

Herrn
GS Mag. Andreas Reichardt
Bundesministerium für Verkehr
Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 195
1040 Wien
T +43 (0) 5 90 900DW | F +43 (0) 5 90 900243
E rp@wko.at
W <http://wko.at/rp>

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

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen/Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
BMVIT-630.070/0002-III/ Stabst IKI/2019	Rp 447.0002/2019/WP/VR Dr. Winfried Pöcherstorfer	4002	27.03.2019

Entwurf - Breitbandstrategie 2030: Österreichs Weg in die Gigabit-Gesellschaft - Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Generalsekretär,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes der „Breitbandstrategie 2030“ und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative des BMVIT, frühzeitig die Fortsetzung der Breitbandstrategie mit einem Zielbild für 2030 mit den relevanten Marktteilnehmern in Österreich zu diskutieren.

Eine Fortsetzung der Breitbandstrategie 2020 ist im Hinblick auf die erfolgreiche Entwicklung des Netzausbaus in Österreich sinnvoll und notwendig. Wir begrüßen die Skizzierung einer Vision, das Land bis zum Jahr 2030 mit gigabitfähigen Zugangnetzen zu versorgen.

Mit Blick auf die ausdrücklich zu begrüßenden Zielsetzungen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Schaffung einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur erscheint uns der gewählte Ansatz der Zweckbindung künftiger Erlöse aus der Frequenzversteigerung ausschließlich für den Ausbau der digitalen Infrastruktur sinnvoll. Bei diesen Erlösen handelt es sich um Einmaleinnahmen des Bundes, die aus unserer Sicht vollumfänglich für diesen Bereich zur Verfügung stehen sollten.

Positiv bewerten wir das Ziel eines unbürokratischen Prozesses zur Mittelvergabe mit klaren Kriterien ebenso wie die vollständige Investition der noch verfügbaren Mittel aus der Breitbandmilliarde.

Es sollte sichergestellt werden, dass die zur Verfügung stehenden Fördermittel im Zusammenhang mit der Breitbandstrategie 2030 - basierend auf Erfahrungen im Zusammenhang mit der Breitbandmilliarde und deren Evaluierungsergebnissen - künftig rasch abgerufen und effizient eingesetzt werden können.

Ausgehend von der Initiative „Breitband Austria 2013“ werden bis zum Ende des nunmehr diskutierten Zeitraums jedenfalls 17 Jahre vergangen sein, in denen in Österreich ein massiver Ausbau der Kapazitäten stattfand, stattfindet und noch stattfinden wird.

Zum Investitionsbedarf von etwa 10 bis 12 Mrd Euro wird im Entwurf zutreffend angemerkt, dass große Teile davon von den privaten Unternehmen getragen werden, ohne deren Engagement die Breitbandziele nicht erreichbar sind. Hierfür kommt es entscheidend auf die Rahmenbedingungen für den Ausbau der im Wettbewerb agierenden Unternehmen an.

Begrüßt werden die Förderungsmaßnahmen, die zur Erreichung der Strategieziele umgesetzt werden sollen. Vermisst wird diesbezüglich jedoch die Begrenzung der Dauer der Förderabwicklung auf jeweils maximal zehn Monate, wie sie bereits von der „Evaluierung der Breitbandinitiative“ des WIK/WIFO gefordert wurde.

Der Strategieentwurf spricht allgemein davon, dass das BMVIT „aufbauend auf der vorliegenden Breitbandstrategie 2030 in einem neuen Masterplan zur Förderung des Ausbaus von Gigabit-fähigen Netzen, unter Einbindung der Stakeholder Vorschläge von zielgerichteten Förderungen erarbeiten“ wird. Nicht ersichtlich ist, ob dieser Masterplan bewährte Förderungen der „Breitbandmilliarde“ (wie insbesondere die Förderung „Breitband Austria 2020 Connect“) weiterführen wird. Hierzu wären entsprechende Ausführungen hilfreich. Angeregt wird außerdem, dass Projekte von mehreren Betrieben gemeinsam als Konsortium eingereicht werden können, bei dem sich die Projektkosten für teilnehmende Betriebe gemeinsam teilen und fördern lassen. Kooperationen zwischen unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen (zB auch Gemeinden) können dabei in bestimmten Fällen durchaus sinnvoll sein. Jedenfalls sollte die Wirtschaftskammer bzw. betroffene Fachorganisationen der Wirtschaftskammer als relevante Stakeholder in die Erarbeitung der Förderungsmodelle eingebunden werden.

