

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

09.03.2015

Seite 1

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 Direktmitglieder. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 200 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft.

Zusammenfassung

- BITKOM begrüßt die Möglichkeit der Stellungnahme zur Ausgestaltung des neuen Bundes-Förderprogramms.
- In Gebieten, in denen mittelfristig absehbar weder ein mobil- noch ein festnetzbasierter Breitbandausbau wirtschaftlich tragfähig ist, kann eine öffentliche Förderung zum Ausbau beitragen. Ziel muss es zunächst aber sein, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in einen zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen.
- Bei der Ausgestaltung der Förderung durch die öffentlichen Hand ist gemäß den Leitlinien der EU-Kommission aus 2013 für staatliche Beihilfen für Hochgeschwindigkeitsnetze darauf zu achten, dass ein möglichst wenig in das Markt- und Wettbewerbsgeschehen eingreifender Ansatz gewählt wird.
- Eine Förderung durch den Ausgleich von Wirtschaftlichkeitslücken und die Förderung von Betreibermodellen sind Bausteine eines flächendeckenden Breitbandausbaus.
- Zudem sehen die EU-Breitbandbeihilfeleitlinien auch vor, dass vorhandene Infrastrukturen („Synergien“) möglichst umfassend in Fördervorhaben eingebracht werden sollen, um die Ausgaben der öffentlichen Hand möglichst zu minimieren. Dies ist gerade bei Modellen nicht gewährleistet, die mit öffentlichen Mitteln parallele (durchgängige) passive Netze zu vorhandenen (Teil-)Strecken privater Netzbetreiber errichten. Daneben sollte grundsätzlich auch die bereits in der „alten“ BRLR verankerte Möglichkeit der Beistellung von Erdarbeiten durch die öffentliche Hand, für einen qua Ausschreibung ermittelten Netzbetreiber wieder stärker in die Optionen einbezogen werden.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Nick Kriegeskotte
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel.: +49.30.27576-224
Fax: +49.30.27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

Seite 2

Einleitung

Deutschland steht vor der Aufgabe, eine im weltweiten Maßstab wettbewerbsfähige digitale Basisinfrastruktur als Voraussetzung für zukünftige Wachstumschancen in einer zunehmend vernetzten und digitalen Wirtschaft zu schaffen.

Die Förderung des Breitbandausbaus ist aus Sicht von BITKOM überall dort ergänzend sinnvoll, wo ein wirtschaftlicher Ausbau durch die TK-Unternehmen mittelfristig an den investiven Rahmenbedingungen scheitert. Dabei muss es einen klaren Vorrang privater Investitionen vor Investitionen der öffentlichen Hand geben.

Als Standort für die digitale Wirtschaft und darauf basierenden Anwendungen für fast alle anderen Wirtschaftszweige ist Deutschland auf zukunftsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen angewiesen, die bedarfsgerecht perspektivisch auch Datenübertragungsraten bis in den Gigabitbereich ermöglichen.

Vorrang für privatwirtschaftliche Investitionen

Ein flächendeckendes Breitbandangebot muss durch einen marktgerechten, kosteneffizienten und unter Berücksichtigung des ständig steigenden Datenvolumens zukunftsfähigen Ausbau von Hochleistungsinfrastrukturen gesichert werden. Insbesondere in der Fläche wird dies am ehesten durch einen sachgerechten Technologiemix erreicht werden. Die deutschen Infrastrukturanbieter haben seit der Privatisierung des Marktes Milliarden in den Ausbau der Netze investiert und werden dies auch weiter tun.

Technologiemix befördert immer höheren Glasfaseranteil

BITKOM unterstützt ausdrücklich das Bekenntnis zum Technologiemix und die Betonung der Wichtigkeit mobiler Breitbandinfrastrukturen. Nur der Technologiemix ermöglicht es, die ambitionierten Breitbandziele kostengünstig und zeitnah zu erreichen. Gerade innovative Dienste haben häufig eine mobile Komponente. Viele Dienste in der vernetzten Gesellschaft und viele industrielle Prozesse werden zukünftig auch von der durchgängigen Verfügbarkeit mobiler Breitbandinfrastrukturen abhängen. Eine digitale Spaltung in Gebiete mit festnetzbasierendem Breitband und in Gebiete mit auch mobiler Breitbandversorgung ist deshalb zu vermeiden. Im Technologiemix wird durch die Anbindung von Mobilfunk-Basisstationen, VDSL-DSLAMs und Kabelnetz-Verstärkerpunkten der Glasfaserausbau auch weiter in die Fläche getrieben. Somit kann in nachgelagerten Schritten nachfragegetrieben der weitere Ausbau noch leistungsfähigerer Breitbandanschlüsse erfolgen. Der Technologiemix befördert daher den Ausbau der Netze für die Zukunft mit immer höherem Glasfaseranteil. Eine ausschließliche Festlegung auf „kabelgebundene“ Infrastrukturen sollte nicht erfolgen.

