2022 haben sie dafür 4 Milliarden Euro investiert. Damit verdeutlichen die Unternehmen eindrücklich den positiven Effekt, den ein wettbewerblich geprägter Markt mit einer Vielzahl an Unternehmen auf technologische Entwicklungen haben können.

Die EU-Kommission zieht mit dem Weißbuch Bilanz und stellt die Frage nach den richtigen Weichenstellungen auf dem Weg der digitalen Dekade. Dazu stellt die EU-Kommission eine Vielzahl von Themen und Szenarien zur Diskussion. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen. Während einige Komponenten der verschiedenen Szenarien richtige Impulse für die weiteren notwendigen Investitionen in den Glasfaserausbau setzen dürften, betrachten der BREKO und seine 497 im Telekommunikationsmarkt tätigen Mitgliedsunternehmen einige Grundannahmen sowie den Grundtenor des Weißbuchs, welcher nicht nur die Vollendung des Digitalen Binnenmarkts anstrebt, sondern auch die Idee der Marktkonsolidierung propagiert, gleichwohl mit Sorge. Andere Aspekte, die aus Sicht des BREKO für die Verbesserung des wettbewerblichen Umfeldes sorgen könnten, bleiben unberücksichtigt.

Im Nachfolgenden nehmen wir zu ausgewählten Abschnitten des Weißbuchs Stellung.

Grundannahmen des Weißbuchs

1. Entwicklungsstand der TK-Märkte in der EU im Vergleich

Die EU-Kommission zeichnet ein eher düsteres Bild vom Entwicklungsstand auf den Märkten für elektronische Kommunikation und zieht als Vergleichsmaßstab den Entwicklungsstand in anderen Ländern heran.

Der BREKO ist demgegenüber der Ansicht, dass die Entwicklung hin zu wettbewerbsfähigen Märkten u.a. aufgrund von ex-ante-Regulierungsmaßnahmen eine einzigartige Erfolgsgeschichte war und weiterhin ist. Der EU-Regulierungsrahmen hat sich in Europa als solide Grundlage für Investitionen, Innovation und Verbrauchernutzen im Telekommunikationsbereich erwiesen.

Während auf einigen der im Weißbuch genannten Vergleichsmärkte der Glasfaserausbau etwa zehn Jahre früher als in der EU begonnen hat (und entsprechend weiter fortgeschritten ist), ist er in anderen Vergleichsmärkten, so zum Beispiel in Süd-Korea, mit dirigistischen Mitteln angeordnet und durchgeführt worden. Nach Ansicht des BREKO sind diese Vergleichsmaßstäbe weder passend oder grundsätzlich angemessen, noch rechtfertigen sie intensive Eingriffe in ein bewährtes System von Regulierung und Investitionen in der EU. Der BREKO weist zudem darauf hin, dass der im Weißbuch herangezogene Vergleichsmarkt USA von duopolistischen Netzstrukturen mit hohen Endkundenpreisen und zum Teil mangelnder Inklusion entlegener Gebiete gekennzeichnet ist. Dies ist nicht das Bild, welches der BREKO für Europa gutheißen würde.

Darüber hinaus weist der BREKO darauf hin, dass Europa bei der Gesamtbetrachtung von Konnektivität, Verbrauchernutzung, Erschwinglichkeit und Inklusion im weltweiten Vergleich mit an der Spitze steht. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den USA. Wir verweisen insofern auf die Ergebnisse des jüngsten Berichts des Europäischen Parlaments¹.

Soweit die Anführung von Vergleichsmärkten lediglich dazu dienen sollen, die Unterschiedlichkeit der Entwicklungsstände beim Netzausbau pauschal und an sich zu belegen, ist dies verständlich. Gleichwohl erscheint die Ausführlichkeit der Darstellung allein zu diesem Zweck disproportional.

2. Investitionen und finanzielle Lage

Laut Weißbuch halten sich Investoren beim Netzausbau zurück. Der BREKO weist darauf hin, dass in Deutschland (Stand Ende 2023) über 58 % der Investitionen in die Erschließung von Ausbaugebieten mit Glasfaser von den Wettbewerbern der Deutschen Telekom erbracht

¹ Abrufbar unter: [A future-proof network for Europe: Full fibre and 5G \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-room/media/306124)

wurden². Zudem stehen langfristig engagierte Investoren, wie z. B. Pensions- oder Infrastrukturfonds, Investitionen in den Glasfaserausbau positiv gegenüber.

Ferner zeigt eine Studie der BIPT³, dass die Gewinnmargen und der ROCE im Telekommunikationssektor der EU im letzten Jahrzehnt stabil geblieben sind, ohne dass es zu nennenswerten Lücken oder Rückgängen gekommen wäre.

Die Untersuchungsergebnisse der Studien zeichnen entsprechend ein weitaus positiveres Bild von der finanziellen Lage des europäischen Telekommunikationsmarktes ab als das Weißbuch.

Unverständlich ist aus Sicht des BREKO hingegen, dass andere Faktoren, wie z. B. das Risiko der Ankündigung oder Durchführung eines strategischen Doppelausbaus wettbewerblicher Netzausbauvorhaben als Verhinderungsstrategie marktmächtiger Betreiber, nicht als mögliches Investitionshemmnis im Weißbuch aufgeführt wurden. Nach Kenntnis des BREKO wurde dieses Risiko aus dem Kreis der Investoren anlässlich eines Treffens mit Digitalkommissar Breton Anfang Dezember 2023 sogar ausdrücklich angesprochen. Dieses Risiko sollte nach Ansicht des BREKO dringend in die Betrachtung einbezogen werden.

3. Investitionsbedarf und besondere Stellung Deutschlands

Den Investitionsbedarf in VHC-Netze schätzt die EU-Kommission auf Grundlage einer Studie des WIK⁴ in ihrem Weißbuch auf etwa 148 Mrd. €. Während der Konferenz des FTTH Council im Februar 2024 wurde wiederholt (und von Vertretern der EU-Kommission nicht substantiiert bestritten) aus unterschiedlichen Quellen eine Größenordnung von 50 Mrd. € genannt, die allein in Deutschland für den Glasfaserausbau benötigt werde. Ein Drittel des Gesamtinvestitionsbedarfs für alle VHC-Netze entfällt mithin auf Deutschland. Bezieht man einen geschätzten Investitionsbedarf von weiteren 25 Mrd. € für den Ausbau von 5G-Netzen in die Rechnung ein, beläuft sich die Quote auf 50 %. Aufgrund seiner Fläche und Bevölkerungsdichte hat Deutschland ein erhebliches Gewicht in der EU für die Erreichung jeglicher EU-weiter Gigabitziele. Erreicht Deutschland die Ziele nicht, steht das Erreichen der Gigabitziele für die gesamte EU in Frage. Der BREKO geht daher im Rahmen seiner Stellungnahme von der Annahme aus, dass keine der im Weißbuch diskutierten Maßnahmen sich negativ auf die Investitionsbereitschaft in Glasfasernetze insbesondere in Deutschland auswirken dürfen. Dies ist für den BREKO ein wesentlicher Maßstab für alle im Folgenden dargestellten Bewertungen der im Weißbuch konkret angesprochenen Szenarien und Annahmen.

