

Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur
Referat DG 11
Herr Norbert Schuldt

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
(BUGLAS)
Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln
Tel: +49 2203 20210-0
Fax: +49 2203 20210-88
www.buglas.de
info@buglas.de

via E-Mail: ref-dg11@bmvi.bund.de

**Stellungnahme zum Richtlinienentwurf „Förderung zur
Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik
Deutschland“**

16.09.2015

Sehr geehrter Herr Schuldt,

die Beseitigung verbliebener weißer Flecken und der flächendeckende Ausbau mit zukunftsfähigen Netzen erfordern erhebliche Investitionen, die in vielen Fällen nicht wirtschaftlich erfolgen können und daher ohne öffentliche Förderung nicht durch den Markt bereitgestellt werden. Daher begrüßt der Bundesverband Glasfaseranschluss e. V. (BUGLAS) ausdrücklich die geplante Förderung des Breitbandausbaus durch den Bund.

Gleichberechtigte modellunabhängige Förderung

Ausdrücklich zu begrüßen ist die sich aus dem Entwurf der Richtlinie ergebende gleichberechtigte Förderfähigkeit sowohl der Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken als auch der Errichtung passiver Infrastruktur im Rahmen von Betreibermodellen. Durch diesen breiten Ansatz wird sichergestellt, dass der Breitbandausbau tatsächlich voranschreitet und der Ausbau nicht aufgrund mangelnder Förderfähigkeit des jeweils gewählten Projektmodells scheitert.

Allerdings sollten auch nicht privatwirtschaftliche Unternehmen, insbesondere kommunale Versorgungsbetriebe nicht von der Förderung ausgeschlossen werden. Diese sind selbst in der Rechtsform einer AG oder GmbH öffentliche Unternehmen und werden vom Wortlaut von Nr. 3.1 der Richtlinie, der lediglich auf privatwirtschaftliche Unternehmen zielt, ausgeschlossen, obwohl sie vielerorts den Breitbandausbau vorantreiben und einen wichtigen Beitrag zur Schließung weißer Flecken leisten. Daher fordern wir eine Änderung von Nr. 3.1 dahingehend an, statt nur privatwirtschaftlichen Betreibern von Breitbandinfrastruktur allen Unternehmen, die passive Netze bauen, die Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken nach der Richtlinie zu ermöglichen.

Verfahren für Parallelförderung angleichen

Die Möglichkeit, Projekte im Rahmen der Richtlinie parallel aus den Mitteln des Bundesförderprogramms sowie aus anderen Programmen bezuschussen zu lassen, ist angesichts des enormen Investitionsaufwands ein notwendiger Bestandteil des Förderprogramms. Die entsprechende Regelung im Entwurf der Richtlinie befürworten wir daher.

Um die bürokratischen Hürden für die Unternehmen möglichst gering zu halten, sollte in der konkreten Ausgestaltung jedoch darauf geachtet werden, die formellen wie materiellen Voraussetzungen der verschiedenen Förderprogramme möglichst weit aneinander anzugleichen. So kann der aufwändige Prozess der Beantragung der Fördermittel deutlich erleichtert werden, da Unterlagen mit entsprechenden Änderungen erneut verwendet werden können.

Insbesondere die abweichenden Zeiträume der Projekte, hier zehn Jahre, in den Landesprogrammen sieben Jahre, sollte einheitlich angeglichen werden. In der Richtlinie werden die zehn Jahre im Rahmen der Berechnung zur Wirtschaftlichkeitslücke in 3.1, als auch bei der Einnahmenberechnung in 6.2 sowie bei der Bereitstellungsverpflichtung der errichteten Infrastruktur in 7.5 genannt. Wir plädieren in Anlehnung an den Zeitraum von Open Access-Verpflichtungen für eine Obergrenze von sieben Jahren. Auch der Zeitraum zur Prüfung einer möglichen Rückforderung aufgrund einer verringerten Wirtschaftlichkeitslücke sieht einen Zeitraum von sieben Jahren vor. Eine Angleichung der genannten Zeiträume auf sieben Jahre wäre deshalb nicht nur sachlich angemessen, sondern würde auch die Komplexität der Richtlinie reduzieren.