Grundlegende Anforderungen an ein bundeseigenes Förderprogramm

BITKOM unterstützt ein mit Budget hinterlegtes, technologie-, anbieter- und fördermodellneutrales Programm des Bundes für solche Gebiete, in denen ein wirtschaftlicher Ausbau absehbar durch den Markt nicht stattfindet. Eine direkte

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

Seite 3

Förderung sollte nur ein ergänzendes, nachrangiges Instrument sein, da langfristige wettbewerbliche Verzerrungseffekte nicht auszuschließen sind. Vorrangiges Ziel muss es bleiben, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Staatliche Fördermaßnahmen müssen konsequent auf unterversorgte Gebiete beschränkt sein, in denen keine der verfügbaren Technologien in einem akzeptablem Zeitrahmen einen wirtschaftlichen Ausbau ermöglicht.

Kein Überbau bestehender NGA-Infrastrukturen

In Städten und Ballungsgebieten ist eine Versorgung mit breitbandigen Internetzugängen durch unterschiedliche kabel- und mobilfunkbasierte Infrastrukturen und eine Vielzahl an Diensteanbietern weitgehend sichergestellt, hier ist i. d. R. keine Förderung erforderlich. Lediglich in Gebieten, in denen weder ein mobilfunk- noch ein festnetzbasierter NGA-Ausbau absehbar wirtschaftlich tragfähig ist, ist der Ausbau mittels technologieneutraler, fair ausgestalteter Förderung zu Gunsten sämtlicher Wettbewerber sinnvoll. Im Rahmen von Fördermaßnahmen muss auf jeden Fall sichergestellt werden, dass die verschiedenen zur Verfügung stehenden Förderinstrumente so ausgewählt werden, dass stets diejenige Fördermaßnahme gewählt wird, bei der die negativen Effekte auf den Wettbewerb auf ein Minimum reduziert werden. Ein Förderprogramm ist zudem stets so auszugestalten, dass Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Telekommunikationsbranche möglichst weitgehend vermieden werden. Eine Entwertung bereits getätigter oder geplanter Investitionen, insbesondere der Überbau von hochleistungsfähigen Infrastrukturen – auch teilweise – durch öffentlich geförderte oder finanzierte Ausbauprojekte, muss jedenfalls weitestgehend vermieden werden.

Keine Wettbewerbsverzerrung durch kommunale Unternehmen

Eine zunehmende wirtschaftliche Betätigung der Kommunen beim Breitbandausbau nicht nur in ländlichen Gebieten, sondern auch in Großstädten wirft Fragen auf. Der Betrieb aktiver Telekommunikationseinrichtungen durch kommunale Unternehmen bietet die Gefahr von wettbewerbsverzerrenden Quersubventionierungen und weist verfassungs- und europarechtliche Implikationen auf. Ein kommunaler Ausbau sollte sich daher auf die Bereitstellung passiver Infrastrukturen für nachfragende Netzbetreiber beschränken. Die Errichtung und der Betrieb von Breitbandnetzen sind als Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne von Art. 87f GG zu qualifizieren. Gerade die flächendeckend angemessene Versorgung mit solchen Leistungen wird jedoch durch Art. 87f Abs. 1 GG dem Bund als Aufgabe zugewiesen, der hierzu Näheres durch Bundesgesetz regelt. Es handelt sich mithin nicht um eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Aus Sicht „reiner“ TK-Unternehmen (d.h., ohne Versorger- oder kommunalen Hintergrund) besteht die akute Gefahr, dass das TK-Nebengeschäft kommunaler Unternehmen vom Stromkunden quersubventioniert wird und sich diese „hybriden Unternehmen“ aktuell in intransparenter Weise einen massiven Wettbewerbsvorteil verschaffen. Das Förderprogramm des Bundes muss eine solche Wettbewerbsverzerrung in geeigneter Weise ausschließen.