² Jahresbericht 2023, Bundesnetzagentur, URL:

https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2023/240515_JB_TK_23_web.pdf, S.11

³ Abrufbar unter: [Communication of 8th of November 2023: Analysis regarding the request to impose mandatory contributions by internet platforms to telecom operators for the use of their networks \(fair share\) | BIPT](#)

⁴ Abrufbar unter: [Investment and funding needs for the Digital Decade connectivity targets | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#)

4. Wesentliche Herausforderungen

Im Grundsatz spricht das Weißbuch in „Säule II“ als wesentliche Herausforderungen die folgenden beiden Themen an: Herstellung flächendeckender Gigabitkonnektivität sowie die Schaffung grenzüberschreitender Netzinfrastrukturen.

Zwar stimmt der BREKO der dem Weißbuch zugrundeliegenden Annahme zu, dass es eine Reihe von Herausforderungen zur Herstellung flächendeckender Konnektivität über glasfaserbasierte Netzinfrastrukturen gibt. Jedoch lassen sich diese Herausforderungen nach Ansicht des BREKO weder durch einen Regulierungsansatz nach dem Herkunftslandprinzip („Country of Origin Principle“), noch durch die Abschaffung eines bewährten Regulierungssystems, noch durch eine Konsolidierung von Telekommunikationsmärkten erreichen – im Gegenteil. Zu den konkreteren Auswirkungen der benannten Ansätze werden wir nachfolgend im Einzelnen Position beziehen.

Entscheidend für einen erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen der Erreichung flächendeckender Glasfaser-Konnektivität ist aus Sicht des BREKO, faire wettbewerbliche Strukturen und Investitionsschutz aufrechtzuerhalten und zu schaffen, um das Angebot leistungsstarker Dienste zu erschwinglichen Preisen flächendeckend weiter ausbauen zu können. Diesem Zweck dient insbesondere auch ein diskriminierungsfreier und wettbewerbskonformer Migrationsprozess von kupferbasierten auf glasfaserbasierte Netze.

Das weitere Anliegen der EU-Kommission, grenzübergreifende Netzinfrastrukturen für Cloud- und NaaS-Anwendungen („Network-as-a-Service“) zu schaffen, ist verständlich, birgt aber aus Sicht des BREKO die Gefahr der Benachteiligung derjenigen wettbewerblichen Unternehmen, die bislang den Großteil des Glasfaserausbaus bewältigt haben. Auch dazu werden wir im Einzelnen Stellung beziehen.

Säule II: Digitaler Binnenmarkt

5. Ziele

Die Kommission trifft im Weißbuch die Annahme, dass die Europäische Union aktuelle und künftige Herausforderungen einer datengetriebenen Gesellschaft und Wirtschaft noch nicht hinreichend adressieren kann. Dies hänge vor allem mit einer noch nicht genügend ausgebauten digitalen Infrastruktur zusammen. Die Investitionen in hochleistungsfähige Netze seien noch nicht ausreichend. Zudem hätten im Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation angelegte Vorschriften nicht den erhofften Erfolg erzielt. Mit Blick auf das Ziel einer flächendeckenden Gigabit-Konnektivität bis zum Jahr 2030 bestünden Zweifel, ob dieses erreicht werden könne.

Um diese Herausforderungen erfolgreich anzugehen, will die Kommission den Ansatz verfolgen, europaweite Investitionen in strategische Kernnetze zu erleichtern, die den technologischen Wandel in Zukunft hin zu Edge und Cloud Computing ermöglichen

sollen. Diesbezüglich weist die Kommission darauf hin, dass Investitionen in hochleistungsfähige Netze, welche die digitale Souveränität Europas auf Dauer gewährleisten können, für dieses Ziel noch nicht ausreichend seien. Aus Sicht des BREKO kann der Ansatz der EU-Kommission zum Ausbau der Kernnetze in Europa durchaus nachvollzogen werden. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, die Position der marktbeherrschenden Unternehmen weiter zu stärken und sich somit zum Nachteil der Wettbewerber auswirken. Im Gegenteil sollte letzteren die Möglichkeit geboten werden, sich am Ausbau der Kernnetzinfrasturktur zu beteiligen und somit auch Wettbewerb auf dieser Ebene zu schaffen.

Aus Sicht des BREKO ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Kommission den aktuellen Regulierungsrahmen dahingehend überprüft, inwiefern er der aktuellen Situation auf dem europäischen Telekommunikationsmarkt noch gerecht wird und angemessene Bedingungen für weitere Investitionen in den Ausbau digitaler Infrastruktur schafft. Gerade um das von der Kommission beabsichtigte und auch aus unserer Sicht richtige Ziel zu erreichen, Anreize für weitere Investitionen in den Glasfaserausbau zu setzen, ist es nach Auffassung des BREKO zwingend erforderlich, die unterschiedliche Ausgangssituationen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Während in Ländern wie zum Beispiel Dänemark, Estland, Frankreich, Niederlande Portugal, Schweden und Spanien bereits mehr als 80 % der Haushalte an das Glasfasernetz angeschlossen sind, ist die Ausbaquote in vielen anderen europäischen Ländern deutlich geringer.

Ein mitgliedstaatenübergreifender „One-Size-fits-all“-Ansatz wird diesen unterschiedlichen Marktsituationen und Ausbaustadien in den jeweiligen Ländern nicht gerecht und würde den Ausbau hemmen, da je nach Versorgungsgrad und Wettbewerbsumfeld andere Anforderungen an die Rahmenbedingungen bestehen. Die Verhandlungen zum Gigabit Infrastructure Act (GIA) haben gezeigt, dass einheitliche Regelungen (im konkreten Fall der Zugang zu passiver Infrastruktur) zu massiven negativen Auswirkungen in einzelnen Mitgliedstaaten geführt hätten, weshalb letztlich keine einheitliche geltende Regelung aufgenommen wurde.

Des Weiteren attestiert das Weißbuch dem Telekommunikationsmarkt ein Fehlen an Attraktivität für Investitionen, welches die Kommission mit einer großen Fragmentierung der nationalen Märkte begründet und stellt die Frage nach Hürden für eine (grenzüberschreitende) Konsolidierung. Letztere könnte aus Sicht der Kommission das Entstehen eines Digitalen Binnenmarkts begünstigen.

Die von der Kommission und auch im kürzlich veröffentlichten Letta Report implizierten Vorteile einer grenzübergreifenden Konsolidierung werden seitens des BREKO sehr kritisch bewertet.

Zunächst ist unklar, worauf sich die im Weißbuch dargelegten Bedenken von Investoren beziehen. Sofern das Weißbuch diese Bedenken in erster Linie auf die Errichtung grenzüberschreitende Konsolidierung von Kernnetzen bezieht, greift der Investoreneinwand nach Einschätzung des BREKO nicht. Eine vordergründig angestrebte Konsolidierung bestehender Kernnetze erfordert zunächst keine Investitionen in erheblicher Höhe. U.U.

ergänzende Ausbauten von Kernnetzen sind nicht in einer Weise kapitalintensiv, die Investoren abschrecken würde. Kapitalintensiv ist hingegen der Ausbau von FTTH-Glasfasernetzen-Netzen, in Deutschland insbesondere aufgrund erheblicher Tiefbaukosten. Insofern ist der BREKO alarmiert, dass sich der Konsolidierungsansatz des Weißbuchs auch auf die Netze auf nationaler Ebene erstrecken soll in eine grenzüberschreitende Konsolidierung münden soll.