Transparente und diskriminierungsfreie Vergabe sicherstellen

Dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Mittel auf allen Ebenen transparent und diskriminierungsfrei ablaufen müssen, ergibt sich bereits aus den Grundsätzen des nationalen und unionsrechtlichen Beihilfe- und Vergaberechts. Denn nur in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren kann eine Verzerrung des Wettbewerbs auf dem immer noch stark von Marktmacht geprägten Telekommunikationsmarkt verhindert werden. Die Einhaltung dieser Grundsätze muss daher auch in der Verwaltungspraxis mit größter Sorgfalt beachtet werden. Es ist daher erfreulich, dass die Vorgabe, einer transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrensgestaltung auch im Entwurf der Richtlinie zusätzliche Erwähnung findet.

Um diesem Ziel angemessen Rechnung zu tragen, wäre zunächst eine größtmögliche Transparenz bezüglich der eingesetzten Beratungsunternehmen dahingehend notwendig, dass diese sich mittels eidesstattlicher Versicherung verpflichten, neutral und an den Prinzipien des Programms ausgerichtet zu beraten. Dies ist umso mehr notwendig, als dass die Fördersumme für Beratungsleistungen bei bis zu 50.000 Euro liegt.

Das Ministerium sollte im Programm direkt die Überprüfung der einzelnen Vergabe regeln, dies sowohl statistisch wiederkehrend als Monitoring als auch im Falle der vermuteten nicht-programmgemäßen Vergabe, sofern ein unterlegener Anbieter sich zu

entsprechenden Projekt an das Ministerium wendet. Überprüfungsbehörde könnte hier die Bundesnetzagentur sein.

Weitere Transparenz ist notwendig bezüglich der vorherigen Festlegung der Kriterien und deren Bewertungsschema sowie des konkreten Ausbaubereiches. Nicht wünschenswert sind die nicht verbindliche Festlegung der Kumulationsgebiete und die Möglichkeit der Veränderung durch die wettbewerblichen Anbieter. Nicht zuletzt ist eine zentrale und allgemein zugängliche Dokumentation der Entscheidungen über die Vergabe der Mittel aus dem Förderprogramm wünschenswert. Als Vorbild kann hier die online geführte Datenbank des bayerischen Förderprogramms dienen (www.schnelles-internet-in-bayern.de).

Nachhaltige Technologien in den Fokus rücken

Gemäß des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss bei der Aufstellung der Kriterien zur Vergabe der Haushaltsmittel jedoch stets ein besonderes Augenmerk auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der geförderten Projekte gelegt werden.

Auch in Nr. 8 lit. C Nr. 1 des Richtlinienentwurfs wird ausdrücklich auf die Nachhaltigkeit des Projekts als Entscheidungskriterium abgestellt. Insbesondere die zurückhaltend gewählte Förderschwelle von einer Bandbreite von 50 Mbit/s im Downstream sowie das geplante Scoring-Modell bedürfen in dieser Hinsicht einiger Korrekturen.

Schließlich kann angesichts der sich seit Jahren abzeichnenden Entwicklung der nachgefragten Bandbreiten bereits heute sicher abgesehen werden, dass eine Bandbreite von 50 Mbit/s im Downstream bereits in wenigen Jahren nicht mehr ausreichen wird, um den Bedarf von privaten Haushalten und insbesondere nicht von Unternehmen zu befriedigen. Als einzige zukunftsfähige Technologie mit erheblichen Kapazitätsreserven kommen FttB/H-Netze in Frage, die – symmetrische! - Bandbreiten im Gigabitbereich ermöglichen und zudem deutlich energieeffizienter betrieben werden können als herkömmliche Netze auf Kupferbasis.

Bei einer Förderung von Projekten, die lediglich 50 Mbit/s im Downstream ermöglichen, ist jedoch zu befürchten, dass der Glasfaserausbau dauerhaft am Kabelverzweiger endet und die letzte Meile zum Hausanschluss auch weiterhin auf alten Kupferleitungen basieren wird. In wenigen Jahren wären erneute Tiefbauarbeiten und damit verbunden enorme Kosten, Beeinträchtigungen des öffentlichen Verkehrs sowie Belästigungen der Anwohner die unvermeidbare Folge.

