

Stellungnahme

Konsultation Gigabitförderung

26. September 2018

Seite 1

Vorbemerkung

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 diesem 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 p. a. unweigerlich zu Verzerrungen der marktlichen Entwicklung in Deutschland führen.

Die staatliche finanzielle Förderung des Netzausbaus muss weiterhin das allerletzte Mittel bleiben und darf nicht zum bestimmenden Marktprinzip werden. Der eigenfinanzierte Ausbau der Unternehmen sollte flankiert, darf aber nicht verdrängt oder verzerrt werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch das ökonomische Umfeld für den Aufbau neuer Glasfasernetze (FTTH/B), welches durch hohe Kosten und eine aktuell nur geringe Nachfrage der privaten Haushalte nach echten Gigabit-Anschlüssen und den entsprechenden Produkten bzw. Tarifen geprägt ist. Die Kapazitäten im Tiefbau bleiben – auch perspektivisch – ein limitierender Faktor. Auch der regulatorische Rahmen auf europäischer wie auf nationaler Ebene ist noch nicht endgültig geklärt.

Aus Sicht des Bitkom sind bei der Ausgestaltung einer neuen Förderkulisse für den EU-weit erstmaligen, neuen Ansatz für einen Ausbau in »grauen Flecken« (Gebieten mit vorhandener NGA-Versorgung, in denen jedoch keine gigabitfähigen Netze vorhanden oder deren Entstehung nicht zu erwarten ist) insbesondere die nachfolgend genannten Aspekte zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld von z. T. in Gegensatz zueinanderstehenden Erwägungen, die es in Einklang zu bringen gilt.

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

1. Eigenwirtschaftlicher Gigabitausbau 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. Mit Blick auf den Vorrang des eigenwirtschaftlichen Gigabitausbaus sollten auch Möglichkeiten vorgesehen werden, einen sich erst im Laufe eines Förderverfahrens ergebenden eigenwirtschaftlichen Gigabitausbau zu verwirklichen.

Die Zielgenauigkeit der Förderung wird bislang vor allem durch die Aufgreifschwelle sichergestellt. Eine Anhebung würde die Gebiete mit Förderbedarf pauschal und je nach Ausmaß massiv erweitern und die eigentlich gewünschten privaten Investitionen verdrängen bzw. entwerten. Ein limitierendes und lenkendes Instrument ist also auch für das neue Förderprogramm erforderlich, um eine Fehlallokation von Fördermitteln, Verschwendung von Steuergeldern und eine Schädigung der privaten Investitionstätigkeit zu vermeiden.

2. Die neue Förderkulisse muss für Wettbewerbsoffenheit im Förderkontext sorgen. Dazu gehört selbstverständlich, dass es offene wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren für die Herstellung einer Gigabitversorgung in bislang gefördert lediglich NGA-versorgten Gebieten geben muss. Konzessionsmodelle, Zwangskooperationen oder ähnliche Ansätze, die den Infrastrukturwettbewerb konterkarieren oder zu Gebietsmonopolen führen, sind abzulehnen. Es muss vor allem darum gehen, den Eigenausbau optimal mit dem geförderten Ausbau zu verzahnen, um Synergien bei der Planung, den Baumaßnahmen und der Vermarktung nutzbar zu machen, ohne aber dabei einem Überbau bereits bestehender gigabitfähiger Infrastrukturen Vorschub zu leisten.
3. Mit Blick auf getätigte (eigenwirtschaftliche) Investitionen in nicht-gigabitfähige Netze sowie auch die pro Jahr nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fördermittel kann ein abgestuftes Vorgehen bzw. eine Priorisierung nach Zielgebieten angezeigt sein. Die Größe eines Projektgebietes sollte so gewählt werden, dass einerseits ein effizienter geförderter Ausbau möglich wird, und andererseits die Entwertung von schätzenswerten privaten Investitionen möglichst weitgehend vermieden wird.
4. Förderung muss sich weiter auf mittelfristig unrentable Gebiete beschränken und so gleichmäßig über die Jahre verteilt werden, dass alle Beteiligten Planungssi-

¹ Vgl. insofern bereits Nr. 6.9 der novellierten Bundesförderrichtlinie vom 03.07.2018, die eine kompensierende Anpassung der Förderhöhe bei einem im Laufe eines Förderprojekts angekündigten bzw. durchgeführten eigenwirtschaftlichen Ausbau vorsieht.

cherheit haben und die Umsetzungskapazitäten schaffen und effizient managen können. Eine zentralistische Identifizierung und Festschreibung von Fördergebieten anhand aktueller Versorgungsgerade erscheint wegen der Dynamik des Marktes schwierig. Möglichen theoretischen Berechnungs- und Prognosemodellen wird es zwangsläufig an Realitätsbezug fehlen. Kontroverse und langwierige politische Debatten wären vorprogrammiert. Auch die Politik würde sich in einem zu engen Förderkorsett eigene Flexibilität und Spielräume nehmen.

