

Positionspapier

Gigabitförderung in „grauen Flecken“

13. März 2019

Seite 1

Die Bundesregierung hat sich das Ziel einer flächendeckenden Verfügbarkeit von Gigabit-Netzen bis 2025 gesetzt. Schulen, Gewerbegebiete, soziale Einrichtungen in der Trägerschaft der öffentlichen Hand und Krankenhäuser sollen bereits in der laufenden Legislaturperiode mit Glasfaser angebunden werden. Auf dem Weg, die Breitbandversorgung in Deutschland möglichst flächendeckend auf ein neues Niveau zu heben, gilt es, dem Markt nicht durch stark planwirtschaftliche Ansätze die Dynamik beim Ausbau und Wettbewerb sowie der Entwicklung und dem Einsatz neuer Technologien zu nehmen.

Der Ausgestaltung der künftigen Breitbandförderung kommt in diesem Kontext entscheidende Bedeutung für Deutschlands Weg in die Gigabitgesellschaft zu. Sie wird insbesondere auch angesichts des geplanten Volumens von bis zu 3 Milliarden Euro pro Jahr unweigerlich zu Verzerrungen der marktlichen Entwicklung in Deutschland führen.

Die staatliche finanzielle Förderung des Netzausbaus muss weiterhin das letzte Mittel bleiben und darf nicht zum bestimmenden Marktprinzip werden. Der eigenfinanzierte Ausbau der Unternehmen sollte flankiert, darf aber nicht verdrängt, verzerrt oder gar entwertet werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch das ökonomische Umfeld für den teuren Aufbau neuer Glasfasernetze (FTTH/B). Die Kapazitäten im Tiefbau bleiben – auch perspektivisch – ein limitierender Faktor. Auch der regulatorische Rahmen für den privatwirtschaftlichen Netzausbau ist noch nicht endgültig geklärt.

Das BMVI hat am 18. Dezember 2018 Eckpunkte für eine Förderung in „grauen Flecken“ vorgestellt und in Form eines im Januar 2019 vorgelegten Konzeptpapiers weiter konkretisiert. Danach sollen künftig auch solche Gebiete förderfähig werden, die zwar bereits über eine NGA-Versorgung mit mind. 30 Mbit/s im Download verfügen, in denen jedoch gigabitfähige Netze (FTTB/H- und DOCSIS3.1-Netze) nicht vorhanden sind oder absehbar eigenwirtschaftlich nicht entstehen werden.

Aus Sicht des Bitkom sind bei der Ausgestaltung einer Förderkulisse für den neuen Ansatz zum Ausbau »grauer Flecken« (Gebieten mit vorhandener NGA-Versorgung, in denen jedoch keine gigabitfähigen Netze vorhanden sind oder deren Entstehung nicht zu erwarten ist) insbesondere die nachfolgend genannten Aspekte zu berücksichtigen.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Nick Kriegeskotte
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Ein wichtiger Faktor sind dabei auch die beihilferechtlichen Vorgaben auf EU-Ebene, denen bei der Ausgestaltung Rechnung getragen werden muss. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld von z. T. in Gegensatz zueinander stehenden Erwägungen, die es in Einklang zu bringen gilt.

Eigenwirtschaftlicher Gigbitausbau muss Vorrang vor geförderter Erschließung haben und darf nicht gehemmt werden. Investitionen in gigabitfähige Netze dürfen nicht entwertet, vorhandene gigabitfähige Netze nicht gefördert überbaut werden. Diesem Grundsatz folgend empfiehlt Bitkom im Rahmen der vorgesehenen Verfahrensschritte folgende Aspekte umzusetzen:

1. „Aufgreifschwelle“

- Die Zielgenauigkeit der Förderung wird bislang vor allem durch die Aufgreifschwelle sichergestellt. Die in den BMVI-Eckpunkten indirekt verankerte, massive Anhebung der Aufgreifschwelle auf „gigabitfähige Netze“ erweitert für sich genommen die Gebiete mit Förderbedarf pauschal und massiv und birgt damit die Gefahr einer Verdrängung bzw. Entwertung der eigentlich gewünschten privaten Investitionen. Ein limitierendes und lenkendes Instrument ist jedoch zwingend auch und gerade für das neue Förderprogramm erforderlich, um eine Fehlallokation von Fördermitteln, Verschwendung von Steuergeldern und eine Schädigung der privaten Investitionstätigkeit zu vermeiden. Die (künftig voraussichtlich nicht bzw. nicht mehr rein bandbreitenbezogene) Festlegung der Aufgreifvoraussetzungen für die Identifizierung förderfähiger (weißer und) grauer NGA-Flecken muss in jedem Fall so erfolgen, dass ein geförderter (auch indirekter) Überbau gigabitfähiger Netze (FTTB/H und DOCSIS3.1) unterbleibt. Insofern darf es auch nicht zu einer Vermischung der Aufgreifvoraussetzungen mit dem Förderziel bzw. den Anforderungen an die Gigabitinfrastruktur kommen, die gefördert errichtet wird.