Breitbandige Netze und Anbindungen sind das Rückgrat der Digitalisierung, aber keinesfalls für sich alleine hinreichend, um die Vorteile der Digitalisierung allen zugänglich zu machen. Mindestens ebenso wichtig sind Begleitmaßnahmen, um die Nachfrage zu stimulieren. Solchen Begleitmaßnahmen sollte entsprechendes Augenmerk gewidmet werden.

II. Im Detail

Bandbreitenbedarf

In Österreich werden bereits mehr als 58% aller Haushalte mit Bandbreiten jenseits der 100 Mbit/s angebunden.

Wie im Entwurf auf Seite 19 anschaulich skizziert, führen Anbieter Glasfaser- und HFC-Netze Schritt für Schritt weiter an die Haushalte heran. Für die letzten Meter von der Verteilstelle (Curb) bis zum Endverbraucher werden in den kommenden Jahren noch hochleistungsfähige Übergangstechnologien wie Vectoring zum Einsatz kommen, um Bandbreiten von 100 Mbit/s bis zu einem Gigabit unter Einsatz von konventionellen Kupferkabel auf der „letzten Meile“ sicherzustellen. In den Hybrid Fiber Coax (HFC)-Netzen, die im Kernnetz auch auf Glasfaser setzen, wird die Haushaltsanbindung mit Koaxialkabeln erfolgen. In Kombination mit DOCSIS 3.1. sind auch hier 10 GBit/s symmetrisch dieselbe Zielgröße wie in Glasfasertopologien.

Den grundsätzlichen Ansatz in der Strategie, nur die Zugangsrealisierung bis zur Grundstücksgrenze zu adressieren (FTTP), erachten wir als sinnvoll, da danach der alleinige Einflussbereich des Grundstückseigentümers beginnt, der vom Betreiber nur bedingt gestaltet werden kann.

Der Umstand, dass es in Österreich im internationalen Vergleich weniger direkte Glas-Hausanschlüsse gibt, liegt darin begründet, dass es bei uns historisch betrachtet nie eine Situation gab, in der veraltete Netze mittels eines großen Investment komplett ersetzt wurden oder weite Gebiete erst in der jüngeren Vergangenheit überhaupt neu erschlossen wurden. Es existierten stets unterschiedliche Netzstrukturen auf dem Markt, die alle immer wieder mit neuester Technik ausgestattet und ersetzt wurden. Daneben hat sich ein sehr wettbewerbsintensiver Mobilfunkmarkt mit hoher Netzabdeckung und hohen Übertragungsraten bei gleichzeitig relativ niedrigem Preisniveau etabliert, der viele Festnetzanschlüsse substituiert hat. So sind bei einem großen Netzbetreiber bereits über 80 % der verkauften Breitbandanschlüsse mobile Cubes.

Der 5G-Ausbau ist Teil des Technologiemix, der FTTx und HFC gerade dort ergänzen wird, wo sich am Markt in der Fläche keine Leitungsführung zu abgelegenen Immobilien realisieren lässt. Die möglichen Bandbreiten dieses Standards sind so hoch, dass dieser ein stabiler Bestandteil des Mix sein wird.

Diese strukturelle Vielfalt ist eine ausgesprochene Stärke des Marktes, zugunsten der Wirtschaft wie auch der Konsumenten, und mag in Vergleichscharts weniger einfach darstellbar sein als beispielsweise die reine FTTP-Verfügbarkeit wie in Abbildung 5.

In branchenspezifischen Indices wie dem Netflix ISP Speed Index (hier geht es um die bandbreitenintensivsten Anwendungen am Markt) rangieren zB die österreichischen Kabelnetze seit mehreren Jahren ganz weit oben in der Spitzengruppe (und Netflix setzt dafür übrigens den Wert bei 4 MBit/s an).

Der Bandbreitenbedarf wird in den kommenden Jahren relevant steigen, auch wenn die in der angeführten Studie angegebenen Bandbreitenbedarfe für andere Anwendungen (zB Homeoffice/VPN mit 250 Mbit/s symmetrisch oder Cloud-Computing mit 250 Mbit/s symmetrisch) für „gewöhnliche“ Haushalte wohl zu hoch angesetzt sind. Selbst für diese Größenordnung sind die Netze bereits zum heutigen Zeitpunkt vorbereitet.

