

BREKO Kommentierung zur Festlegung der Bedingungen und Preise für den Zugang Dritter auf Vorleistungsebene zu dem geförderten Netz

Der BREKO bewertet die am 13. Dezember 2024 vorgestellte geplanten verbindliche Festlegung von Vorleistungspreisen aufgrund grober methodischer Mängel und den damit einhergehenden negativen Auswirkungen in der Praxis sehr kritisch und nimmt nachfolgend zu den wichtigsten Punkten Stellung.

I. Anstieg des Förderbedarfs

Die vorgesehene Durchschnittsbetrachtung aus allen wirtschaftlich möglichen Gebieten (inkl. Ballungszentren) ist im Förderkontext systematisch verfehlt und würde insgesamt zu einem deutlich erhöhten Förderbedarf führen, da sich die Wirtschaftlichkeitslücken erhöhen werden.

Mit der vorgesehenen Kalkulationsmethodik verändert das BMDV die anerkannten Kalkulationsmethoden für die Wirtschaftlichkeitslücke. Während der Ausgangspunkt für die bisherige Kalkulation der Wirtschaftlichkeitslücke die gerade noch wirtschaftlichen Durchschnittskosten (Investitionen, Netzbetrieb) eines Gebietes waren, würde zukünftig der bundesweite Durchschnitt aller wirtschaftlichen Anschlussbereiche für die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke maßgeblich werden. Dieser liegt aber wesentlich niedriger als die gerade noch wirtschaftlichen Durchschnittskosten – damit wird die Wirtschaftlichkeitslücke in den allermeisten Fällen zukünftig höher ausfallen und den Förderbedarf erhöhen.

II. Fehlerhafte Kalkulationsmethodik

Sowohl bei den auf Basis von Benchmarks ermittelten Bitstrom-Entgelten als auch bei den Einmalentgelten der Glasfaser-TAL werden Durchschnittswerte aus teuren (ländlichen) und günstigen (städtischen) Gebieten gebildet. Diese Durchschnittsbildung ist jedoch nicht sachgerecht, da Fördergebiete in der Regel nur an wirtschaftlich marginale Gebiete angrenzen, die entsprechend den Vorgaben der Beihilfeleitlinien (Rn. 151a) als „vergleichbare und wettbewerbsintensivere Gebiete“ für eine Durchschnittspreisbildung heranzuziehen sind. Die Bildung eines nationalen Durchschnitts ist dagegen weder sachgerecht noch gerechtfertigt.

Im Rahmen der anslussbereichsbezogenen Kalkulation der Glasfaser-TAL ist die ausschließliche Streichung der teuersten 10 % der Anschlussbereiche weder nachvollziehbar noch methodisch vertretbar. Da im Anschluss an die günstigen Gebiete keine Förderung stattfindet, müssten diese Gebiete (> 50 % der Anschlussbereiche)

ebenfalls aus der Kalkulation entfernt werden. Hilfsweise müssten zumindest die oberen 10 % in die Kalkulation einbezogen werden.

Im Rahmen der Gigabitförderung geht es nur um Adressen, die nicht wirtschaftlich ausbaubar sind, weil sie den Ausbaukosten-Durchschnitt eines Gebietes über die Wirtschaftlichkeitsschwelle gehoben hätten. In urbanen Gebieten (= günstige Anschlussbereiche) ist das verfügbare Quersubventionierungspotential groß, so dass hier keine Förderadressen auftreten dürften. Daher ist es notwendig und gerechtfertigt, die günstigen Anschlussbereiche (> 50 % aller Anschlussbereiche) aus der Durchschnittsbetrachtung zu streichen, wenn die 10 % der teuersten Anschlussbereiche ebenfalls gestrichen werden. Das gewählte Vorgehen führt dazu, dass die ermittelten Vorleistungspreise zu niedrig angesetzt sind. Weiterhin sind die ermittelten Entgelte geringer als die Entgelte für das kleine Ortsnetz im Commitment-Modell sind, ohne dass eine Mindestabnahme oder sonstige an das Commitment-Modell geknüpfte Bedingungen gelten würden. Gerade das kleine Ortsnetz bildet aber die Lagen am besten ab, die an Fördergebiete angrenzen.

III. Bitstrom-Entgelte im Detail

Über die Kritik an der grundsätzlichen Berechnungsmethodik und den daraus resultierenden zu niedrigen Überlassungsentgelten hinaus, sind die Bitstrom Einmalentgelte deutlich zu niedrig angesetzt, vor allem, wenn diese – wie von der Bundesnetzagentur im Termin am 13. Dezember geschildert – der Summe aus Bereitstellung und Kündigung entsprechen sollen.

Es bedarf zwingend einer Klarstellung, dass es über die festgelegten Entgelte hinaus, zusätzliche Entgeltpositionen geben kann, die zwischen den Parteien zusätzlich zu vereinbaren sind. Hierzu zählen beispielsweise Kollokationsleistungen oder Entstörleistungen, die in den Einmalentgelten nicht berücksichtigt wurden.

