

An das
Bundesministerium für
Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
Stubenring 1, 1010 Wien

E-Mail: breitbandbuero@bmlrt.gv.at.

Wien, am 21. Mai 2021

ISPA STELLUNGNAHME ZU DEN ENTWÜRFEN DER SONDERRICHTLINIEN ZUR UMSETZUNG VON MAßNAHMEN IM RAHMEN DER BREITBANDSTRATEGIE 2030

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA bedankt sich für die Gelegenheit zu den Entwürfen der Sonderrichtlinien zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Breitbandstrategie 2030 (BBA2030: Access und BBA2030: OpenNet) wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der maximale Fördersatz sollte im Einzelfall auch erhöht werden können

Der maximale Fördersatz von 50 % der förderbaren Projektkosten bzw. 65 % bei flächendeckenden Projekten ist nach Ansicht der ISPA zwar in vielen Fällen angemessen, ein starres Festhalten an entsprechenden Obergrenzen kann im Einzelfall jedoch dazu führen, dass der Ausbau gerade in zersiedelten Gebieten weiterhin wirtschaftlich nicht rentabel ist. Denn in diesen Gebieten ist es oft notwendig, Grabungsarbeiten über weite Strecken und schwieriges Gelände durchzuführen, um einzelne Haushalte anzuschließen und so einen flächendeckenden Ausbau zu ermöglichen. Selbst bei Ersatz von 65 % der dabei entstehenden förderbaren Investitionskosten würde der Restbetrag, der vom Unternehmen getragen werden muss, weiterhin den Ausbau in diesen Regionen wirtschaftlich unrentabel machen. Ferner ist auch die korrespondierende Vorgabe von mindestens 25 % Eigenmitteln zwar dem Grunde nach nachvollziehbar, jedoch sollte auch hier eine Beurteilung im Einzelfall zulässig sein, um höhere Fördersätze zu erlauben und der Minimalsatz daher auf einen einstelligen Prozentbetrag reduziert werden.

Um die zukunftsorientierte Breitbandversorgung gerade auch in entlegenen Regionen sicherzustellen, regt die ISPA an im Vergabeverfahren die in Art 14 Abs. 14 AGVO¹ vorgesehene

¹ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Möglichkeit zu nutzen, und Klein- und mittelgroßen Unternehmen für den Ausbau von Infrastruktur in Gebieten in äußerster Randlage, zur Anbindung einzelner zerstreuter Siedlungen, auch Beihilfen mit einer Höchstintensität von mehr als 75 % zu gewähren, sofern dies angesichts der hohen Kosten pro anzubindenden Haushalt angemessen erscheint. Darüber hinaus, sollte auch die Vergabe von on-top Förderungen in jenen Bundesländern, die solche bislang nicht vorsehen, weiter forciert werden.

Wird hingegen an den starren Obergrenzen festgehalten, besteht die Gefahr, dass periphere Gebiete weiterhin keinen angemessenen Breitbandanschluss erhalten und die ohnehin bereits bestehende Abwanderung aus den Regionen weiter verstärkt wird.

2. Die „Markterhebung“ zur Berücksichtigung von zukünftigen Ausbauvorhaben sollte näher konkretisiert werden

Die ISPA unterstützt grundsätzlich das Ansinnen, dass die geförderte Überbauung von eigenwirtschaftlichem Ausbau verhindert werden soll, und daher jene Regionen aus den Fördergebieten ausgenommen werden, in denen in Folge einer Markterhebung mit einem eigenwirtschaftlichen Ausbau in den nächsten drei Jahren zu rechnen ist. Konkrete Ausbauvorhaben hängen in der Praxis jedoch von vielen Details ab, insbesondere auch den finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens. Gerade angesichts der derzeit unsicheren wirtschaftlichen Lage in Folge der Pandemie sind gesicherte Auskünfte für drei Jahre schwierig und würden möglicherweise zur Blockierung von geförderten Ausbauvorhaben führen ohne, dass dort tatsächlich eigenwirtschaftlich gebaut wird. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass Ausbauvorhaben, wenn, dann zumeist für dichter besiedelte Gebiete gemeldet werden, wodurch ein „Fleckerlteppich“ an grauen Fördergebieten übrigbleiben würde, der jedoch in seiner Gesamtheit selbst für einen geförderten Ausbau wirtschaftlich unrentabel ist.

