

Positionierung zur Konsultation Breitbandförderung des BMVI

Koalitionsvertrag

Wir gestalten den Weg in die Gigabit-Gesellschaft mit höchster Priorität. Deshalb wollen wir den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025 erreichen. Wir wollen den Netzinfrastrukturwechsel zur Glasfaser. Unser Ziel lautet: Glasfaser in jeder Region und jeder Gemeinde, möglichst direkt bis zum Haus.

Privater und geförderter Ausbau von Gigabitnetzen

Etwa drei Viertel der Haushalte werden bis 2025 voraussichtlich durch Kabelnetze an Gigabit-Geschwindigkeiten angeschlossen. Zugleich nimmt der private FTTB/FTTH-Ausbau – unterstützt durch Kooperationen – an Fahrt auf und wird dazu beitragen, weitere Haushalte über den Footprint der Kabelnetze hinaus gigabitfähig zu erschließen. Mit bereits gebilligten und noch abzuschließenden Förderprojekten entstehen für viele Haushalte zusätzlich Glasfaseranschlüsse.

Vorbemerkung des VATM

Der Ausbau echter Glasfaserinfrastrukturen bis in die Gebäude oder Wohnungen (FTTB/FTTH) ist ein langfristiges Infrastrukturprojekt, welches im Gegensatz zu anderen Infrastrukturen (Straßen, Wasserstraßen, Bahnstrecken, Energienetze) nicht im Rahmen staatlicher oder privater Infrastrukturmonopole, sondern im Wettbewerb privater Akteure stattfinden wird. Zudem unterscheiden sich die Anreize für Investitionen in echte Glasfasernetze für die verschiedenen Marktakteure. Die Abwägung zwischen dem effizienten Einsatz von Fördermitteln, der erzielbaren Ausbaugeschwindigkeit und den langfristigen Auswirkungen auf das Wettbewerbsniveau für private und geschäftliche Nutzer ist komplex, muss aber dennoch geleistet werden. Aus unserer Sicht gilt es, bei der Ausgestaltung der künftigen Förderkulisse für eine Förderung in „grauen Flecken“ folgende Aspekte zu berücksichtigen:

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.
2. Das Ziel eines flächendeckenden Ausbaus bis 2025 erfordert die zügige Implementierung einer neuen Förderkulisse. Mit Blick auf notwendige Projektlauf- bzw. Bauzeiten droht dieses Ziel andernfalls verfehlt zu werden.

3. Die neue Förderkulisse muss für mehr Wettbewerbsoffenheit im Förderkontext sorgen und darf nicht (insbesondere nicht mit Fördermitteln geschaffene) infrastrukturelle Vorteile einzelner Unternehmen weiter perpetuieren. Dazu gehört selbstverständlich, dass es offene wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren für die Herstellung einer Gigabitversorgung in bislang geförderten, lediglich NGA-versorgten Gebieten geben muss. Konzessionsmodelle, Zwangskooperationen oder ähnliche Ansätze, die den Infrastrukturwettbewerb konterkarieren oder zu Gebietsmonopolen führen, sind hingegen abzulehnen.

Mit Blick auf getätigte (eigenwirtschaftliche) Investitionen in nicht-gigabitfähige Netze sowie auch auf die pro Jahr nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fördermittel kann ein abgestuftes Vorgehen bzw. eine Priorisierung nach Zielgebieten angezeigt sein.

Handlungsbedarf für eine neue Förderkulisse

Handlungsbedarf für eine weitere Förderkulisse besteht somit vor allem in Gebieten, in denen bislang bzw. perspektivisch keine gigabitfähige Erschließung zu erwarten ist. **Je nach Entfaltung der Marktaktivität wird dieser Anteil voraussichtlich zwischen 10 und 15 Prozent liegen.** In den Gebieten der neuen Förderkulisse sollen auch Schulen, Gewerbegebiete und Krankenhäuser gigabitfähig angebunden werden.

Aufgrund von Projektlaufzeiten bis zu drei Jahren ab Baubeginn gilt es bereits jetzt eine Förderkulisse zu entwickeln, die genau in diesen Gebieten greift und dabei den privaten Ausbau nicht hemmt.

Um die Weiterentwicklung der Förderkulisse zielgenau vorantreiben zu können, bitten wir zu den folgenden Fragen um Ihre Beiträge.