Ganz allgemein wird hinsichtlich des Bandbreitenbedarfes nutzerseitig ein anderer Fokus auf die Thematik gelegt als anbieterseitig: Während aus Nutzersicht ein möglichst rascher flächen-deckender Ausbau mit höchstmöglicher, symmetrisch verfügbarer Übertragungskapazität als wünschenswert und daher prioritär erachtet wird, ist aus Sicht der die Infrastruktur ausbauenden Unternehmen dabei ein differenziertes Vorgehen unabdingbar. Für die Anbieter geht es vor allem darum, regional wie lokal und auch branchenspezifisch mitunter stark variierende Nachfragemuster gebührend zu berücksichtigen, damit sich ihre Investitionen kalkulierbar amortisieren. So betrachtet ist ein am tatsächlichen Bedarf orientierter Ausbau mit hochleistungsfähigen Breitbandinfrastrukturen wohl angemessen. Außerdem hat sich bislang gezeigt, dass die Netzbetreiber stets diejenigen Kapazitäten ausgebaut und bereitgestellt haben, die für die Nutzung aktueller und innovativer Anwendungen erforderlich waren.

Der Bedarf nach Zugängen mit hohen Uploadraten bzw höheren symmetrischen Bandbreiten wird im gewerblichen Bereich sehr viel stärker gegeben sein. Sinnvoll wäre es daher, anhand der ZIS-Daten der RTR-GmbH Hotspots (zB Gewerbeansiedlungen, Verkehrsflächen etc) zu identifizieren, die zuallererst ausgebaut werden sollten.

Als zusätzliche Qualitätskriterien sollten Latenzzeiten und sonstige Quality of Service-Parameter wie Verfügbarkeiten in die Beurteilung der Versorgungsqualität aufgenommen werden, da diese Kriterien zukünftig einen deutlich höheren Stellenwert erlangen werden. Bei aller Bedeutung von Breitbandanbindungen ist zu betonen, dass gerade die Entwicklungen im M2M-Bereich zeigen, dass hier weniger der Bandbreitenbedarf im Vordergrund steht, als es vielmehr beispielsweise auf Quality-of-Service bei hoher Flexibilität und geringen Handling- und Energiekosten ankommt.

Technologieneutralität

Im Entwurf der Breitbandstrategie 2030 ist treffend festgehalten, dass sich breitbandige Fest- und Mobilfunknetze sowohl im Hinblick auf den Versorgungsgrad ergänzen als auch aus Kundensicht insofern konvergieren, als die Nutzer nicht primär nach der Übertragungstechnik fragen, sondern ihre Ansprüche an Geschwindigkeit und Verlässlichkeit der Verbindung erfüllt sehen wollen. Folglich liegt es auf der Hand, in einer Breitbandstrategie keine Übertragungstechnik oder Hardware zu bevorzugen, sondern technologieneutral darauf abzustellen, ob und welche Bandbreiten je nach Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.

Hier begrüßen wir, dass im Entwurf differenziert anerkannt ist, dass Glasfaserinfrastrukturen von besonderer Bedeutung sind, es daneben aber weitere Topologien und Übertragungsmedien geben wird, die den skizzierten Breitbandbedarf als Netze mit sehr hoher Kapazität erfüllen.

Die Auswahl der technischen Elemente und Übertragungsmedien eines Netzes muss stets den Netzbetreibern vorbehalten bleiben. Sie allein haben sich am Markt zu bewähren und werden folglich aus eigenem Interesse so ausbauen, dass sie im Wettbewerb nachhaltig bestehen. Das beweist die Branche seit Jahren: Seien es bundesweite Mobilfunkbetreiber oder regionale und lokale Kabelnetzbetreiber, alle haben immer wieder in technische Neuerungen investiert, sind auf hohem technischen Niveau und bieten ihren Kunden hochzuverlässige Netze und Dienste.

Der intensive Wettbewerb auf technischer wie auf Dienstleistungsebene und permanente Innovationen haben hier eine sehr resiliente und innovative Branche hervorgebracht, die Infrastruktur und Dienste einer modernen Informationsgesellschaft bestens bereitstellt.

Folglich sollte für die Frage der Infrastrukturentwicklung im Sinne der Technologieneutralität nicht primär die verwendete Übertragungstechnologie von Bedeutung sein, sondern die erreichte bzw. zu erreichende Übertragungsgeschwindigkeit, Latenzzeiten und Stabilität der Verbindungen.

Förderungen

Förderinstrumente müssen einfach, effizient und technologieneutral sein und gezielt die Nachfrage adressieren. Es ist nicht sinnvoll, Leerkapazitäten zu fördern, die erst in einigen Jahren genutzt werden können zB, weil es sich um nicht sinnvoll nutzbare Teilstücke handelt.