Ähnliche Vorstellungen werden im Letta Report erörtert, sowie insbesondere von Vertretern der ehemaligen Incumbents geäußert. Keinesfalls darf sich ein solcher Ansatz nach Ansicht des BREKO im Glasfaserbereich etablieren. Im Fall Deutschlands hat sich klar gezeigt, dass die mehr als 250 Wettbewerber des marktmächtigen Unternehmens die maßgeblichen Treiber des Glasfaserausbau sind. 67 Prozent der Glasfaseranschlüsse in Deutschland werden von den Wettbewerbern des Ex-Monopolisten realisiert. Erst auf Grund des massiven Wettbewerbsdrucks der alternativen Netzbetreiber hat die Deutsche Telekom einen Strategiewechsel zum Glasfaserausbau vollzogen. Zudem hat sich die Vielfalt der Wettbewerber auf dem deutschen Markt hat sich positiv auf die Entwicklung der Endkundenpreise ausgewirkt.

Was mögliche Maßnahmen zur Förderung einer grenzüberschreitenden Konsolidierung angeht sieht der BREKO keinen Handlungsbedarf auf der Ebene der Regulierung. Aktuell gibt es keine Hürden dafür, dass Unternehmen nicht grenzüberschreitend tätig sein können und an einer Konsolidierung gehindert werden. Dies wurde bereits im Kontext des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (EKEK) ausführlich diskutiert und wissenschaftlich untersucht.⁵ Bereits 2017 wurde festgestellt, dass eine Konsolidierung unter Berücksichtigung etwaiger regulierungsökonomischer Vorteile im Rahmen der fusionskontrollrechtlichen Vorschriften erfolgen kann, wo sie ökonomisch sinnvoll ist. Die Forderung nach einer weitergehenden regulatorischen Untermauerung für eine (grenzüberschreitende) Konsolidierung wurde als Scheindebatte enttarnt.

Eine Veränderung der Umstände ist nicht ersichtlich, weshalb der BREKO an die Kommission appelliert, eine solche Konsolidierung nicht gesetzlich zu erzwingen, sondern die weitere Entwicklung frei dem Markt zu überlassen. Solche Entwicklungen werden nach Einschätzung des BREKO aufgrund der sich abzeichnenden Nachfrage nach SaaS („Software as a Service) und Cloud-Diensten eintreten und ggf. die notwendigen Netzinfrastrukturen nach sich ziehen.

Ohne konkrete Vorstellungen dazu, wie ein möglicher Regulierungsansatz für die Unterstützung grenzüberschreitender Konsolidierung von Kernnetzen auch die Beteiligung kleinerer Wettbewerber sicherstellen oder zumindest incentivieren kann, würde die EU-Kommission zudem den von ihr bislang für den Glasfaserausbau gepflegten Ansatz zur Herstellung eines „level-playing-fields“ verlassen. Der BREKO sieht die Gefahr, dass Regulierung zur Benachteiligung derjenigen Unternehmen führen könnte, die bislang überwiegend durch erheblichen Kapitaleinsatz für Konnektivität auf der Zugangsebene durch

⁵ Neumann et. al 2017, IRNIK-Diskussionspapier Nr. 4: Bedarf für eine Reform des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation, URL: http://www.irnik.de/publikationen/dp/irnik_dp_004.pdf [26.04.2024]

den Ausbau Glasfasernetzen gesorgt haben. Diese Unternehmen würden zu Versorgern reiner Infrastrukturdienste degradiert und ihre Teilhabe an der Bereitstellung von Cloud- und SaaS-Diensten wesentlich erschwert. Regulierung darf an dieser Stelle nicht zur Bevorzugung größerer, ggf. grenzübergreifend tätiger Unternehmen führen.

In jedem Falle müsste der Zugang zu transeuropäischen Netzen und Diensten für alle Netzbetreiber und Diensteanbieter auf nationaler Ebene zu fairen und diskriminierungsfreien, ggf. auch asymmetrisch regulierten Bedingungen sichergestellt sein. Das Weißbuch scheint dies anzusprechen. Klarheit darüber, wie dies geschehen soll, wird allerdings nicht geschaffen.

6. Anwendungsbereich: Übergreifender Regulierungsrahmen und „Fair Share“

6.1 Übergreifender Regulierungsrahmen

Die Kommission stellt in dem Weißbuch an unterschiedlichen Stellen⁶ eine Divergenz der Regulierungsrahmen je nach Netzwerksegment fest und regt an, über einen übergreifenden Regulierungsrahmen nachzudenken.

Dies ist aus Sicht des BREKO kritisch zu betrachten, soweit **dies zu einer Zusammenlegung unterschiedlicher Märkte im Rahmen der asymmetrischen Regulierung marktmächtiger Unternehmen führen und die aktuelle Systematik der Marktregulierung grundlegend verändern würde**. In diesem Falle würde das aktuell zu Recht als marktmächtig eingestufte Unternehmen wie in Deutschland die Deutsche Telekom aus der Regulierung entlassen werden, was katastrophale Auswirkungen auf den Wettbewerb zur Folge hätte. Zugleich darf es nicht dazu führen, dass regional tätige Unternehmen zugangsreguliert werden, die ihrerseits im Wettbewerb diskriminierungsfrei Open Access anbieten.

Zumindest aber bestehen erhebliche Unklarheiten in Bezug auf die Ausgestaltung eines Regulierungsrahmens, der alle Netzinfrastrukturen einbezieht. Offen ist z.B. die Frage, ob und inwieweit z.B. nicht öffentliche Telekommunikationsnetze in die Regulierung einbezogen werden sollen. Es ist unklar, welche konkreten neuen Regeln das Weißbuch in den Blick nimmt. Das Dokument verweist abwechselnd pauschal auf „Zugangsregulierung und Streitbeilegung“ und auch auf Abhörmaßnahmen. Unklar bleibt auch, ob hier ggf. Die Regulierung des Zugangs zu Kernnetzen angesprochen wird, die nach der im Weißbuch zum Ausdruck kommenden Einschätzung der Kommission konsolidiert werden sollen. Die im Weißbuch zum Ausdruck gebrachten Gedankenansätze erscheinen jedenfalls zu unkonkret als Grundlage für eine vertiefte Diskussion zu Gesetzgebungs- oder Regulierungsmaßnahmen in diesem Bereich.

⁶ Abschnitt 2.3 zum Thema “Challenges of achieving scale in EU connectivity services”; Abschnitt 2.3.4 zum Thema “Convergence and level playing field”; Abschnitt 3.2.2. zum Thema „Scope of application”.

Zudem gilt, wie im vorherigen Abschnitt gleichermaßen angeführt, dass **Besonderheiten der jeweiligen Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der unterschiedlichen Netzwerktechnologien im Blick behalten** werden müssen und entsprechend Flexibilität für abweichende Regulierungen beibehalten wird.

