

Positionspapier

zum Weißbuch der EU-Kommission *How to master Europe's digital infrastructure needs?*

Brüssel, 28. Juni 2024

Europa ist mit einem schnellen technologischen Wandel und globalen Herausforderungen konfrontiert. Umso wichtiger ist es, Nachhaltigkeit, wirtschaftliche Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit in mögliche neue Regulierungen des Telekommunikationssektors einzubeziehen. Dazu hat die Kommission eine erste Bewertung des Telekommunikationssektors in einem Weißbuch vorgelegt und nimmt dabei auch eine globale Perspektive ein. Das Ergebnis ist eine negative Bewertung des heutigen europäischen Telekommunikationsmarkts, die den Eindruck hinterlässt, dass die Kommission einige wenige europäische Champions fördern möchte, um die Position der EU im weltweiten Wettbewerb zu stärken.

Diese Fokussierung auf europäische Champions erlaubt kein vollständiges Bild der Marktlagen auf nationaler und – besonders für Deutschland relevant – regionaler und lokaler Ebene, ohne die der Aufbau leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen nicht gelingen kann. Denn nur durch die richtigen Rahmenbedingungen, die die **Belange kommunaler Unternehmen berücksichtigen**, können Rechtsakte wie ein möglicher zukünftiger Digital Networks Act sicherstellen, dass die Ziele der Digitalen Dekade rechtzeitig, nachhaltig und sowohl im ländlichen als auch im urbanen Raum erreicht werden. Dafür setzt sich der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) ein.

Bedeutung des Weißbuchs für kommunale Unternehmen

Eine europäische Vision für die Zukunft von Telekommunikationsdiensten und -dienstleistern ist erforderlich, um die Ziele der europäischen Digitalen Dekade zu erreichen. Dabei spielen kommunale Unternehmen wegen ihrer Verankerung vor Ort eine Schlüsselrolle.

Digitale Daseinsvorsorge

Kommunale Unternehmen bauen leistungsstarke digitale Infrastrukturen aus. Dazu zählen:

- Glasfasernetze für zukunftsfähiges Internet,
- eigene Rechenzentren für eine sichere Datenbereitstellung kritischer Infrastrukturen,
- Infrastrukturen für die Smart City und Smart Region wie z. B. LoRaWAN;
- Intelligente Messsysteme, die beispielsweise ein KI-gesteuertes Energiemanagement ermöglichen.

Kommunale Unternehmen leisten dadurch einen bedeutenden Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit zukunftsfähiger Infrastruktur.

Kommunale Glasfaseranbieter

Der flächendeckende Glasfaserausbau ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige und verlässliche digitale Daseinsvorsorge in Städten und Gemeinden. Schnelles und leistungsstarkes Internet in Stadt und Land ist eine Voraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort sowie für lebenswerte Städte und Regionen. Dabei gehören kommunale Unternehmen zu den Pionieren des Glasfaserausbau in Deutschland und treiben diesen insbesondere im ländlichen Raum voran.

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mehr als 200 davon sind im Breitbandausbau tätig.

Dabei engagiert sich eine wachsende Anzahl von Mitgliedsunternehmen im Breitbandausbau: **206 Unternehmen** investierten allein im Jahr 2022 über **822 Millionen Euro**. Zudem bieten sie den Mobilfunkunternehmen den Anschluss von Mobilfunkantennen an das Glasfasernetz an.

Als Inhaber von Glasfaserinfrastrukturen bieten kommunale Unternehmen Open Access und damit einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang für andere Telekommunikationsunternehmen zu ihren Glasfasernetzen an. Dies liegt in ihrem eigenen Interesse – Infrastrukturinhaber profitieren von einer höheren Auslastung ihrer Netze. Nach Überzeugung des VKU sollte der Wettbewerb auf dem Netz statt zwischen Netzen stattfinden. Dies ist nicht nur die nachhaltigste Lösung, indem vorhandene Infrastruktur maximal effizient genutzt wird, sondern vereint aus Sicht des VKU auch die Interessen von Inhabenden und Nachfragenden digitaler Infrastruktur.

