



An das
Bundesministerium für
Verkehr Innovation und Technologie
Breitbandbüro

per E-Mail: breitbandbuero@bmvit.gv.at

Wien, am 29. März 2019
Zl. 021/190319/DR,LO

Betreff: Breitbandstrategie 2030, öffentliche Konsultation

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem im Betreff genannten Entwurf einer Breitbandstrategie 2030 des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) wird aus Sicht der Österreichischen Gemeinden folgende Stellungnahme abgegeben:

Grundsätzliches zur Einleitung

Wir sehen im Entwurf grundsätzlich eine sehr gute Grundlage für eine ordnende und systematische Herangehensweise, vor allem, weil durch den hohen Ausbaubedarf und die nicht annähernd frei werdenden Mittel eine konzertierte Kraftanstrengung nötig ist, um Österreich mit jener zukunftsfähigen Infrastruktur auszustatten, damit auch die geplante Transformation in eine digitale Gesellschaft möglichst reibungsfrei erfolgt.

Die langjährige Forderung nach einem Österreich der gleichen Entwicklungsgeschwindigkeiten stimmt mit den Zielsetzungen in der Einleitung des Konzeptes also durchaus überein. Es muss mit Nachdruck darauf geachtet werden, dass, wie hier festgehalten wird, **der wirtschaftliche und soziale Nutzen der Digitalisierung aller Lebensbereiche nur dann voll ausgeschöpft werden kann, wenn die gesamte Bevölkerung unter gleichen Voraussetzungen an den Chancen der Digitalisierung partizipieren kann.** (Seite 4)

Es ist unumstritten, dass ganz Österreich (Gigabit-Gesellschaft, Garantie eines lebenswerten ländlichen Raums) mit nachhaltig zukunftsfähiger leitungsgebundener und mobiler digitaler Infrastruktur (Daseinsvorsorge) versorgt werden muss. Der Gemeindebund hat dazu drei Grundpositionen verfasst, die im



Folgenden unserer Stellungnahme vorangestellt werden. Es ist dabei auch zu erkennen, dass Teile dieser Positionen bereits in das Konzept der Breitbandstrategie 2030 eingeflossen sind:

1. Langfristiges politisches Ziel:

Eine Strategie lebt von ihrer langfristigen und nachhaltigen Ausrichtung. Zwischenziele sind legitim, sollten aber nicht von dem langfristig erstrebenswerten Zustand ablenken.

Eine flächendeckende Glasfaserinfrastruktur ist Basis für die Entwicklung zur „Gigabit-Gesellschaft“ und Grundlage für ein zukunftsfähiges mobiles Netz (5G und weitere darauf aufbauende Daten-Übertragungstechnologien).

Letztlich sollen daher alle Haushalte (einschließlich Betriebe, Einrichtungen der öffentlichen Hand und private Haushalte) über ultraschnelle Anschlüsse verfügen, die vor allem durch eine Glasfaserinfrastruktur realisiert sind. Natürlich wird es bis zur Erreichung dieses Zieles Zwischenschritte und „Übergangstechnologien“ geben. Diese Übergangstechnologien müssen aber so gestaltet sein, dass die Erreichung des langfristigen FTTH-Infrastrukturziels nicht in Frage gestellt wird, also nicht vom tatsächlichen Ziel ablenken.

Und es muss aus unserer Sicht beim Ausbau FTTH auch Priorisierungen geben, wonach zunächst vor allem Betriebe, öffentliche und sozio-ökonomische Einrichtungen (z.B. Bildungseinrichtungen, Ämter und Behörden, Gesundheitsdienstleister, Steuerungseinrichtungen kritischer Infrastrukturen) mit einem Glasfasergrundnetz versorgt werden sollen.

2. Abwicklung:

Der technische Ausbau und die dazu notwendigen Unterstützungen müssen in erster Linie über die Landesebene (Landesgesellschaften) im Zusammenwirken mit den Gemeinden organisiert werden. Nur auf lokaler Ebene besteht der enge Kontakt zu den Haushalten und Kunden, die Möglichkeit der Koordination der Leitungsträger und das erforderliche Wissen, um die notwendigen Priorisierungen vornehmen zu können und einen zielgerichteten und flächigen Ausbau nach bundeseinheitlich vorgegeben Ausbaugrundsätzen und einer strategischen Planung sicherzustellen.