6.2 „Fair Share“

Die mögliche Beteiligung der Content Application Provider (CAPs) an den Netzausbaukosten der Internet Service Provider (ISPs) wird ebenfalls im Weißbuch impliziert. So wird vorgeschlagen, dass im Falle des Scheiterns von bilateralen Verhandlungen zwischen CAPs und ISPs Streitigkeiten in einem Streitbeilegungsverfahren vor nationalen Regulierungsbehörden oder auch vor BEREC gelöst werden sollen.

Mit jenem Prozess wird aus Sicht des BREKO die Debatte rund um die Netzausbaukostenbeteiligung „Fair Share“ erneut angestoßen. **Aus Sicht des BREKO muss bei einer möglichen Umsetzung sichergestellt werden, dass Zahlungen allen Unternehmen, die in Glasfasernetze investieren, proportional gleichberechtigt zugutekommen und der faire Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt gewahrt bleibt.** Die im Weißbuch skizzierte „Verhandlungslösung“ (mit ggf. daran anschließender Möglichkeit eines Streitbeilegungsverfahrens), bei der Telekommunikationsunternehmen und große Tech-Unternehmen Höhe und konkrete Bedingungen der Zahlungen individuell vereinbaren, lehnt der BREKO ab, da diese zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung zugunsten von „Big Telcos“ führen würde.

Die EU-Kommission hat sich seit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte dafür eingesetzt, dass alle Marktakteure die gleichen Rechte und Chancen haben – dies muss unbedingt gewahrt bleiben. „Fair-Share“-Beiträge dürfen nur dann umgesetzt werden, wenn auch alternative Netzbetreiber zu gleichen Konditionen daran teilhaben können. Ebenfalls wichtig ist, dass mögliche Zahlungen ausschließlich zweckgebunden zur Deckung von Netzkosten im Zusammenhang mit echten Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude und Wohnungen (FTTB/H) verwendet, sowie verursachungsgerecht unter den jeweiligen Ländern verteilt werden. Nicht zuletzt darf die Netzneutralität als zentrales Grundprinzip des freien Internets und der Open Internet-Leitlinien der EU nicht beeinträchtigt werden.

7. Universaldienst

Um eine digitale Spaltung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zu vermeiden, ist nach Aussage der Kommission wichtig, einen Universaldienst sicherzustellen. Darüber hinaus könnten „connectivity vouchers“ eine Möglichkeit darstellen, um die Bezahlbarkeit der Netze zu gewährleisten.

Aus Sicht des BREKO bietet der europäische Rechtsrahmen den Mitgliedstaaten schon heute auf Grundlage der Regelungen im EKEK die Möglichkeit aus unterschiedlichen Modellen zu wählen, um eine Internet-Grundversorgung sicherzustellen und eine digitale

Spaltung zu verhindern. Ein darüberhinausgehender Handlungsbedarf gesetzgeberisch auf EU-Ebene tätig zu werden besteht nicht.

Dass die Europäische Kommission bereits mit den Breitbandbeihilfeleitlinien die beihilferechtlichen Möglichkeiten für das Angebot von Konnektivitätsgutscheinen geschaffen hat, begrüßt der BREKO nach wie vor. **Aus Sicht des BREKO sind solche Gutscheine eine sinnvolle Maßnahme, um Anreize für weitere Investitionen zu setzen und die Nachfrage auf Seite der Verbraucherinnen und Verbraucher zu steigern.** Die Bundesregierung sollte von der Möglichkeit der Umsetzung auf nationaler Ebene Gebrauch machen, um Anreize für weitere Investitionen zu setzen und die Nachfrage bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen.

8. Nachhaltigkeit

Eine nachhaltige Gestaltung der digitalen Transformation ist von großer Bedeutung. Daher wird das Thema auf EU-Ebene bereits nicht nur durch die Corporate Social Responsibility Directive (CSRD), sondern perspektivisch auch durch sektorspezifische Initiativen wie zum Beispiel dem für 2025 geplanten „EU Code of Conduct for the sustainability of electronic communications networks“ adressiert. Darüber hinaus führt die Kommission im Weißbuch an, gemeinsam mit der Industrie an einer Weiterentwicklung der EU Taxonomie arbeiten zu wollen.

Die Mitgliedsunternehmen des BREKO sind sich der Verantwortung einer nachhaltigen Gestaltung der digitalen Transformation und insbesondere des Glasfaserausbaus bewusst und tragen insbesondere durch letzteren aktiv zu einer nachhaltigen Gestaltung des Telekommunikationssektors bei. Der BREKO bewertet die **Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze als einen der wichtigsten Hebel zur Steigerung der Nachhaltigkeit des TK-Sektors** und begrüßt, dass die Kommission diesen Zusammenhang erkannt und explizit im Weißbuch benannt hat.

Darüber hinaus sollte die EU-Taxonomie unbedingt dahingehend weiterentwickelt werden, dass der Ausbau von Glasfasernetzen als ein nachhaltiges Investment anerkannt wird. Denn der Beitrag, den die energieeffizienteren Glasfasernetze in Sachen Nachhaltigkeit leisten können, ist unbestritten. Eine eindeutige Eingruppierung als grünes Investment im Rahmen der EU-Taxonomie wäre ein klares Signal an Investoren und würde zu einer Beschleunigung des Glasfaserausbaus beitragen.

Mit Blick auf die Entwicklung des Code of Conducts sollte die Branche eng einbezogen werden, um praxisnahe Indikatoren zu entwickeln. Darüber hinaus sollten Erfahrungen aus dem Nachhaltigkeitsreporting gemäß CSRD berücksichtigt werden und möglichst gleichlautende Indikatoren im Code of Conduct festgeschrieben werden. Andernfalls droht die Gefahr zusätzlicher bürokratischer Mehraufwände. Anstatt Unternehmen mit einer Vielzahl an unterschiedlichen und voneinander abweichenden Abfragen zum Nachhaltigkeitskomplex sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu belasten,

sollte mit der Branche gemeinsam eine EU-weite Diskussion über möglichst praktikable und erkenntnisbringende Indikatoren geführt werden.

9. Kupfer-Glasfaser-Migration und Marktregulierung

9.1 Kupfer-Glasfaser-Migration

Sehr positiv bewertet der BREKO, dass die Kommission die Bedeutung der Kupfer-Glasfaser-Migration sowohl für den beschleunigten Glasfaserausbau als auch für die Erhöhung der Nachhaltigkeit des Telekommunikationssektors erkennt. Besonders hervorzuheben ist, dass die Kommission die Gefahr eines strategischen Abschalt-Verhaltens seitens marktmächtiger Unternehmen im Rahmen des Migrationsprozesses herausstellt und in dem Kontext an die nationalen Regulierungsbehörden appelliert, einen wettbewerbskonformen Abschaltungsprozess zu gewährleisten, der sicherstellt, dass das marktmächtige Unternehmen die Abschaltung nicht strategisch nutzt, um den Wettbewerb auf Vorleistungs- und Endkundenebene einzuschränken. Der BREKO begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich den im Weißbuch enthaltenen Verweis auf Randziffer 79 der Gigabit-Empfehlung v. 6. Februar 2024.