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?

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

Zu Recht sieht das BMVI ausschließlich in den Gebieten Handlungsbedarf, die nicht bereits heute oder künftig zu einem großen Teil mit gigabitfähigen Netzen versorgt sind (FTTB/H

und HFC-Kabel). Damit wird den vorhandenen infrastrukturellen Gegebenheiten Rechnung getragen und den Betreibern der bestehenden gigabitfähigen Netze die Möglichkeit gegeben, diese zu erweitern bzw. bestehende Lücken innerhalb ihrer Versorgungsbereiche eigenwirtschaftlich zu schließen, bevor deren geförderte Erschließung ggf. zu einem späteren Zeitpunkt in Frage kommen kann. Dadurch wird auch die Gefahr der Entwertung eigenwirtschaftlicher Investitionen verringert.

Die Priorität beim geförderten Breitbandausbau sollte – wie auch im Koalitionsvertrag vorgesehen – bei der Gigabit-Erschließung von weißen Flecken sowie der Gigabit-Anbindung von Gewerbegebieten, Schulen und anderen sozioökonomischen Treibern liegen. Parallel dazu wird der eigenwirtschaftliche Ausbau von Gigabit-Netzen weiter vorangetrieben und das Potenzial dieses Ausbaus durch Voucher¹ erhöht werden.

Um die weitere Erschließung der grauen Flecken zu strukturieren, sollten die gerade erst ausgebauten und vergleichsweise gut versorgten Gebiete weniger stark priorisiert werden und daher mindestens vier Jahre zwischen einem eigenwirtschaftlichen oder geförderten VDSL-Vectoring-Ausbau (Konkret: Inbetriebnahme des VDSL-Vectoring-Netzes) und dem nächsten FTTB/H-Markterkundungsverfahren liegen. Zudem könnten Regelungen vorgesehen werden, die Markterkundungsverfahren auf eine noch handhabbare Größenordnung begrenzen und die voraussichtlich verfügbaren Baukapazitäten berücksichtigen (z. B. jährlich nicht mehr als 2 Mio. Hausanschlüsse in Markterkundungsverfahren).

Dank Voucher und zwischenzeitlich eigenwirtschaftlichen Ausbaus dürften dann die Planungs- und Baukapazitäten ausreichend vorstrukturiert werden können. Wichtig ist dabei, dass sehr schnell Transparenz für die Investoren geschaffen wird, wann welche Gebiete in die Markterkundungs- und ggf. Ausschreibungsverfahren einbezogen werden, damit rechtzeitig Planungs- und Vorvermarktungskapazitäten für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau geschaffen werden können.

Soweit ein FTTB/H-Ausbau in bereits geförderten Ausbaugebieten geplant wird, in denen die vertragliche Zweckbindungsdauer noch nicht abgelaufen ist, ist dem geförderten Unternehmen für die verkürzte Laufzeit ein Nachteilsausgleich zu zahlen, soweit das Netz nicht für den weiteren FTTB/H-Ausbau genutzt werden kann (Logische Ausnahme: Kein Schaden wenn das Unternehmen den Zuschlag für den FTTB/H-Ausbau erhält oder das Netz gewinnbringend verkauft). Ferner soll im Fall einer erneuten Förderung eine Vergabe so erfolgen, dass alle Unternehmen, die bisher erfolgreich in den Breitbandausbau investiert haben, sich auch weiterhin an zukünftigen FTTB/H-Ausschreibungsverfahren beteiligen können (z. B. entsprechend sachgerechte Losbildung).

¹ Siehe im Einzelnen die Ausführungen unter Ziffer 4.

Prognoseentscheidungen und entsprechende Verfahren, die ebenfalls dem Ziel einer sinnvollen Priorisierung und notwendigen Entzerrung dienen, erscheinen zwar durchaus möglich, sind aber sehr komplex und in jeder Hinsicht aufwendig. Zudem bieten sie keine sicherere oder zielführendere Alternative bei gleichzeitigem erheblichem Bürokratieaufbau. Nach intensiver Diskussion priorisieren wir daher die oben genannte Alternative, die transparent strukturiert und automatisiert werden kann.

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

Nein, eine Identifikation kann nicht einfach nachgeprüft werden. Dazu sind die Einflussparameter zu komplex und wechselseitig beeinflussend.