Positionen des VKU in Kürze

Entwicklungstrend und Herausforderungen digitaler Infrastrukturen

Fehleinschätzung des europäischen Telekommunikationsmarktes

Das Weißbuch zieht einen globalen Rahmen, um lokale und regionale Probleme zu lösen. Vergleiche mit den Vereinigten Staaten, Japan und Südkorea sind notwendig, um ein Gesamtbild der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Telekommunikationsmarktes zu gewinnen. Sie sind aber fehl am Platz, wenn es darum geht, den Glasfaserausbau in den unterschiedlichen Regionen Europas zu beschleunigen. Zum Beispiel genießen dank der Vielzahl an Anbietern europäische Kunden erschwingliche Preise und eine Vielzahl an innovativen Diensten. Der durchschnittliche Umsatz pro Nutzer (ARPU) als Maßstab für die finanzielle Situation des Sektors der elektronischen Kommunikation in der EU wird fälschlicherweise hervorgehoben – ebenso wie die Bedeutung der privaten Investoren überzeichnet wird. Im Weißbuch wird hierzu die Behauptung aufgestellt, dass die Attraktivität des europäischen Marktes für elektronische Kommunikation für Investoren durch seine Fragmentierung und damit durch das Fehlen von Vermögenswerten mit ausreichender Größe bzw. Skalierung beeinträchtigt würde. Ohne Begründung droht diese Aussage zu einem Dogma zu werden. **Aus Sicht des VKU wird die Rolle kommunaler Unternehmen, die sich für die digitale Da-seinsvorsorge engagieren und massive Investitionen in diesem Bereich tätigen, hier vollkommen übersehen.** Investitionen in den Ausbau digitaler Infrastrukturen sind nicht skalierbar, insbesondere im Hinblick auf die hohen Tiefbaukosten in Deutschland. Vielmehr ist für den ersten Spatenstich die regionale Verankerung zentral – sowie ein schneller und ressourceneffizienter Bau. Diesbezüglich setzen viele kommunale Unternehmen auf Open Access und hierbei insbesondere auf Bitstrom-Zugang. Für einen Digital Networks Act ist die Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten und alternativer Anbieter besonders in der Glasfaserwelt unverzichtbar.

Kritisch ist, dass das Weißbuch keine dezidierten Maßnahmen zur Versorgung der ländlichen Gebiete vorsieht. Ein Großteil der vorgenommenen Maßnahmen hat keinen unmittelbaren Bezug zu einem Ausbau von Breitbandinfrastruktur in dünn besiedelten Gebieten. Das

Weißbuch weist zwar auf die Konnektivitätsziele der Digitalen Dekade und die Gefahr, diese nicht zu erreichen, hin. Allerdings werden die in Folge dringend notwendigen zielgerichteten Maßnahmen (z.B. eine Anpassung der Europäischen Förderung oder eine Anpassung der Beihilfenvorschriften) anschließend nicht weiter diskutiert. Dies ist auch mit Blick die horizontale Wirkung der Ziele des Art. 174 AEUV (insb. dort Abs. 3) und die 2021 veröffentlichte langfristige Vision für ländliche Gebiete der Europäischen Kommission nicht nachvollziehbar.

Säule I: Schaffung des „3C-Netzes“ – „Connected Collaborative Computing“

Multi-Vendor-Strategie mit Schwerpunkt Interoperabilität

Die Sicherheit der Netzinfrastruktur ist für Betreiber kritischer Infrastrukturen besonders wichtig. Diese kann mittels einer austarierten Multi-Vendor-Strategie erhöht werden, um die Abhängigkeit der Unternehmen von einer kleinen Anzahl von Lieferanten zu verringern.