Da das Initiativrecht zur Einleitung eines Abschaltprozesses ausschließlich bei dem Eigentümer der Kupferinfrastruktur liegt (in Deutschland bei der Deutschen Telekom), besteht die im Weißbuch skizzierte erhebliche Gefahr einer strategischen Abschaltpolitik des marktbeherrschenden Unternehmens. Grundsätzlich könnte die Telekom eine Kupfer-Abschaltung auch dort beantragen, wo ein Wettbewerber ein hinreichend dichtes Glasfasernetz ausgebaut hat und sich langfristig verpflichtet, angemessene Vorleistungen anzubieten, die u. a. die Telekom einkaufen kann, um eigene Endkundenangebote über das Glasfasernetz machen zu können. Das wird sie aber voraussichtlich nicht tun, schon allein, weil bisher keine nennenswerten „Wholebuy“-Aktivitäten der Telekom zu beobachten sind.

Naheliegender ist daher, dass die Telekom Abschaltanträge für das Kupfernetz nur mit Blick auf den Footprint ihres eigenen Glasfasernetzes stellen wird, während sie in Ausbaugebieten der Wettbewerber weiter mit kupferbasierten Endkundenangeboten im Markt agieren und keine Vorleistungen des ausbauenden Unternehmens in Anspruch nehmen wird. Die Telekom hat es dann in der Hand, durch eine strategische Abschaltung des Kupfernetzes in ihrem eigenen Ausbaugebiet grundlegend bessere Wettbewerbsbedingungen für sich selbst zu schaffen im Vergleich zu den Glasfaserausbaugebieten der Wettbewerber.

Die Folge: Die Telekom schafft in ihren Glasfaserausbaugebieten eine Voll-Auslastung mit entsprechendem Cashflow und der Möglichkeit, zügig weiter zu investieren, während ihre Wettbewerber, die Kunden der Telekom und deren großen Vorleistungsnachfragern erst von den Vorteilen eines Glasfaseranschlusses überzeugen müssen. Die Fähigkeit, zügig weiter zu investieren hängt dann nicht zuletzt vom Erfolg dieser Akquisitionsbemühungen und dem daraus resultierenden Cashflow ab. Erschwerend hinzu kommt, dass die großen Vorleistungsnachfrager der Telekom auch nicht ohne Weiteres auf ein konkurrierendes

Glasfasernetz wechseln könnten, da sie mit großen Stückzahlen langfristig im Rabattmodell der Telekom („Commitmentmodell“) gebunden sind.

Damit würde eine strategische und auf die eigenen Glasfaserausbaugelände beschränkte Antragstellung der Telekom nicht nur zu Verzerrungen im Wettbewerb um neue Ausbaugelände führen, sondern auch die Ausbaudynamik insgesamt bremsen. Das würden nicht nur die Glasfaserziele der Bundesregierung akut gefährden. Auch die ökologischen Vorteile einer schnellen Migration auf Glasfasernetze könnten nur unter einem erheblichen Zeitverzug gehoben werden.

In jedem Fall müssen die nationalen Regulierungsbehörden die wesentlichen Fragen zur Kupfer-Glasfaser-Migration – und hier vor allem die Sicherstellung einer diskriminierungsfreien und wettbewerbskonformen Abschaltung unter Einbeziehung von Glasfasernetzen der Wettbewerber mit vergleichbarem Ausbaustatus – vor den ersten Abschaltanträgen klären und schnellstmöglich mit der Branche ein entsprechendes Konzept erarbeiten. Darüber hinaus sollte eine gesetzgeberische Flankierung in den Mitgliedsstaaten erfolgen. Dass dies sowohl europarechtlich als auch verfassungsrechtlich möglich ist, belegt ein aktuelles Rechtsgutachten.⁷

Grundsätzlich nachvollziehbar ist es aus BREKO-Sicht, dass die Kommission über ein Endabschaltedatum der Kupfernetze in Europa nachdenkt. Das im Weißbuch vorgeschlagene Endabschaltedatum 2030 ist allerdings aus deutscher Perspektive unrealistisch und nicht zielführend. Zudem darf eine Diskussion über ein mögliches politisches Endabschaltedatum nicht den Fokus auf eine wettbewerbskonforme Ausgestaltung des Migrationsprozesses versperren.

9.2 Marktregulierung

Im Weißbuch stellt die Kommission die Überlegung an, das System der ex-ante-Regulierung wesentlich dadurch zu schwächen, dass sie zunächst das Instrument der „relevanten Märkteempfehlung“ abschafft. Die Überlegung begründet die Kommission mit einer vermeintlichen Abnahme der SMP und einer steigenden Etablierung konkurrierender Netzwerkinfrastrukturen. Die Kommission empfiehlt nationalen Regulierungsbehörden, den Grad des Infrastrukturwettbewerbs im Blick zu behalten und möglicherweise separate geographische Märkte zu identifizieren, auf die eine ex ante Regulierung beschränkt werden könnte.

Nach Ansicht des BREKO ist dies der erste Schritt zur vollständigen Abschaffung des Systems der ex-ante-Regulierung hin zu einem System bloßer ex-post Regulierung, den wir

⁷Neumann 2024. Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration. Gutachten im Auftrag des Bundesverbands Breitbandkommunikation e.V.; URL:

https://www.brekoverband.de/site/assets/files/43372/2024-04-10_neumann_gutachten_kupfer_glasfaser_migration.pdf [26.04.2024]

BREKO 2024. Konzeptpapier Kupfer-Glasfaser-Migration. URL: [2024-04-11 breko_konzeptpapier_kupfer_glasfaser_migration.pdf](https://www.brekoverband.de/site/assets/files/43372/2024-04-11_breko_konzeptpapier_kupfer_glasfaser_migration.pdf) (brekoverband.de)

schlichtweg ablehnen. Die gesetzliche Festlegung des „Einstiegs in den Ausstieg der Regulierung“ setzt zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein völlig falsches Signal. Aus Sicht des BREKO verkennt die Annahme einer obsolet gewordenen ex-ante-Regulierung die Realität. **So ist eine SMP-Regulierung im Falle Deutschlands nach wie vor zwingend erforderlich, um einen fairen Wettbewerb zwischen dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht und den alternativen Netzbetreibern sicherzustellen.**

Wie die Kommission im Weißbuch richtig erkennt, stellt der – gerade in Deutschland akut vorliegende – strategische **Doppelausbau durch das marktmächtige Unternehmen** ein Risiko für Investitionen in den Glasfaserausbau dar. Die Situation auf dem deutschen Markt zeigt mehr als deutlich die nach wie vor vorhandenen Asymmetrien im Telekommunikationsmarkt und macht klar, dass ein Entfallen der Regulierung des marktmächtigen Unternehmens die Wettbewerbssituation auf dem Markt noch weiter verschlimmern würde. Dem Problem des strategischen Doppelausbaus durch das marktmächtige Unternehmen sollte auf nationaler Ebene entschlossen entgegengegangen werden. Vorschläge dazu hat der BREKO unterbreitet. Die EU-Kommission sollte diese Thematik aufgrund der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den weiteren Netzausbau und den Wettbewerb ebenfalls eng begleiten.