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

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 („Backhaul-Netze“) 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. Das Modell einer Wholesale-Only-Förderung kann jedoch grundsätzlich geeignet sein, die Herausforderungen des Aufbaus

gigabitfähiger Infrastrukturen zu meistern. Insbesondere kann es sowohl für das Betreibermodell als auch für das Wirtschaftlichkeitslückenmodell offen sein. Es wird in Deutschland allerdings eher als ein Modell neben anderen einsetzbar sein.

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?

Eine solche Anbindung ist auf verschiedenen Ebenen relevant und sollte folgendermaßen erfolgen:

- Umfang der Vorleistungsverpflichtung: Bitstrom und entbündelte Glasfaser im Access (Gf-TAL) wie beim heutigen geförderten Ausbau.
- Technische Anbindung: Definition von „zentralen“ Übergabepunkten, sofern Bitstrom angeboten wird.
- Schnittstellen: Verwendung von industriell standardisierten Schnittstellen S/PRI und WBCI, um einen standardisierten Anbindungs- und Kundenwechsel- und Entstörprozess für FTTB/H realisieren zu können.
- Nutzungsvertrag mit mind. einem Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen
- **Im Ergebnis kommt es darauf an, dass gewährleistet ist, dass alle Endkunden – insbesondere aber die Industrie und der Mittelstand – alle benötigten Dienstleistungen über Anbieter ihrer Wahl auf Glasfaser-Basis erhalten können.**

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

Sofern das Modell nicht als Umgehung genutzt wird und echten Open Access im oben beschriebenen Sinne bietet, muss für den Investor sichergestellt sein, dass eine ex-ante Regulierung unterbleibt und die BNetzA nur im Beschwerdefall eine Überprüfung vornimmt. Soweit es sich, wie bei der Frage unterstellt, um geförderten Ausbau handelt, gilt ohnehin eine Open-Access-Verpflichtung. Ein direkter Zusammenhang zwischen der hier in Rede stehenden Wholesale-Only-Förderung und etwaigen Regulierungserleichterungen bei nicht geförderten Wholesale-Only-Modellen erschließt sich daher nicht.

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?

Diese Frage berührt einen Kernpunkt der Abgrenzung von Fördergebieten und Gebieten, in denen eigenwirtschaftlich ausgebaut werden kann. Relevant ist diese Frage auch im Hinblick auf Ausbaurkosten und Baukapazitäten.

Ein möglichst großes Fördergebiet, z. B. die förderfähigen Anschlüsse eines ganzen Landkreises, kann auf der einen Seite die Wirtschaftlichkeit des Roll-outs verbessern. Dies beginnt mit Synergien bei der Vergabe, setzt sich über Ausbaugenehmigungen und Dokumentationen fort und endet mit geringeren Transaktionskosten bei der Vermarktung des Netzes an nachfragende Anbieter von Geschäftskunden- und Endkundendienstleistungen. Auf der anderen Seite kann die Gefahr drohen, dass durch die Zusammenfassung vieler förderfähiger Adressen zu einem Gesamtgebiet regionale/lokale Marktakteure und die ihnen zur Verfügung stehenden Ausbau- und Vermarktungskapazitäten von der Teilnahme am Ausbau ausgeschlossen werden, sofern sie sich nicht an einer Baugesellschaft beteiligen können oder wollen.

Für die Erreichung des 2025-Ziels werden in Deutschland alle erreichbaren Ressourcen für Planung, Bau und Aktivierung benötigt. Gerade im zutiefst ländlichen Raum mit seinen langen Strecken zwischen einzelnen (förderfähigen) Adressen können genossenschaftliche Ansätze wie Maschinenringe oder Kleinunternehmen ihre Stärken in Bezug auf Flexibilität ausspielen.

Die Wirtschaftlichkeit größerer Fördergebiete darf zudem nicht darüber erzielt werden, dass eigenwirtschaftlich realisierbare Adressen zum „Aufhübschen“ der Fördergebiete einem schnellen privatwirtschaftlichen Ausbau entzogen werden. Das Argument, damit würden ja über eine Mischkalkulation Steuergelder gespart, unterschlägt den grundgesetzlichen Vorrang der privaten Bereitstellung von Telekommunikation.