Bei Hard- und Software ist Europa aus VKU-Sicht vollständig abhängig. Es gibt nahezu keinen relevanten Anbieter aus Europa. Sogar der größte europäische Stadtwerke-Anbieter, SAP, ist mit einer Marktkapitalisierung von ca. 200 Milliarden im weltweiten Vergleich ein kleiner Marktteilnehmer. Bei physischen Infrastrukturen sind regionale und kommunale Ansätze sinnvoll und bieten Mehrwerte (z.B. Risikominimierung und lokale Wertschöpfung). Bei Software funktioniert ein fragmentierter Ansatz nicht: Hier gewinnt letztendlich Größe. Umso wichtiger ist es für kommunale Unternehmen, Kooperation im Bereich der Software-(entwicklung) zu priorisieren und die aktuell vorhandenen Hürden zu minimieren.

Aus VKU-Sicht ist von entscheidender Bedeutung, diesbezüglich Innovation in Europa zu stärken. So kann die Abhängigkeit von Lieferanten aus dem Nicht-EU-Ausland im Sinne einer größeren europäischen Souveränität minimiert werden. Es bedarf einer gesunden Anzahl von Wettbewerbern in Europa, die sich auf einen technischen Standard verständigen. Die Interoperabilität verschiedener Systemlösungen, seitens der Soft- oder Hardware, kann der flexiblen Nutzung und auch der technologischen Weiterentwicklung zuträglich sein. Auch eine verstärkte Nutzung von Open-Source-Lösungen kann die digitale Souveränität Europas unterstützen.

Dezentralität steigert die Resilienz kritischer Infrastrukturen. Durch dezentrale Datenhaltung wird das Risiko von Angriffen stark gestreut. Zudem können Daten durch in der Fläche verteilte Rechenzentren und regionale Internetknoten räumlich getrennt voneinander transportiert, repliziert und gespeichert werden. Gleichzeitig kann sich die Latenz beim Datenverkehr verringern und somit die technische Leistungsfähigkeit IP-basierter Produkte erhöhen.

Säule II: Vollendung des digitalen Binnenmarktes

Frequenzvergabe mit Fokus auf Wettbewerb

Der VKU setzt sich für eine Frequenzverwaltung mit einem Level Playing-Field und einer effizienten Frequenzzuteilung auf nationaler Ebene ein. Die Kommission betont hier allerdings nicht den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes. Stattdessen fokussiert das Weißbuch erneut zu stark die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU als Gesamtheit. In dieser Hinsicht betont der VKU zwei Kernanliegen:

1. Die etablierten Mobilfunknetzbetreiber sind auch im Glasfaserausbau tätig. Sie bieten dabei Bündelprodukte an, die Mobilfunk- und Festnetzangebote kombinieren. Da die Netzbetreiber ihre modernen Mobilfunkdienste Zugangsnachfragern faktisch vorenthalten (etwa durch unattraktive Preise und/oder verminderte Produktqualität), werden Wettbewerber beim Glasfaserausbau mangels Replizierbarkeit ähnlich attraktiver Bündelprodukte strukturell benachteiligt. Folglich müsste ein diskriminierungsfreier Zugang zu Mobilfunkprodukten durch eine umfassende MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung der etablierten Mobilfunknetzbetreiber geschaffen werden, um unfaire Wettbewerbsvorteile zu vermeiden. Das heißt: **Jeder geeignete Zugangsnachfrager muss Mobilfunkkapazitäten zu gleichen Konditionen einkaufen können, um als netzunabhängiger Mobilfunkanbieter aktiv werden zu können.** In diesem Zusammenhang bleibt zu unterstreichen, dass der Wettbewerb als Vergabekriterium in Frequenzzuteilungsverfahren von Bedeutung bleibt und nicht hinter die Flächenversorgung als alleiniges Ziel zurücktritt. Wettbewerb ist dabei auch als Vorleistungswettbewerb zu verstehen. **Wichtig ist, dass der Mobilfunkmarkt für Anfragen alternativer Anbieter offen ist.**