5. Zur Erreichung des politischen Ziels einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung sollten geeignete investitionsfördernde Maßnahmen ergriffen werden und ein nachfragegetriebener Ansatz im Dialog von öffentlicher Hand und Netzbetreibern ergriffen werden. Bitkom unterstützt das Konzept eines nachfragegetriebenen Ausbaus auf Betreiben von nicht- oder unterversorgten Kommunen bei gleichzeitiger Bereitstellung von Sach- und/oder Finanzmitteln, um eine Flächenversorgung zu erreichen.
6. Die neue Förderkulisse muss den Vorgaben der Europäischen Kommission Rechnung tragen, um eine Förderung in »grauen Flecken« zu ermöglichen. Hierzu zählt auch die Berücksichtigung von Amortisations- bzw. Zweckbindungszeiträumen in Bezug auf die Frage, wann bestehende NGA-Netze gefördert überbaut werden dürfen.
7. 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.
8. Es bedarf einer spezifischen Ortskenntnis des auszubauenden Gebiets, um eine flächendeckende Planung der Breitbandversorgung durchzuführen. Die Zulieferung von Plandaten alleine ist nicht ausreichend, um die lokale Gegebenheit vollumfänglich zu erfassen und daraus Bedarfe bzw. ein Vorgehen für den Ausbau abzuleiten.
9. Ausbaubedarfe sollten weiterhin über regionale Markterkundungsverfahren (MEV) eruiert werden.

Dies vorausgeschickt, nehmen wir zu den nachstehenden Fragen wie folgt Stellung:

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 4|15

1. Sollen innerhalb der grauen Flecken Zielgebiete identifiziert werden, die vorrangig mit Fördermitteln erschlossen werden, da dort bis 2025 kein wirtschaftlicher Ausbau von Gigabitnetzen zu erwarten ist? Wenn ja, wie können diese identifiziert werden?

Zunächst stellt sich die Frage, worauf sich der einleitend im Konsultationspapier mit »zwischen 10 und 15 Prozent« bezifferte Anteil von Gebieten (Haushalte?) bezieht, in denen keine gigabitfähige Erschließung erwartet wird. Dabei bleibt insbesondere auch unklar, ob bzw. in welchem Umfang für den Anwendungsbereich der neuen Förderkulisse auch noch »weiße Flecken« (im Sinne einer fehlenden NGA-Versorgung mit 30 bzw. 50 Mbit/s) verbleiben werden oder sich diese allein auf »graue Flecken« beschränken kann und soll. Gleichermaßen stellt sich die Frage, ob bzw. in welchem Umfang die seitens der Bundesregierung prioritär verfolgte Glasfaseranbindung von Gewerbegebieten, Schulen usw. (soll in der aktuellen Legislaturperiode beendet werden) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer neuen Förderkulisse bereits abgeschlossen sein wird. Denn eine neue Förderkulisse dürfte realistischer Weise kaum vor dem Außerkrafttreten der aktuellen (novellierten) Breitbandförderrichtlinie des Bundes (diese ist befristet bis zum 31.12.2019) zur Anwendung kommen. Dabei wird insbesondere der zum Inkrafttreten der neuen Förderkulisse erreichte Grad des eigenwirtschaftlichen Ausbaus auch davon abhängen, welche Verlegeverfahren (Nanotrenching, Microtrenching, Spülbohrungen, klassische Verlegeweise etc.) jeweils in den Gebietskörperschaften zulässig sind; ein verstärkter Einsatz dieser Bauverfahren wäre für den Gigabitausbau von erheblichem Nutzen.

Daher wäre aus unserer Sicht für die weitere Diskussion um eine neue Förderkulisse eine größere Transparenz wünschenswert (auf Basis der beim BMVI bzw. dem Projektträger vorliegenden Informationen und Prognosen). Nur so lässt sich die Frage nach einer vorrangigen Erschließung bestimmter Gebiete umfassend erörtern.

a) Auf Basis einer möglichst validen Prognoseentscheidung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kennzahlen, vorhandener Infrastrukturausstattung, Einwohnerdichte etc. oder über ein verlängertes Markterkundungsverfahren?

Grundsätzlich gilt: Eine zentralistische Identifizierung und Festschreibung von Fördergebieten erscheint wegen der Dynamik des Marktes eher schwierig. Möglichen theoretischen Berechnungs- und Prognosemodellen wird es zwangsläufig an Realitätsbezug fehlen.

Zielgebiete sollten auf Grundlage der Daten des Breitbandatlases des Bundes identifiziert werden. Weitergehend ist eine regionale Analyse der Ausbauplanung auf Stadt- oder Landkreisebene notwendig.

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 5|15

Grundsätzlich kommen unterschiedliche Herangehensweisen zur Identifizierung von vorrangig zu erschließenden Zielgebieten innerhalb von »grauen Flecken« in Betracht. Dabei gehen wir – entsprechend der einleitenden Ausführungen im Konsultationspapier – davon aus, dass es sich bei »grauen Flecken« um Gebiete handelt, in denen zwar ein NGA-Netz (mit mind. 30 Mbit/s) vorhanden ist, jedoch keine gigabitfähigen Netze (FTTB/H oder HFC-Kabelnetze) existieren oder geplant sind. Mithin handelt es sich bei den hier in Rede stehenden »grauen Flecken« regelmäßig um solche Bereiche, die mit FTTC (VDSL/Vectoring) erschlossen sind.

Wie schon in der Fragestellung selbst erwähnt, können verschiedene Kriterien für die Auswahl vorrangig zu erschließender Teile von »grauen Flecken« angelegt werden. Denkbar wäre etwa zum einen (im Sinne der Berücksichtigung wirtschaftlicher Kennzahlen und der Einwohnerdichte sowie ggf. unter [regional-]strukturpolitischen Gesichtspunkten), mit Blick auf bestehende oder unterstellte Bedarfe nach Gigabitanschlüssen zunächst wirtschaftsstarke Gebiete mit hoher Einwohnerdichte in den Blick zu nehmen. Zum anderen käme umgekehrt ein Vorziehen von Gebieten mit geringer Wirtschaftskraft und Einwohnerdichte in Betracht, bei denen ein privatwirtschaftlicher Ausbau absehbar nicht zu erwarten ist.

Mit Blick auf die in den vorstehenden Vorbemerkungen genannten Aspekte sowie unter Berücksichtigung unterschiedlicher infrastruktureller Voraussetzungen kommt aus unserer Sicht die folgende Vorgehensweise als zielführend in Betracht:

Gebiete, die bereits heute oder künftig ganz überwiegend mit gigabitfähigen Netzen versorgt sind (FTTB/H oder HFC-Kabel), sollten insgesamt zunächst von einer geförderten Erschließung ausgenommen bleiben. Damit wird den vorhandenen infrastrukturellen Gegebenheiten Rechnung getragen und den Betreibern der vorhandenen gigabitfähigen Netze die Möglichkeit gegeben, diese zu erweitern bzw. bestehende Lücken innerhalb ihrer Versorgungsbereiche zunächst eigenwirtschaftlich zu schließen, bevor deren geförderte Erschließung ggf. zu einem späteren Zeitpunkt in Frage kommt. Dadurch würde auch die Gefahr der Entwertung eigenwirtschaftlicher Investitionen (Überbau) verringert und z. B. auch die geförderte Duplizierung bereits vorhandener Backboneanbindungen vermieden. Diese – wenngleich noch nicht vollständig – gigabitfähig versorgten Gebiete könnten dabei seitens des Fördermittelgebers (etwa auf Basis der im Zusammenhang mit dem Breitbandatlas des Bundes sowie ggf. zentral von den Netzbetreibern zu erhebenden weitergehenden Informationen) von vornherein als für eine geförderte Erschließung (zunächst) nicht in Frage kommend festgelegt werden, d. h., sie würden auch gar nicht erst im Rahmen von weiterhin auf Einzelfallbasis durchzuführenden Markterkundungen (s. dazu auch unten) in Frage stehen. Dabei sollte eine homes passed-Betrachtung zugrunde gelegt werden, die auch solche Bereiche zunächst von einer Förderfähigkeit ausnimmt, in

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 6|15

denen lediglich Gebäudeanschlüsse noch nicht vorhanden sind. Im Weiteren könnte eine abgestufte Vorgehensweise in Abhängigkeit vom Inbetriebnahmezeitpunkt des geförderten NGA-Netzes (unter Berücksichtigung von Amortisationsperioden) erfolgen.

Die Größe eines Projektgebietes sollte so gewählt werden, dass einerseits ein effizienter geförderter Ausbau möglich wird, und andererseits die Entwertung von schützenswerten privaten Investitionen möglichst weitgehend vermieden wird. Letzteres muss – ebenso wie eine Wettbewerbsoffenheit um den geförderten Ausbau – insbesondere auch bei einer etwaigen vorrangigen Erschließung »sozio-ökonomischer Treiber« sichergestellt werden.

Unklar ist insofern, was mit einem »verlängerten Markterkundungsverfahren« gemeint ist. Eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums für einen zu bekundenden privatwirtschaftlichen Ausbau (von heute regelmäßig drei Jahren) oder eine – mit Blick auf den Beantwortungsaufwand für die Netzbetreiber begrüßenswerte – (weitere) Verlängerung der in den einzelnen Markterkundungsverfahren maßgeblichen Rückäußerungsfrist dürfte nicht das Problem lösen, dass verbindliche Erklärungen über einen konkret geplanten Gigabit- bzw. Glasfaserausbau heute häufig noch nicht möglich sind.

b) Kann bzw. wie kann eine solche Identifikation unbürokratisch und einfach nachprüfbar ausgestaltet werden?

Denkbar wäre, dass vor einer in jedem Fall und auf Ebene der Gebietskörperschaften vorzunehmenden Markterkundung anhand der vorstehend genannten Kriterien für eine (vorrangige) durch den Bund geförderte Erschließung in Betracht bzw. nicht in Betracht kommende Gebiete ex ante zentral durch den Fördermittelgeber identifiziert und festgelegt werden. Um privatwirtschaftlichen Ausbau nicht zu hemmen bzw. privatwirtschaftliche Investitionen nicht zu entwerten (Überbau von gigabitfähigen Netzen), sollte dabei die Umgrenzung der als grundsätzlich förderfähig identifizierten Gebiete eher restriktiv erfolgen. In jedem Fall sollte das Nichtvorliegen von eigenwirtschaftlichen Ausbauabsichten weiterhin im Rahmen von Markterkundungsverfahren verifiziert werden.

2. Mit welchem Fördermodell kann der Breitbandausbau in den ermittelten Fördergebieten bestmöglich zu einem Gigabitnetz bis 2025 weiterentwickelt werden?

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 7|15

a) Durch den beihilfenrechtlichen Ansatz einer Wholesale-Only-Förderung. Diese basiert auf dem Open-Access-Ansatz, der im Koalitionsvertrag auch für den privatwirtschaftlichen Netzausbau vorgesehen ist. Auf diesen beihilfenrechtlichen Ansatz hebt die Europäische Kommission für den Aufbau ultraschneller Netze in der Gigabitmitteilung vom 14. September 2016 ab. Bei dem Ansatz werden in weißen, grauen oder ggf. im Einzelfall auch schwarzen Flecken gigabitfähige Backhaul-Netze zur wettbewerbsneutralen Nutzung durch verschiedene Anbieter und Dienste errichtet und ausschließlich auf Vorleistungsbasis an Dritte vermarktet. Förderfähig sind alle Regionen, in denen Gigabitgeschwindigkeiten bis 2025 nicht erreicht werden **[Modell 1]**. Durch die Vermarktung auf Vorleistungsbasis ist dieses Modell im besonderen Maße wettbewerbsneutral und bietet allen Wettbewerbern gleichermaßen Chancen auf Zugang zum geförderten Netz.

aa) Das Modell des Wholesale-Only-Betriebs wird in anderen europäischen Ländern (z. B. Irland, Italien, Frankreich) bereits angewandt. Könnten solche Modelle erfolgreich auf Deutschland übertragen werden?

Aus der vorstehenden Fragestellung und dem Verweis auf europäische Vorgaben sowie die Praxis in anderen europäischen Ländern geht nicht eindeutig hervor, in welcher konkreten Ausprägung ein Wholesale-Only-Modell im Rahmen der vorliegenden Konsultation zur Diskussion gestellt werden soll. Unklar bleibt auch, ob dieses Modell ggf. ausschließlich zur Anwendung kommen soll.

Fraglich erscheint, welche Vorteile dieses Modell aufweist bzw. ob dies effizienter als andere Förderansätze sein kann. Bisher jedenfalls ist die Einführung von Wholesale-Only in Deutschland nicht absehbar, da bislang keine Nachfrage nach Vorleistungsprodukten FTTB/H besteht bzw. solche nicht oder nur in begrenztem Umfang angeboten werden.

Ein Modell, bei dem der Erbauer des geförderten Netzes kein Geschäft mit Endkunden betreiben soll, sondern ausschließlich an andere Unternehmen Vorleistungen verkaufen darf, ist für die in Deutschland vorherrschenden integrierten TK-Unternehmen nicht attraktiv. Es gibt im Übrigen auch keine überzeugenden Beispiele aus dem Ausland dazu. Deutschland hat bislang immer auf einen Infrastrukturwettbewerb gesetzt, bei dem eine Vielzahl von Anbietern auf Basis eigener Netze um den Kunden bei Preis, Qualität und Innovationen konkurrieren. Statt neue Strukturen zu schaffen und im Förderkontext bestimmte Rechts- und Unternehmensformen vorzuschreiben, die zunächst langwierig aufgebaut und in Betrieb genommen werden müssen, sollten lieber die etablierten und bewährten Formen der Umsetzung des Breitbandausbaus in Deutschland genutzt und unterstützt werden.

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 8|15

Zu berücksichtigen ist zudem, dass – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, in denen dieses Modell unseres Erachtens zur Erschließung von »weißen Flecken« (der NGA-Versorgung) verfolgt wurde – sich die Ausgangslage in Deutschland heute als deutlich heterogener darstellt als in Fällen, in denen Wholesale-Only-Modelle implementiert wurden. In anderen europäischen Ländern wurden und werden die Wholesale-Only-Netzinfrastrukturen z. T. durch landesweit tätige Energieversorgungsunternehmen bzw. -netzbetreiber errichtet und betrieben, während diese in Deutschland regelmäßig einen regional begrenzten Tätigkeitsbereich aufweisen.

Soweit in der vorstehenden Konsultationsfrage auf »gigabitfähige Backhaul-Netze« abgestellt wird, ist anzumerken, dass das Fehlen von Backhaul-Netzen bzw. Backbone-Infrastrukturen in Deutschland heute regelmäßig kein bzw. nicht das Hauptproblem für den Gigabit-Ausbau darstellt. Die Herausforderung liegt vielmehr in der Errichtung von (Glasfaser-)Verteilnetzen bis zu den Gebäuden. Die Bereitstellung geförderter errichteter, auf Vorleistungsbasis betriebener Backhaul-Anbindungen würde daher kaum zu einem flächendeckenden Gigabit-Ausbau beitragen. Unklar ist auch, wie ein solches Modell zu einer priorisiert erfolgenden Anbindung einzelner Standorte von Gewerbe, Schulen usw. passen kann.

Grundsätzlich erscheint auch fraglich, ob sich ein Betreiber für eine solche Infrastruktur finden würde, der bereit ist, das Vermarktungsrisiko bzw. das wirtschaftliche Risiko des Betriebs für die gefördert errichtete Vorleistungsinfrastruktur auf sich zu nehmen. Der Vollständigkeit halber ist zudem festzuhalten, dass – da hier auf in anderen Ländern verfolgte Modelle verwiesen wird – sog. Konzessionsmodellen oder ähnlichen Ansätzen, bei denen in einem bestimmten Gebiet etwa auch eigenwirtschaftlich errichtete Infrastruktur verpflichtend geöffnet bzw. ein eigenwirtschaftlicher Ausbau durch Dritte zugunsten des Konzessionsnehmers ausgeschlossen werden soll, eine klare Absage zu erteilen ist. Solche Überlegungen sind mit dem Prinzip des Infrastrukturwettbewerbs unvereinbar, da sie regionale Infrastrukturmonopole schaffen bzw. regional tätige Netzbetreiber bevorzugen, und müssen massiven rechtlichen Bedenken begegnen.

bb) Wie müsste das geförderte Netz angebunden sein, um die Nutzung der Vorleistungsprodukte und damit die Versorgung der Endverbraucher für Wettbewerber bestmöglich nutzbar zu machen?

Unklar bleibt, worauf sich die Frage nach der Anbindung des geförderten Netzes bezieht. Sofern der Ansatz eines Wholesale-Only-Fördermodells überhaupt als zielführend in Frage kommen kann, müsste das geförderte Netz bzw. dessen Anbindung – jedenfalls sofern es in

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 9|15

diesem Zusammenhang auch um die Nutzung aktiver Vorleistungsprodukte gehen muss, da diese beihilferechtlich vorgeschrieben sind – für Vorleistungsnachfrager an zentralen Kopp- lungen- bzw. Übergabepunkten erreichbar sein bzw. der Betreiber standardisierte Schnittstel- len vorhalten, um Anbietern von Endkundendiensten eine weitest mögliche Nutzbarkeit der geförderten Netzinfrastruktur zu ermöglichen.

cc) Die wettbewerbsneutrale Ausgestaltung könnte perspektivisch zu Regulierungserleichterungen führen. Wie beurteilen Sie diese Möglichkeit?

Ein direkter Zusammenhang zwischen einer Wholesale-Only-Förderung und etwaigen künftigen Regulierungserleichterungen erschließt sich nicht. Ggf. kann unter Geltung des künftigen TK-Rechtsrahmens gemäß entsprechender Vorgaben des EECC für allein auf Vorleistungs- basis betriebene Netze ein gegenüber der bisherigen SMP-Regulierung abweichendes Regulierungsregime zur Anwendung gelangen. An dem auch weiterhin maßgeblichen Regu- lierungsrahmen ändert sich dadurch jedoch erst einmal nichts. Vielmehr gilt: Das Beihilfe- recht fordert umfangreichen Open Access. Das gilt auch für Wholesale-Only-Förderung.

dd) Wie groß sollten die Fördergebiete sein, um Wholesale-Only-Anbietern einen möglichst wirtschaftlichen Roll-Out zu ermöglichen und zugleich das 2025-Ziel erreichen zu können?

Nach hiesigem Verständnis steht vorliegend eine Förderung in Form der Errichtung von Wholesale-Only-Netzinfrastrukturen zur Diskussion, deren Betreiber in einem wettbe- werblichen Verfahren (Ausschreibung) zu ermitteln wären. Der Roll-Out ist in diesen Fällen also von vornherein nicht wirtschaftlich, denn ansonsten könnte keine Förderung zum Tragen kommen. Bzgl. der Abgrenzung eines Fördergebiets gelten unabhängig vom ge- wählten Modell die weiter oben genannten Überlegungen bzgl. der erforderlichen Balance zwischen effizient gefördertem Ausbau einerseits und möglichst weitgehender Vermeidung der Entwertung schützenswerter privater Investitionen andererseits.

*b) Durch den beihilfenrechtlichen Ansatz zum Ausbau von Gigabitnetzen in weißen und grau- en Flecken. Dabei werden in weißen Flecken (noch kein NGA-Netz) und grauen Flecken (nicht gigabitfähiges NGA-Netz mit mind. 30 Mbit/s) wie bisher über Wirtschaftlichkeits- oder Betrei- bermodelle in den Fördergebieten Kunden gigabitfähig angebunden. **[Modell 2]**.*

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 10|15

aa) Ergeben sich besondere Folgen für bereits umgesetzte Förderprojekte, die noch nicht die Wirtschaftlichkeitsschwelle erreichen?

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ab wann eine künftige Förderkulisse überhaupt praktisch in der Form relevant sein wird, dass bereits umgesetzte Förderprojekte in ihrer Wirtschaftlichkeit tangiert werden. Dies auch mit Blick auf eine etwaige gestufte bzw. zeitlich gestaffelte Herangehensweise. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass bei in Form von Wirtschaftlichkeitslückenmodellen umgesetzten Projekten regelmäßig ein Betrachtungszeitraum von sieben Jahren für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeitslücke angesetzt wird. Insofern dürfte die Inbetriebnahme der im Rahmen des geförderten Gigabit-Ausbaus geschaffenen Netze weitgehend ohnehin erst mit Ablauf dieses Zeitraums erfolgen, so dass sich die Frage des Erreichens der Wirtschaftlichkeitsschwelle praktisch nicht stellen wird. Insgesamt ist auch das 2025-Ziel im Blick zu behalten, das nur erreicht werden kann, wenn die neue Förderkulisse ohne großen zeitlichen Verzug ab 2020 zur Anwendung gelangt.

bb) Wie können die Vorteile von Wirtschaftlichkeitslücken- und Betreibermodell in einem neuen Fördermodell zusammengeführt werden, um den Kreis der Antragsteller und die Fördermöglichkeiten zu erhalten, dabei aber die Komplexität des Verfahrens zu reduzieren?

Weniger komplex und zeitaufwendig könnte das Verfahren in erster Linie durch Anpassungen im Verhältnis zwischen Fördermittelgeber und Antragsteller (Gemeinde/Gebietskörperschaft) werden. Dazu sollte etwa die Möglichkeit eines vollständigen Entfalls eines mehrstufigen zugunsten eines einstufigen Antragsverfahrens geprüft werden. Die Komplexität des Förderantragsverfahrens würde deutlich reduziert, wenn lediglich nachlaufend ein (finaler) Förderantrag gestellt werden und die Notwendigkeit einer vorläufigen Fördermittelbeantragung entfallen könnte.

Auch eine weitgehende Standardisierung der wesentlichen Anforderungen (dazu gehören beim Betreibermodell etwa der zur Anwendung gelangende Pachtmechanismus, die geforderten Endkundenprodukte sowie Betriebs- und Marketing- bzw. Vermarktungskonzepte) für die konkreten Förderprojekte und ein damit einhergehender geringer Spielraum für Einzelfallbesonderheiten in den Ausschreibungen machen die Umsetzung weniger komplex.

c) Sollte die Ausreichung der Fördermittel – in beiden Modellen – weiterhin über die Kommunen erfolgen oder sollten die in einem Wettbewerb ermittelten Betreiber unmittelbar Zuwendungsempfänger sein?

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 11|15

Unklar ist, was hier mit „beiden Modellen“ gemeint ist. Im Betreibermodell erfolgt heute keine Ausreichung von Fördermitteln an den in der Ausschreibung ermittelten Netzbetreiber. Insofern muss eine Ausreichung bzw. ein Empfang von Fördergeldern durch Gebietskörperschaften auch künftig möglich bleiben.

In einem Wholesale-Only-Fördermodell käme eine unmittelbare Ausreichung an den Wholesale-Only-Betreiber in Betracht, sofern dieser auch die Errichtung des Wholesale-Only-Netzes verantworten soll. Aus demselben Grund – Vereinfachung und Beschleunigung der Förderverfahren – sollte eine Beantragung und Ausreichung der Mittel im Wirtschaftlichkeitslückenmodell auch direkt durch die Netzbetreiber ermöglicht werden.

d) Wie beurteilen Sie Modell 1 und 2 jeweils im Hinblick auf die Kompatibilität mit NGA-Netzen, in die andere Marktteilnehmer in jüngerer Zeit umfangreiche neue Mittel investiert haben?

Unabhängig vom gewählten Modell darf dieses nicht dazu führen, dass mit privaten Mitteln errichtete NGA-Netze vorzeitig überbaut werden.

Das Verfahren und die zuletzt überarbeitete Richtlinie zur Förderung in den weißen Flecken könnte weitgehend auch für die graue Flecken-Förderung übernommen werden bzw. beide Varianten in der bestehenden Richtlinie zusammengeführt werden.

Ein Anknüpfen an das bisher gewählte Vorgehen erscheint unter Berücksichtigung notwendiger Anpassungen sinnvoll. Hierzu verweisen wir zum einen auf die vorstehenden Anmerkungen. Zum anderen bedarf eine Förderkulisse zum Ausbau in „grauen Flecken“ nach hiesigem Verständnis der Genehmigung durch die Europäische Kommission. Die daraus folgende Notwendigkeit der Erarbeitung einer neuen Rahmenregelung bzw. Förderrichtlinie sollte daher als Chance genutzt werden, einen neuen Förderrahmen zu erarbeiten, der die bestehende Richtlinie ablöst.

3. Welchen Beitrag kann ein zinsverbilligtes KfW-Darlehen außerhalb weißer Flecken für die Erreichung des 2025-Ziels leisten?

Ein ggf. fehlender Zugang zu (zinsgünstigen) Darlehen stellt nach hiesiger Einschätzung in der Praxis aktuell weder für Netzbetreiber (eigenwirtschaftlicher Ausbau) noch für Gemeinden (Betreibermodell) ein wesentliches Hemmnis für den Breitbandausbau dar.

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 12|15

4. Durch welche Ansätze könnte die Nachfrage gestärkt werden?

a) Aushändigung von Vouchern [**Modell 3**] in grauen NGA-Flecken, um eine Nachfrage zu generieren, die einen privaten Ausbau ermöglicht.

Voucher können in gewissen Konstellationen und in gewissem Umfang einen positiven Effekt haben und die effektive Nachfrage unterstützen. Voucher können einen privaten Ausbau befördern, da sie sowohl die Gigabit-Nachfrage erhöhen als auch bei der Identifizierung von Gebieten mit hohem Bedarf nach Gigabit-Bandbreiten helfen können. In Betracht kommt dabei neben einer Förderung von Gebäudeanschlüssen auch eine finanzielle Förderung von Gigabitverträgen der Nutzer für einen bestimmten Zeitraum. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass Voucher-Ansätze insbesondere von einer intensiven Kommunikation durch die öffentliche Hand (etwa durch Bürgermeister von Gemeinden) begleitet werden müssen. In geförderten Gebieten könnten pauschalierte Voucher für die Erschließung auf privatem Grund (vom Bürgersteig bis zur Netzebene 4) ausgereicht werden. In Betracht kommen Voucher auch als Instrument für den Lückenschluss dort, wo Gigabitnetze bereits weitgehend aber noch nicht flächendeckend verfügbar sind bzw. wo der Gebäudestich noch nicht vorgenommen wurde.

Sie müssen sich aber sinnvoll in ein Gesamt-Förderkonzept einfügen. Es besteht die Gefahr, dass dadurch Erwartungen und vermeintliche Ansprüche entstehen, die von den Netzbetreibern aber auch von der Politik nicht erfüllt werden können. Insgesamt gibt es bei einem solchen Förderansatz viele offene Fragen, die es sorgsam zu klären gilt. Dazu gehört in erster Linie auch, dass Voucher in der praktischen Anwendung nicht den Charakter einer (verdeckten) Subvention einzelner Unternehmen haben dürfen, die faktisch einer Wirtschaftlichkeitslückenförderung gleichkäme. Insofern stellt sich bei der konkreten Ausgestaltung von Voucher-Ansätzen, die überdies auch mit nicht unerheblichem administrativen Aufwand verbunden sind, die Frage der Wettbewerbsoffenheit eines solchen Förderinstrumentes.

aa) Welche Höhe müsste ein pauschalierter Voucher haben?

Die konkrete Höhe hängt letztlich u.a. davon ab, ob mit dem Voucher die Herstellung des Anschlusses als solches oder die Nutzung eines Gigabit-Produktes finanziell gefördert werden soll (etwa indem die Differenz zwischen den aktuellen und den höheren Kosten für die Gigabitleistung über Voucher für einen bestimmten Zeitraum ausgeglichen wird); oder ob sich die Voucher an Gewerbe oder an Privatkunden bzw. die Eigentümer von Wohngebäuden richten sollen.

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 13|15

bb) Wie lassen sich Mitnahmeeffekte und eine etwaige Überförderung vermeiden (Voucher werden auch dann in Anspruch genommen, wenn ohnehin eine markt-wirtschaftliche Erschließung erfolgen würde; Höhe des Vouchers ist im konkreten Gebiet unnötig hoch)?

Nach hiesigem Verständnis erfolgt die Inanspruchnahme von Vouchern nicht bzw. nicht unmittelbar durch den Betreiber der zu errichtenden Gigabit-Netzinfrastruktur bzw. –Anschlüsse. Vielmehr sollen sie ja gerade der Nachfragestimulierung dienen, um eine eigenwirtschaftliche Erschließung zu ermöglichen. Dass diese im Einzelfall nicht auch ohne die Nachfragesteigerung und –bündelung durch den Vouchereinsatz erfolgen würde, lässt sich wohl nicht vollständig ausschließen. Zumindest könnte aber die Voraussetzung der vorgelagerten, erfolglosen Durchführung eines Markterkundungsverfahrens dabei helfen, den Einsatz von Vouchern in von vornherein für eine eigenwirtschaftliche Erschließung vorgesehenen Gebieten zu vermeiden.

cc) Wie lässt sich das Problem der Unterförderung beheben (Voucher werden nicht abgerufen, weil die Nachfrage trotz der angebotenen Voucher in dem jeweiligen Gebiet nicht ausreicht; Höhe des Vouchers ist im konkreten Gebiet zu niedrig, um hinreichenden Anreiz zu schaffen)?

Der Begriff „abgerufen“ suggeriert, Voucher wären vornehmlich ein Instrument der direkten Förderung ausbauender Netzbetreiber. Wie bereits unter bb) dargestellt, soll dies nach hiesigem Verständnis jedoch nicht der Fall sein. Insofern gehen wir auch nicht davon aus, dass Voucher ohne Weiteres von Netzbetreibern „abgerufen“ werden können.

Denkbar wäre eine Staffelung der Höhe des Vouchers dergestalt, dass unter bestimmten Voraussetzungen und bei einer sich abzeichnenden zu geringen initialen Höhe der Wert des Vouchers erhöht werden kann. Dem genannten Problem der Unterförderung könnte auch dadurch begegnet werden, dass der Einsatz von Vouchern kombiniert wird mit einer Förderung des Netzausbaus als solchem. Dabei würde das mittels Voucher für den Gigabitausbau identifizierte Gebiet zum Ausbau ausgeschrieben und an den Betreiber bzw. Bieter zugeschlagen, dessen Angebot den niedrigsten Förderbedarf bzw. die höchste Pachtzahlungsbereitschaft bzw. geringste Wirtschaftlichkeitslücke aufweist. Dieser Ansatz ließe sich unabhängig vom Fördermodell sinnvoll mit einer Vorvermarktung zum Erreichen einer bestimmten Vorvermarktungsquote verknüpfen.

Stellungnahme Konsultation Gigabitförderung

Seite 14|15

dd) Aus der Kombination der beiden vorgenannten Punkte: Wie lässt sich verhindern, dass die Mittel vor allem in Gegenden fließen, die ohnehin über den Markt erschlossen werden könnten?

Siehe dazu unter cc). Zudem könnte ein Abfluss von Mitteln in über den Markt erschließbare Gegenden dadurch begrenzt werden, dass von vornherein der Einsatz von Vouchern auf als vorrangig für einen geförderten Ausbau in Frage kommende Gebiete (vgl. oben unter 1. a) beschränkt wird.

ee) Müssen für das durch den Voucher unterstützte Netz bezüglich Dimensionierung und Zugang für Wettbewerber Mindeststandards definiert werden? Wenn ja, welche?

Hier muss ggf. danach differenziert werden, ob das Netz lediglich (mittelbar) durch Voucher unterstützt wird oder komplementär auch eine direkte Förderung des Netzausbaus erfolgt.

b) Möglichkeiten der Nachfragebündelung, etwa durch Nachfrageplattformen, komplementär zu einer Förderung.

Weitere ggf. komplementär zu einer Förderung greifende Möglichkeiten zur Nachfragebündelung können zwar nur bedingt zur Nachfragestärkung beitragen; sie haben jedoch das Potenzial, die erfolgreiche Umsetzung von Ausbauprojekten zu befördern. Dabei wird (z.T. auch zeitlich gestaffelt bezogen auf einzelne Ausbacluster innerhalb eines Projektgebietes) etwa ein Gebäudeanschluss nur während einer zeitlich begrenzten Vorvermarktungsphase in Kombination mit einem Endkundenproduktvertrag kostenlos vermarktet.

5. (Wie) lässt sich sicherstellen, dass die knappen Baukapazitäten erst für die weißen Flecken zur Verfügung gestellt werden und nicht für Projekte in den grauen Flecken?

Hier erscheint fraglich, ob sich das in der Fragestellung skizzierte Problem knapper Baukapazitäten für die Erschließung „weißer Flecken“ tatsächlich ergeben wird. Zum einen sieht das BMVI laut eigener Aussage jedenfalls heute ja offenbar keine Anhaltspunkte für generelle Kapazitätsengpässe. Zum anderen würde sich das Problem nicht stellen, wenn die geförderte Erschließung von etwaig verbleibenden „weißen Flecken“ zusammen mit dem Gigabitausbau in „grauen Flecken“ erfolgen würde.

Generell müssen weitere positive Rahmenbedingungen für Tiefbauunternehmen geschaffen werden. Die Schaffung eines Arbeitskräftepools sowie gezielte Weiterbildung zu alternativen Verlegetechniken sind Möglichkeiten, um die notwendige Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte in einem angemessenen Zeitrahmen sicherzustellen.

6. Sind die angesprochenen Ansätze inkompatibel mit den bestehenden Förderprogrammen von Bund und Ländern? Wenn ja, inwiefern bzw. was wäre zu beachten?

Eine Inkompatibilität ist nicht per se auszumachen. Neue Ansätze bzw. die künftige Gigabit-Förderkulisse sollen nach hiesigem Verständnis ja gerade dazu dienen, bestehende Förderprogramme abzulösen. Dabei kommt der Förderung durch den Bund wegen der Höhe der voraussichtlich auch künftig bereitstehenden Fördermittel eine herausragende Bedeutung sowie eine Leitwirkung bzw. Vereinheitlichung gegenüber den Ländern zu (die sich ja bereits heute weitgehend auf eine Kofinanzierung von durch das Bundesförderprogramm geförderten Projekten beschränken), die zu einer aus Sicht des Bitkom begrüßenswerten Vereinheitlichung führt.

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 400 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.