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

Seite 4

Strenge Vorgaben zur Tarifgestaltung vermeiden

Die TK-Unternehmen müssen auch auf geförderten Infrastrukturen frei sein in ihrer Tarifgestaltung (natürlich im regulatorischen und beihilferechtlich vorgegebenen Rahmen). Es kann und darf lediglich zugesichert werden, dass der Zugriff auf (legale) Internetinhalte und -services grundsätzlich und diskriminierungsfrei gewährleistet wird. Eine darüber hinaus gehende Vorfestlegung weiterer einzuhaltender Parameter zur Gewährleistung der „Netzneutralität“ beim Netzbetrieb im Rahmen von Ausschreiben lehnt BITKOM ab.

Markterkundungen ohne „Beweislastumkehr“ oder überzogene Nachweispflichten

Fragwürdig sind aus Sicht des BITKOM die in der Praxis bestehenden Förderprogramme zu beobachtenden überzogenen Anforderungen und z.T. als sachwidrig zu qualifizierenden Nachweispflichten im Rahmen der Markterkundungen an die eigenwirtschaftlich ausbauenden Unternehmen. Dies ist bereits vor dem Hintergrund des grundsätzlich geltenden Beihilfeverbotes, von dem Fördermaßnahmen immer nur eine Ausnahme darstellen können, bedenklich. Es kann nicht sein, dass im Sinne einer Beweislastumkehr eigenwirtschaftlich ausbauende Unternehmen sogar in Bezug auf bereits vorhandene NGA-Infrastrukturen in eine Rechtfertigungsposition und überzogene Nachweispflichten und technische Diskussionen um die Leistungsfähigkeit ihrer Netze gedrängt werden, damit diese privat finanzierten Netzinfrastrukturen im Förderverfahren berücksichtigt und nicht überbaut werden.

Explizit festgeschrieben werden muss daher, dass gemäß der Breitbandleitlinien der EU-Kommission als NGA-Netze zu qualifizierende Infrastrukturen ohne Weiteres Berücksichtigung finden müssen und diese Frage einer Diskussion im Einzelfall nicht zugänglich ist.

Zudem sollte klargestellt werden, dass die Meldung eines vorhandenen oder geplanten privatwirtschaftlichen NGA-Netzausbaus auch nach Abschluss des Markterkundungsverfahrens von der Kommune bei der Gewährung von Fördermitteln noch zu berücksichtigen ist. Erst mit Abschluss des Vergabeverfahrens durch Zuschlagserteilung bzw. Vertragsabschluss zwischen Kommune und Netzbetreiber ist ein vorhandener oder eigenwirtschaftlich geplanter Netzausbau nicht mehr zu berücksichtigen, wenn er bis dahin der Kommune weder glaubhaft angezeigt wurde, noch aus dem Breitbandatlas des Bundes ersichtlich ist. Derzeit wird dies in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt.

Betreibermodelle und Deckungslückenmodelle

Betreibermodelle können aus Sicht des BITKOM neben dem Deckungslückenmodell ein Baustein sein, um den Breitbandausbau zu fördern, insbesondere in Regionen, in denen auch langfristig nicht mit einem marktgetriebenen Engagement von privaten Netzbetreibern zu rechnen ist. Ein unzulässiger Wettbewerb der öffentlichen Hand mit privaten Investoren darf hingegen nicht entstehen.

Kommunen sollten dabei also nicht selbst zum Netzbetreiber werden, sondern eine langfristig finanzierte passive Infrastruktur den nachfragenden Netzbetrei-

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

Seite 5

bern zur Verfügung stellen. Technisch und organisatorisch lassen sich diese Kooperationsmodelle durchaus umsetzen, wie erste Ansätze zeigen. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch auch gezeigt, dass sich derartige Kooperationsmodelle für die potenziellen Betreiber häufig nicht lohnen, da sie mit sehr hohen Zahlungen an die Gemeinden verbundenen sind. Ein Grund liegt darin, dass die Gemeinden bestrebt sind, die gesamten Investitionskosten und das wirtschaftliche Risiko vollständig auf den Betreiber abzuwälzen. Dieser Ansatz ist nicht tragfähig, da sonst der Betreiber das Netz ja eigenwirtschaftlich erstellen könnte.

Deshalb müssen die Pacht- und/oder Netznutzungsentgelte der Netzbetreiber und Dienstleister an die Gebietskörperschaften marktgerecht und je angeschlossenen Kunden kalkuliert sein. Dies erfordert in der Regel, dass die Gebietskörperschaften als Infrastruktureigner und gleichzeitig Nutznießer der Infrastruktur einen wesentlichen Teil des wirtschaftlichen Risikos zu tragen bereit sein müssen.