Das Förderwesen ist so zu gestalten, dass die langfristige Finanzierung des Infrastrukturausbaus für die Träger auf lokaler Ebene möglich ist. Das bewährte Modell der „Wasserwirtschaftsfonds“ auf Bundes- und Landesebene, das langfristig fixierte Zuschüsse sichert und gleichzeitig die Einnahmen mitberücksichtigt, soll dabei als eine Möglichkeit in die Diskussion einfließen.

Schließlich sind Fördergebiete derart zu gestalten, dass der ausschließliche Ausbau von marktfähigen Bereichen vermieden und eine tragfähige Gesamtgebietsbetrachtung sichergestellt wird, um die flächendeckende Versorgung Österreichs mit hochleistungsfähigen Anschlüssen sicherzustellen.

3. Verhinderung volkswirtschaftlich nachteiliger Investitionen:

Dieses Kriterium findet sich an prominenter Stelle der Strategie. Aber nicht nur aus volkswirtschaftlichen Überlegungen, sondern auch aus einem Kalkül der Sicherheit der kritischen Infrastruktur gilt es zu verhindern, dass der Wettbewerb auf der Infrastrukturebene und damit sowohl bei Netzen als auch bei Sendeanlagen stattfindet; der Wettbewerb soll sich mit einem für alle gleichermaßen nutzbaren Glasfasernetz und mit der klaren Vorgabe von Sharing-Modellen beim Mobilfunk auf der Ebene der Betreiber und Diensteanbieter frei entfalten können. Eine Möglichkeit dabei sind „offene Glasfasernetze“, die sowohl bei bestehenden Netzen als auch bei zukünftigen Netzen sicherstellen, dass alle Anbieter zu gleichen (gemeinschaftlich festgelegten) technischen Bedingungen ihre Dienstleistungen anbieten können („Whole-Sale-Modelle“, „Dark-Fiber“) und Netzbetreiber dafür eine vom Regulator festgesetzte Gebühr einheben können. Die Vorgabe von einheitlichen Schnittstellenstandards und einem Modell zur verpflichtenden Verknüpfung über verschiedene Netzinhaber hinweg sehen wir als Grundlage, um Überbauungen und volkswirtschaftlich nachteilige Investitionen zu verhindern.

Angesichts der vorliegenden Breitbandstrategie wird vorab auch begrüßt, dass es nun mehr um die Breitband-Infrastruktur geht, und das flächendeckend. Der Österreichische Gemeindebund betont, dass ein „Infrastrukturziel“ gegenüber einem allzu starken Festhalten an einem Maßstab, der sich lediglich mit Datenübertragungsraten definiert, eindeutig vorgezogen wird. Kritisch merken wir an, dass die Priorität der Infrastruktur jedoch nicht in allen Kapiteln der Strategie durchgehalten wird, was unseres Erachtens auch die Kraft und Klarheit der Strategie schwächt.

Zu den weiteren Punkten der Strategie

Ad 1. Ausgangslage

Die Komplexität einer Verschränkung eines Glasfaserausbaus mit dem 5G-Rollout ist nachvollziehbar, jedoch kann die Überbetonung des 5G-Rollouts als Zwischenziel für 2020 im Kapitel 1.1 zu falschen Schlüssen bei der Priorität der Maßnahmen führen:

5G darf daher nicht dazu verwendet werden, den langfristigen Glasfaserausbau im ländlichen Raum zu (ver-)behindern. Eine zukunftsfähige Versorgung mittels Funk erfordert ja schon sehr viele glasfasergebundene Standorte. Diese sollten aus

unserer Sicht dazu verwendet werden, um unter deren Ausnutzung langfristig auch im ländlichen Raum Glasfaser überall dorthin zu bringen, wo derzeit auch Stromanschlüsse bei Häusern vorhanden sind. Dafür ist eine langfristig koordinierte Planung in Zusammenschau von leitungsgebundener und mobiler Versorgung und unter Einbindung aller Beteiligten nötig, wobei ein Regulator die Einhaltung der übergeordneten und öffentlichen Interessen einfordern und sanktionieren können muss.