2. Ist-Erfassung und Marktabfrageverfahren (MAV)

- Als erster Prozessschritt muss aus Sicht des Bitkom im Rahmen einer Vorabermittlung durch den Bund die möglichst genaue Identifizierung von potenziell förderfähigen (weißen und) grauen NGA-Flecken anhand der Frage sein, ob bereits die Anforderungen an ein gigabitfähiges Netz erfüllt sind oder nicht. Diese Ist-Erfassung dient also der Identifikation der bereits gigabitfähig (d. h. mit FTTB/H und/oder DOCSIS3.1) versorgten Flecken, die nicht als Gegenstand von Förder Szenarien in Frage kommen und daher auch im Rahmen eines etwaigen bundesweiten Marktabfrageverfahrens nicht erfasst werden müssen.

- Ausweislich der Eckpunkte des BMVI ist vorgesehen, dass im Rahmen eines bundesweiten Marktabfrageverfahrens (MAV) von TK-Unternehmen Ausbauabsichten für die Errichtung gigabitfähiger Netze in den bestehenden (weißen und) grauen NGA-Flecken bis Ende 2023 bekundet werden können. Gebiete, für die innerhalb von sechs Monaten plausible Meldungen für den privaten Netzausbau erfolgen, sollen (zunächst) von der Förderung ausgenommen werden.
- Das gemäß Konzept des BMVI vorgesehene, neue bundesweite Marktabfrageverfahren (MAV) bietet Chancen und Risiken:
 - Der FTTH-/B-Ausbau ist ein sehr „lokales Geschäft“, und hängt von vielen Faktoren vor Ort ab, wie Netztopologie, Wettbewerb, Nachfrage, Akzeptanz alternativer Verlegungsmethoden und Kooperation der zuständigen Behörden. Dies erschwert eine mittel- bzw. längerfristige Prognose der konkreten Eigenausbaugebiete.
 - Ein MAV kann jedoch grundsätzlich ein gutes Instrument darstellen, um in einem ersten Schritt potenziell förderfähige Gebiete einerseits und andererseits insbesondere solche Gebiete zu identifizieren, in denen ein eigenwirtschaftlicher Ausbau (voraussichtlich) erfolgen wird. Dieses Vorgehen kann insbesondere für die Gebietskörperschaften zu einer Entlastung führen.
- Aus Sicht des Bitkom ganz entscheidend ist jedoch, dass Ausbaumeldungen i. R. d. MAV zunächst nur **unverbindlichen Charakter haben können**, auch gegenüber den Gebietskörperschaften.
- Unabhängig davon gilt es aber sicherzustellen, dass selbst in diesem MAV-Schritt ggf. zunächst nicht für einen privatwirtschaftlichen Ausbau gemeldeten Gebieten öffentliche Mittel nur dann eingesetzt werden, wenn dieser Ausbau mittelfristig tatsächlich nicht erfolgen wird. Es ist daher unabdingbar auch bei nach dem MAV als grundsätzlich förderfähig erscheinenden Gebieten **in jeden Einzelfall ein förmliches Markterkundungsverfahren** durchzuführen.
- Es muss klargestellt werden, dass Abweichungen (z. B. hinsichtlich des Umfangs) zwischen zunächst im MAV angezeigten Ausbauabsichten und deren späterer Substantiierung in Form konkreter Ausbaupläne naturgemäß möglich sind und von etwaigen Förderprojekten auch berücksichtigt werden, ohne in irgendeiner Weise sanktioniert zu werden.
- Zudem muss das beihilferechtliche **Primat des Vorrangs von Eigenausbauplanungen zwingend gewahrt werden**. Es kann aus Sicht des Bitkom nicht sein, dass, wie in den

Eckpunkten vorgesehen, Eigenausbauplanungen grundsätzlich ignoriert werden können, wenn sie nicht ein gesamtes Gemeindegebiet erfassen. Es ist jedoch in der Regel davon auszugehen, dass der Netzbetreiber, der einen Eigenausbau für Teile einer Gebietskörperschaft plant, auch ein Angebot für die Erschließung der übrigen förderfähigen Gebietsteile abgibt. Gebietskörperschaften können und sollten daher ein MEV insbesondere dann in Erwägung ziehen, wenn ihnen signifikante Eigenausbauplanungen bekannt werden. Für das Ziel einer möglichst vollständigen Erschließung einer Gebietskörperschaft unter effizientem Einsatz von Tiefbau- und Planungskapazitäten können eigeninvestiver und geförderter Ausbau dann zeitlich koordiniert erfolgen.

3. Investitionsschutz

- Die neue Förderkulisse muss den Vorgaben der Europäischen Kommission Rechnung tragen, um eine Förderung in »grauen Flecken« zu ermöglichen. Dies gilt auch in Bezug auf die Frage, wann bestehende NGA-Netze gefördert überbaut werden dürfen. Die im BMVI-Konzept vorgesehene Möglichkeit zur Meldung von Investitionsschutzgebieten berücksichtigt insofern unzureichend **Amortisations- bzw. Zweckbindungszeiträume** für bestehende NGA-Netze.
- Die Zweckbindungsfrist von geförderten NGA-Netzen beträgt regelmäßig sieben Jahre. Amortisationszeiträume in diesem Umfang sind ebenfalls branchenüblich. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht von Bitkom die Einräumung einer angemessenen Investitionsschutzfrist ab Inbetriebnahme des jeweiligen NGA-Netzes zwingend geboten – unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass erst nach Ablauf der Investitionsschutzfrist ein Förderprojekt, beginnend mit dem Markterkundungsverfahren (MEV), gestartet wird.
- Investitionsschutzfristen sind nicht zuletzt mit Blick auf die pro Jahr nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sowie Planungs- und Tiefbaukapazitäten angezeigt, da sie zu einem zeitlich abgestuften Vorgehen bzw. einer **Priorisierung nach Zielgebieten** bei der Förderung beitragen. Förderung muss sich weiter auf mittelfristig unrentable Gebiete beschränken und so gleichmäßig über die Jahre verteilt werden, dass alle Beteiligten **Planungssicherheiten** haben und die **Umsetzungskapazitäten** schaffen und effizient managen können.

4. Markterkundungsverfahren (MEV)

- Es bedarf einer **spezifischen Ortskenntnis** des auszubauenden Gebiets, um eine flächendeckende Planung der Breitbandversorgung durchzuführen. Die zentrale Erfassung

von Plandaten alleine ist nicht ausreichend, um die lokalen Gegebenheiten vollumfänglich zu erfassen und daraus Bedarfe bzw. ein Vorgehen für den Ausbau abzuleiten. Ausbaubedarfe sollten daher weiterhin stets und in jedem Fall über regionale, formale **Markterkundungsverfahren** (MEV) eruiert werden.

- Das BMVI-Konzept sieht in Bezug auf die lokalen MEV vor, dass sich eine „*Meldung privaten Ausbaus ... auf alle förderfähigen (weißen und) grauen Flecken im Gebiet der Gebietskörperschaft erstrecken*“ muss, was zumindest so verstanden werden kann, dass ein eigenwirtschaftlicher Ausbau nur dann berücksichtigt und geschützt wird, wenn er zu einer 100%-Erschließung eines Gemeindegebietes führt. Ebenso sollen sich Förderanträge auf alle förderfähigen (weißen und) grauen Flecken/Zielgebiete innerhalb einer Gemeinde beziehen, obwohl deren Förderfähigkeit sich ggf. erst zu unterschiedlichen Zeitpunkten manifestieren kann. Hier sind aus Sicht des Bitkom bei der weiteren Ausgestaltung des Förderprogramms dringend Klarstellungen und Konkretisierungen dahingehend erforderlich, dass ein eigenwirtschaftlicher Gigabitausbau (insbesondere gleich welchen Umfangs) klar Vorrang vor Fördermaßnahmen haben muss.
- Jeder eigenwirtschaftliche Ausbau auch ohne flächendeckende Gemeindeerschließung muss daher berücksichtigt werden. Die Gemeinde kann durch eine Ausschreibung die restliche Erschließung durch Förderung sicherstellen.

5. Förderverfahren

- Die neue Förderkulisse muss für **Wettbewerbsoffenheit im Förderkontext** sorgen. Dazu gehört selbstverständlich, dass es offene wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren für die Herstellung einer Gigabitversorgung in bislang lediglich NGA-versorgten Gebieten geben muss. Konzessionsmodelle, Zwangskooperationen oder ähnliche Ansätze, die den Infrastrukturwettbewerb konterkarieren oder zu Gebietsmonopolen führen, sind abzulehnen.
- Ziel muss es sein, ein Förderkonzept zu entwickeln, das **unnötige Komplexität und Bürokratie vermeidet**, auf gemeinsame Standards von Bund und Ländern setzt und von den Unternehmen und Kommunen vor Ort auch effizient umgesetzt werden kann, ohne (etwa durch eine Vorfestlegung auf nur ein Fördermodell) Flexibilität zu nehmen. Künftig sollte eine weitgehende Standardisierung der wesentlichen Anforderungen (etwa in Bezug auf die geforderten Endkundenprodukte) für die konkreten Förderprojekte sowie insbesondere zwischen den Anforderungen von Bund und Ländern und ein damit einhergehender geringer Spielraum für abweichende Anforderungen in den Ausschreibungen die Umsetzung weniger komplex machen und überdies für einen bun-

desweit einheitlichen Fördererfolg sorgen. Dazu bietet sich insbesondere die Vorgabe von Musterdokumenten durch den Bund an.

- Gebäude außerhalb geschlossener Bebauung sollten im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes und einer möglichst zügigen Versorgungsverbesserung nicht zwingend in ein Förderprojekt einbezogen werden müssen. Hier ist stattdessen über alternative Lösungen nachzudenken.
- Zur **Berücksichtigung des Mobilfunks** im Rahmen des geförderten Festnetzausbaus müssen auch weiterhin Anbindungsbedarfe für bestehende oder künftige Mobilfunkstandorte in die Glasfasernetzplanungen einbezogen werden.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.