

Konsultation zu der Ausgestaltung der Überlassungsentgelte für Mobilfunkstandorte

Stellungnahme

Die Bundesregierung strebt eine flächendeckende Versorgung mit mobilen und breitbandigen Sprach- und Datendiensten an und hat hierzu den Entwurf der Mobilfunkförderrichtlinie im Sommer letzten Jahres veröffentlicht und konsultiert. Der Entwurf befindet sich aktuell noch in der Notifizierung bei der Europäischen Kommission. Im Rahmen der Maßnahme werden die Errichtung und der Betrieb der passiven Infrastruktur (Mobilfunkmasten einschließlich unbeschalteter Glasfaser-Anbindung) gefördert. Dabei soll im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitslückenförderung ein Fördersatz von regelmäßig (bis zu) 90 Prozent gelten, in begründeten Fällen sogar von bis zu 99 Prozent.

Für die Akzeptanz des Förderprogramms durch die Mobilfunknetzbetreiber (MNB) kommt der Festlegung der Überlassungsentgelte für die Nutzung der geförderten passiven Infrastruktur zentrale Bedeutung zu. Auf Grundlage einer vom WIK im Auftrag des BMVI erstellten Kurzstudie zur Höhe der Überlassungsentgelte und zum Themenkomplex des Übergabepunktes beabsichtigt das BMVI, für alle geförderten Standorte ein einheitliches jährliches Überlassungsentgelt in Höhe von 2.156 Euro pro Standort festzulegen. Dieses Überlassungsentgelt soll während der gesamten Zweckbindungsfrist der geförderten Standorte konstant bleiben und ihre diskriminierungsfreie Nutzung sicherstellen. Das Überlassungsentgelt soll dabei die marktübliche Nutzung aller geförderten passiven Infrastrukturen, einschließlich Leerrohrkapazität, unbeschalteter Glasfaser (Dark Fiber), Stromanbindung und Zuwegung abdecken.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu der vorgesehenen Festlegung einheitlicher Überlassungsentgelte. Anlässlich der Konsultation möchten wir (erneut) auf folgende Punkte eingehen, die für den erfolgreichen Start der Mobilfunkförderung des Bundes und eine hinreichende Akzeptanz durch die MNB in der weiteren Ausgestaltung zwingend Berücksichtigung finden sollten:

- **MNB und Standortbetreiber brauchen Planungssicherheit**

Die MNB müssen Planungssicherheit bei der Nutzung geförderter Mobilfunkmasten und der zugehörigen, von ihnen auf eigene Kosten zu installierenden aktiven Mobilfunktechnik haben, damit das Mobilfunkförderprogramm des Bundes erfolgreich wird. Gleiches gilt für die Betreiber der geförderten passiven Infrastruktur (Turmgesellschaften). Daher begrüßen wir grundsätzlich die Festlegung eines einheitlichen Nutzungsentgeltes für alle Standorte einschließlich der ebenfalls geförderten Anbindungsinfrastruktur in der in der WIK-Kurzstudie ermittelten Höhe von 2.156 Euro pro Standort und Jahr. Dies entspricht der Vorgabe in Nr. 1.1. des Entwurfs der Förderrichtlinie, wonach die Zurverfügungstellung der geförderten Standorte an die MNB „zu geringen

Nutzungsentgelten“ zu erfolgen hat. Dazu sieht der aktuelle Entwurf der Mobilfunkförderrichtlinie unter 4.2 vor, dass im Rahmen der mit der MIG abgeschlossenen Vorverträge einheitliche und diskriminierungsfreie Konditionen der Standortnutzung für die ersten sieben Jahre nach Beginn des Regelbetriebs am geförderten Standort (Zweckbindungsfrist) festgelegt werden sollen, und auch die WIK-Kurzstudie legt zur Deckung der Wirtschaftlichkeitslücke sieben Jahre an mit dem Ergebnis der Festsetzung eines einheitlichen jährlichen Überlassungsentgeltes in Höhe von 2.156 Euro pro Standort.

Das Gutachten erkennt ferner auch an, dass im Falle einer Nutzung eines Standorts durch mehrere MNB sich das einheitliche Überlassungsentgelt richtigerweise gleichmäßig auf alle MNB verteilen würde und sich ggf. im Laufe der Zweckbindungsfrist auch ändern kann. Daneben weist es jedoch darauf hin, dass das Entgelt nach Ablauf der siebenjährigen Zweckbindungsfrist der wettbewerblichen Aushandlung unterworfen sei.

Aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit ist es aus unserer Sicht erforderlich, dass im auf Grundlage des Vorvertrags begründeten Mietverhältnis zwischen MNB und Turmgesellschaft auch eine Regelung zur Höhe des Überlassungsentgelts über den Zeitraum der Zweckbindungsfrist hinaus getroffen wird. Dies würde auch der gängigen Praxis langfristiger vertraglicher Vereinbarungen für die Nutzung von Mobilfunkstandorten entsprechen.

- **Weitere Anreize für Standortnutzung durch MNB schaffen**

Das Entgeltmodell sollte Anreize dafür setzen, dass möglichst viele MNB die geförderten Standorte nutzen. Dazu gehört unseres Erachtens neben der vorgesehenen Anpassung der jeweiligen Überlassungsentgelte in Abhängigkeit von der Zahl der einen Standort nutzenden MNB, dass die MNB bessergestellt werden sollten, die bereit sind, einen Vorvertrag abzuschließen. Sie müssen einen Vorteil haben gegenüber den MNB, die sich erst nach Inbetriebnahme des Standorts für eine Nutzung entscheiden („First Mover“-Vorteil). Dies kann zum Beispiel dadurch erfolgen, dass First Mover einen Rabatt gegenüber der Regelmiete erhalten.

Wie vom BMVI zudem zutreffend ausgeführt, können freiwillige Kooperationen der MNB untereinander dazu beitragen, die Kosten jedes einzelnen Betreibers für die aktive Technik zu senken und mehr Mobilfunkkunden durch die geförderte Infrastruktur zu versorgen. Diese Kooperationen könnten durch sog. Active Sharings realisiert werden, bei denen die aktive Technik einschließlich der Anbindungskapazität sowie ggf. auch Spektrum gemeinsam von mehreren MNB genutzt wird. Für die konkrete Ausgestaltung sind verschiedene Ansätze denkbar, deren etwaige Umsetzung in jedem Fall auf freiwilliger Basis zwischen den MNB vereinbart werden sollte. Entscheidend ist, dass die Förderrichtlinie oder ergänzende Dokumente solche Kooperationen nicht ausschließen.

- **Möglichkeit der Richtfunktankanbindung sichert Wettbewerb**

Es erscheint uns wichtig, dass im Zuge der staatlichen Förderung die bestmögliche Anbindung von Standorten per Glasfaser angestrebt wird. Gleichzeitig bestätigt die Förderrichtlinie, dass auch eine Richtfunktankanbindung eine mögliche Option für die Anbindung sein kann. Deshalb begrüßen wir es, dass die geförderten Trägerinfrastrukturen so zu dimensionieren sind, dass hinreichende Vorkehrungen für den Betrieb von mindestens zwei Richtfunkstrecken getroffen werden.¹

Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Wettbewerber, der bei der Glasfaseranbindung im Vergleich zu anderen Bewerbern in ungleich größerem Maße auf vorhandene (eigene) Glasfaser zurückgreifen kann, zukünftige Ausschreibungsverfahren dominieren wird, wenn der Grundsatz ausgegeben werden sollte, dass die Anbindung der geförderten Masten nahezu ausschließlich über Glasfaser erfolgen soll.

Im Sinne der Chancengleichheit sollte der Richtliniengeber auch sicherstellen, dass der Betrieb und die Anschaffung der aktiven Technik für eine Richtfunkstrecke (lt. Kostenstudie schlägt letzteres mit 16.000 EUR zu Buche) förderfähig ist. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass MNB einen Mast nutzen können, der bereits per Glasfaseranbindung erschlossen ist, welche der betreffende MNB faktisch nicht diskriminierungsfrei für die Anbindung in sein rückwärtiges Netz nutzen kann. Zugleich wird diese Maßnahme dazu beitragen, dass aus weißen Flecken nicht lediglich graue Flecken werden.

In jedem Fall muss den MNB daher die Möglichkeit einer Anbindung über Richtfunk immer dann offenstehen, wenn diese für sie wirtschaftlicher zu realisieren ist als die Nutzung einer (ggf. von Dritten anzumietenden) Glasfaseranbindung von dem Übergabepunkt der geförderten passiven Infrastruktur zu seinem rückwärtigen Netz (s. dazu auch sogleich). Bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit spielen neben den Erschließungskosten auch Nachhaltigkeit (künftige 5G-Anbindung) und Versorgungsqualität (Sicherheit der Anbindung) eine Rolle. Hier kommt der MIG eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit zu.