Die ISPA schlägt daher vor, dass der Prozess der „Markterhebung“ näher konkretisiert wird, um sicherzustellen, dass tatsächlich nur solche Ausbauvorhaben berücksichtigt werden, von denen mit der notwendigen Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sie auch tatsächlich in den nächsten Jahren umgesetzt werden.

3. Teurere Fremdleistungen sollten nicht attraktiver sein als die Eigenherstellung

Der gänzliche Ausschluss der Förderbarkeit von Gemeinkosten ist nach Ansicht der ISPA nicht nachvollziehbar, speziell auch da § 37 Abs. 1 der Verordnung über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln explizit auch die Förderung von Gemeinkosten erlaubt, sofern sie zur Erreichung des Förderungsziels notwendig sind. Ein gänzlicher Ausschluss von Gemeinkosten hätte auch zur Folge, dass die In-Anspruchnahme von Fremdleistungen für Bautätigkeiten umso attraktiver wird, da die dabei anfallenden Kosten zur Gänze eingereicht werden können, selbst wenn dafür in Summe höhere Kosten anfallen als für die nur zum Teil förderbare Eigenherstellung.

Aus dem gleichen Grund regt die ISPA auch an, von der Vorgabe abzusehen, dass sämtliche investitionsbezogenen Eigenleistungen für Fahrzeuge, Maschinen und Personal projektbezogen anhand von Arbeitsaufzeichnungen abgerechnet und eingereicht werden müssen. Denn der damit verbundene administrative Aufwand hätte ebenso zur Folge, dass Unternehmen vermehrt auf – in Summe zumeist teurere – Fremdleistungen setzen, da die Ausgaben für Fremdleistungen bereits durch das Drittunternehmen aufgezeichnet werden und daher ohne weitere Bearbeitung unmittelbar eingereicht werden können. In Summe würde auch das keiner effizienten Fördervergabe entsprechen.

Die ISPA fordert daher, dass auch Gemeinkosten als förderbare Kosten angerechnet werden können sowie, dass Unternehmen für investitionsbezogene Eigenleistungen einen Pauschalkostensatz einmelden können der einmal nachgeprüft wird, aber in Hinkunft auch für andere Projekte herangezogen werden kann.

4. Auch Entgelte für Leitungsrechte und die Mitbenutzung von Infrastruktur sollten förderbar sein

Ein weiterer wichtiger Aspekt, um sicherzustellen, dass die Fördermittel des Bundes möglichst effizient vergeben werden, ist es, dass auch Entgelte für die Mitbenutzung von Infrastruktur sowie Wertminderungsabgeltungen für die In-Anspruchnahme von Leitungsrechten förderbar sind. Zum einen erfüllen auch diese Kosten klar die Anforderungen an förderbare Kosten, da sie unmittelbar mit dem geförderten Infrastrukturausbau in Zusammenhang stehen und dafür auch unbedingt erforderlich sind. Gerade deshalb sind auch im Förderantrag selbst detaillierte Angaben über die Mitbenutzung bereits existierender physischer Leerrohrinfrastruktur und deren Einbindung innerhalb des Ausbauvorhaben durch die Förderungswerberin bzw. den Förderungswerber anzuführen.²

Darüber hinaus würde ein Ausschluss dieser Ausgaben auch dazu führen, dass Ausbauvorhaben wiederum nicht möglichst effizient durchgeführt werden – durch Mitbenutzung bereits vorhandener Infrastruktur bzw. Ausübung von Leitungsrechten, um die Strecke möglichst kurz zu halten. Vielmehr würden aus Sicht der Unternehmen grundsätzlich kostenintensivere Ausbauvorhaben attraktiver erscheinen, bei denen nicht auf bereits vorhandene Infrastruktur zurückgegriffen wird bzw. die Verlegung der Infrastruktur ohne Ausübung von Leitungsrechten durchgeführt wird, da dabei die Kosten zur Gänze als förderbar eingemeldet werden können.

5. Die Fördervergabe sollte technologie-neutral erfolgen

Während in den vergangenen Förderbedingungen (BBA 2020:Access) explizit als Fördergegenstand der Ausbau von Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA-Netze) genannt und daher auch die „wesentliche Verbesserung der Anbindung von Mobilfunkbasisstationen“ umfasst war, fehlt im vorliegenden Entwurf jeglicher Bezug zu Mobilfunkbasisstationen sowohl in der

² vgl. Sonderrichtlinie BBA2030 Access Pkt. 7.3.10 bzw. BBA2030 OpenNet Pkt. 7.3.11

Definition des Förderungsgegenstand (Punkt 4.1) als auch in den beispielhaft angeführten Kosten (Punkt 6.1). Aus diesem Grund erscheint es fraglich, ob auch der Ausbau von Mobilfunkinfrastruktur von den Förderrichtlinien erfasst werden würde.