Im Ergebnis wird es auf eine regional individuelle Abwägung der Vor- und Nachteile des jeweiligen Zuschnitts ankommen. Hier sollten Kommunen und Gebietskörperschaften vor dem Zuschnitt der Fördergebiete auch den Austausch mit den vor Ort relevanten Netzbetreibern suchen, um sinnvolle Ansätze zu finden.

b) Durch den beihilfenrechtlichen Ansatz zum Ausbau von Gigabitnetzen in weißen und grauen 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 Betreibermodelle in den Fördergebieten Kunden gigabitfähig angebunden. [Modell 2].

Grundsätzlich ist hier anzumerken, dass die zusammenfassende Nennung von Wirtschaftlichkeitslücken- und Betreibermodell als einen „beihilferechtlichen Ansatz“ („Modell 2“) problematisch ist. Bei der zukünftigen Konzeption im Rahmen der neuen Förderkulisse muss auf mehr Wettbewerbsoffenheit geachtet werden. Insbesondere gilt es, die auf

der bislang weitgehend praktizierten Wirtschaftlichkeitslückenförderung basierende faktische Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten einzelner Marktteilnehmer künftig zu vermeiden.

Wichtig wäre es zudem, die Verpflichtung der Telekom, Vectoring im Nahbereich auch dann auszubauen, wenn hier bereits FTTB/H-Netze bestehen, zugunsten einer Whole-Buy-Regelung aufzugeben, d. h. sie im Falle von Wholebuy aus dieser bestehenden Verpflichtung aus der Nahbereichsentscheidung zu entlassen.

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

Wie Eingangs geschildert halten wir den Ansatz einer vierjährigen Sperre für geförderten und nicht geförderten Breitbandausbau nach Inbetriebnahme eines VDSL-Vectoring-Netzes für sinnvoll. Auch jährlich nur begrenzt zur Verfügung stehende Fördermittel, Eigenanteile von Gebietskörperschaften sowie ein ggf. im Verhältnis zum NGA-Netzbetreiber fälliger Nachteilsausgleich werden mit zu einer sinnvollen Verteilung der vorhandenen Ressourcen beitragen. Innerhalb dieser vier Jahre haben zudem auch die Unternehmen, die das NGA-Netz errichtet haben, die Möglichkeit, einen eigenwirtschaftlichen Ausbau zu planen und in echte Gigabitanschlussnetze zu investieren.

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?

In einem neuen Fördermodell sollten beide Realisierungsformen in einen fairen Wettbewerb um die effiziente Bereitstellung der nötigen Glasfaseranschlussinfrastrukturen treten können. Hier begrüßen wir die Möglichkeit eines vollständigen Entfalls eines mehrstufigen Antragsverfahrens zugunsten eines einstufigen. 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?

Beim Betreibermodell muss eine Ausreichung der Fördergelder auch künftig über die aus-

bauenden Gebietskörperschaften erfolgen. Sofern künftig Betreibermodelle auch privatwirtschaftlich organisiert werden, sollte der Mittelzufluss unmittelbar dem ausbauenden Unternehmen zukommen können.

Im Bereich der Wirtschaftlichkeitslückenförderung dagegen kann es sinnvoll sein, die Gelder direkt an das ausbauende Unternehmen, anstelle an die Kommune, auszuzahlen. Eine andere Möglichkeit wäre es, die Gelder über höherrangige Gebietskörperschaften weiterzuleiten, um Dokumentations- und Kontrollpflichten zu zentralisieren und zu vereinheitlichen.

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?

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 ausreichender Schutz für ausbauende Unternehmen bei gleichzeitiger bestmöglicher Zielerreichung einer flächendeckenden Versorgung bis 2025 ist zu erreichen, wenn – wie unter Ziffer 1.a) dargestellt – Markterkundung und weitergehender Ausbau erst nach einer „Karenzzeit“ von vier Jahren nach der jeweiligen Inbetriebnahme eines VDSL-Vectoring-Netzes erfolgt.

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

Nach Einschätzung des VATM wäre die Wirkung eines solchen KfW-Darlehens eher gering. Zum einen sind die Marktzinsen immer noch sehr niedrig. Zum anderen führt die zunehmende Erkenntnis über die Stabilität gerade privater FTTB/H-Geschäftsmodelle nach und nach zu geringeren Risikoaufschlägen.