1.2 Zielsetzungen der Österr. Bundesregierung

Der Österreichische Gemeindebund verlangt, dass die Regierung sich auch klar dafür ausspricht, dass mit dieser Strategie die digitale Kluft zwischen Ballungsgebieten und ländlichem Raum verkleinert wird und am Ende die gleichen technischen Grundlagen und Möglichkeiten für Ballungsräume und ländliche Räume gegeben sind.

Ad 2. Zum aktuellen Stand der Breitbandstruktur in Österreich

Die Erhebung des Status Quo ist zweifellos eine der wichtigsten Planungsgrundlagen für eine konzertierte und österreichweite Breitbandstrategie.

Dazu ist aus kommunaler Sicht zu fordern, dass auch laufend die wesentlichen Daten zur Verfügung stehen, um künftig die Geldmittel dort zielgenau einzusetzen, wo sie am nötigsten gebraucht werden.

Der größtmögliche Versorgungseffekt (Seite 16) ist ein Ankerpunkt der Ausführungen. Er muss jedoch so verstanden werden, dass die darin formulierte Effizienz nicht auf Kosten der ländlichen Gemeinden gehen darf.

Gerade für den Bereich der Infrastruktur, wo es in ländlichen Gebieten nur geringe Investitions- und Marktanreize gibt, muss dem Regulator künftig eine wichtige Rolle zukommen.

Der sinnvolle internationale Vergleich bei der Festnetz-Breitbandversorgung (Seiten 12 ff.) soll auch deutlich machen, dass es nicht nur ein nationales Anliegen sein muss, im Standortwettbewerb aufzuholen, sondern auch die eigene Entwicklung im Land im Sinne des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen so homogen und gleichmäßig wie möglich zu gewährleisten.

Ad 3. Vision

Die Vision wird aus Sicht der Gemeinden voll unterstützt, wobei wir die Chancengleichheit aller Bürger unterstreichen wollen. Wir schlagen vor, dass noch der dringend notwendige Schulterschluss aller Akteure zur Zielerreichung eingearbeitet wird.

Im Besonderen sollte ergänzt werden, dass gerade in den unterversorgten Gebieten die Zusammenarbeit der Betreiber, Infrastrukturhalter und Gebietskörperschaften notwendig und daher zwingend erforderlich ist, um unter Nutzung aller möglichen Synergien eine koordinierte und langfristige Lösung zur Versorgung dieser Gebiete mit leistungsfähiger Glasfaser-/Breitbandinfrastruktur zu erzielen.

Ad 4. Österreichs Breitbandstrategie 2030

Die Abschätzung des exponentiellen Anstieges der Datennutzung in den kommenden Jahren führt jedenfalls auch die Verfasser der Strategie zum richtigen Schluss. Denn um nachhaltig die Verfügbarkeit einer Infrastruktur sicherstellen zu können, die in Qualität diesen künftigen Ansprüchen gerecht werden kann. Dies ist laut Strategie eindeutig nur durch Glasfaserinfrastruktur möglichst nahe zu jedem Gebäude (FTTP) sinnvoll. Für die letzte Meile werden allerdings auch Brückentechnologien angeboten. (Seite 19)

Dies ist aus Umsetzungsgründen zumindest temporär verständlich. Hier wird allerdings nicht klar genug festgehalten, dass angesichts der vorab festgestellten Datennutzungskurve langfristig kein Weg an einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur in jedem Haus, wo derzeit auch ein Stromanschluss besteht, vorbeiführt (FTTH). Dieser Wille muss klar definiert werden.