Zudem mangelt es an einer tragfähigen Begründung für die Rückführung des Regulierungsrahmens. Regulierungsverfahren finden nur dort statt, wo ein bestimmter Markt strukturelle Wettbewerbsprobleme aufweist (3-Kriterientest). Die Bestimmung dieser Märkte findet entweder in der relevanten Märkteempfehlung statt oder auf der Grundlage der unmittelbaren Durchführung des 3-Kriterientests durch die nationale Regulierungsbehörde (NRB). Die relevante Märkteempfehlung erleichtert den Prozess wesentlich und erhält regulatorischen Druck zunächst aufrecht. Es besteht keinerlei Notwendigkeit, dieses erfolgreiche Instrument im Grundsatz zurückzuführen oder gar abzuschaffen und den Aufwand für die Durchführung relevanter Tests im Grundsatz auf die NRB zu übertragen. Aus den o.g. Gründen sind die beiden zum heutigen Zeitpunkt noch in der Empfehlung vorhandenen Märkte vielmehr auch weiterhin regulierungsbedürftig. Neue Märkte könnten u.U. hinzukommen, z.B. sofern die Bestrebungen der EU-Kommission im Hinblick auf eine Konsolidierung Europäischer Kernnetze doch umgesetzt werden.

Zudem haben die NRB stets auch „gelistete“ Märkte auf der Grundlage des 3-Kriterientests oder auf Grundlage der SMP-Analyse dereguliert, wo Regulierung im Ergebnis nicht mehr gerechtfertigt war. Es kam dort stets auf die nationalen Besonderheiten und Umstände des Einzelfalles an. Diesen Testmechanismus nun zulasten der NRB „umdrehen“, sendet das falsche Signal an marktmächtigen Betreiber: Regulierung wird erschwert, selbst da, wo sie auf nicht absehbare Zeit noch notwendig ist. Der Versuch, den EU-Regulierungsrahmen abzubauen, kann daher auf den Märkten Schaden anrichten, die noch nicht für eine Deregulierung bereit sind.

Generell lehnt der BREKO daher den „one size fits all“ Ansatz ab, Deregulierung durch eine politische Entscheidung bereits im Rahmen des kommenden Überarbeitungszyklus des EKEK zwingend einzuleiten. Vielmehr sind auf nicht absehbare Zeit Einzelfallentscheidungen der

NRB vor dem Hintergrund stabiler EU-rechtlicher Rahmenregelungen weiterhin als einziger Weg erforderlich.

9.3 Europaweit einheitliches Vorleistungsprodukt

Die im Weißbuch aufgeworfene Idee der Einführung eines „**European wholesale access products**“ bewertet der BREKO kritisch. Unklar ist zunächst, ob ein europaweit einheitliches Vorleistungsprodukt lediglich auf den von der EU-Kommission in die Diskussion gebrachten, konsolidierten Kernnetzen zum Einsatz kommen soll, oder auf allen Glasfasernetzen bis hin zu FTTH. Unklar ist auch, ob es sich um ein reines Standardisierungsvorhaben oder darüber hinaus um einen Regulierungsansatz mit der Pflicht zur Bereitstellung eines solchen Produktes handeln soll. Ggf. bleibt unklar, ob es sich um ein symmetrisch reguliertes Produkt handeln soll, oder ob der Zugang nur bei Feststellung von SMP gewährt wird. Klar scheint jedenfalls, dass es sich zunächst ausschließlich um ein Vorleistungsprodukt im Glasfaserumfeld handeln soll und womöglich europaweite Spezifikationen haben soll.

Sofern es um die Standardisierung von Produktspezifikationen und Schnittstellen geht, ist der BREKO der Ansicht, dass ein solcher Prozess marktgetrieben zu verlaufen hätte. Jedenfalls sieht der BREKO die Schaffung eines von Regulierungsbehörden angeordnetes europaeinheitlich standardisierten Vorleistungsproduktes kritisch, da sich in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorleistungsprodukte mit unterschiedlichen Spezifikationen herausgebildet haben, die sich für jeweilige Ausbausituationen und Interessenlagen als sinnvoll erwiesen haben **Im Fall Deutschlands hat sich der Bitstromzugang als zentrales Vorleistungsprodukt herausgebildet.**

Sofern die vom White Paper ins Spiel gebrachten Überlegungen auf eine vereinheitlichte Zugangsregulierung abzielen, sollte dies im Hinblick ein aktuelles oder zu erwartendes Marktversagen erfolgen.

Vor diesem Hintergrund lehnt der BREKO einen symmetrischen Ansatz einer Zugangsregulierung für alle Netze, also auch für die Netze der im BREKO organisierten Betreiber ab. Die im BREKO organisierten Netzbetreiber bieten diskriminierungsfreie offene Netzzugänge zu marktgerechten Bedingungen im Wettbewerb an, so dass sich eine mögliche Regulierung des Zugangs zu diesen Netzen von Vornherein mangels Marktversagen verbietet.

Demgegenüber hält der BREKO nachfragegerechte Vorleistungsprodukte für den Zugang zu Kernnetzen „europäischer Champions“ für zwingend erforderlich, wenn diese in der von der EU-Kommission propagierten Weise konsolidiert würden, um Zugriff auf die dahinterliegenden Dienstangebote (z.B. Cloud) als Vorleistung zu erhalten.

Der BREKO stellt mit großer Besorgnis fest, dass ein symmetrisch reguliertes Zugangsprodukt für Mobilfunknetze nicht vorgesehen ist. Dies benachteiligt die Glasfaser-ausbauenden Unternehmen mit vertikal integriertem Geschäftsmodell gegenüber MNO's, die demgegenüber zur Bindung ihrer Endkunden Zugang zu Festnetz-Vorleistungen erhalten.

MNO's verweigern den Mitgliedsunternehmen des BREKO mitunter gezielt Vorleistungsprodukte, über die sie ihren Endkunden ebenfalls 4-play-Produkte anbieten könnten. Vergleichbar ist die Situation für reine virtuelle Mobilfunkanbieter (MVNO). Auch diese erhalten keine adäquaten und vergleichbaren Vorleistungsprodukte. Diesen auf mehreren Ebenen bestehenden Ungleichbehandlungen gilt es über geeignete, nachfragegerechte Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene zu Mobilfunknetzen zu begegnen. Hier kommen vor allem symmetrische Verpflichtungen der MNOs, entsprechende Bedingungen bei der Frequenzvergabe oder komplementär auch Auflagen im Rahmen von Unternehmenszusammenschlüssen in Betracht⁸.

10. Frequenzpolitik

Die Kommission trifft im Rahmen des Weißbuchs die Annahme, dass es hinsichtlich der Ausgestaltung der Frequenzpolitik Optimierungsbedarf gebe, und eine stärkere Steuerung auf EU-Ebene denkbar sei. Konkret könne neben einer strategischen Frequenzplanung entsprechend gewünschten künftigen Use-Cases auch über eine stärkere Koordinierung der Auktionszeitpunkte nachgedacht werden. Auch mit Blick auf Genehmigungsmodalitäten (Nutzungsbedingungen, Nutzungsdauer, Vergabemodus etc.) könne eine einheitlichere Vorgabe sinnvoll sein.

Aus Sicht des BREKO ist bei der Debatte um eine den Zielen der Digitalen Dekade genügenden Frequenzpolitik entscheidend, dass die Kommission zunächst anerkennt, **dass der Ausbau in wettbewerbsintensiven Mobilfunkmärkten schneller vorangeht**. Ziel sollte auch im Bereich des Mobilfunkmarktes nicht sein, die Konsolidierung hin zu einigen wenigen grenzüberschreitend tätigen Unternehmen zu erzwingen, sondern stattdessen **auf die Entstehung eines echten Wettbewerbs hinzuwirken**.