Zu viele Förderinstrumente auf einmal verringern auch die Effektivität des gesamten Fördersystems und sorgen zudem für verzerrte Wettbewerbsverhältnisse. Während der Blick eigentlich auf die Verbesserung von Effizienz und Effektivität beim Bau und der Vermarktung von FTTB/H-Netzen gerichtet sein sollte, erhöhen solche zusätzlichen Instrumente die Transaktionskosten, weil sie ein weiteres zu bearbeitendes Element einfügen.

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 aus Sicht des VATM ein geeignetes und sinnvolles Instrument zur Nachfragesteigerung und damit auch zur Steigerung des Anteils der Regionen sein, in denen ein eigenwirtschaftlicher Ausbau möglich ist. Voucher sollten dort eingesetzt werden, wo noch keine gigabitfähigen Anschlüsse vorhanden oder technisch ohnehin zu erwarten sind.

Zu unterscheiden ist hier zwischen:

- Hausanschluss-Voucher
- Vertrags-Voucher
- Inhouse-Voucher

Bei der konkreten Ausgestaltung der Voucher muss darauf geachtet werden, dass diese nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und der administrative Aufwand sinnvoll begrenzt wird.

aa) Welche Höhe müsste ein pauschalierter Voucher haben?

Hausanschluss-Voucher: Aus Sicht des VATM erscheint bei Hausanschluss-Vouchern im Privatkundenbereich ein Betrag von 500 Euro sinnvoll zu sein. Wenn durch die Voucher eine höhere Anschlussquote erreicht werden kann, lässt sich der positive Effekt geringerer Durchschnittskosten erzielen.

Vertrags-Voucher: Hier schlagen wir ebenfalls 500 Euro zur Verringerung der Umstellungskosten bei Inanspruchnahme eines gigabitfähigen Anschlusses vor.

Inhouse-Voucher: Nicht in allen Fällen wird die Aufrüstung der Inhouse-Verkabelung möglich oder wirtschaftlich sinnvoll sein. Schwierigkeiten sind insbesondere bei Altbauten zu erwarten sowie in Häusern mit nur wenigen Wohneinheiten. Dort, wo eine sinnvolle Aufrüstung der Inhouse-Verkabelung möglich ist, gehen wir von Kosten in Höhe von durchschnittlich 300 Euro je Haushalt aus. Für angemessen halten wir daher Inhouse-Voucher in Höhe von 150 Euro pro Haushalt.

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

Mitnahmeeffekte lassen sich weitgehend dadurch vermeiden, dass Ballungsgebiete und mit Gigabit perspektivisch versorgbare Gebiete (DOCSIS 3.1) nicht gefördert werden. Weitere Differenzierungen nach vermutlicher Eigenwirtschaftlichkeit sind mit hohem Aufwand möglich aber nicht sinnvoll. Sie sind nicht praxisgerecht umsetzbar, erhöhen den Bürokratieaufwand und sind den Bürgern kaum vermittelbar. Geringe Mitnahmeeffekte lassen sich daher insoweit aus unserer Sicht nicht vollständig 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)?

Wenn die Nachfrage zum aktuellen Zeitpunkt zu gering ist, um trotz Vouchern einen wirtschaftlich tragfähigen Ausbau zu ermöglichen, kann das Gebiet nach den oben beschriebenen Regeln der Markterkundung zugeführt werden. Dank der Voucher und der damit einhergehenden Nachfragesteigerung verringert sich aber auch in diesen Gebieten der verbleibende Förderaufwand.

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?

Im Rahmen der von uns vorgeschlagenen Konzeption wird der eigenwirtschaftliche Ausbau deutlich gestärkt, die Take-Up-Rate in wirtschaftlich erschließbaren und nicht wirtschaftlich erschließbaren Gebieten gleichermaßen deutlich erhöht und der Fördermitteleinsatz insgesamt reduziert. Die Streuverluste sind dabei deutlich geringer, als der nötige Bürokratie- und Mitteleinsatz allein zur Identifizierung der theoretisch wirtschaftlich erschließbaren Gebiete.