Gigabit-Anbindungen (Seite 18)

Da es sich um eine mehrjährige und sogar langfristige Strategie handelt, die angesichts der oben gezeigten Herausforderungen und aufgrund der Erfahrungen mit derartigen Infrastrukturen natürlich auch weit über 2030 hinaus blicken muss, ist es mit Sicherheit sinnvoll, wenn weniger von „Gigabit-Anbindungen“ (Seiten 5, 8, 18) oder von einem „symmetrischem gigabit-fähigen Zugangsnetz“ (Vision, Seite 17) gesprochen wird, sondern von einem im Sinne der EU-Nomenklatur (EECC) von einem **„Netz mit sehr hoher Kapazität“** („Very High Capacity Network-VHC“ – Art. 2 EECC – Begriffsbestimmungen). Solche Netze definieren sich über weit mehr als nur über die Datenübertragungsrate, sondern berücksichtigen auch die Belastbarkeit zu den Spitzenzeiten, die verfügbare Downlink- und Uplink-Bandbreite, die Ausfallsicherheit, die Latenz u.v.a. Im Hinblick auf die fast beliebig skalierbare Kapazität von Glasfasernetzen wäre die vornehmliche Orientierung über Datenraten vor allem bei den Zielsetzungen für eine Strategie zu sehr rückwärtsgewandt.

Vermeidung volkswirtschaftlich nachteiliger Investitionen (Seite 21)

Diese Ausführungen spiegeln die Problematik ab, auf die seit längerem vom Gemeindebund hingewiesen wird, und die auch schon in der Einleitung aus unserer Sicht positiv bemerkt wurde.

Gerade der Österreichische Gemeindebund hat in Kenntnis der Situation der ländlichen Gebiete immer wieder darauf hingewiesen, dass vor allem in den peripheren Lagen der Bau von mehr als einem Glasfaserzugangsnetz in ein und demselben Gebiet volkswirtschaftlich nicht zu verantworten ist. Diese Vorgangsweise führt zur Verteuerung, die über die Betreiber und Diensteanbieter letztlich auf die Bevölkerung abgewälzt wird.

Immer wieder wird von Infrastrukturwettbewerb gesprochen, aber es ist zu definieren, in welchem Gebiet und zwischen wem er sinnvoll ist. Es haben sich in Form von Infrastruktur-Errichtern neue Marktteilnehmer etabliert. Sie sind Marktteilnehmer, die eine passive Glasfaserinfrastruktur errichten und keine kommerziellen Endkundenbeziehungen haben („Wholesale-Only“-Betreiber), zum Unterschied zu Betreibern von Kommunikationsnetzen, die die rechtliche und tatsächliche Kontrolle über die Gesamtheit der Netzfunktionen ausüben, d. h. die ihre Geschäfte nach einem vertikalen Geschäftsmodell ausüben.

„Wholesale-Only“-Betreiber haben gegenüber Mitbewerbern mit vertikalen Geschäftsmodellen Nachteile. Hier muss es klare Regularien geben, damit es zu keinem falsch verstandenen Wettbewerb zwischen Hindernisläufern und Sprintern kommt. Gerade über die Förderungen und auch über eine strenge Regulierung wird es notwendig sein, volkswirtschaftlich nachteilige Investitionen zu vermeiden und derartige sogar noch zu sanktionieren.

Ad 5. Umsetzungsschritte und Zeithorizont

Abgesehen davon, dass die darin abgebildete Phase 1 sehr unglaubhaft erscheint, muss klargestellt werden, dass eine Orientierung, die rein auf eine Umsetzung von 5G abstellt, unseres Erachtens verfehlt ist. Umsetzungsschritte müssen vor allem in der Infrastruktur erfolgen, denn auch für die 5G-Technologie wird es essentiell sein, dass ein Glasfasernetz zügig auszubauen sein wird.

Unter Verweis auf das Regierungsprogramm 2017 – 2022, das von einer integrierten Planung von fixem und mobilem Ausbau spricht, erlauben wir uns daher mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass solche Zwischenziele leicht eine Gesamtstrategie ablenken und konterkarieren können. Beispielsweise könnten nur, um ein Zwischenziel zu erreichen, durch „Husch-pfusch“ Varianten Leitungen gelegt werden, die für die weitere Entwicklung aber vollkommen kontraproduktiv sind, etwa weil die Dimensionen nicht stimmen oder eine teure Umleitung nötig wird. Wir verweisen daher auch in diesem Punkt auf das Erfordernis einer integrierten Planung, die unter klaren Rahmenbedingungen von Bund und Ländern

auf der Ebene jeder Gemeinde zu erstellen ist und Ausbauschritte mittel- und langfristig definiert.

Ad 6. Maßnahmen Breitbandstrategie 2030

6.1.Strategische Maßnahmen

Wissenschaftliche Aufarbeitung der Bedeutung von Breitband und IKT (Seite 23)

Bei dieser hier angekündigten Aufarbeitung sollten aus unserer Sicht auch folgende Themenstellungen analysiert und bearbeitet werden:

- Die Umsetzungen der Maßnahmen des Entwurfes haben sich daran zu orientieren, dass eine digitale Kluft zwischen ländlichem Raum und den Ballungsräumen auch im Hinblick auf den Ausbau der VHC-Zugangsnetze vermieden wird.
- Die Bedeutung des Glasfasernetzes – besonders im ländlichen Raum und sein Charakter der Daseinsvorsorge mit besonderem Augenmerk auf rechtliche, finanzielle und technische Rahmenbedingungen und Folgewirkungen.

Gemeinsame Plattform von Betreibern und Behörden für die Evaluierung von Infrastrukturausbau, Kooperationsmodellen und einheitlichen technischen und organisatorischen Schnittstellen (Seite 24)

Die Einrichtung einer solchen Plattform für die beschriebenen Aufgaben ist eminent wichtig, insbesondere die Einbeziehung von Open Access Geschäftsmodellen.

Prüfung der Beschleunigung des Glasfaserausbaus über Unternehmen mit einer Open Access Network Ausrichtung (Seite 24 f)

Die EU Rahmenbedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sollten geprüft werden, da sie gemeinsam mit der Implementierung von „Wholesale-Only“ Geschäftsmodellen möglicherweise mehr Freiraum bei Finanzierung und Regulierung ermöglichen. (siehe oben Beihilferecht)

Der zweite Spiegelpunkt auf Seite 24 hat wie folgt zu lauten:

- Öffentliche Netzbetreiber beschränken ihre Tätigkeit auf die Errichtung und Instandhaltung der passiven Infrastruktur, beteiligen sich jedoch nicht am Betrieb des Netzes und am Wettbewerb mit kommerziellen Betreibern auf der Dienstleistungsebene. Sie unterhalten keine kommerziellen Beziehungen zu den Endkunden.

Es ist von großem Vorteil, dass schon in der BBA 2020 Strategie hier eine ausschließliche Förderung von passiven Infrastrukturen festgelegt wird. Damit wird auch einer strukturellen Trennung vorgeleistet und eine wesentliche Voraussetzung für die „Wholesale-Only“ Geschäftsmodelle geschaffen

Zugangsbedingungen und Schnittstellen zu OANetzen vereinheitlichen (Seite 25)

Das Thema ist für den Erfolg von „Wholesale-Only“ Geschäftsmodellen, wie sie vor allem von den neuen Landesorganisationen und von Gemeinden angewendet werden, von hoher Wichtigkeit.

Förderungsgebietsfestlegung (Seite 26)

Im ländlichen Raum erscheint uns die Schaffung einer Gebietsaufteilung zwischen den verschiedenen Netzbetreibern sinnvoll. Auch wenn diese auf freiwilliger Basis erfolgt, wäre eine kartellrechtliche Prüfung Voraussetzung. Eine Gebietsaufteilung auf der Basis von Ko-Investments ist aus unserer Sicht zu prüfen.

Umbau der Datengrundlage des Breitbandatlas auf Adressdatenbasis (Seite 26)

Diese Maßnahme, die Erhebung der Daten auf Adressebene, würde die Transparenz des Breitbandatlas wesentlich erhöhen. Im derzeitigen Entwurf der ZIB-V der RTR wird noch an der Aufschlüsselung im 100m-Raster festgehalten, allerdings mit einer wesentlichen Verfeinerung der Daten und damit der Aussagekraft. Dies wird aber nur mit stärkeren Meldeverpflichtungen der Gemeinden einher gehen können.