2. Daten werden in Innenräumen fast ausschließlich über die WLAN-Infrastruktur transportiert. **Diesem Umstand gilt es durch die Freigabe des gesamten 6-GHz-Bandes zu entsprechen, um das Leistungspotenzial von Glasfasernetzen auch in Anbetracht immer neuer Innovationen bei Wi-Fi-Routern auszuschöpfen.** Geringfügige Aktivitäten von Mobilfunknetzbetreibern im oberen Bereich des 6-GHz-Bandes können hierbei nicht als Rechtfertigung dienen, diesen Frequenzbereich für den Mobilfunk zu reservieren.

Diskriminierungsfreier Ausstieg aus Kupfernetzen

Glasfaser bildet das Rückgrat einer zukunftsfähigen, leistungsfähigen Infrastruktur. Nur mit dieser Technologie lassen sich die steigenden Datenvolumina bewältigen. Deswegen und im Sinne der Nachhaltigkeit ist das Bestreben der Kommission zu begrüßen, die Kupfernetze möglichst zeitnah abzuschalten. **Der VKU empfiehlt allerdings, auf die Festlegung einer Jahreszahl für die Abschaltung der Kupfernetze vorerst zu verzichten.** Schließlich schreitet der Glasfaserausbau in den Mitgliedstaaten unterschiedlich schnell voran.

Der VKU unterstützt die Kommission in ihrem Anliegen, strategisches Abschaltverhalten marktmächtiger Unternehmen im Rahmen der

Kupfer-Glas-Migration zu verhindern. Laut Weißbuch sollen die nationalen Regulierungsbehörden sicherstellen, dass marktmächtigen Unternehmen bei der Abschaltung der Kupfernetze kein Spielraum für strategisches Verhalten bleibt. Der Wechsel von Kupfer auf Glas muss diskriminierungsfrei (etwa in zeitlicher Hinsicht oder auch mit Blick auf verbleibende Kupfernetzauslastung) auch auf das Glasfaser-Netz alternativer Betreiber, wie kommunale Unternehmen, möglich sein. Ansonsten besteht die konkrete Gefahr, dass Marktmacht von der Kupferwelt in die Glasfaserwelt übertragen wird. **Eine Abschaltung des Kupfernetzes sollte aus Sicht des VKU erfolgen, sobald ein geeignetes Glasfasernetz in einem Abschaltgebiet existiert.** Diskriminierungsfreie Voraussetzungen für die Abschaltung stellen sicher, dass der Monopolist auf dem Kupfernetz dieses nicht nur zugunsten des Wechsels auf seine eigenen Glasfaserinfrastrukturen abschaltet. Ohne diskriminierungsfreie Abschaltbedingungen drohen eine massive Schwächung des Wettbewerbs zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Diesbezüglich sind auch die Leitlinien der Gigabitempfehlung C(2024) 523, die im Weißbuch erwähnt werden, großteils positiv zu bewerten und an dieser Stelle zu erwähnen. Gezielte Preisanhebungen der Kupferinfrastruktur, um diese unattraktiver zu gestalten, sollten aber dennoch unterbleiben. Denn die Vorleistungsnachfrager könnten Bestandsverträge mit Verbrauchern möglicherweise nicht rechtzeitig anpassen, sodass sie die Zusatzkosten selbst tragen müssten und kein Anreiz für die Verbraucher zum Wechsel auf das bereits parallel errichtete Glasfasernetz geschaffen würde. Die erhöhten Preise würden die Investitionskraft der alternativen Glasfaser ausbauenden Unternehmen, die gleichzeitig Vorleistungen in der Kupferwelt einkaufen, vielmehr potentiell drücken.