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

Bei der Vergabe von Vouchern handelt es sich um eine pauschalierte, möglichst entbürokratisierte Form der Förderung, die die Grenzen des eigenwirtschaftlichen Ausbaus erweitern soll. Daher sollten hier nicht die Anforderungen analog einer vollumfänglichen Breitbandförderung gestellt werden. Andererseits müssen aus Sicht der Endkunden Wettbewerb und

freie Anbietersauswahl ausreichend sichergestellt werden. Insofern sind marktübliche diskriminierungsfreie Zugangsvarianten sicherzustellen. Dies führt differenziert für die verschiedenen Arten von Vouchern zu verschiedenen Lösungen, die im Einzelnen diskutiert werden müssen.

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

Dies stellt aus Sicht des VATM kein praktikables Förderinstrument dar.

Grundsätzlich lässt sich die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus vor allem durch eine hohe Netzauslastung erhöhen. Ein geeigneter Weg hierzu sind Open-Access-Modelle, die zu einer breiten und intensiven Nutzung des aufgebauten Netzes führen. Dies führt nicht nur zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, sondern mindert auch das Risiko eines parallelen Überbaus, da dieser mit zunehmender Netzauslastung unwirtschaftlich wird. In der Praxis existieren sogenannte Open-Access-Plattformen, die Glasfasernetze miteinander verknüpfen und Anbietern die Möglichkeit bietet die Anschlüsse zu vermarkten. Unerlässlich dafür ist die Zusammenarbeit auf Basis von Standards wie der S/PRI 4.0. Der Einsatz der standardisierten Schnittstelle S/PRI und eine Vereinheitlichung der dahinter liegenden Prozesse ist die notwendige Bedingung, um die Glasfaseranschlüsse an den Massenmarkt zu vermarkten.

Die bisherige bloße Förderaufgabe, Vorleistungsprodukte diskriminierungsfrei anzubieten, ist zwar eine notwendige Auflage, aber in ihrer unkonkreten Ausgestaltung nicht hinreichend, weil sie ins Leere laufen kann.

Schon heute nutzen größere Nachfrager bilateral verhandelte und implementierte Schnittstellen. Dabei können Dienstleister insbesondere für kleinere Anbieter wichtige Hilfestellung leisten und tun dies auch erfolgreich im Markt. Plattformen müssen aber in der Lage sein, wirklich aus Nachfragersicht als Plattformen zu agieren und nicht alleine aus Anbietersicht.

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?

Dies gelingt zum einen durch die eingangs beschriebene Begrenzung der Breitbandförderung zunächst auf die Schließung weißer Flecken sowie die Anbindung sozioökonomischer Treiber. Hier dient die Dreijahresfrist zwischen Abschluss der VDSL-Ausbauaktivitäten und dem Beginn einer FTTB/H-Förderung (Markterkundung) auch der Entzerrung der Planungs- und Bauleistungen.

Zum anderen muss ein Doppelausbau bestmöglich verhindert werden. Dies lässt sich insbesondere auch durch einen Wegfall der Verpflichtung für die Telekom erreichen, auch in HVt-Nahbereichen, in denen FTTB/H wettbewerbsseitig ausgebaut wird, zusätzlich noch Vectoring auszubauen. Positiver Nebeneffekt wäre ein höherer Anreiz für die Telekom, Whole-Buy zu nutzen.

Zudem würde auch eine höhere Akzeptanz und stärkere Nutzung alternativer Verlegemethoden dazu beitragen, die Baukapazitäten insgesamt zu erhöhen.

Eine weitere Maßnahme, die zu einer deutlichen Entspannung der begrenzten Baukapazitäten führen würde, ist die (entgeltliche) Mitnutzung passiver Infrastrukturen der Deutschen Telekom. Damit wäre auch sichergestellt, dass Kapital und Fördergelder so effizient wie möglich eingesetzt werden. Zudem führt es zu einem level playing field bei Ausschreibungen, da anderenfalls die Telekom aufgrund ihrer ehemaligen Monopolstellung und des exklusiven Vectoring-Ausbaus über die am weitesten verzweigte Infrastruktur verfügt und damit über einen nicht zu kompensierenden Kostenvorteil bei der Bewerbung um Fördergelder.

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

Wir sehen hier nicht per se eine Inkompatibilität. Wichtig wäre es natürlich alle Förderregime soweit wie möglich aneinander anzugleichen, um Bürokratie und die Aufwände insgesamt zu minimieren.

Berlin, den 7. September 2018