

## PRESSEMITTEILUNG

**Monopolkommission stellt Sondergutachten  
zur Wettbewerbssituation auf den Telekommunikationsmärkten vor**

- Die Monopolkommission lehnt die europäischen Initiativen ab, die Regulierung des Mobilfunks zu intensivieren.
- Die Monopolkommission lehnt prinzipiell eine Regulierungsphilosophie ab, die das Ziel hat, Marktergebnisse im Detail zu steuern. Regulierung sollte vor allem Wettbewerb ermöglichen, nicht aber versuchen, Marktergebnisse bereits festzulegen.
- Bei der Vergabe der Frequenzen aus der digitalen Dividende ist daher gegebenenfalls durch Roamingauflagen sicherzustellen, dass der Wettbewerb im Mobilfunk erhalten bleibt. Eine Änderung der Auktion selbst ist dazu nicht erforderlich. Die mit den Frequenzen verknüpften Versorgungsauflagen sollten so ausgestaltet sein, dass die Frequenzinhaber die Lücken bei der Breitbandversorgung rasch und effizient schließen können.
- Priorität beim Auf- und Ausbau der Breitbandnetze der nächsten Generation haben private Investitionen. Diese setzen vor allem stabile und vorhersehbare Rahmenbedingungen sowie die Sicherung des Wettbewerbs voraus. Die Anreizwirkungen einer wachstums- und innovationsorientierten Regulierung bleiben dagegen begrenzt. Einzelne Elemente einer solchen Strategie können den Wettbewerb auf den Breitbandmärkten sogar gefährden.
- Der neue europäische Rechtsrahmen für die Telekommunikationsmärkte sollte zur Herstellung von Rechtssicherheit möglichst rasch in nationales Recht umgesetzt werden.
- Der Endkundenmarkt für Teilnehmeranschlüsse ist trotz der positiven Entwicklung des Wettbewerbs weiterhin regulierungsbedürftig. Allerdings kann die Regulierungsintensität verringert werden.
- Auf den meisten Vorleistungsmärkten ist nach wie vor unveränderter Regulierungsbedarf gegeben.

Die Monopolkommission hat heute ihr Sondergutachten gemäß § 121 Abs. 2 TKG unter dem Titel „**Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten**“ vorgelegt. „Der Titel ist als Plädoyer an die Bundesregierung, die Europäische Kommission und die Bundesnetzagentur zu verstehen, bei der Regulierung der Telekommunikationsmärkte, der Förderung des Breitbandausbaus sowie der Umsetzung des neuen europäischen Rechtsrahmens in nationales Recht den bisherigen Kurs einer klaren Wettbewerbsorientierung nicht zu verlassen“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Dr. Justus Haucap.

Die Monopolkommission lehnt die **Intensivierung der Mobilfunkregulierung in der Europäischen Union** ab. Die weitere Absenkung der grenzüberschreitenden Tarife für Mobilfunkgespräche und der Entgelte für das International Roaming, die Ausweitung der Regulierung auf grenzüberschreitende Datendienste sowie die recht drastische Absenkung der Entgelte bei den Vor- und Endkundenleistungen erscheint aus der Sicht der Verbraucher zwar kurzfristig positiv, kann die Leis-

tungsfähigkeit insbesondere der kleineren Mobilfunknetzbetreiber aber übersteigen. Eine Harmonisierung der Berechnungsmethoden für Terminierungsentgelte ist nicht notwendig.

Die Monopolkommission begrüßt, dass die **Lücken bei der Breitbandversorgung** schnell geschlossen werden sollen. Bei der Vergabe der Frequenzen aus der digitalen Dividende sollte der Wettbewerb dadurch gesichert werden, dass die Nutzungsrechte gegebenenfalls mit Roamingauflagen versehen werden. Sollten sich im Anschluss an die Vergabe der Frequenzen im Mobilfunk gravierende Wettbewerbsprobleme ergeben, kann das nach europäischem und deutschem Telekommunikationsrecht die Regulierung des Marktes nach sich ziehen. Bei den Versorgungsaufgaben plädiert die Monopolkommission dafür, diese so zu gestalten, dass die unterversorgten Gebiete nach einem ökonomischen Kalkül ausgebaut werden können, statt eine Versorgung nach der Einwohnerzahl vorzuschreiben. Dabei ist eine ineffiziente Doppelung von Infrastrukturen zu vermeiden.

Die Monopolkommission sieht wie die Bundesregierung die Notwendigkeit, den **Aus- und Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze** zu unterstützen. Strittig ist die Frage nach effizienten Formen der Förderung. Von besonderer Bedeutung für das Investitionsverhalten der Unternehmen ist die **Vorhersehbarkeit und Stabilität der Rahmenbedingungen** sowie der **Wettbewerb durch konkurrierende Infrastrukturen**, wie die (TV-)Kabelnetze. Die Unsicherheiten im Hinblick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen sollten verringert werden, indem der neue europäische Rechtsrahmen für die Telekommunikationsmärkte möglichst rasch in nationales Recht umgesetzt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der Kabelnetzbetreiber auf den Telekommunikationsmärkten ließe sich stärken, wenn die vertikale Trennung der Netzebenen und die Zersplitterung des Endkundenmarktes überwunden werden könnte.

Eher kritisch steht die Monopolkommission der **wachstums- und innovationsorientierten Regulierung** gegenüber, da deren Anreizwirkungen überschätzt werden und die Maßnahmen oftmals schädlich für den Wettbewerb sind. Das gilt für Kooperationen beim Netzausbau wie für Arrangements zur Risikoteilung zwischen Netzbetreibern und Nachfragern nach Netzzugang. Grundsätzlich zu befürworten ist die Verlängerung der Regulierungsperioden, weil dies zur Erhöhung der Planungssicherheit beiträgt. Problematisch ist allerdings der vorgeschlagene Zeitraum von fünf bis zehn Jahren. Solch lange Regulierungsperioden sind wegen der langen Bindungsfristen bei einer gleichzeitig bestehenden hohen Marktdynamik nicht sinnvoll. Von besonderer Bedeutung ist, dass beim Übergang zu den Netzen der nächsten Generation das bisher erreichte Wettbewerbsniveau erhalten bleibt. Dazu ist es unter anderem notwendig, effiziente Marktzutritte auch dann zu gewährleisten, wenn Hauptverteiler im Zuge des Netzausbaus abgebaut werden.

Die Monopolkommission spricht sich grundsätzlich **gegen eine staatliche Bereitstellung von Breitbandnetzen** oder deren Subventionierung in einem größeren Umfang aus.

Der **neue europäische Rechtsrahmen für die Telekommunikationsmärkte** beinhaltet Regelungen zur Verbesserung des Verbraucher- und Datenschutzes, der Frequenzverwaltung sowie des Zugangs zu Notrufdiensten. Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden weiter gestärkt wird. Kritisch sieht die Monopolkommission die Einführung eines Ko-Regulierungsverfahrens, mit dem die Einheitlichkeit von Regulierungsmaßnahmen in der Gemeinschaft gewährleistet werden soll. Das Beteiligungsverfahren auf der Gemeinschaftsebene wird damit komplexer und bürokratischer, die Verfahrensdauer verlängert sich. Ebenfalls kritisch ist, dass die Europäische Kommission zukünftig Entscheidungen zur harmonisierten Anwendung von Richtlinien erlassen kann. Dadurch werden die Möglichkeiten der nationalen Regulierungsbehörden eingeschränkt, die Besonderheiten der nationalen Telekommunikationsmärkte flexibel zu berücksichtigen. Mit der Einrichtung eines Gremiums Europäischer Regulierungsstellen schreitet

die Zentralisierung der Regulierung in Europa voran. Dies geht zulasten der Flexibilität und verhindert den Wettbewerb der Regulierungssysteme. Zudem besteht das Risiko, dass das Ausmaß an Regulierung eher zu- als abnimmt.

Auf den **Endkundenmärkten der Festnetztelefonie** hat die Wettbewerbsintensität in den vergangenen zwei Jahren weiter zugenommen. Das gilt für die Verbindungsmärkte und insbesondere auch für den Markt für Teilnehmeranschlüsse. Während die Verbindungsmärkte bereits aus der Regulierung entlassen sind, ist die vollständige Deregulierung des Marktes für Teilnehmeranschlüsse gegenwärtig noch nicht möglich. Möglich ist allerdings die Reduzierung der Regulierungsintensität. Dem Risiko, dass das eingesessene Unternehmen seine Marktposition mit missbräuchlichen Praktiken wie ungerechtfertigter Bündelung, Preis-Kosten-Scheren oder Preisdumping zu verteidigen versucht, kann angemessen im Rahmen der nachträglichen Regulierung begegnet werden.

Die Regulierung des Großteils der **Vorleistungen** ist weiterhin unverzichtbar, da das Angebot der Wettbewerber auf den Endkundenmärkten in weiten Teilen von der Infrastruktur des dominierenden Anbieters abhängt.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und Regulierung sowie der Konzentrationsberichterstattung. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sondergutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten der Telekommunikation untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist der Volkswirt Prof. Dr. Justus Haucap von der Universität Düsseldorf.

## **Zusammenfassung der Einschätzungen und Empfehlungen**

### ***Nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte und Deregulierungspotenziale***

- Die Endkundenmärkte für Verbindungsleistungen sind nachhaltig wettbewerbsorientiert und bereits aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen. Eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation ist auch nach der Rückführung der Regulierung nicht zu erwarten, da der Wettbewerb bei den Festnetzverbindungen strukturell abgesichert ist.
- Die vollständige Deregulierung des Marktes für Teilnehmeranschlüsse im Festnetz ist trotz der positiven Wettbewerbsentwicklung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Es besteht das potenzielle Risiko, dass das eingesessene Unternehmen seine Marktposition mit missbräuchlichen Praktiken wie ungerechtfertigter Bündelung, Preis-Kosten-Scheren oder Preisdumping zu verteidigen versucht. Dem kann angemessen im Rahmen der Ex-post-Regulierung begegnet werden.
- Die Regulierung der Märkte für die meisten Vorleistungen ist weiterhin notwendig. Dies gilt namentlich für die Vorleistungen zur Bereitstellung von schmal- und breitbandigen Festnetzanschlüssen sowie lokale Zusammenschaltungsleistungen. Weniger eindeutig ist der Befund bei den Fakturierungs- und Inkassoleistungen sowie den regionalen und lokalen Mietleitungen.

### ***Würdigung der Amtspraxis der Bundesnetzagentur***

- Die Monopolkommission würdigt die Amtspraxis der Bundesnetzagentur in den Bereichen Marktregulierung, Entgeltregulierung, Missbrauchsaufsicht und Frequenzregulierung. Sie stimmt in weiten Teilen mit den Einschätzungen der Behörde überein und kommt zu einer insgesamt positiven Bewertung der Arbeit der Bundesnetzagentur.
- Die Monopolkommission sieht keine Rechtsgrundlage für eine Beteiligung der Europäischen Kommission und der anderen nationalen Regulierungsbehörden bei der Festlegung der Entgelte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen, der Bestimmung der Gleitpfade für deren Absenkung über die Zeit sowie der Auswahl der Methoden zur Kosten- und Entgeltberechnung. Eine solche Beteiligung wäre auch der Sache nach nicht gerechtfertigt.
- Die effizienten Kosten der Terminierung in einzelnen Mobilfunknetzen können auf der Grundlage einer nationalen Vergleichsmarktbetrachtung erfolgen, soweit die Netze strukturell vergleichbar sind und die effizienten Kosten in dem Vergleichsnetz aufgrund von Kostenunterlagen oder einem Kostenmodell ermittelt wurden.
- Bei der Festlegung der Entgelte für die Teilnehmeranschlussleitung ist die ausschließliche Berücksichtigung von Wiederbeschaffungskosten aus rechtlicher Sicht kritisch. Ökonomische Überlegungen sprechen eher dafür. In einer Situation, in der das zu regulierende Netz vor einem grundlegenden Umbau steht, sind allerdings statt der Wiederbeschaffungskosten des bestehenden Netzes die aktuellen und zukünftigen Kosten des neuen Netzes maßgeblich.
- Die Voraussetzungen für die Abgrenzung regionaler Märkte für den Bitstromzugang sind gegeben. Ob dies bereits dazu führt, dass einzelne regionale Märkte aus der Regulierung zu

entlassen sind, oder ob diese lediglich regional unterschiedlich reguliert werden sollten, ist im Rahmen der Marktanalyse zu entscheiden.

- Nach Auffassung der Monopolkommission ist es auch weiterhin nicht notwendig, das Telekommunikationsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Vorschriften zur nachträglichen Entgeltregulierung und zur besonderen Missbrauchsaufsicht auf Telekommunikationsmärkten anwendbar sind, die zwar beherrscht, aber nicht regulierungsbedürftig sind.
- Die Verbindung der Verfahren zur Vergabe der Frequenzen aus der digitalen Dividende und von Spektrum aus anderen Bereichen bringt kaum Vorteile und ist mit dem Risiko verbunden, dass Rechtsunsicherheiten des einen oder des anderen Verfahrens den Gesamtprozess belasten und die Vergabe sämtlicher Frequenzen verzögern. Vorzugswürdig wäre es, die Verfahren formal zu trennen und gleichzeitig durchzuführen.

#### ***Anpassungsbedarf bei den Regelungen des TKG zum Resale***

- Bei einer Novelle des TKG sollte § 21 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 TKG gestrichen werden. Die Regelung, nach der die Bundesnetzagentur bei der Auferlegung von Resale-Verpflichtungen „die getätigten und zukünftigen Investitionen für innovative Dienste berücksichtigen“ soll, ist inhaltlich vage und in der Sache unnötig.
- Gestrichen werden sollte auch die Übergangsvorschrift des § 150 Abs. 5 TKG, da sie seit dem 30. Juni 2008 ausgelaufen ist.

#### ***Reform des europäischen Rechtsrahmens für die Telekommunikationsmärkte***

- Die Reform des europäischen Telekommunikationsrechts ist nach langen Diskussionen abgeschlossen. Positiv bewertet die Monopolkommission die Regelungen zur Verbesserung von Verbraucher- und Datenschutz, zur Frequenzverwaltung sowie zur Zugänglichkeit der Notrufdienste.
- Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden weiter gestärkt wird. Die Monopolkommission sieht bei der Umsetzung in nationales Recht Anpassungsbedarf bei dem Weisungsrecht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie gegenüber der Bundesnetzagentur sowie bei den Vorschriften zur Ernennung und Entlassung des Präsidenten und der Vizepräsidenten der Behörde. Sie wiederholt in diesem Zusammenhang ihren Vorschlag, die Konzentration wichtiger Regulierungsentscheidungen auf die Präsidentenkammer rückgängig zu machen.
- Kritisch zu bewerten ist die Einführung eines sog. Ko-Regulierungsverfahrens, mit dem die Einheitlichkeit von Regulierungsmaßnahmen gewährleistet werden soll. Das Beteiligungsverfahren auf der Gemeinschaftsebene wird dadurch komplexer und bürokratischer, die Verfahrensdauer verlängert sich.
- Ebenfalls kritisch sieht die Monopolkommission, dass die Europäische Kommission zukünftig Entscheidungen zur harmonisierten Anwendung von Richtlinien erlassen kann. Dadurch werden die Möglichkeiten der nationalen Regulierungsbehörden eingeschränkt, bei der Regulierung die Besonderheiten der nationalen Telekommunikationsmärkte flexibel zu berücksichtigen.

- Für die Einführung der funktionalen Separierung als zusätzliches Instrument der Regulierung gibt es in einem fortgeschrittenen Stadium der Wettbewerbsentwicklung auf den Telekommunikationsmärkten keine Notwendigkeit. Die Monopolkommission geht davon aus, dass dieses Instrument bei der Regulierung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland keine Rolle spielen wird.
- Mit der Einrichtung von GEREK (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation) sowie eines zugehörigen Büros mit eigener Rechtspersönlichkeit rückt die europäische Regulierungsbehörde näher. Die Monopolkommission steht dem kritisch gegenüber. Die zunehmende Zentralisierung der Regulierung geht zulasten der Flexibilität und verhindert den Wettbewerb der Regulierungssysteme. Zudem besteht das Risiko, dass das Ausmaß an Regulierung eher zu- als abnimmt.

#### ***Europäische Initiativen zur Regulierung des Mobilfunks***

- Die Terminierung von Gesprächen in ausländischen Mobilfunknetzen (International Roaming) sind der klassische Anwendungsfall für eine gemeinschaftsweite Regulierung von Telekommunikationsmärkten. Kritisch ist die doppelte Regulierung der Endkunden- und Vorleistungsentgelte, die Ausweitung der Regulierung auf die Datendienste sowie die recht drastische Absenkung der Entgelte. Auch wenn die erhebliche Absenkung der Entgelte aus Sicht der Verbraucher positiv ist, kann dies die Leistungsfähigkeit insbesondere der kleineren Mobilfunknetzbetreiber übersteigen.
- Die Monopolkommission lehnt die Empfehlung der Europäischen Kommission ab, bei der Regulierung der Terminierungsentgelte im Mobilfunk einen Kostenstandard zu verwenden, der Gemeinkosten unberücksichtigt lässt. Zwar geht sie davon aus, dass die Terminierungsentgelte im Mobilfunk weiter gesenkt werden müssen, sieht aber das Risiko einer zu strikten Regulierung. Die Asymmetrien bei den Terminierungsentgelten sollten über die Zeit abgebaut werden. Um die Regulierung überflüssig zu machen, sollte ernsthaft die Einführung von Bill & Keep geprüft werden, bei dem die Netzbetreiber auf die gegenseitige Berechnung von Terminierungsentgelten verzichten.

#### ***Förderung hochleistungsfähiger Breitbandnetze***

- Die Monopolkommission sieht wie die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Aus- und Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze zu unterstützen. Strittig ist die Frage nach effizienten Formen der Förderung.
- Regulierungsferien sind ein Instrument, mit dem Investitionen in Telekommunikationsnetze grundsätzlich gefördert werden können, da insbesondere die Zugangsregulierung die Anreize für Investitionen auf Seiten des regulierten Unternehmens schmälern kann. Bei der Abwägung, ob und für welchen Zeitraum Regulierungsferien gewährt werden sollen, ist das Risiko entscheidend, welches mit der Investition verbunden ist.
- Eher kritisch steht die Monopolkommission der wachstums- und innovationsorientierten Regulierung gegenüber, da deren Anreizwirkungen überschätzt werden und die Maßnahmen oftmals schädlich für den Wettbewerb sind. Wichtiger für das Investitionsverhalten der Un-

ternehmen ist die Vorhersehbarkeit und Stabilität der Rahmenbedingungen sowie der Wettbewerb durch konkurrierende Infrastrukturen, wie die (TV-)Kabelnetze.

- Maßnahmen zur Risikominderung können die Anreize für Investitionen in Breitbandnetze erhöhen, sind aber oftmals schädlich für den Wettbewerb. Dies gilt für Kooperationen beim Netzausbau wie für Arrangements zur Risikoteilung zwischen Netzbetreibern und Nachfragern nach Netzzugang.
- Maßnahmen, die zu einer besseren Refinanzierbarkeit der Investitionen in neue Netze führen, wie der Übergang von der Ex-ante- zu einer Ex-post-Regulierung der Vorleistungsentgelte oder die Berücksichtigung von Risikozuschlägen bei der Eigenkapitalverzinsung, sind entweder nicht mit dem Telekommunikationsgesetz vereinbar oder regulatorisch schwierig umzusetzen.
- Grundsätzlich zu befürworten ist die Verlängerung der Regulierungsperioden, weil dies zur Erhöhung der Planungssicherheit beiträgt. Problematisch ist allerdings der vorgeschlagene Zeitraum von fünf bis zehn Jahren. Solch lange Regulierungsperioden sind wegen der langen Bindungsfristen bei einer gleichzeitig bestehenden hohen Marktdynamik nicht sinnvoll. Eine Verlängerung auf drei Jahre könnte prinzipiell nützlich sein, hilft aber in der Sache wenig, weil die Planungsperioden der Unternehmen deutlich länger sind.
- Auf die Zugangsregulierung kann nur verzichtet werden, wenn die auf freiwilliger Basis angebotenen Zugangsprodukte zeitgerecht und in einem angemessenen Umfang angeboten sowie transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet werden und zu angemessenen Bedingungen verfügbar sind. Ein Verzicht auf Zugangsregulierung kommt vor allem dann in Betracht, wenn ein Netz als Open-Access-Netz konzipiert ist. Es spricht nichts dagegen, solche Netze grundsätzlich von der Regulierung auszunehmen.
- Um effiziente Marktzutritte zu gewährleisten, muss der Zugang zu einem Netz der neuen Generation auf einer Netzebene möglich sein, die es den alternativen Anbietern erlaubt, kritische Nachfragemengen zu erreichen.
- Von besonderer Bedeutung ist, dass beim Übergang zu NGA das bisher erreichte Wettbewerbsniveau erhalten bleibt. Dazu ist es notwendig, dass es Übergangszeiträume und alternative Zugangsprodukte gibt, wenn Hauptverteiler abgebaut werden.
- Die Unsicherheiten im Hinblick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen sollten verringert werden, indem der neue europäische Rechtsrahmen für die Telekommunikationsmärkte möglichst rasch in nationales Recht umgesetzt wird.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der Kabelnetzbetreiber auf den Telekommunikationsmärkten ließe sich stärken, wenn die vertikale Trennung der Netzebenen und die Zersplitterung des Endkundenmarktes überwunden werden könnte. Möglichen Zusammenschlüssen vor allem auf der Netzebene 4 stehen bisher kartellrechtliche Bedenken entgegen. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte das Bundeskartellamt die Vorteile solcher Fusionen für den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten im Rahmen der Abwägung stärker berücksichtigen.

- Die Monopolkommission spricht sich grundsätzlich gegen eine staatliche Bereitstellung von Breitbandnetzen oder deren Subventionierung in einem größeren Umfang aus.

#### *Schließen der Breitbandlücken durch Nutzung der digitalen Dividende*

- Bei der Vergabe der Frequenzen aus der digitalen Dividende sollte der Wettbewerb dadurch gesichert werden, dass die Nutzungsrechte mit Roamingauflagen versehen werden. Kommt einer der Mobilfunknetzbetreiber bei der Vergabe dieses Spektrums nicht zum Zuge, könnte er die Frequenzen eines erfolgreichen Bieters gegen Entgelt nutzen.
- Die Verbindung der Verfahren zur Vergabe der Frequenzen aus der digitalen Dividende und der Frequenzen aus den Bereichen 1,8 GHz bis 2,6 GHz ist mit dem Risiko verbunden, dass Rechtsunsicherheiten des einen oder anderen Verfahrens den Gesamtprozess belasten. Vorzugswürdig wäre es, die Vergabeverfahren rechtlich zu entkoppeln, aber zeitgleich durchzuführen.
- Sollten sich im Anschluss an die Vergabe der Frequenzen im Mobilfunk gravierende Wettbewerbsprobleme ergeben, kann das nach europäischem und deutschem Telekommunikationsrecht die Regulierung des Marktes nach sich ziehen.
- Die Versorgungsaufgaben sollten eine effiziente Versorgung der weißen Flecken mit breitbandigem Internet gewährleisten. Die ineffiziente Doppelung von Infrastrukturen sollte ebenso vermieden werden wie der vorrangige Ausbau der jeweils kleinsten weißen Flecken.