- **Diskriminierungsfreie Festlegung der Übergabepunkte und Zugang zur Glasfaseranbindung**

Neben den Kosten für aktive Technik kommen auf die MNB regelmäßig auch nicht unerhebliche Kosten für die Anbindung zu, um einen Standort mit ihrem rückwärtigen Netz zu verbinden und diesen für eine Mobilfunkversorgung nutzbar zu machen. Auch wenn sich vorliegend die Förderung der passiven Infrastruktur auf die Anbindung mit unbeschalteter Glasfaser bis zu einem festzulegenden Übergabepunkt erstrecken soll,

¹ Siehe Ziff. 4. Richtfunk im Dokument „Anforderungen an passive Infrastrukturen im Rahmen der Mobilfunkförderung“. Dies erlaubt den Betreibern der passiven Infrastruktur zudem eine über die Überlassung der Standorte an MNB hinausgehende Vermarktung an Dritte.

ergeben sich für die Erschließung dieses Übergabepunktes durch die MNB und die Realisierung der Datenübertragung weitere Kosten – jedenfalls dann, wenn die Anbindung nicht direkt in ein Glasfasernetz eines MNB erfolgen kann.

Diesen Umstand benennt die WIK-Kurzstudie zwar ebenso wie den MNB-seitigen Bedarf eines Angebots entsprechender Bandbreitenprodukte zu inkrementellen Kosten – zumindest in geförderten Infrastrukturen. Sie leitet jedoch diesbezüglich wie auch für die Festlegung eines tatsächlich diskriminierungsfrei durch alle interessierten MNB nutzbaren Übergabepunktes keine weitergehenden Empfehlungen ab. Vielmehr beschränkt sie sich darauf, dass aus Kostengründen die nächstgelegene Glasfaserinfrastruktur, bei der es sich regelmäßig um ein gefördertes Glasfaseranschlussnetz handele, gewählt werden solle.

Dies greift jedoch mit Blick auf die wettbewerblichen Implikationen zu kurz. Richtigerweise sieht der Entwurf der Förderrichtlinie vor, dass die Anbindung eines Standorts mit Leerrohren einschließlich unbeschalteter Glasfaser bis zu einem *geeigneten* Übergabepunkt förderfähig ist.² Nur so lässt sich eine Chancengleichheit aller MNB und Standortbetreiber beim Wettbewerb um die Erschließung der weißen Flecken sicherstellen. Dabei lässt die Förderrichtlinie bisher jedoch offen, wie sich diese Chancengleichheit mit Blick auf die Glasfaseranbindung konkret gewährleisten lässt. Namentlich die Deutsche Telekom/DFMG werden hier leicht ihren Vorteil ausspielen können, den die Deutsche Telekom aufgrund ihrer marktmächtigen Position im Festnetzmarkt und ihrem weitmaschigen Glasfasernetz hat (welches bspw. den überwiegenden Teil der bundesweit 330.000 Kabelverzweiger erschließt). In nahezu allen Fällen werden diese Unternehmen geförderte Mobilfunkstandorte wesentlich günstiger anbinden können als die Wettbewerber. Die Kosten für einen Meter Glasfaseranbindung (passiv) werden von der Kostenstudie wie auch der WIK-Kurzstudie mit 85 EUR veranschlagt; bei einer um 2 km längeren Glasfaseranbindung müssen die Wettbewerber ein um 170.000 EUR höheres Angebot abgeben bzw. entsprechende Kosten tragen.

Dieses Problem lässt sich nur beheben, wenn im Förderrahmen der Vorteil des Marktbeherrschers und seines Tochterunternehmens gegenüber den anderen Teilnehmern nivelliert wird. Dafür sind verschiedene Modelle denkbar.

Die MIG muss bei der Standortauswahl beachten, dass lokal operierende Telekommunikationsunternehmen bei der Errichtung der Glasfaserinfrastrukturen zur Anbindung der Masten zwingend berücksichtigt werden, damit Synergien gezogen und die Wirtschaftlichkeitslücke geringgehalten wird. Ein Überbau bzw. Nichtberücksichtigung vorhandener Glasfasernetze/Infrastruktur ist zu vermeiden. Daher müssen die Zuwendungsempfänger zumindest verpflichtet werden, bei der Antragstellung sowie Ausführung die in der Nähe der geplanten Mobilfunkmasten bereits vorhandenen Infrastrukturen und Glasfaseranbindungen hinsichtlich ihrer Geeignetheit und Einsetzbarkeit zu berücksichtigen und zu nutzen.