Modell zur Darstellung der NGA-Abdeckung mit mobilen Zugängen (Seite 26)

Die bestehende Netzabdeckung und damit eine realitätsnahe Abbildung der Breitbandversorgung im Mobilfunk sollte vor allem für die handelnden Akteure transparent sein, um eine integrierte und ökonomische Planung von Fest- und Mobilnetz zu ermöglichen.

6.2 Legistische Maßnahmen

Die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens in Richtung Definition eines Infrastrukturziels sollte auf europäischer Ebene durch das BMVIT mit höchster Priorität vorangetrieben werden. Da ein solches Ziel auch eine Sogwirkung von Fördermitteln in derzeit besser versorgte Regionen bewirken kann, müssen parallel dazu die Förderkriterien zugunsten der wirklich unterversorgten Gebiete ausgeglichen werden. Auch in diesem Zusammenhang verweisen wir auf

wesentliche Erfahrungen bei der Förderung des Ausbaues von Kanal- und Wasserleitungsinfrastruktur, die im Rahmen des Wasserwirtschaftsfonds besonders auch Aufwands- und Wirtschaftlichkeitskriterien einbezogen hat

Der Regulator soll die Möglichkeit erhalten, in Frequenzbescheiden weitgehendere Versorgungsaufgaben für unterversorgte Gebiete festzulegen. Zudem sollen verstärkte Anreize oder Verpflichtungen zur gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur führen.

Im Hinblick auf die Behandlung im Beihilferecht verlangt der Österreichische Gemeindebund, die Infrastrukturleistungen für Netze mit hoher Kapazität als Daseinsvorsorge zu qualifizieren.

6.3 Fördermaßnahmen

Weiterentwicklung der Fördermodelle (Seite 28)

Bei der Weiterentwicklung der Förderung sollte Augenmerk auf folgende Punkte gelegt werden:

- Generell eine Erleichterung der Förderabwicklung
- Priorität von unversorgten gegenüber teilweise versorgten Gebieten
- Weitere Erhöhung der Gewichtung von FTTH-Netzen
- Keine Förderung von FTTC-Netzen
- 200 oder 500 Mbit/s für weiße Gebiete (siehe Punkt 4.2.1), wenn von EU aus möglich
- Erleichterung bei Errichtung eines Netzes in weißen und grauen Gebieten (um den Bau im gesamten Gemeindegebiet zu ermöglichen)

Neue Fördermöglichkeiten wären zu prüfen:

- Schaffung eines Glasfaserinfrastrukturfonds ähnlich dem der Kommunalen Wasserwirtschaft, aber ohne Anschlussverpflichtung
- Allenfalls unter gewissen Rahmenbedingungen und abgestimmt mit einer Gesamtnetzplanung im ländlichen Raum auch Endkundenförderung

6.4 Begleitende Maßnahmen zur Erleichterung des Infrastrukturausbaus

Zu Richtlinien für Ko-Investments (Seite 29)

Dieser Punkt ist eminent wichtig. Eine Verbindung von „Wholesale-Only“ Geschäftsmodellen mit Ko-Finanzierung scheint erfolgversprechend.

Die verschiedenen von der EU initiierten Formen der Breitbandfinanzierung wären genau auf ihre Anwendbarkeit in Österreich zu prüfen.

Die angekündigte Transparenz der Förderung hat einherzugehen mit einem geringen Verwaltungsaufwand bei der Antragseinreichung.

Monitoring, Breitbandatlas, Transparenz der Förderungen (Seite 31)

Die Vorschläge eines zentralen Breitband-Monitoring sowie der Erweiterung und Verbesserung des Breitbandatlas und diverse Bemühungen zur Verbesserung der Beratung und Information, etwa auch über Fördermöglichkeiten, sind aus kommunaler Sicht klar zu begrüßen.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:



Dr. Walter Leiss

Der Präsident:



Bgm. Mag. Alfred Riedl