Wir sehen das Engagement der Bundesländer positiv, öffentliche Infrastruktur dort zu errichten, wo ein wirtschaftlicher Ausbau und Betrieb durch private Unternehmen nicht möglich ist. Hier gibt es neben dem Angebot von Layermodellen einen Bedarf nach der Nutzung von unbeschalteten Glasfasern, wie ihn die Breitbandoffensive Tirol adressiert, die den Ausbau von passiver Breitbandinfrastruktur durch die Gemeinden fördert. Dies sehen wir erfreulicherweise auch im Entwurf (Punkt 6.1, S 24 unten) abgebildet. Welches Modell das bedarfsgerechte ist, ist nach den jeweiligen Gegebenheiten regional zu entscheiden.

Bei öffentlich gebauter Infrastruktur ist auf adäquate Nutzungsbedingungen für private Unternehmen zu achten. Nur wenn die gebotenen Services und Infrastrukturen technisch und wirtschaftlich attraktiv sind, erfüllen sie ihren Zweck als Fördermaßnahmen und führen zu einer Nutzung durch private Diensteanbieter, die damit gewerbliche und private Nachfrager in entlegeneren Regionen versorgen können. Dies ist zugleich ein Regulativ, das die öffentlichen Anbieter im besten Sinne zu einem kosteneffizienten und steuerschonenden Ausbau anhält.

Von selbst versteht sich dabei, dass öffentliche Betreiber nur dort agieren, wo kein Ausbau am Markt möglich ist, sie sich dabei wettbewerbsneutral hinsichtlich der Nutzungsbedingungen verhalten und sichergestellt sein muss, dass öffentliche Betreiber keine privat finanzierten Infrastrukturen überbauen.

Bei der Flächenförderung sind Begleitmaßnahmen essentiell. So sollten Gemeinden im Förderfall strukturierte Pläne vorlegen, wie sie in ihrem Bereich die Digitalisierung fördern wollen.

Des Weiteren ist zum Kapitel Fördermaßnahmen anzumerken, dass auch die europäischen Instrumente verstärkt zum Breitbandausbau genutzt werden könnten - dies insbesondere auch im Hinblick auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027. So soll unter anderem im Rahmen von InvestEU die Entwicklung der digitalen Vernetzungsinfrastruktur, insbesondere durch Projekte zur Unterstützung des Aufbaus digitaler Netze mit sehr hoher Kapazität, durch Finanzinstrumente unterstützt werden.

Mit Blick auf den geplanten Förderkompass des BMVIT (S 31), der eine generelle Übersicht über die angebotenen Förderungen bieten soll, erlauben wir uns, darauf hinzuweisen, dass seitens der Wirtschaftskammern eine Förderdatenbank angeboten wird (wko.at/foerderungen) und weiters auch aws und FFG ebenfalls einen Überblick über Förderungen (sog Förderpilot) anbieten.

Schließlich ist auch präzise darauf zu achten, dass bei der Analyse von Fördergebieten sowie unter wirtschaftlichen Bedingungen nicht zu versorgenden Gebieten es nicht zu Beeinträchtigungen von Marktteilnehmern kommt.

Legistische Maßnahmen

Die Ziele einer Breitbandstrategie werden zum großen Teil mittels legislativer Maßnahmen umgesetzt werden müssen, um sie steuer- und anwendbar zu machen. Dabei steht die Umsetzung des neuen europäischen Rechtsrahmens (EECC) im Vordergrund.

Eine investitionsfreundliche Umsetzung des EECC ist dabei entscheidend. Die Hebelwirkung auf die Beschleunigung des Breitbandausbaus ist enorm. Hier ist der Entwurf leider wenig konkret und sollte noch einige Schlüsselaspekte benennen, wie zB weitere Ausbauerleichterungen bei Antennen-tragemasten, Abgeltungen für Leitungsrechte und die Rolle der öffentlichen Hand. Diese ist erster Profiteur vom Ausbau im Hinblick auf die Standortentwicklung zB zur Ansiedlung von Gewerbe, Industrie und Bildungseinrichtungen und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Sie hat folglich im Sinne einer gemeinsamen Anstrengung privater Anbieter wie öffentlicher Rechtsträger die Pflicht, den Breitbandausbau nach Kräften zu erleichtern und Liegenschaften kostenlos zur Nutzung bereitzustellen.

Begrüßt wird die Zielsetzung, ein zentrales Breitband-Monitoring unter Einbindung der neu geschaffenen ZIB der RTR, der Digitalisierungsagentur und des BMVIT zur besseren Steuerung von Versorgungsaufgaben, Förderungen und Regulierungsentscheidungen einzurichten und unter möglichst unbürokratischer Zusammenarbeit darüber hinaus weitere maßgebliche Stellen in die Monitoring Aktivitäten einzubinden.

Der angekündigte Ausbau des Breitbandatlas steht uE möglicherweise im Widerspruch zur gesetzlichen Verpflichtung der RTR eine zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung zu schaffen. Diese Informationsstelle wird sehr umfassende Daten sammeln und veröffentlichen. Es besteht daher keine Notwendigkeit mehr, den Breitbandatlas auszubauen. Im Sinne der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sollte daher der Breitbandatlas nach Inbetriebnahme der zentralen Informationsstelle für Breitbandversorgung eingestellt werden, da alle relevanten Daten von der RTR verwaltet werden und der Bundesminister Zugriff auf diese Daten hat.

Sonstige Unterstützungsmaßnahmen

Breitbandförderungen im Allgemeinen sollten breiter gedacht werden. Der alleinige Schwerpunkt auf physischen Breitbandinfrastrukturausbau greift zu kurz, da auch Maßnahmen ergriffen werden sollten, die die Nachfrageseite stärken (zB e-Literacy, Anwendungsförderungen).

Wichtig ist ein positives Framing moderner Netze und gerade auch der 5G-Technologie als entscheidende Infrastruktur für Österreichs Wirtschaft und Gesellschaft, als Enabler, als Tor zu Information und Meinung, als Voraussetzung für breite öffentliche Diskurse, die jede/n betreffen. Diffusen Ängsten vor mehr Antennen, vor allem vor Klein- und Mikroantennen mit geringer Strahlungsleistung, sollte gerade von der öffentlichen Hand entschieden und sachlich, dh wissenschaftlich fundiert, entgegengetreten werden.

Der Infrastrukturaufbau braucht Zeit und neben den finanziellen Ressourcen auch entsprechende Abwicklungsmöglichkeiten. Die Tiefbauressourcen sind im gesamten Land derartig angespannt, dass es beim aktuellen Bauvolumen bereits permanent zu Verzögerungen kommt. Eine weitere Forcierung des Ausbaus sollte daher auch mit einer entsprechenden Ausweitung der vorhandenen Bauressourcen einhergehen. Dies ist derzeit nicht absehbar und zudem fehlen Schlüsselkräfte (Tiefbauingenieure, Spleißfachkräfte), die die Abwicklung der Bauvorhaben sicherstellen. Allein die verstärkte Ausbildung in diesem Bereich wird zu einer Vorlaufzeit von mindestens drei Jahren führen (Ausbildungszeit Lehre, HTL).

Betreiber von Gemeinden, den Bundesländern und dem Bund sowie ihnen zugeordneten Rechtsträgern sollten immer dann frühzeitig informiert werden, wenn Grabungsarbeiten anstehen. Hier sind große Erleichterungen für den Breitbandausbau zu erzielen und daher ist das Bewusstsein auf Gemeindeebene für das Thema zu schaffen.

Begleitende Überlegungen

Wir gehen davon aus, dass in den Textpassagen, wo davon gesprochen wird, dass die gesamte Bevölkerung unter den gleichen Voraussetzungen an den Chancen der Digitalisierung partizipieren soll (Seite 4), oder Anwendungen und Dienste möglichst allen Menschen im Land zur Verfügung stehen sollen (Seite 13), auch alle Unternehmen mitgedacht sind.

Wir gehen davon aus, dass der Ausbau mit neuen Übertragungstechnologien unter entsprechender Berücksichtigung der Interessen betroffener Wirtschaftstreibender erfolgen wird, so wie dies in den gesetzlichen Vorgaben auch vorgezeichnet ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Anbieter im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Darüber hinaus gehen wir auch davon aus, dass die vom BMVIT geplanten Investitionen in die Forschungs- und Technologieentwicklung in Mobilitäts- und Verkehrstechnologien auch den ÖPNV mit umfassen.

Hinsichtlich begleitender Maßnahmen zur Erleichterung des Infrastrukturausbaus soll gelten, dass nur technisch vertretbare Lösungen tatsächlich realisiert werden. Auch hier müssen spezifische Interessen (zB im Bereich Verkehr) und die spezifischen Rahmenbedingungen bei einer Mitbenutzung (zB eisenbahnrechtliche Sicherheitsvorschriften, besondere elektrotechnische Gegebenheiten uäm) stets mitberücksichtigt werden.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Überlegungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär

