



Sachstand

Gigabit-Voucher als Maßnahme zur nachfrageseitigen Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland

Gigabit-Voucher als Maßnahme zur nachfrageseitigen Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 072/18
Abschluss der Arbeit: 30. Mai 2018
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Veröffentlichungen der Bundesregierung zu nachfrageseitigen Fördermaßnahmen für den Breitbandausbau	5
3.	Stellungnahme der Monopolkommission und weitere wissenschaftliche Bewertungen	6

1. Einleitung

Im Hinblick auf den Ausbau der digitalen Infrastruktur verfolgt das Vereinigte Königreich eigenen Angaben zufolge das Ziel eines „full fibre Britain“.¹ Um dieses Ziel zu erreichen, legt die Regierung das „Gigabit Broadband Voucher“-Programm auf, das sich im Rahmen eines Testlaufs bereits bewährt hatte.² Dieses Programm setzt an der Erkenntnis an, dass der Breitbandzugang von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU), die für die britische Wirtschaft einen hohen Stellenwert besitzen (vergleichbar mit der deutschen Situation)³, stark verbesserungsbedürftig sei, die KMU allein marktgetrieben aber nicht mit geeigneten Zugangsprodukten zu nicht-prohibitiven Preisen versorgt werden und zudem die Potenziale hochbitratiger Anschlüsse für ihre Geschäftstätigkeit nicht in vollem Umfang erkennen.⁴ Mit dem Ziel der Nachfragessteigerung werden im Rahmen dieses „Gigabit Broadband Voucher“-Programms nunmehr Gutscheine an kleine Unternehmen und die umliegenden Gemeinden ausgegeben, die sie in die Lage versetzen, einen gewissen Teil der Installationskosten für **gigabitfähige Glasfaserverbindungen** zu übernehmen.⁵

Der vorliegende Sachstand widmet sich der Frage, ob die Einführung eines derartigen Gutschein-Programms auch in Deutschland geplant ist. Zu diesem Zweck werden zum einen Informationen und Veröffentlichungen der Bundesregierung zu nachfrageseitigen Fördermaßnahmen für den Breitbandausbau dargestellt (2.). Zum anderen werden Dokumente aufgeführt, die sich unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten mit Vorschlägen für ein Gutschein-Programm zur nachfrageseitigen Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland auseinandersetzen.

-
- 1 So die Informationen auf der Internetseite des Department for Digital, Culture, Media & Sport des Vereinigten Königreichs. Link: <https://gigabitvoucher.culture.gov.uk/> (letzter Abruf: 30.05.2018).
 - 2 Für weitere Details vgl. die Informationen auf der entsprechenden Internetseite der britischen Regierung. Link: <https://www.gov.uk/guidance/broadband-delivery-uk> (letzter Abruf: 30.05.2018). Zu diesem Programm und dessen Auswirkungen siehe auch Wernick, Christian/Strube Martins, Sonia/ Bender, Christian M./Gries, Christin-Isabel (2016). Markt- und Nutzungsanalysen von hochbitratigen TK-Diensten für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Deutschland. Studie der WIK – Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Abschlussbericht vom 16.03.2016. S. 56 ff. Link: http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2016/Studie_BMWi_Breitbandnutzung_von_KMU.pdf (letzter Abruf: 30.05.2018); Monopolkommission (2017). Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen! Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG. Sondergutachten 78. 2017. Rn. 212. Link: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s78_volltext.pdf (letzter Abruf: 30.05.2018).
 - 3 Wernick, Christian/Strube Martins, Sonia/ Bender, Christian M./Gries, Christin-Isabel (2016). A. a. O. (Fn. 2). S. 56.
 - 4 Wernick, Christian/Strube Martins, Sonia/ Bender, Christian M./Gries, Christin-Isabel (2016). A. a. O. (Fn. 2). S. 57.
 - 5 Nähere Informationen zu den Voraussetzungen der Teilnahme und zum Ablauf dieses „Gigabit Broadband Voucher“-Programms finden sich auf der Internetseite der britischen Regierung. Link: <https://gigabitvoucher.culture.gov.uk/> (letzter Abruf: 30.05.2018).

2. Veröffentlichungen der Bundesregierung zu nachfrageseitigen Fördermaßnahmen für den Breitbandausbau

In seinen Eckpunkten für die „Zukunftsoffensive Gigabit-Deutschland“ benennt das **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)** das Ziel, Deutschland bis 2025 in eine „Gigabit-Gesellschaft“ umgestaltet zu haben.

*„Die **Gigabit-Gesellschaft** stellt eine fortgeschrittene Informationsgesellschaft dar, die **vollständig von Informations- und Kommunikationstechnik** durchdrungen ist. Menschen, Maschinen, Dinge und Prozesse werden nahtlos miteinander vernetzt sein. Bürger und Unternehmen werden in ihrem Alltag unabhängig vom Ort vielfältige, aus heutiger Sicht zum Teil noch futuristisch anmutende Anwendungen nutzen. Die Netzinfrastrukturen der Gigabit-Gesellschaft müssen den Transport der massiv anwachsenden Datenmengen ermöglichen und darüber hinaus intelligente Funktionen und Dienste bereitstellen, um **divergierende Anforderungen zukünftiger Anwendungen** optimal zu unterstützen. [...]*

[...]