² Vgl. Ziff. 2.

Will man das Ergebnis einer geförderten Duplizierung vorhandener (laut Empfehlung der WIK-Kurzstudie in der Regel sogar geförderter) Infrastruktur vermeiden, muss der Richtliniengeber daher gewährleisten, dass den Wettbewerbern effektiver Zugang zur unbeschalteten Glasfaser (oder ggf. entsprechender Bandbreitenprodukte) zu marktgängigen und diskriminierungsfreien Konditionen gewährt wird.

Dies würde nicht zuletzt auch dem beihilferechtlich gebotenen Open-Access-Gedanken Rechnung tragen. Denn neben den Standortbetreibern als Zuwendungsempfänger sind auch die geförderten Standorte nutzenden MNB Begünstigte der Mobilfunkförderung und sollten daher wechselseitig zur effektiven Zugangsgewährung verpflichtet werden. Mitnutzungsmöglichkeiten aus dem allgemeinen Regulierungs- bzw. Telekommunikationsrechtsrahmen sind dafür nicht hinreichend, weshalb es spezifischer Vorgaben im Kontext der vorliegenden Mobilfunkförderung bedarf. Mit Blick auf das aktuelle Gesetzgebungsverfahren zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz scheint sich an dieser Situation auch in Zukunft nichts zu ändern.

In diesem Zusammenhang ist auch erneut auf die erhebliche Diskrepanz zwischen dem Entwurf der Förderrichtlinie und den Eckpunkten von Juni 2020 hinzuweisen, welche durch die Empfehlung der WIK-Kurzstudie, das nächstgelegene Glasfasernetz für den Übergabepunkt zu wählen, noch verstärkt wird. Laut Förderrichtlinienentwurf ist ein Übergabepunkt dann geeignet, „wenn der Datenverkehr der Mobilfunknetzbetreiber, die sich im vorbereitenden Verfahren zur Nutzung des Standortes verpflichtet haben, diskriminierungsfrei abgeführt werden kann“. Nach den Eckpunkten soll dagegen allen MNB/Standortbetreibern die gleiche Möglichkeit gewährt werden, sich an dem Förderverfahren zu beteiligen und die Standorte zu nutzen. Dies soll unabhängig davon erfolgen, ob sie ggf. einen Infrastrukturvorteil besitzen, der aus Zeiten vor Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes herrührt. In den Eckpunkten heißt es daher auch³:

*„(...) Gefördert wird die einmalige Planung und Errichtung von Mobilfunkstandorten einschließlich deren Erschließung mit Zuwegung, der Zuleitung und Errichtung der Stromversorgung und Leerrohr mit unbeschalteter Glasfaser **(bis hin zu einem für alle MNB geeigneten Übergabepunkt)**. Die Standorte müssen mindestens für die Nutzung durch alle direkt an der Nutzung interessierten MNB dimensioniert sein **und allen MNB diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen**. (...)“*

Die Diskriminierungsfreiheit muss sich also gerade auch auf die Belegenheit des Übergabepunktes beziehen. Diese wird jedoch dann nicht erreicht, wenn ohne effektive Zugangsmöglichkeiten stets die nächstgelegene Glasfaserinfrastruktur als Übergabepunkt gewählt würde. Vielmehr muss auch schon die Festlegung des Übergabepunktes für die geförderte Anbindung standortindividuell auf Basis der Bedarfe der jeweiligen MNB (z. B. an HVt, KVz, Glasfasertrassen entlang von Bahnstrecken, sonstige

³ Vgl. Ziff. 5.

Glasfaser-PoPs) durch die MIG im Vorverfahren erfolgen und die Nutzungsmöglichkeit vorhandener Infrastruktur Dritter für die MNB für die Anbindung von dem Übergabepunkt in ihre rückwärtigen Netze zu marktüblichen und diskriminierungsfreien Kosten sichergestellt werden. Für den Fall, dass eine Anbindung über Richtfunk für einen MNB wirtschaftlicher zu realisieren ist als die Nutzung einer (ggf. von Dritten anzumietenden) Glasfaseranbindung von dem Übergabepunkt der geförderten passiven Infrastruktur zu seinem rückwärtigen Netz, muss zudem die Möglichkeit der Nutzung einer Richtfunkanbindung gewährleistet sein.

- **Anrechnungsausschluss auf aktuelle Versorgungsaufgaben beschränken, technisch bedingtes Überstrahlen in Aufgabengebiete muss förderungsschädlich sein**

Die Kurzstudie des WIK stellt fest, dass die MNB nur wenig Anreize haben, sich an der Mobilfunkförderung des Bundes zu beteiligen, da sie bei einer Partizipation vor hohen Kosten stehen (siehe Ausführungen/Fußnote oben). Laut dem Gutachten könnte ein Anreiz zur Beteiligung allerdings sein, zukünftige Versorgungsaufgaben im Rahmen anstehender Frequenzuteilungen zu vermeiden.

Dass diesem Umstand im Falle einer Beteiligung der MNBs am Förderprogramm aber Rechnung getragen wird, ist zum aktuellen Zeitpunkt keineswegs absehbar, da die Diskussion um zukünftige Frequenzuteilungen gerade erst begonnen hat. Auch im politischen Raum läuft die Diskussion im Rahmen der TKG-Novelle und dem anstehenden Bundestagswahlkampf an, und es sind vermehrt Stimmen zu vernehmen, die höhere Versorgungsaufgaben fordern. So hat etwa die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, dass sich mit weitergehenden Versorgungsaufgaben hin zu einer Flächendeckung auseinandersetzt.⁴

Um als MNB den größtmöglichen Anreiz für eine Beteiligung zu haben, sollte daher ein Anrechnungsausschluss zunächst auf aktuelle Versorgungsaufgaben beschränkt sein. Dies ist aber gemäß Ziff. 4.2 des Entwurfs der Förderrichtlinie so nicht vorgesehen. Demnach dürfen die von den MNB zu errichtenden Mobilfunkeinrichtungen an den ausgebauten Standorten nicht zum Nachweis der Erfüllung von Versorgungsaufgaben oder vertraglichen Ausbaupflichtungen verwendet werden. Ein solch allgemeiner, für alle Zukunft fortwirkender Ausschluss der Anrechenbarkeit ist jedoch nicht sachgerecht.

Zudem muss ein technisch unvermeidbares Überstrahlen von Versorgungsaufgaben erfassten Gebieten durch geförderte Masten unschädlich sein, wie es insofern auch Nr. 7.4 Abs. 2 der hessischen Mobilfunkförderrichtlinie⁵ vorsieht.

⁴ Vgl. Stellungnahme „Flächendeckende Mobilfunkversorgung als gesetzlicher Auftrag für die Frequenzregulierung“ von Prof. Dr. Matthias Cornils für die BT-Anhörung am 1.3.2021, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/824466/e32905f23bb6f8978a0f10b6ce3c5806/19-9-972_Stellungnahme_SV_Prof_Dr_Cornils_JGU_oeA_TKG-data.pdf.

- **Clusterung von Standorten darf Realisierung nicht behindern**

Abschließend möchten wir anmerken, dass die Bündelung von mehreren zu errichtenden Standorten in ein Förderverfahren das Risiko bergen kann, dass Hürden und Verzögerungen für einzelne Standorte die Realisierung des Fördererfolgs für alle in dem jeweiligen Cluster zusammengefassten Standorte gefährden kann. Der Entwurf der Förderrichtlinie sieht für das vorbereitende Verfahren und den Ablauf des Förderverfahrens vor, dass mehrere weiße Flecken zu potentiellen Fördergebieten zusammengefasst werden sollen und dass Förderaufrufe für Projektgebiete veröffentlicht werden sollen, für die sich zeitnah erschließbare Standorte abgezeichnet haben. Sollten sich jedoch Probleme – etwa bei der Erteilung erforderlicher öffentlich-rechtlicher Genehmigungen oder bei der Akquise geeigneter Liegenschaften – in Bezug auf einzelne Standorte ergeben, die sich wiederum negativ auf die Realisierung aller anderen Standorte des betreffenden Clusters bzw. Förder-/Projektgebietes auswirken, so würde mit der Zusammenfassung von Standorten das Ziel einer schnellen Verbesserung der Mobilfunkversorgung konterkariert.

Berlin, 26. März 2021