Nach Ansicht der ISPA sollte jedoch im Sinne der Technologieneutralität sowohl Festnetz- als auch Mobilfunkinfrastruktur förderbar sein, sofern diese die weiteren in der Definition des Fördergegenstands enthaltenen Parameter erfüllen. Dies würde auch den Zielen des European Electronic Communications Code entsprechen, der explizit den Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität vorsieht, wovon gleichermaßen Glasfaserausbau als auch Mobilfunkausbau umfasst ist.

Die ISPA fordert daher, entweder im Rahmen der Förderkriterien eine entsprechende Ergänzung in Bezug auf die Anbindung von Mobilfunkbasisstationen aufzunehmen, oder – sofern BBA2030:Access tatsächlich rein auf den Glasfaserausbau beschränkt werden soll - eine zusätzliche Sonderrichtlinie BBA2030:Connect zu erlassen, die ausschließlich auf die Förderung von Mobilfunkbasisstationen ausgerichtet ist.

6. Es sollte kein Geschäftsmodell für Open Access Netzen vordefiniert werden

Aus der aktuellen Formulierung des Förderungsgegenstands der Sonderrichtlinie BBA2030:OpenNet geht hervor, dass Gegenstand der Förderungen Investitionen in die passive physische Infrastruktur für Open Access Netze sind.

Grundsätzlich bestehen bei Open Access Netzen zwei Modelle. Das 3-Schichten-Modell zeichnet sich durch die strukturelle Trennung von drei Schichten aus, die von unterschiedlichen Einheiten bedient werden: Die passive Infrastruktur (die im Eigentum des Netzeigentümers verbleibt und die die physikalische Anbindung der Gebäude an einen Internet-Netzübergabepunkt darstellt), der Netzbetrieb (der von einem Aktivnetzbetreiber ausgeübt wird) und die Dienstleistung gegenüber dem Endkunden (die von Diensteanbietern ausgeübt wird).

Diesem 3-Schichten-Modell steht das 2-Schichten-Modell gegenüber, bei dem sowohl der Netzbetrieb als auch die Erbringung der Dienste für Endkunden von einem Betreiber ausgeübt wird. Der Nachfrager beim 2-Schichten-Modell erhält eine unbeschaltete Glasfaser, über die er zur Erbringung von Diensten verfügen kann.

Der Netzbetreiber ist im Rahmen des 2-Schichten-Modells bei der Bepreisung und Ausgestaltung der Dienste nicht eingeschränkt und kann daher jene Dienste anbieten, die aus seiner Sicht dem Kunden den größten Nutzen bieten und damit die heterogene Nachfragestruktur am Endkundenmarkt am besten befriedigen. Gleichzeitig ermöglicht das 2-Schichten-Modell dauerhaft einen stärkeren Wettbewerb, da nicht – wie im 3-Schichten-Modell – ein Netzbetreiber das Vorleistungsmonopol in sich konzentriert und sich dadurch der Wettbewerb ausschließlich auf Dienstebene verschiebt. Beim Dienstewettbewerb im 3-Schichten-Modell hingegen ist die Nachfrage hinsichtlich der technischen und kommerziellen Rahmenbedingungen stark eingeschränkt, wodurch die Auswahl an verfügbaren Diensten stark einschränkt und homogenisiert wird. Ein breit ausdifferenziertes Dienstangebot ist in diesem Modell nicht möglich.

Bei enger Auslegung der aktuellen Formulierung des Fördergegenstands wäre ausschließlich die Errichtung von Open Access Netzen im 3-Schichten-Modell – also nur der Ausbau der rein passiven Netzinfrastruktur (Leerrohre, Kabel etc.) – förderbar, wodurch die Möglichkeiten der Netzbetreiber erheblich eingeschränkt werden würden. Auch die in Punkt 5.7 Z 5 der BBA2030:OpenNet enthaltenen Ausführungen wonach das Förderungsansuchen einen umfassenden Zugang auf Vorleistungsebene im Rahmen eines Zugangsangebots für den „Zugang auf die Dienste-Ebene“ umfassen muss, ist missverständlich und unklar im Kontext der beiden Modelle. Es sollte klar definiert werden, dass die Förderung für beide Modelle gilt und jedenfalls auch für das 2-Schichten-Modell, bei welchem der Netzbetreiber auch die aktiven Netzkomponenten betreibt.

Im Sinne der Grundintention der Förderrichtlinien, generell den Vorleistungsmarkt zu beleben, sollte der Förderungsgegenstand unter Punkt 4.1. daher näher beschrieben und klargestellt werden, dass Investitionen in den Ausbau von Open Access Netzen sowohl im Sinne des 2- als auch 3-Schichten Modells förderbar sind. Um den Zugang für Nachfrager zu erleichtern, regt die ISPA zudem an, dass als zusätzliches Kriterium aufgenommen wird, dass Zugangspunkte (PoPs) zu den Netzen einfach zu erreichen sein sollen, etwa indem ein Backhaul zu Telehäusern oder Bezirkshauptstädten, benachbarten FTTH-Netzen oder bestehende Backboneleitungen besteht.

7. Eine weitere Konkretisierung der „Flächendeckung“ wäre notwendig

Das Kriterium der „Flächendeckung“ im Rahmen der Sonderrichtlinie BBA2030:Access sollte näher aus spezifiziert werden. Wie auch im Entwurf der BBA2030:OpenNet Sonderrichtlinie sollte diese bereits dann gegeben sein, sobald das Ausbaivorhaben zu einer Verfügbarkeit von mindestens 95% der Gebäude – im Sinne von „homes passed“ - in den vom Vorhaben umfassten zusammengenommenen weißen und förderbare grauen Gebieten führt, und eine spätere Nachrüstung auf „homes connected“ erfolgen kann.

Darüber hinaus sollten auch die Begriffe „homes passed“ und „homes connected“ selbst in beiden Sonderrichtlinien explizit definiert werden, um Klarheit zu schaffen. Nach Ansicht der ISPA sollte die Verfügbarkeit im Sinne von „homes passed“ bereits erfüllt sein, wenn ein Betreiber sein Netz entlang eines an potentiell anzuschließende Grundstücksgrenzen verlaufenden Grabens verlegt. „Homes connected“ sollte hingegen erst dann vorliegen, wenn die Netzinfrastruktur des Betreibers über das Grundstück des Endkunden verlegt wird, um den individuellen Anschluss zu realisieren.

8. Eine stärkere Einbindung der Industrie wäre wünschenswert

Im Sinne eines Multi-Stakeholder-Ansatzes regt die ISPA an, dass auch Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Industrieverbände in den zur bundesweiten Abstimmung von Breitbandmaßnahmen vorgesehenen Lenkungsausschuss aufgenommen werden. Bereits die zuletzt vom BMLRT ins Leben gerufene Plattform Infrastrukturausbau 2030 (PIA 2030) setzt auf diesen Multi-Stakeholder-Ansatz und sollte dieser daher auch hier übernommen werden.

Gleichermaßen fordert die ISPA, dass Industrieverbänden die Möglichkeit gegeben wird, Personen

für den Experten-Pool des Bewertungsgremiums zu nominieren, sofern diese die notwendigen Qualitätskriterien erfüllen. Darüber hinaus regt die ISPA an, dass die Mitglieder des Experten-Pools im Sinne der Transparenz spätestens am Ende eines Ausschreibungszyklus bekannt gegeben werden.

9. Die siebenjährige Betriebspflicht sollte weiter ergänzt werden

Die ISPA begrüßt die grundsätzliche Betriebspflicht von sieben Jahren ab Projektende. Jedoch sollte diese jedenfalls durch die Förderungsnehmerin bzw. den Förderungsnehmer selbst bestehen, und Ausnahmegenehmigungen der Abwicklungsstelle, zur vorzeitigen Übertragung der Infrastruktur samt Betriebspflicht auf ein neues Unternehmen, in Abstimmung mit dem BMLRT nur in äußerst eng begrenzten Fällen erteilt werden.

Zum anderen sollte die Begrenzung auf sieben Jahre auch nur dann bestehen, wenn nicht bereits das verpflichtend zu veröffentliche Standardangebot genutzt wird. Für einen solchen Fall sollte eine längere Betriebspflicht vorgesehen werden, um die Planungssicherheit jener Unternehmen, die auf das Vorleistungsangebot zurückgreifen, zu gewährleisten. Eine längere Betriebspflicht würde auch der grundsätzlichen Annahme entsprechen, dass die Nutzungsdauer eines Leerrohrsystems bei mindestens 50 Jahren und von Glasfaserkabeln bei 25 Jahren liegen soll.³

10. Informationen sollten transparent bereitgestellt werden

Um gerade auch kleinen Unternehmen die Möglichkeit zu geben, stets rasch auf neue Förder-Calls zu reagieren, ersucht die ISPA das BMLRT bzw. die FFG darum, einen Newsletter mit den jeweils offenen Calls zu erstellen, der regelmäßig an angemeldete Unternehmen übermittelt wird.

Darüber hinaus erscheint es im Sinne der effizienten Mitbenutzung geförderte Infrastruktur angemessen, dass die von den Förderwerbern zu erstellenden Standardangebote über den Zugang zu der geförderten Infrastruktur gesammelt auf der Webseite der FFG oder der ZIS mit Verweis auf den zugehörigen Call veröffentlicht werden.

Im Sinne der Transparenz fordert die ISPA zudem, den Förderwerbern auch das im Zuge des Bewertungsverfahrens verfasste schriftliche Protokoll, in dem die Ergebnisse der Bewertung des Förderansuchens zusammengefasst werden, nach Abschluss des Bewertungsverfahrens zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird zum einen die Nachvollziehbarkeit des Auswahl- und Bewertungsverfahrens erheblich verbessert und zudem auch den Unternehmen wertvolle Informationen für zukünftige Förderansuchen gegeben.

³ BMVIT, *Breitband in Österreich Evaluierungsbericht 2017* S. 56 (abrufbar unter <https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:0b36ce8b-c333-42e6-9d51-9a931ff24a9a/evaluierung2017.pdf>)

11. Die Frist zur Einmeldung in die WebGIS Applikation des BMLRT sollte verlängert werden

Angesichts des administrativen Aufwands, der mit der geographischen Kartierung des Ausbauvorhabens in die WebGIS Applikation verbunden ist, ersucht die ISPA die Frist zur Erfüllung dieser vorvertraglichen Pflicht von einem auf drei Monaten zu verlängern um gerade auch kleinen Unternehmen mit wenig personellen Ressourcen ausreichend Zeit zu gewähren.

Analog zu Pkt. 8.3 sollte darüber hinaus auch eine *force majeure* Klausel aufgenommen werden, wonach für die Dauer des Vorliegens von Umständen, die eine ordnungsgemäße Einmeldung nicht erlauben und dem Förderungswerber nicht zurechenbar sind, die Frist ruht.

12. Die Branche sollte bei der Erarbeitung von Musterverträgen involviert werden

Die ISPA begrüßt grundsätzlich das Ansinnen des BMLRTs, Musterverträge betreffend den „umfassenden Zugang auf Vorleistungsebene“ zu veröffentlichen. Jedoch ersucht die ISPA um frühzeitige Einbindung der Branche im Rahmen der Ausarbeitung der Musterverträge um sicherzustellen, dass diese in der Praxis den größtmöglichen Nutzen bieten.

13. Eine Klarstellung bezüglich des Begriffs „Marktversagens“ wäre notwendig

Einleitend wird in beiden Entwürfen im Rahmen der Regelungsziele darauf hingewiesen, dass die Förderinitiativen für jene Gebiete Österreichs gelten sollen, die „aufgrund eines *Marktversagens* nicht oder nur unzureichend durch einen privatwirtschaftlichen Ausbau erschlossen werden“.

Die ISPA ersucht von der missverständlichen Verwendung des Begriffs „Marktversagen“ Abstand zu nehmen, der eine Parallelität zur wettbewerbsrechtlichen Marktregulierung im Telekom-Bereich nahelegen könnte. In dieser wurde zuletzt angedacht, gewisse Regionen zu deregulieren, da dieser Markt ausreichend in Richtung Wettbewerb tendiert. Während bereits erhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Voraussetzungen hierfür überhaupt erfüllt sind, sollte eine entsprechende Deregulierung jedoch in keinem Fall Auswirkungen auf die Einstufung von Fördergebieten in diesen Regionen haben.

Die ISPA hofft auf die Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen und steht für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA - Internet Service Providers Austria

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von über 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.