Um so schnell wie möglich Gigabit-Anwendungen zu ermöglichen, ist ein massiver Rollout von Glasfaser unerlässlich. Investitionswettbewerb, Infrastrukturwettbewerb und Dienstewettbewerb sind die Säulen für den weiteren Ausbau von Netzen der Gigabit-Gesellschaft.“⁶

Im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen, um den Glasfaserausbau voranzutreiben, heißt es weiter:

*„Investitionen in die Netze werden auch durch eine hohe **Nachfrage** nach Gigabit-Anschlüssen begünstigt. Die marktgetriebene, insbesondere gewerbliche Nachfrage muss daher dynamisiert werden.*

- *Wir wollen den Unternehmen den Nutzen der Gigabitinfrastruktur verdeutlichen und starten dazu eine **Informationskampagne**: Im Rahmen einer deutschlandweiten **Roadshow von BMVI und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag** sollen KMU und kommunale Entscheidungsträger über regionale Workshops und Konferenzen praxisnah über die absehbaren digitalen Anwendungen von morgen informiert werden.⁷ Wir fördern so*

6 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018). Eckpunkte Zukunftsoffensive Gigabit-Deutschland. Onlineartikel. Link: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/eckpunkte-zukunftsoffensive-gigabit-deutschland.html> (letzter Abruf: 30.05.2018). Faltungen sind Bestandteil des Originaltexts.

7 Vgl. zum Thema des Nutzens gigabitfähiger Netzinfrastrukturen für insbesondere die mittelständische Wirtschaft Deutschlands Wernick, Christian/Strube Martins, Sonia/ Bender, Christian M./Gries, Christin-Isabel (2016). A. a. O. (Fn. 2). Zum volkswirtschaftlichen Gesamtnutzen gigabitfähiger Netzinfrastrukturen vgl. Wernick, Christian/Queder, Fabian/Strube Martins, Sonia/Gries, Christin/Tenbrock, Sebastian/Bender, Christian (2016). Gigabitnetze für Deutschland. Studie der WIK – Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Abschlussbericht Dezember 2016. S. 4 ff. Link: http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2017/Gigabitnetze_Deutschland.pdf (letzter Abruf: 30.05.2018).

eine rechtzeitige Auseinandersetzung mit den Potenzialen der Digitalisierung und den Anforderungen an die digitalen Infrastrukturen. [...]

- *Wir schaffen auch Anreize für Gebäudeeigentümer, die Hausverkabelung in eigener Initiative zu realisieren. Denkbar sind etwa steuerliche Erleichterungen oder andere finanzielle Anreize für entsprechende Investitionen.* ⁸

Das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** setzt sich in seiner Publikation „Weißbuch Digitale Plattformen“ explizit mit der Idee der Nachfragestärkung durch ein Gutscheinsystem wie im Vereinigten Königreich auseinander. Dazu führt es aus:

„Für den flächendeckenden Ausbau gigabitfähiger digitaler Infrastrukturen wollen wir Folgendes durchsetzen:

- **Den Netzausbau über die Nachfrageseite vorantreiben.** *Ein gangbarer Weg sind „Gigabit-Voucher“, d. h. Gutscheine in Form zeitlich befristeter Zuschüsse für Gigabitanschlüsse in Verbindung mit innovativen Anwendungen. Adressaten dieses Ansatzes sollten kleine und mittlere Unternehmen sowie wichtige Einrichtungen (Schulen, Arztpraxen, Verwaltungen usw.) in ländlichen und strukturschwachen Räumen sein. Derartige Gutscheine eröffnen die Chance für potenziell unbürokratische und sehr schnell verfügbare Gigabitanschlüsse.* ⁹

3. Stellungnahme der Monopolkommission und weitere wissenschaftliche Bewertungen

In ihrem 78. Sondergutachten, das sich dem Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten widmet, behandelt die Monopolkommission auch den Vorschlag des BMWi für ein Gutschein-Programm als nachfrageorientierte Förderung zum Ausbau gigabitfähiger Netzinfrastrukturen. Sie führt dazu aus:

„Gefördert werden soll damit indirekt ein marktgetriebener Netzausbau. Konkrete Ausführungen zur finanziellen Dimension des Programms oder zu der konkreten Umsetzung des Gigabit-Voucher gibt es bisher nicht.

[...] Um den tatsächlichen Bedarf für die Breitbandförderung verlässlicher in das Verfahren zu integrieren, unterstützt die Monopolkommission das Vorhaben, die klassische angebotsorientierte Förderung durch nachfrageorientierte Instrumente zu ergänzen. So können etwa zeitlich befristete Gutscheine für Gigabit-Anschlüsse helfen, die für einen Ausbau notwendige Nachfrage zu schaffen. [...]

8 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018). A. a. O. (Fn. 6).

9 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017). Weißbuch Digitale Plattformen. Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe. März 2017. S. 109. Link: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.html> (letzter Abruf: 30.05.2018). Fettungen sind Bestandteil des Originaltexts.

[...] Die möglichen Effekte einer Förderung mit Gigabit-Vouchern in Deutschland werden maßgeblich von der Ausgestaltung des Programms abhängen. Geklärt werden muss, was und wer unter welchen Bedingungen gefördert werden soll. Der Kreis der Begünstigten soll nach den Plänen des [BMWi] kleine und mittlere Unternehmen sowie sozio-ökonomisch wichtige Einrichtungen umfassen, nicht jedoch private Haushalte. Um die Nachfrage der privaten Haushalte zu stimulieren, werden Steuererleichterungen für Hauseigentümer, die sich an den Kosten für einen FTTB/H-Anschluss^[10] oder der Inhouse-Verkabelung beteiligen, vorgeschlagen.^[...] Dagegen spricht, dass sich eine solche Maßnahme nicht auf ländliche und strukturschwache Räume begrenzen ließe, in denen der Breitbandausbau ohne eine staatliche Förderung nicht erfolgen würde.

[...] Die Gutscheinvergabe muss auf Basis geeigneter Kriterien erfolgen. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten die Anzahl der Gutscheine und damit das Fördervolumen begrenzt werden. Die Gutscheine sollten nach dem Prinzip „first come, first served“ in der Reihenfolge des Antragseingangs vergeben werden. Sie sollten nur einen Teil der Gesamtkosten – etwa die einmalig anfallenden Kosten für die Errichtung des Anschlusses – abdecken, während die laufenden Kosten wie monatliche Nutzungsentgelte überwiegend vom Gutscheinempfänger zu tragen wären. Zudem sollte die Gutscheinvergabe an einen Mindestvertragslaufzeit gekoppelt werden, sodass es nach Einrichtung des Anschlusses auch tatsächlich zu einer Nutzung kommt.

[...] Mit Blick auf die einzelnen Unternehmen, die Gutscheine erhalten, handelt es sich zwar um Beihilfen, die aber unter die de-minimis-Regelungen fallen und daher nicht bei der Europäischen Kommission anzumelden sind.^[...] Gegebenenfalls ergeben sich indirekte Beihilfen für die Unternehmen, bei denen die Gutscheine eingelöst werden. Ein Gutscheinprogramm wäre daher je nach Ausgestaltung vorab bei der Europäischen Kommission anzumelden.“¹¹

Im Rahmen einer Studie, die der Frage nachgeht, welche Ansätze zur Glasfasererschließung in unterversorgten Gebieten bestehen, heißt es zu diesem nachfrageorientierten Fördermodell für den Netzausbau:

„Aus ökonomischer Sicht haben solche Gutschein-Modelle eine Reihe von Vorteilen: Zum einen reduziert sich der administrative und bürokratische Aufwand deutlich, da keine Ausschreibungen zur Identifikation des Förderbedarfs und Identifikation geeigneter Anbieter erforderlich sind. Dadurch sollte sich die Erschließung deutlich beschleunigen lassen. Hinzu kommt, dass sich bei einem Gutschein-Modell durch den geringeren administrativen Aufwand sowohl aufseiten der öffentlichen Hand als auch aufseiten der Unternehmen Transaktionskosten einsparen lassen. Schließlich wäre durch die Übernahme des Eigenanteils sichergestellt, dass die Förderung denjenigen zugutekommt, die tatsächlich an entsprechenden Anschlüssen interessiert sind. Allerdings erscheint ein solches Modell eher als Maßnahme zur kurzfristigen Beseitigung von Versorgungs-

10 Die Abkürzung „FTTB/H“ steht für „fibre to the building/home“ und beschreibt damit den Ausbaugrad der Glasfasertechnologie im konkreten Einzelfall. Das BMVI versteht darunter Glasfaserdirektanschlüsse. Vgl. die Informationen auf der Internetseite des BMVI. Link: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Breitbandausbau/breitbandausbau.html> (letzter Abruf: 30.05.2018).

11 Monopolkommission (2017). A. a. O. (Fn. 2). Rn. 211 ff.

lücken im gewerblichen Bereich geeignet und weniger als Modell für eine flächendeckende Erschließung von Privatkunden, da im Privatkundenbereich die Neuverlegung kundenindividueller FTTH-Verbindungen im Allgemeinen betriebswirtschaftlich wenig sinnvoll ist.“¹²

* * *

12 Wernick, Christian/Queder, Fabian/Strube Martins, Sonia/Gries, Christin (2017). Ansätze zur Glasfaser-Erschließung unterversorgter Gebiete. Studie der WIK – Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH für den DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. Unter Mitwirkung von Prof. Dr. Bernd Holznagel. August 2017. S. 56. Link: <http://www.wik.org/index.php?id=907> (letzter Abruf: 30.05.2018).