Nationalen Besonderheiten Rechnung tragen

Anstatt Überlegungen anzustellen, die telekommunikationsspezifische Regulierung einzuschränken und im Sinne des Wettbewerbs zu einem marktorientierten Umfeld überzugehen, ist es aus Sicht des VKU vielmehr nötig, den Auswirkungen des volkswirtschaftlich schädlichen strategischen Doppelausbaus von Glasfasernetzen durch ein marktbeherrschendes Unternehmen gebührende Aufmerksamkeit zu widmen. Der Vorschlag der Kommission, keine Märkte für eine Vorabregulierung zu empfehlen und stattdessen auf den Drei-Kriterien-Test (Art. 67 Abs. 1 EKEK) zu setzen, ist deswegen mit Blick auf Deutschland unzureichend. **Nur mit einer angemessenen ex ante-Regulierung kann Marktmacht aufgebrochen und Wettbewerb geschützt werden.**

Keine politisch getriebene Marktkonsolidierung

Der Ansatz der Kommission, den europäischen Telekommunikationsmarkt auf EU-Ebene zu „konsolidieren“, ist äußerst kritisch zu betrachten. Die Kommission nennt keine Gründe, warum eine politisch getriebene Konsolidierung erforderlich wäre, lässt jedoch erkennen, dass sie eine solche für erstrebenswert hält. Unter Berücksichtigung

der Schlüsselrolle, die gerade kommunalen Unternehmen für den flächendeckenden Ausbau von Glasfaserinfrastruktur zukommt, verwundert dies. Eine politisch getriebene Konsolidierung zulasten eines vitalen Wettbewerbes würde aller Voraussicht nach außerdem zu erhöhten Kosten für Verbrauchern führen. Eine Konsolidierung sollte sich aus Sicht des VKU allenfalls aus dem Markt selbst ergeben, anstatt politisch getrieben zu werden, um weitläufige volkswirtschaftliche Schäden zu vermeiden.

Keine Fair-Share-Regelung

Der Vorschlag der Kommission, den Anwendungsbereich und die Ziele des derzeitigen Rechtsrahmens zu erweitern und die wirtschaftlichen Auswirkungen auf alle Akteure zu bewerten, sollte nicht zu einer sogenannten Fair-Share-Regelung führen. Die Netzneutralität stellt ein hohes Gut dar. Eine Kostenbeteiligung großer Datenemittenten an den Ausgaben für den Glasfaserausbau wäre allenfalls denkbar, wenn auch die kommunalen Telekommunikationsunternehmen als eine treibende Kraft des Glasfaserausbau in der Fläche an den Einnahmen angemessen beteiligt werden.

Kein Universalien auf EU-Ebene

Der Anspruch eines jeden Bürgers auf einen angemessenen Internetzugangsdienst ist wichtig für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land. Wichtig ist aber auch, kritischen Fällen durch einen optimalen Glasfaserausbau in der Fläche vorzubeugen. Dieser bedarf u.a. des Instruments der Voucherförderung zum Anschluss von Wohneinheiten in wirtschaftlich weniger attraktiven Gebieten. Wichtig ist, dass solche Voucher einen Glasfaserausbau direkt ins Gebäude fördern. Allerdings sind die Ausbaukosten in den Mitgliedstaaten teils sehr unterschiedlich. Deswegen sollten keine kleinteiligen Vorgaben auf EU-Ebene bezüglich des Universalienes getätigt werden.

Förderung der Nachhaltigkeit durch die EU-Taxonomie

Moderne Glasfasernetze zeichnen sich durch eine deutlich bessere CO₂-Bilanz als Kupfer- oder Kabelnetze aus. Auch das Abschalten überflüssiger Parallelinfrastrukturen und das Wiederverwerten von Kupferkabeln kommen der Umwelt zugute. Nachhaltige Investitionen von glasfaserausbauenden Unternehmen sollten deswegen in der EU-Taxonomie berücksichtigt werden. Ohne digitale Lösungen gibt es keine grüne Transformation. Dafür benötigen kommunale Unternehmen finanzielle Anreize und Förderungen, die maßgeblich auf EU-Ebene bestimmt werden.