Förderung auch bei Haushaltssicherungskommunen ermöglichen

Häufig liegt das Problem eines geförderten Ausbaus aber nicht an fehlenden Fördergeldern z. B. des Landes, sondern an der Haushaltssituation der Gemeinde, die wegen Haushaltssperren auch bei vorhandenen Fördergeldern auf Grund restriktiver Vorschriften der Kommunalaufsicht nicht in der Lage ist, bei einem einmaligen Zuschussmodell den notwendigen Eigenanteil zu übernehmen. Politisch könnte dem begegnet werden, indem auch die Finanzierung des Eigenanteils der Kommune durch Finanzierungsinstrumente erleichtert würde (Beispiele dafür gibt es in Thüringen und Bayern). Dieses Verfahren sollte im Ergebnis dazu führen (und entsprechend müssten die haushaltsrechtlichen Grundlagen angepasst werden), dass die Kommunalaufsicht die Zahlung eines einmaligen Investitionskostenzuschusses auch für diese unter Haushaltssicherung stehenden Gebietskörperschaften genehmigt.

Alternativ könnte ein Bundesförderprogramm mit reinen Bundesmitteln, das daher nicht den Kofinanzierungspflichten aus europäischen Fonds unterliegt, von vornherein vorsehen, dass unter Kommunalaufsicht stehende Kommunen von der Kofinanzierung befreit werden. Auch das landesmittelgeförderte bayerische Programm unterscheidet bei der Heranziehung der Kommunen zur Kofinanzierung nach der Finanzkraft der Kommunen und fordert unterschiedliche Kofinanzierungsanteile.

Anbindung von Mobilfunkstandorten

Im Sinne einer effizienten Nutzung von Fördermitteln ist es unabdingbar, dass die Mobilfunknetzbetreiber bei geförderten Erschließungsmaßnahmen bereits in der Planungsphase einbezogen und deren Anforderungen berücksichtigt werden. Die Umsetzung der Kostenreduzierungsrichtlinie in nationales Recht sowie eine verpflichtende Beteiligung am Baustellenatlas für öffentlich geförderte Projekte muss dies sicherstellen.

Dank ausreichender Frequenzausstattung im 700 und 800 MHz-Bereich nach der Auktion im zweiten Quartal 2015 verfügt LTE über genügend Spektrum, um das Förderkriterium von 30 Mbit/s erfüllen zu können. Daher sollte LTE-A im

Positionspapier

Bundesförderprogramm Breitbandausbau

Seite 6

Technologiemix dort eingeplant und gefördert werden, wo drahtgebundene Lösungen wirtschaftlich nicht darstellbar sind.

Scoring-Modell zur Breitbandförderung

BITKOM begrüßt das Vorhaben, die Förderung nicht nach dem „Windhund-Prinzip“ auszugestalten, sondern die Förderung zeitlich gestreckt über mehrere „Slots“ zu vergeben. Eine Auswahl von zu fördernden Projekten anhand eines Scoring-Modells kann hierbei dazu beitragen, mit Bedacht und in einem anbieter- und technologieoffenen Ansatz für das jeweils zu erschließende Gebiet eine nachhaltige Lösung für den Aufbau zukunftsfähiger, hochleistungsfähiger Breitbandinfrastrukturen zu suchen.

Grundsätzlich ist bereits qua EU-Breitbandbeihilfeleitlinien darauf zu achten, dass das konkrete Fördervorhaben technologie- und anbieterneutral ist, und dass ausschließlich weiße Flecken davon erfasst werden, sodass ein Crowding-out verhindert wird.

Essenziell ist, dass die Scoring-Kriterien und eine etwaige Gewichtung derselben möglichst frühzeitig und in jedem Fall vor Ausschreibung transparent gemacht werden, ebenso wie auch die Auswahlentscheidung selbst im Nachgang in transparenter, nachvollziehbarer Weise für jeden Einzelfall veröffentlicht werden muss auf www.breitbandausschreibungen.de. Anderenfalls ergäbe sich ein Rückschritt gegenüber den mit den neuen Leitlinien aus 2013 eingeführten Transparenzvorgaben.

BITKOM ist der Auffassung, dass die einzelnen Faktoren eines Scoring-Modells und deren Gewichtung intensiv mit allen Beteiligten in der Netzallianz diskutiert werden sollten.