Ebenfalls erforderlich wären erneute Förderprogramme, um wiederum dann unterversorgte Gebiete zu erschließen. Genau dies soll nach der Erläuterung zu Ziffer 4.3 des Entwurfs des Scoring-Modells jedoch vermieden werden. Mit einem Fördermodell, das vornehmlich auf den Ausbau niederer Technologien wie FttC ausgelegt ist, lässt sich dieses Ziel jedoch nicht erreichen.

Es muss daher bereits im Rahmen des hier in Rede stehenden Förderprogramms sichergestellt werden, dass Technologien mit hohen Kapazitätsreserven wie FttB/H klaren Vorrang vor anderen Technologien genießen, die wie FttC lediglich auf die Ertüchtigung bestehender Kupferleitungen setzen.

Die dadurch entstehenden einmaligen Mehrkosten werden durch die um ein vielfaches höheren Bandbreiten und dadurch vermeidbare Kosten in der Zukunft überkompensiert. Die möglichen Einsparungen in der Zukunft übersteigen die heute notwendigen Investitionen in FttB/H-Netze also erheblich. Eine stärkere Berücksichtigung der Zukunftsfähigkeit der zu fördernden Projekte ist daher unter dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und hinsichtlich der ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit dringend geboten.

Im derzeitigen Entwurf des Scoring-Modells wird der Aspekt der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bedauerlicherweise mit dem geringsten Score von gerade einmal 20 Punkten geführt. In dieser Kategorie finden sich die Bandbreitenreserven als eines von fünf Kriterien, wobei zur Erfüllung des Kriteriums lediglich auf das Erreichen einer Bandbreite von 100 Mbit/s abgestellt wird. Bandbreiten dieser Größenordnung lassen sich zwar teils zumindest theoretisch und bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen auch mit dem auf FttC aufsetzenden Vectoring erreichen. Nachhaltige Netze, wie es die Überschrift zu Punkt 4 des Scoring-Modells nahelegt, werden auf diesem Wege jedenfalls nicht gezielt gefördert.

Hier muss der Einfluss der Zukunftsfähigkeit des jeweiligen Projekts auf das Scoring steigen, um erstens die Notwendigkeit weiterer Förderprogramme in naher Zukunft zu vermeiden und dadurch die öffentlichen Haushalte zu entlasten und um zweitens Fehlallokationen zugunsten veralteter Technologien und damit einhergehende Verzerrungen des Wettbewerbs zu verhindern, die sowohl für die betroffenen Unternehmen wie auch für die ökonomische Gesamtwohlfahrt erhebliche Einbußen nach sich zögen. Außerdem würde das Ziel, zukunftsfähige Netze zu errichten, deutlich besser gefördert, wenn die erreichte Punktzahl daran skaliert würde, wie nah an die Haushalte die Glasfasernetze ausgebaut werden, statt wie im Entwurf auf eine „Schwellenlösung“ zu setzen, bei der Bandbreiten knapp oberhalb von 100 Mbit/s gleichermaßen bepunktet werden wie solche im Gigabitbereich.

Dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich vieler anderer Kriterien des Scoring-Modells, bei denen nicht ersichtlich ist, ob nur das Erreichen des vorgegebenen Schwellenwerts zur maximal möglichen Punktzahl führt („hartes Kriterium“), oder ob eine Übererfüllung eine entsprechend höhere Punktzahl ergibt, bzw. eine Untererfüllung einen Teil der möglichen Punkte.

Technologieneutral fördern

Bei Beibehaltung der derzeit im Scoring-Modell aufgestellten Kriterien besteht die Gefahr, dass die umfangreichen Vorteile zukunftsfähiger FttB/H-Netze sich nicht in angemessenem Umfang im Ergebnis des Scorings niederschlagen. So werden der geringe Energieverbrauch und die geringe Störanfälligkeit in keinem der Kriterien berücksich-

tigt. Die Berücksichtigung der enormen Kapazitätsreserven von Glasfasernetzen erfolgt, wie bereits oben dargelegt, ebenfalls nur unzureichend. Auf der anderen Seite fließen jedoch die naturgemäß höheren Kosten pro Anschluss negativ in das Scoring-Ergebnis ein, obwohl diese durch die technischen Vorteile und die Zukunftsfähigkeit mehr als gerechtfertigt sind. Daraus ergibt sich ein verzerrtes Ergebnis zulasten moderner Glasfasertechnologie und zugunsten von Übergangslösungen wie FttC, deren Kapazitäten in absehbarer Zeit erschöpft sein werden.