Um dem bereits im EKEK adressierten Ziel, neben der Förderung des Infrastrukturwettbewerbs auch den Dienstewettbewerb sicherzustellen, gerecht zu werden, muss letzterer auch im Mobilfunkmarkt stärker gefördert werden. Kunden von Diensteanbietern tragen über die Vorleistungspreise anteilig im selben Umfang zum Netzausbau bei, wie Kunden der Mobilfunknetzbetreiber. **Dass unabhängige Diensteanbieter neue Mobilfunktechnologien – wenn überhaupt – nur zu diskriminierenden Konditionen erhalten (so im Beispiel Deutschland), muss im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen beendet werden**. Unabhängige Diensteanbieter sind Treiber von Produktinnovationen insbesondere auch im Bereich Geschäftskunden.

Die Ideen der Kommission bergen die Gefahr, dass sie sich negativ auf die wettbewerbliche Entwicklung der Mobilfunkmärkte auswirken. Reine Konsolidierung ohne Schutz- und Förderungsmaßnahmen für den vor- und nachgelagerten Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt wird die Ziele des Whitepapers nicht erreichen. Im Fall der Konsolidierung

⁸ Siehe auch vorstehende Ziffer 10, letzter Absatz.

von Mobile Network Operators (MNOs) (z.B. 4 auf 3) oder bei engen Mobilfunkmärkten sollten Zusammenschlüsse zwingend mit diskriminierungsfreien Vorleistungszugängen (einschließlich der Nachbildbarkeit von Bundle-Produkten Mobilfunk + Festnetz) einhergehen.

Ein fehlender Wettbewerb im Mobilfunk hat auch erhebliche Auswirkungen auf den Glasfaserausbau, da Mobilfunknetzbetreiber auch auf dem Festnetzmarkt tätig sind. Dort setzen sie den Vertrieb von Bundle-Produkten aus Festnetz- und Mobilfunkleistungen als Marktstandard durch. Durch die Abschottung des Mobilfunkmarktes für Nachfrager jeglicher Art – neben netzunabhängigen Mobilfunkanbietern bspw. auch für Glasfaser ausbauende Unternehmen und Stadtwerke –, entsteht somit eine Wettbewerbsverfälschung im Festnetzbereich: Festnetzbetreiber ohne eigenes Mobilfunknetz werden von jeglichem Wettbewerb auf Augenhöhe mit den Mobilfunknetzbetreibern ausgeschlossen und können keine konkurrenzfähigen Bundle-Produkte anbieten, was wiederum negative Auswirkungen auf das Tempo des Glasfaserausbaus hat.

Aus diesen Gründen sollte die Kommission zwingend Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs (Infrastruktur- und Dienstewettbewerb) auf dem Mobilfunkmarkt im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen vorsehen. Eine effiziente Frequenznutzung durch die Mobilfunknetzbetreiber kann nur dann attestiert werden, wenn auch die Kunden unabhängiger Diensteanbieter das mit der knappen Frequenzressource betriebene Mobilfunknetz diskriminierungsfrei nutzen können und nachgefragte Mobilfunkvorleistungen für alle Marktsegmente (z.B. Geschäftskundenmarkt) diskriminierungsfrei verfügbar sind.

Frequenzvergabeverfahren sollten jedoch weiterhin im Zuständigkeitsbereich der nationalen Regulierungsbehörden liegen. Die erörterte Zentralisierung oder Standardisierung von Frequenzvergabeverfahren würde dazu führen, dass spezifische Marktgegebenheiten (z.B. hochgradig symmetrische Marktanteile in Deutschland, Anreize für kollusives Verhalten im Vorleistungsmarkt) im Vergabeverfahren weniger stark berücksichtigt werden als heute. Die Dominanz großer Mobilfunknetzbetreiber würde weiter gestärkt werden. Es muss unmissverständlich klargestellt werden, dass Frequenzvergaben auch weiterhin die Möglichkeit für Zugangsverpflichtungen zu den Mobilfunknetzen ohne Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht (SMP) enthalten.

Hinsichtlich der strategischen Steuerung auf europäischer Ebene mit Blick auf künftige Use-Cases, sollte sich die Kommission dafür einsetzen, dass das obere 6GHz Frequenzband für die WLAN-Nutzung freigehalten wird. Das Frequenzband bietet Eigenschaften dafür, innerhalb eines abgegrenzten Radius Multigigabitgeschwindigkeiten übertragen zu können. In Kombination mit WiFi7 kann somit eine hohe Anzahl an zeitgleichen Nutzerinnen und Nutzern angebunden werden. Um die Gigabitgeschwindigkeiten, die mit dem Glasfaserausbau in die Gebäude gebracht werden, auch in der tatsächlichen Indoor-Nutzung per WiFi realisieren zu können, ist die Nutzungsmöglichkeit des Frequenzbandes entscheidend. Insbesondere mit Blick auf Einrichtungen mit einer Vielzahl an zeitgleichen Nutzerinnen und Nutzern wie zum Beispiel in Universitäten, Schulen oder auch Gebäuden

der öffentlichen Verwaltung, ist dies ein wichtiger Schritt. **Die Entscheidung im Rahmen der WRC-23, sich für eine vorrangige Nutzung für den lizenzierten Mobilfunk auszusprechen, bewertet der BREKO sehr kritisch.**

11. Genehmigung und Recht der Kernnetze

National variierende Regulierungssysteme werden seitens der Kommission für die Bereitstellung grenzüberschreitender Kernnetze und die Schaffung eines Marktes für Kernnetzdienste als hinderlich angesehen. Daher stellt die Kommission im Weißbuch die Überlegung an, ein auf dem „Country of Origin Principle“ (Herkunftslandprinzip) basierendes einheitliches Regelwerk einzuführen, welches es Kernnetzbetreibern, die über die Landesgrenzen hinweg tätig sind, vereinfachen soll, ihre grenzübergreifenden Tätigkeiten auszuüben und das volle Potenzial des Binnenmarkts auszuschöpfen.

Aus Sicht des BREKO bestehen viele Fragen dazu, wie die Ausgestaltung des „Country of Origin Principles“ in der Praxis aussehen soll. Der BREKO sieht die Gefahr, dass die durch eine solche Regelung zugunsten weniger grenzüberschreitend tätiger Unternehmen beseitigten Ineffizienzen, deren Existenz das Weißbuch unterstellt, auf eine Vielzahl von Unternehmen in mehreren anderen Mitgliedstaaten umverteilt und so vervielfältigt werden. Hierzu nur einige wenige Beispiele:

So müsste z.B. die Frage beantwortet werden, welche Behörde mit der Durchführung von Streitbeilegungsverfahren betraut wäre. Müssten sich also alle ausschließlich in einem Mitgliedstaat tätigen Unternehmen zur Streitschlichtung mit einem in einem anderen Mitgliedstaat der EU gemeldeten Betreiber jeweils an die NRB in dem betreffenden anderen Mitgliedstaat wenden? Würde eine NRB in einem anderen EU-Mitgliedstaat z.B. knappe Ressourcen (wie z. B. Rufnummern) verwalten, sofern es um einen bei ihr gemeldeten Betreiber geht? Welches Recht würde eine im EU-Ausland ansässige NRB gegenüber einem bei ihr gemeldeten Betreiber auf Sachverhalte in Deutschland anwenden? Sollte beispielsweise ein Zugangsanspruch zu Leerrohren gemäß des GIA gestellt werden, wäre die Frage, ob im Falle einer Tätigkeit eines Deutschen Netzbetreibers in einem anderen Mitgliedstaat auch die deutschen Ausnahmestimmungen hinsichtlich des beantragten Leerrohrzugangs gelten oder nicht.