Da es im Förderkontext um Einzelabnahmen bei Bitstrom-Anschlüssen geht, müssen diese Entgelte (z.B. der Telekom Deutschland) Grundlage der Vergleichsbetrachtung sein.

Aus Konsistenzgründen ist nicht nachvollziehbar, dass die Bitstrom-Entgelte auf Basis des Benchmark und nicht auf Basis des WIK-Breitbandkostenmodells ermittelt wurden, schließlich kam dieses bei der Bitstrom-Entgeltregulierung der Telekom in der Vergangenheit bereits mehrfach zum Einsatz.

IV. Unklarheiten bei Festlegung der Leerrohrpreise

Unklar ist, wieso einige Punkte bei der Preisfestsetzung ungeregelt bleiben. So gibt es im Rahmen der Preisfestsetzung für Leerohre nur eine Preisfestsetzung für Speednetrohre mit einem Innendurchmesser 15mm, andere Rohre bleiben gänzlich außen vor.

V. Sachfremde Erwägungen

Die Erschwinglichkeit als Ziel im Rahmen der Preisfestlegung einfließen zu lassen, ist sachfremd und nicht nachvollziehbar. Das Kriterium findet sich weder in den EU-Beihilfeleitlinien noch in anderen gesetzlichen Vorgaben. Erschwinglichkeit ist allein ein Kriterium bei den Verbraucherpreisen im Rahmen der Universaldienstregelungen, die jedoch gerade nicht mit staatlichen Fördermaßnahmen gleichzusetzen sind.

VI. Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage

Da es im Markt verschiedene Ausprägungen von Ausbauvorhaben und Geschäftsmodellen gibt, bedarf es, anders als im Termin am 13.12. von Seiten des BMDV vorgetragen, einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den Verwaltungseingriff zur Festsetzung der Vorleistungspreise.

Es fehlt konkret an einer Prüfung, ob dieser Eingriff für alle Unternehmen nach der Wesentlichkeitstheorie unwesentlich ist, was wir bereits bezweifeln.

Der staatliche Eingriff führt im Extremfall dazu, dass sich Unternehmen auf dieser Basis neben den bereits schwierigen Rahmenbedingungen zum Glasfaserausbau nicht mehr an Förderverfahren beteiligen werden.

VII. Ausstrahlungswirkung auf eigenwirtschaftlichen Ausbau

Vorleistungspreise, die im Förderkontext festgelegt werden, haben eine erhebliche Ausstrahlungswirkung auf Vorleistungspreise im eigenwirtschaftlichen Ausbau. Unternehmen, die ausschließlich bzw. vorrangig im ländlichen und suburbanen Raum Glasfasernetze ausbauen, können keine Durchschnittspreise aus Stadt und Land bilden und wirtschaftlich umsetzen. Da die durchschnittlichen Ausbaukosten daher naturgemäß höher sind, sind auch höhere Vorleistungspreise für Dritte zu kalkulieren, um den Ausbau wirtschaftlich durchführen zu können. Mit den geplanten Vorleistungspreisen bestehen künftig nur für national sowohl in Städten als auch ländlichen Regionen tätige Unternehmen durch das städtische Quersubventionierungspotential wirtschaftlich auskömmliche Rahmenbedingungen.

VIII. Überprüfung der Entgelte

Es ist zu begrüßen, dass eine regelmäßige Überprüfung erfolgen soll, um die marktlichen Veränderungen und Entwicklungen entsprechend mit abzubilden.

Es wäre aber zwingend ein Hinweis im Rahmen der Musterverträge notwendig, wie mit Änderungen der Entgelte umzugehen ist. Also ob im Mustervertrag verpflichtend eine dynamische Regelung enthalten ist, oder diese freiwillig eingefügt werden kann.

Sehr kritisch erachten wir Überlegungen, die Entgelte nachträglich derart anzupassen, dass den Nachfragern ein auf Kosten der Anbieter und ausbauenden Unternehmen „gewinngarantierte Marge in jeder Bandbreite“ bereitgestellt werden kann. Denn dadurch würde sich der weitere Ausbau ohnehin nur weiter verzögern, wovon auch die Nachfrager mittel- und langfristig nicht profitieren und sicherlich durch eine größere Open Access Praxis auch insgesamt bereits mehr Kunden gewinnen können.

Die Kritikalität besteht vor allem auch deshalb, weil die festgesetzten Entgelte Bestandteil der Ausschreibung werden sollen. Für künftige Ausschreibungen ist auf Basis der jetzt errichteten geförderten Infrastruktur dann immer noch keine Rechtssicherheit erreicht.

Unklar ist zudem, warum im Rahmen einer Entgeltfestsetzung und somit einer faktischen Entgeltregulierung Entgelte nach unten weiterhin frei verhandelbar seien sollen. Dies ist gerade nicht im Einklang mit der Regulierungspraxis ggü. der Telekom und bietet das Risiko, dass Nachfrager im Zweifel zu hart verhandeln und im Zweifel keinen Vertrag abschließen.