Klarer Zeitrahmen auch über 2018 hinaus

Die vorgesehene Befristung des Förderprogramms bis Ende des Jahres 2019 ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt. Der Breitbandausbau ist ein langfristiges Projekt, das nicht 2019 abgeschlossen sein wird. Daher wäre die Einrichtung eines Sondervermögens zur Sicherung der Fördermittel nach dem Vorbild des schleswig-holsteinischen Förderprogramms der bessere Weg, um sowohl haushaltsrechtliche Konflikte als auch das Verfallen der Mittel zu vermeiden.

Zudem geht aus der Richtlinie nicht hervor, in welchem Stadium sich ein Projekt bis Ende 2019 befinden muss, um in den Genuss der Förderung zu kommen. Es ist also unklar, ob bis zu diesem Termin das Projekt nur geplant, der Antrag gestellt oder bewilligt oder das Projekt bereits fertiggestellt sein muss. Hier ist eine Klarstellung aufgrund langer Planungs- und Bauphasen zwingend notwendig, um für Betroffenen Planungssicherheit zu schaffen.

Des Weiteren ist nicht ersichtlich, wie eine Befristung der Richtlinie bis 2019 mit Punkt 2.4 des Scoring-Modells zusammenpasst, der auf die Erreichung der Breitbandziele bis 2018 abstellt. Unserer Auffassung nach sollten die Fördermittel zwar ohnehin bis zu deren Erschöpfung unbefristet abrufbar sein, andernfalls sollte aber wenigstens der zeitliche Rahmen in sich konsistent sein.

Rechtssicherheit durch klare Festlegung der Einflussfaktoren

Im derzeitigen Entwurf zum Scoring-Modell finden sich keine Angaben dazu, in welchem Umfang sich die einzelnen Kriterien auf die in den vier Kategorien jeweils erreichte Punktzahl auswirken. So besteht für die Unternehmen eine erhebliche Unsicherheit über die Erfolgsaussichten ihres Förderantrags, da sie nicht absehen können, wie die einzelnen Kriterien gewichtet sind. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen aufgrund der unklaren Gewichtung angesichts des mit der Antragstellung verbundenen Aufwands auf diese verzichten, obwohl sie in den Genuss der Fördermittel hätten kommen können oder umgekehrt.

Um ein angemessenes Niveau an Rechtssicherheit und Planbarkeit zu ermöglichen, sollten die einzelnen Kriterien des Scoring-Modells mit einer klaren Gewichtung – beispielsweise in Form von dedizierten Punkten für die einzelnen Kriterien wie im niedersächsischen Scoring-Modell - versehen werden. Dies trägt nicht zuletzt zur im Richtlinienentwurf geforderten Transparenz des gesamten Verfahrens bei.

Ähnliches gilt auch hinsichtlich unklarer Verhältnisse der verschiedenen Kriterien zueinander, die teils ein widersprüchliches Bild zeichnen. So werden nach Punkt 1.1 Ge-

bierte mit geringer Einwohnerdichte aufgrund der unwirtschaftlichen Breitbandversorgung positiv berücksichtigt. Nach Punkt 2.1 würde ein solches Gebiet jedoch nur wenige Punkte erhalten, da die Anzahl der geschaffenen Anschlüsse aufgrund der geringen Einwohnerzahl naturgemäß gering ist. Auch nach Punkt 3.5 (im vorliegenden Entwurf fälschlicherweise als 3.4 bezeichnet) würde ein Gebiet mit geringer Einwohnerdichte im Scoring eher schlecht abschneiden. Alleine schon aus dem Gebot der Normenklarheit und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ergibt sich, dass diese Inkonsistenzen beseitigt werden müssen. Potenzielle Antragsteller müssen im Voraus wenigstens eine Vorstellung davon bekommen können, ob ihr Antrag realistische Aussichten auf Erfolg hat. Dazu sind klare und widerspruchsfreie Kriterien unerlässlich.