Der BREKO befürwortet keines der oben beispielhaft aufgeführten Szenarien.

Auch die effiziente Anwendung von Verbraucherschutznormen steht bei dem ins Spiel gebrachten Ansatz des Ursprungslandprinzips in Frage. So muss beispielsweise geklärt werden, welche Regulierungsbehörde im Falle von Verbraucheranliegen zuständig wäre (die des Herkunftslandes oder die des Landes, in dem die Geschäftstätigkeit erfolgt?). Der BREKO weist darauf hin, dass der im Jahre 2013 von der ehemaligen EU-Kommissarin Neelie Kroes gestartete Versuch zur Einführung eines „operator passports“⁹, der weitgehend das

⁹ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_540

Herkunftslandprinzip abbildete, insbesondere aus dem letztgenannten Grund innerhalb von etwa drei Monaten gescheitert war.

Bevor die Kommission das „Country of Origin Principle“ einführt, muss aus Sicht des BREKO eine umfassende Analyse und Bewertung der Auswirkungen („regulatory impact analysis“) einer Einführung des Herkunftslandsprinzips auf jeden einzelnen relevanten Bereiche der sektorspezifischen Regulierung sowie auf weitere unmittelbar relevante Bereiche (KRITIS; Strafverfolgung etc.) erfolgen.

Es ist schlechterdings nicht möglich, den vom Weißbuch ins Spiel gebrachten Regulierungsansatz des Herkunftslandprinzips zu bewerten, bevor nicht die EU- Kommission eine solche Analyse in Hinblick auf alle betroffenen Regulierungsbereiche im Detail substantiiert hat.

Säule III: Sichere und resiliente digitale Infrastrukturen

12. Sicherheit und Resilienz von Untersee-Kabel-Infrastrukturen

Angesichts der brisanten geopolitischen Lage ist eine europäische Initiative zur Sicherstellung der Resilienz von Unterseekabeln aus Sicht des BREKO zu begrüßen. Zwar besteht ähnlich wie bei leitungsgebundenen Kabeln an Land keine hundertprozentige Sicherheit, Angriffe gänzlich zu verhindern. Der Fokus sollte auf Maßnahmen gerichtet werden, die sicherstellen, dass im Falle eines temporären Ausfalls einer Seekabelverbindung der Kernnetzbetrieb aufrechterhalten werden kann. Eine koordinierende europäische Initiative für die Errichtung eigener Unterseekabel zur Schaffung von Redundanz wäre sinnvoll. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass nahezu alle neuen Unterseekabel von Hyperscalern gebaut bzw. finanziert werden. Eine Initiative für eine europäische Unterseekabelinfrastruktur würde demnach auch europäische Abhängigkeiten reduzieren. Die Initiative sollte einen kooperativen Ansatz mit der EU als unabhängige Instanz verfolgen und alle interessierten Unternehmen offenstehen.

Außerdem wäre es sinnvoll, wenn EU-Fördermittel neben der Schaffung von Redundanzen durch neue Unterseekabel, auch für die Einleitung von Reparaturmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Zahl der Reparaturschiffe) zur Verfügung stünden.

Das bereits durch die Empfehlung zur Sicherheit und Widerstandsfähigkeit von Unterseekabelinfrastruktur vorgeschlagene **Mapping sollte aus Sicht des BREKO auf einen möglichst geringen Kreis Einsichtnahmeberechtigter beschränkt werden**, um nicht den gegenteiligen Effekt zu erzielen. **Georeferenzierte Informationen sollten nicht der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.** Darüber hinaus sollten auch die Netzanbindungen an Land (Landing Stations) von einer Veröffentlichung im Rahmen des Single Information Points ausgenommen werden können. Hier ist es wichtig, dass Unternehmen, welche jene kritischen Infrastrukturen betreiben, georeferenzierte Informationen gar nicht erst an den Single Information Point übermitteln müssen. Denn

jegliche Datenübertragung und Speicherung an verschiedenen Stellen stellt ein erhöhtes Sicherheitsrisiko dar.

Gesamtschau und Schlussbetrachtung

Aus Sicht des BREKO sind im Grundsatz lediglich einige Ansätze des Weißbuchs positiv zu bewerten:

1. Erwähnung der Bedeutung einer diskriminierungsfreien und wettbewerbskonformen Migration von Kupfer auf Glasfasernetze. Bestrebung der zeitnahen Abschaltung von Kupfernetzen ist grundsätzlich nachvollziehbar, aufgrund der stark unterschiedlichen Ausbaugrade in den Mitgliedsstaaten aber unrealistisch.
2. Ankündigung einer europäischen Initiative zur Sicherstellung der Resilienz von Unterseekabeln.
3. Ankündigung der Aufnahme von elektronischen Kommunikationsnetzen in die EU-Taxonomie, wobei darauf geachtet werden sollte, dass für den Festnetzbereich ausschließlich Glasfasernetze und keine kupferbasierten Technologien als nachhaltiges Investment gewertet werden.

Kritisch bewertet der BREKO insbesondere folgende Punkte:

4. Mögliche grenzüberschreitende Konsolidierungsmaßnahmen, die den level-playing-field Ansatz aus den Augen verlieren und kleinere Netzbetreiber benachteiligen könnten.
5. Mangelnde Diskussion zur Stärkung des Wettbewerbs im Mobilfunkbereich (Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene zu Mobilfunknetzen für Festnetzbetreiber und virtuelle Mobilfunkanbieter (MVNO) und Mobilfunkdiensteanbieter)
6. Ein per Gesetz verordneter „Einstieg in den Ausstieg der ex-ante Regulierung“, der ausschließlich etablierte Betreiber, die auch auf nicht absehbare Zeit SMP auf relevanten Märkten haben werden, begünstigt, weitere Entwicklungen hin zu wettbewerblichen Tendenzen auf den relevanten Märkten behindert und sich negativ auf das Investitionsklima im Glasfaserbereich auswirkt.
7. Ein Mechanismus, der auf Streitschlichtung zwischen Netzbetreibern und Hyperscalern im Rahmen von Transitvereinbarungen abzielt und ausschließlich große Netzbetreiber begünstigt.
8. Die Einführung des „Herkunftslandprinzips“ im Rahmen von Regulierungszuständigkeiten, das eine Umverteilung administrativer Lasten ausschließlich auf die auf nationaler Ebene tätigen Unternehmen umverteilen würde

Wir sehen die Vorlage des Weißbuchs als eine Grundlage für einen weiterführenden Austausch an, dem wir mit Interesse entgegensehen.

Der BREKO ist im Lobbyregister (R002215) für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung und im europäischen Transparenzregister (028570718529-43) für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen.