



Berlin, 02. August 2019

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf des BMVI: Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des flächendeckenden Aufbaus von Gigabitnetzen in „grauen Flecken“

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Kommentierung des o. g. Entwurfs des BMVI. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt die Interessen aller Unternehmen der deutschen Wirtschaft und dringt deshalb auf qualitativ hochwertige digitale Infrastrukturen für Unternehmen aller Sektoren und Größen. Gerade an den Unternehmensstandorten sind Glasfasernetze bis in die Gebäude hinein wichtig, damit die Unternehmen auf diesen Netzen innovative Dienste und Anwendungen nutzen und schaffen können. Stehen diese an den Unternehmensstandorten, insbesondere in der Fläche, nicht zur Verfügung, resultieren Wettbewerbsnachteile und Zukunftsrisiken für die gesamte deutsche Volkswirtschaft. Während kurzfristig insbesondere Hemmnisse bei bestehenden Geschäftsprozessen wahrnehmbar sind, können die mit künftigen digitalen Geschäftsmodellen verbundenen Datenmodelle und Standards vielerorts gar nicht entwickelt, erprobt und durchgesetzt werden. Dies birgt Risiken im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb.

Die zukünftige Breitbandförderung fokussiert auf Festnetz-Glasfaseranschlüsse. Sie will ebenso das Primat eines weitgehend eigenwirtschaftlich getriebenen Gigabitausbaus berücksichtigen. Beides unterstützen wir ausdrücklich. Anpassungsbedarf sehen wir insbesondere im Hinblick auf eine Lenkung der Förderung dorthin, wo sie am dringendsten benötigt wird und der Markt versagt – das sind nach wie vor die weißen Flecken. Innerhalb der grauen Flecken gibt es zudem eine große Anzahl von Gewerbegebieten oder Gebieten mit hohem Gewerbeanteil. Es sollte sichergestellt sein, dass Gewerbegebiete und weitere Unternehmensstandorte prioritär und bedarfsgerecht mit echten Glasfaseranschlüssen ausgerüstet werden.

Den Verzicht auf eine Aufgreifschwelle begrüßen wir prinzipiell. Er ebnet den Weg zur Erreichung des von uns seit langem geforderten Glasfaser-Infrastrukturziels. Allerdings stellt sich auch vor diesem Hintergrund die Frage nach einer effizienten Ressourcenallokation. Wenn kurz- bis mittelfristig ca. 12 Mrd. Euro Fördermittel für den Glasfaserausbau zusätzlich zum eigenwirtschaftlichen Ausbau in den Markt fließen sollen, werden die bereits jetzt schon

nicht ausreichenden Tiefbauressourcen weiter verknappt. Das führt zu steigenden Preisen und kann so wiederum den eigenwirtschaftlichen Ausbau bremsen und bereits angelaufene Förderprojekte verteuern. Zwar gibt es Bestrebungen, die Ressourcenengpässe beim Planen und Bauen zu vermindern. Hierzu engagiert sich auch der DIHK mit der Initiative „Fachkräfte für den Glasfaserausbau“. Es stellt sich jedoch die Frage, wie ein planvolles Vorgehen beim Infrastrukturausbau und eine sinnvolle Lenkung der Ressourcen effektiver ausgestaltet werden könnte. Deshalb sollte über eine Verstetigung der Förderung über den politisch gesetzten Termin 2025 hinaus in Verbindung mit einer Streckung der Bewilligungsfristen nachgedacht werden. Erst durch eine längerfristige Ausbauperspektive werden tatsächlich auch die erforderlichen zusätzlichen Kapazitäten im Tiefbau entstehen.

Im Hinblick auf eine effektive Ressourcennutzung sollte der Ref-E dahingehend konkretisiert werden, dass eine Förderung wirksam dort ausgeschlossen sein sollte, wo bereits gigabitfähige Netze vorhanden sind. Außerdem sollte einem bedarfsgerechten Ausbau durch die Förderkulisse stärker Rechnung getragen werden. So fehlen bislang Instrumente, um die heute schon in Ballungsräumen oder Stadtstaaten bestehende „homes passed“-Problematik zu adressieren. Ergänzende nachfrageorientierte Förderinstrumente, z. B. Gutscheine für Gebäudeeigentümer für die Realisierung von Hausanschlüssen und die Inhouse-Verkabelung, sollten Bestandteil der Förderung sein.

Zu den einzelnen Eckpunkten

Zu Präambel/§ 1 Ziel und rechtliche Grundlage

Bezug nehmend auf unsere obigen Ausführungen schlagen wir vor, auf Seite 1 des Ref-E in Abs 2 das Wort „überall“ (in Deutschland) zu ergänzen. Insbesondere das Ziel, gleiche Lebensbedingungen in allen Regionen zu schaffen, könnte ebenfalls noch in die Präambel der Richtlinie aufgenommen werden.

Der Satz „Nicht förderfähig sind gigabitfähige Netze, einschließlich FTTB/H und HFC-Netze“ auf Seite 2, 1. Spiegelstrich, steht im Widerspruch zum Förderziel der Förderung des Gigabitausbaus. Gemeint ist nach unserem Dafürhalten, dass in Gebieten, in denen bereits gigabitfähige Netze vorhanden sind, nicht gefördert werden kann. Hier könnte sich die Formulierung anbieten: „Nicht gefördert werden kann in Gebieten, in denen bereits gigabitfähige Netze – FTTB/H oder HFC-Netze – vorhanden sind.“

Während in der Präambel und in § 1 Abs 1 Ref-E als Ziel der Aufbau von Netzen mit Bandbreiten von mind. 1 Gigabit/s symmetrisch angegeben wird, so heißt es jedoch in § 1 Abs 2 Ref-E, die Downloadrate müsse sich durch geförderte Maßnahmen mindestens verdoppeln (und die Uploadrate im Sinne der Symmetrie auf dasselbe Zielniveau wie die Downloadrate gesteigert werden). Diese Vorgaben mögen zwar den sog. „step change“-Anforderungen der EU-Breitbandleitlinien geschuldet sein, erscheinen jedoch insofern widersprüchlich zum Förderziel, als das Zielniveau bei isolierter Betrachtung des Abs. 2 damit

in einigen Regionen sehr deutlich unter 1 Gigabit/s liegen könnte. Wir regen an, deutlicher klarzustellen, dass mindestens 1 Gigabit erreicht wird, so wie auch in der Präambel angekündigt.

In der Präambel auf Seite 2 bezieht man sich – wie auch im Weiteren – auf Netze, „die in dem gesamten Gemeindegebiet bzw. in einem abgrenzbaren Gemeindeteil“ gefördert aufgebaut werden sollen. Eine Konkretisierung insbesondere des Begriffs „abgrenzbarer Gemeindeteil“ halten wir für unerlässlich, um Rechtsunsicherheiten etwa im Markterkundungsverfahren vorzubeugen (Ist ein Haus, in dem mehrere Gewerbeeinheiten liegen, eine „Einzellage“? Kleinster abgrenzbarer Gemeindeteil = Straße?).

Vor dem Hintergrund des Vorrangs des eigenwirtschaftlichen Ausbaus sollte eine Anpassung dahingehend vorgenommen werden, dass ein geplanter eigenwirtschaftlicher Ausbau unabhängig von seinem Umfang in den Markterkundungsergebnissen zur Abgrenzung der Fördergebiete berücksichtigt wird. Gleichzeitig sollte bei der Exkludierung einzelner Bereiche für den eigenwirtschaftlichen Ausbau ein „Flickenteppich“ verhindert werden.

Zu § 2 Formen der Förderung und Zielgebiete

Grundsätzlich ist sinnvoll, dass eine Förderung künftig nur für alle förderfähigen (weißen und grauen NGA-Flecken in Bezug auf ein gesamtes Gemeindegebiet bzw. für abgrenzbare Teile davon beantragt werden kann. Allerdings sollte nach Wegen gesucht werden, insbesondere Unternehmen, z. B. in Einzellagen innerhalb grauer und weißer Flecken, einen Breitbandanschluss zu ermöglichen. Ergänzend wäre vorstellbar, dass Unternehmen (ggf. auch Haushalte) Gutscheine erhalten, um technologieneutral (Zwischen!) Lösungen (z. B. Richtfunk, Satellit) zu finanzieren, bis sie mittelfristig – durch nachfolgende Förderprojekte oder eigenwirtschaftlichen Ausbau – einen FTTH/B-Anschluss erhalten. Solche ergänzenden Instrumente sollten auch deshalb bereits jetzt in die Förderung aufgenommen werden, um dem für 2025 avisierten Rechtsanspruch auf schnelles Internet gerecht zu werden.

Ebenfalls denkbar wäre eine nachfrageorientierte Förderung mit Gutscheinen, um außerhalb der Förder-Zielgebiete bedarfsgerecht Hausanschlüsse (FTTB/H) finanziell zu unterstützen. Damit ließe sich das oben angesprochene Problem der fehlenden Hausanschlüsse in bereits ausgebauten Regionen (homes passed) adressieren.

Zu § 3 Gegenstand und Umfang der Beihilfe/Begünstigte

Die explizite Aufnahme der Anbindung von Mobilfunkstandorten in die Förderung ist richtig. Sie entspricht unserer langjährigen Forderung nach einem planvollen, aufeinander abgestimmten Ausbau gigabitfähiger Infrastrukturen im Festnetz- und Mobilfunkbereich. Hier sollten Synergien konsequent genutzt werden.

Die Anforderungen für die Förderfähigkeit solcher Maßnahmen sollten bürokratiearm und praktikabel ausgestaltet werden. Der vorgesehene „Geschäftsplan“ für die Anbindung eines

einzelnen Mobilfunkmastes erfüllt diese Anforderung nicht und könnte durch einen Material- bzw. Investitionskostennachweis ersetzt werden, aus dem sich ergibt, dass der geförderte Netzbetreiber die Investitionsmittel entsprechend seinen im Ausschreibungsverfahren vorgelegten Ausbauplänen für die Anbindung von Mobilfunkmasten verwendet hat.

Benötigt wird ein Verfahren, damit auch ausbauende Unternehmen Förderprojekte – beginnend mit einem Markterkundungsverfahren durch die Gebietskörperschaften – anstoßen können, wo sie Eigenausbaupotential für Teile einer Gemeinde sehen, für die flächige Versorgung der gesamten Gemeinde jedoch Förderung benötigen würden. Auf diese Weise könnten Synergien zwischen Eigenausbau und gefördertem Ausbau – bei Planung, Vorvermarktung, sowie insbes. im Tiefbau – effizienter gehoben werden.

Bei der Förderung des Ausbaus von Gewerbegebieten sollte gewährleistet werden, dass umliegende Gebiete z. B. im Rahmen des Open Access bzw. eigenwirtschaftlich mit erschlossen werden können.¹ Dadurch werden Synergien beim Ausbau von Gewerbegebieten als sog. sozio-ökonomischer Treiber genutzt. Um Synergien besser nutzen zu können, bietet sich zudem eine Förderung der Erstellung regionaler Masterpläne an, die genau diese Synergieeffekte aufzeigen.

Eine Mobilfunkförderung sollte darüber hinaus expliziter Baustein einer künftigen Förderkulisse sein. Die Berücksichtigung des Mobilfunks darf sich daher nicht auf einen Annex zur Festnetzförderung oder lediglich der Berücksichtigung von Glasfaseranbindungsbedarfen für bestehende oder künftige Mobilfunkstandorte bei den Netzplanungen für den geförderten Festnetzausbau beschränken. Auch hier sollte gleichermaßen ein Markterkundungsverfahren vorgeschaltet sein.

Zu § 4 Investitionsschutz

Neben einem geeigneten Verfahren für eine volkswirtschaftlich effektive Ressourcenallokation benötigen alle Netzanbieter verbindliche Rahmenbedingungen zum Schutz bereits getätigter Investitionen und für den künftigen Netzausbau. Der Zeitraum für den Investitionsschutz sollte sich an der NGA-Rahmenregelung orientieren. Eine Verkürzung der dort vorgesehenen 7-Jahres-Frist wäre denkbar, wenn für die verbleibende zeitliche Differenz ein Ausgleichsmechanismus geschaffen wird. Ansonsten verweisen wir auf unsere oben stehenden Ausführungen zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Ressourcenallokation. Investitionen in gigabitfähige Netze dürfen nicht entwertet, vorhandene gigabitfähige Netze nicht gefördert überbaut werden.

Der letzte Satz in § 4 Abs 1 Ref-E sollte im Hinblick auf die Förderziele konkretisiert werden. Die Regelung könnte dazu führen, dass ganze Gemeindegebiete nicht mehr förderfähig sind, sobald auch nur für einen kleinen abgrenzbaren Gemeindeteil Investitionsschutz besteht.

¹ Dieser Vorschlag wird nicht von allen Netzbetreibern geteilt, zum Teil wird ein indirekt geförderter Überbau bereits bestehender gigabitfähiger Infrastrukturen befürchtet.

Zu § 5 Markterkundungsverfahren

Eine verbindlichere Ausgestaltung des Markterkundungsverfahrens, die sowohl dem Bedarf nach bindenden Ergebnissen als auch dem Primat privater Investitionen Rechnung trägt, unterstützen wir. Zusätzlich könnte es noch effektiver als bislang gestaltet werden, indem z. B. Fristen und Nachfristen deutlicher definiert werden.

Auch § 5 Abs 5 bis 7 Ref-E sind aus unserer Sicht ebenfalls notwendig, um öffentliche Transparenz über „weiße“ und „graue“ Flecken zu generieren sowie nichtförmliche Interessensbekundungsverfahren und Auswahlverfahren zu ermöglichen.

Zu § 6 Allgemeine Voraussetzungen und Durchführung eines transparenten und diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens

Überprüft werden sollte, ob die Regelung ausreicht, um eigenwirtschaftliche und geförderte Ausbauprojekte vor Ort besser aufeinander abzustimmen.

Bei den genannten Aspekten des Auswahlverfahrens heißt es in § 6 Abs 2 Ref-E, dass für „besonders schwer und nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten erschließbare Einzelanschlüsse“ die Versorgung „mit alternativen Technologien“ erfolgen kann, die „weniger als 1 Gigabit /s symmetrisch“ erreichen. Wichtig wäre in solchen Fällen, dass diese Anschlüsse dennoch leistungs- und ausbaufähig insbesondere im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen von Unternehmen sind. Allerdings sollte diese Ausnahme nicht zur Regel und das Gigabit-Förderziel keinesfalls in der Praxis konterkariert werden. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht die Möglichkeit für Ausnahmen von der Vorgabe, im Wege der Förderung die Erschließung eines Gesamtgebietes sicherzustellen, zielführender ist als Ausnahmen von der Gigabit-Anforderung zuzulassen. Alternativ wäre denkbar, dass solche Anschlüsse in einem separaten Verfahren ausgeschrieben werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen zur befristeten Vergabe von Gutscheinen für Übergangslösungen zu § 2 Ref-E.

Zu § 10 Dokumentation der Lage und der geförderten Regionen

Die vorgesehenen Dokumentations- und Offenlegungspflichten der Netzeigentümer halten wir für sinnvoll und verhältnismäßig.

Zu § 12 Evaluierung

Ein nachvollziehbares Controlling über den Erfolg der geförderten Ausbauprojekte (z. B. durch die Erhebung von Nutzerzahlen) könnte wertvolle Anhaltspunkte für eine Evaluierung und Nachjustierung des Förderprogramms liefern. Der im Ref-E als Anlage 1 bezeichnete Evaluierungsplan lag uns leider nicht vor, so dass dieser nicht kommentiert werden kann.

Sonstige Anmerkungen

Wir haben mehrere Rückmeldungen aus den Regionen erhalten, die Nachbesserungen bei der operativen Abwicklung auch des bisherigen Förderverfahrens fordern. Förderverfahren sollten effektiver, d. h. durchgängig und schneller gestaltet werden. Statt eines mehrstufigen Vorgehens (vorgeschaltetes Beratungsprojekt, mehrere Förderstufen von Bund und Ländern) sollten bei festgestelltem Marktversagen zeitnah marktreife Lösungen entwickelt und umgesetzt werden. Die Bundesförderung und regionale Förderprogramme sollten dazu aufeinander abgestimmt werden .

Zusätzlich sollten Genehmigungsverfahren gestrafft und effektiver organisiert werden, insbesondere bei der Einholung von Aufgrabeanzeigen. Der hierfür benötigte Koordinationsaufwand liegt derzeit beim ausbauenden Unternehmen. Erforderlich ist auf Ebene der unteren Gebietskörperschaften ein einheitlicher Ansprechpartner mit Planungs-Know-how. Dieser analoge Ansprechpartner müsste sich auch in einer digitalen Lösung widerspiegeln. Das Onlinezugangsgesetz sollte als Hebel genutzt werden, um hier zu effektiveren Genehmigungsprozessen zu kommen und damit die Vorgaben aus dem DigiNetz-Gesetz in der Fläche umzusetzen.

Zuletzt wäre eine stärkere überregionale Abstimmung bei den Ausbauplanungen über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus wünschenswert, um Überschneidungen und Dopplungen beim Netzausbau zu vermeiden.

Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Ansprechpartnerin im DIHK

Dr. Katrin Sobania, sobania.katrin@dihk.de