Unklar ist ebenfalls, warum nach Punkt 2.5 des Scoring-Modells Gebiete, in denen kein Gewerbe vorhanden ist, systematisch benachteiligt werden sollen. Die Erläuterung des Punktes stellt zwar richtigerweise fest, dass die Versorgung mit Breitbandanschlüssen nicht nur für Haushalte, sondern auch für Unternehmen wichtig ist. Warum Regionen mit geringer Unternehmensdichte oder reine Wohngebiete deshalb im Förderprogramm schlechter gestellt werden sollten, ergibt sich daraus jedoch nicht.

Wir empfehlen auch vor dem Hintergrund der derzeitigen Energieeinsparungen, dass der Energiebedarf des eingesetzten Netzes als Scoring-Kriterium eingeführt wird. FttB/H Ausbauten sind energetisch grundsätzlich dem energieintensiven FttC Ausbau vorzuziehen.

Steigenden Bedarf im Upstream berücksichtigen

Unserer Einschätzung nach berücksichtigt der Entwurf den steigenden Bedarf an höheren Bandbreiten im Upstream nur unzureichend. Sowohl in privaten Haushalten wie auch in Unternehmen ist die Bedeutung des Cloud Computing sowie anderer Dienste, die eine hohe Uploadgeschwindigkeit benötigen, in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, wobei diese Entwicklung weiter und ohne absehbares Ende fortschreitet. Entwicklungen wie diese lassen absehen, dass der Bedarf an Bandbreite im Upstream in Zukunft überproportional zu der im Downstream steigen wird. Auch symmetrische Verbindungen dürften gerade von Unternehmen in Zukunft verstärkt nachgefragt werden. Der Entwurf sieht derzeit leider nur das Erfordernis einer proportionalen Steigerung des Upstreams vor. Daher möchten wir an dieser Stelle anregen, die Ermöglichung auch überproportionaler Steigerungen der Upstream-Bandbreite in angemessener Weise im Scoring-Modell zu berücksichtigen.

Verfahren

Das Verfahren muss so einfach wie möglich gehalten werden. Die jährlichen Erfolgskontrollen bedeuten sowohl für die Unternehmen als auch die Behörden einen unverhältnismäßigen Aufwand.

Wir schlagen eine Erfolgskontrolle am Ende des Projektes vor. Darüber hinaus kann die Möglichkeit eröffnet werden, dass das Unternehmen eine freiwillige Meldung bei Veränderung der Fördergrundlagen tätigen kann.

Fazit: Langfristige Bedürfnisse nicht aus den Augen verlieren

Der BUGLAS begrüßt die Initiative, den Breitbandausbau durch das vorliegende Förderprogramm zügig voranzutreiben und alle Haushalte mit einer schnellen Internetanbindung zu versorgen.

Allerdings tun sich bei genauerer Betrachtung einige Problemfelder auf, die durch entsprechende Nachbesserung aufgelöst werden sollten. Vor allem sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass langfristig nur moderne Glasfasertechnologie als Übertragungsmedium in Frage kommt.

Die Kapazitätsreserven der alten Kupferleitungen sind in wenigen Jahren erschöpft, weshalb die Förderung von FttB/H-Anschlüssen im Vordergrund stehen muss, um nicht in einigen Jahren erneut ein Förderprogramm auflegen zu müssen. 50 Mbit/s mögen heute für viele Haushalte ausreichen, wenn der Bund aber ohnehin schon Geld in die Netzinfrastruktur investiert, sollte dies mit Weitsicht und unter der Berücksichtigung zukünftiger Anforderungen geschehen.

Die Richtlinie und insbesondere das Scoring-Modell begünstigen aus unserer Sicht jedoch vor allem FttC-Infrastruktur mit Hausanschlüssen auf der Basis von Kupferleitungen. Es besteht daher die Gefahr, alte Technologie zu zementieren und die Chance, den Netzausbau wirklich effizient und nachhaltig voranzubringen, zu verpassen. Eine Nachjustierung der Scoring-Kriterien zugunsten zukunftsfähiger Infrastruktur schont nicht nur zukünftige Bundeshaushalte, sondern nutzt auch den Verbrauchern und stärkt Deutschland als Standort für Unternehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

gez.

Wolfgang Heer
Geschäftsführer

Florian Braun
Leiter Public Affairs