

Zusammenfassung und Einschätzung des BKZ.SH e.V.
zur
Gigabitstrategie der Bundesregierung
vom 13.07.2022
(Stand der Einschätzung: 31.08.2022)

1. Einleitung

Am 13.07.2022 hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr die Gigabitstrategie der Bundesregierung vorgestellt. Ziel der Gigabitstrategie ist es, den flächendeckenden Ausbau von hochleistungsfähigen, ökologisch nachhaltigen und sicheren digitalen Infrastrukturen weiter zu forcieren. Dabei sollen die eigenwirtschaftlichen Ausbauabsichten der Privatwirtschaft durch ein Bündel von Maßnahmen unterstützt werden und gleichzeitig die Förderung für unwirtschaftliche Gebiete optimiert werden. Neben dem leitungsgebundenen Ausbau der Infrastruktur legt die Strategie auch einen großen Schwerpunkt auf den Ausbau der Mobilfunknetze. Insgesamt werden auf knapp über 60 Seiten 100 Einzelmaßnahmen dargelegt und in fünf Themenblöcken zusammengefasst. Darunter finden sich zahlreiche „Klassiker“ wie die Vereinfachung, Beschleunigung und Digitalisierung von Genehmigungsverfahren, der Einsatz alternativer Verlegungsmethoden aber auch neue Ansätze wie die Erstellung eines Gigabit-Grundbuches. Die Maßnahmen reichen von gesetzlichen Änderungen, Erstellung von Normen über den Ausbau von Kommunikationsmaßnahmen bis hin zu Prüfaufträgen. Sämtliche Maßnahmen sind dabei mit einer Zuständigkeit und einer Zeitplanung für die Umsetzung versehen.

Insgesamt ist die Gigabitstrategie Teil bzw. Grundlage der Digitalstrategie der Bundesregierung, die am 31.08.2022 vom Kabinett verabschiedet worden ist.

2. Ziele der Gigabitstrategie

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der Bund erkannt hat, dass Bandbreitenziele für die Errichtung von Telekommunikationsinfrastrukturen und die Versorgung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen nicht zielführend sind. Wie Schleswig-Holstein bereits 2013 ein Infrastrukturziel ausgegeben hat, setzt nun auch der Bund auf die Versorgung mit Glasfaseranschlüssen bis ins Haus und den neuesten Mobilfunkstandard, *„überall dort, wo Menschen leben, arbeiten und unterwegs sind – auch in ländlichen Gebieten. Diese Ziele sollen bis 2030 erreicht werden.“* (vgl. Gigabitstrategie der Bundesregierung vom 13.07.2022, S. 11). Als Zwischenziel soll bis zum Ende des Jahres 2025 die Versorgung mit Glasfaseranschlüssen auf 50% aller Haushalte und Unternehmen erhöht werden. Für den Mobilfunkbereich soll bis möglichst 2026 die unterbrechungsfreie drahtlose Sprach- und Datenkommunikation für alle Endnutzer flächendeckend erreicht werden. Mindestens an Bundesfernstraßen, im nachgeordneten Straßennetz und an allen Schienen- und Wasserwegen soll ein durchgehender, unterbrechungsfreier Zugang bei Sprach- und Breitbanddiensten für alle Endnutzer erreicht werden.

3. Einzelmaßnahmen im Überblick

Die Maßnahmen der Gigabitstrategie gliedern sich in die Bereiche:

- Mehr Geschwindigkeit und bessere Rahmenbedingungen beim Ausbau der Netze,
- Forcierung des eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau mit optimierter Förderung und Regulierung,
- Flächendeckende Mobilfunkversorgung und Förderung der Innovation in Mobilfunknetzen,
- Steigerung von Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit in Telekommunikationsnetzen,
- Enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren.

3.1. Maßnahmen des Bereiches „Mehr Geschwindigkeit und bessere Rahmenbedingungen beim Ausbau der Netze“

In diesem Bereich finden sich Klassiker wie die Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren als auch die Digitalisierung von Genehmigungsverfahren. Auf einige Punkte wird nachfolgend eingegangen.

Im Rahmen der Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren möchte der Bund, die im Rahmen der TKG-Novelle vom Dez. 2021 geschaffenen Möglichkeiten voll ausnutzen, evaluieren und bei Bedarf weiter anpassen. Einzelpunkte sind hier insbesondere

- die bundesweit einheitliche Freistellung vom Erfordernis der Baugenehmigung bei der temporären Errichtung mobiler Masten,
- die landesgesetzlich vorgeschriebenen Anbauverbotsabstände an Straßen nach dem Landesrecht sollten vereinheitlicht und verringert werden,
- das Instrument der Rahmenezustimmung statt von Einzelzustimmungen bei ein mehrere Baumaßnahmen umfassendes Ausbauggebiet im Sinne des § 127 Abs. 1 TKG,
- Die Prüfung auf Kampfmittel soll vereinheitlicht werden.

Das BMDV wird mit allen beteiligten Partnern und Institutionen eine Arbeitsgruppe einrichten, um das Vorgehen abzustimmen. Insgesamt liegen die Anpassungen der baurechtlichen und wegerechtlichen Vorschriften sowie der Verwaltungspraxis in der Zuständigkeit der Länder. Die im Rahmen der Strategie genannten Zeitplanung bis Ende 2022 ist in Summe ambitioniert.

Die Digitalisierung von Genehmigungsverfahren ist ein auch jenseits des Ausbaus von Telekommunikationsinfrastruktur ein hochaktuelles Dauerthema. Hier verweist der Bund im Rahmen des EfA-Prinzips auf den Piloten der Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz bei Anträgen nach § 127 TKG (Zustimmung des Wegebausträgers).

Ebenfalls Dauerthema ist die Stärkung von alternativen Verlegemethoden. Hier kündigt der Bund die Veröffentlichung eines Norm-Entwurf des DIN an und die Publikation eines FGSV-Merkblattes. Damit wäre eine schriftliche, verbindliche Fixierung der anerkannten Regeln der Technik in diesem Bereich vorgenommen. Gleichzeitig gibt es Überlegungen des Bundes das Folgekostenrisiko im Erhaltungsaufwand bei mindertiefen Verlegeverfahren über geeignete Instrumente für die Wegebausträger abzusichern.

Von besonderer Bedeutung ist sicherlich die Maßnahme des Bundes ein Gigabit-Grundbuch zu schaffen. Dieses soll über ein zentrales Zugangsportale relevante Informationen bereitstellen „- für die Planung des Infrastrukturausbaus sowie über den aktuellen und künftigen Grad der Versorgung im Bereich der Telekommunikation. ... bestehende Geoinformationssysteme, insbesondere der Breitbandatlas und der Infrastrukturatlas, werden hier zusammengeführt und dienen als Grundlage für die Integration weiterer Datenbestände und Funktionalitäten.“ (vgl. Gigabitstrategie der Bundesregierung vom 13.07.2022, S. 19). „Der Bund prüft gezielt, welche Datenbestände und Analysemöglichkeiten für die Bundesverwaltung, Länder und Kommunen bereitgestellt werden können.“ (vgl. Gigabitstrategie der Bundesregierung vom 13.07.2022, S. 20).

Die Arbeiten am Gigabit-Grundbuch gliedert der Bund in verschiedene Pakete von Konsolidierungspaket, Transparenzpaket über Förder- und Ausbaupaket bis zu Messpaket und Liegenschaftspaket. Alle sind mit einem zügigen Umsetzungshorizont von Q 3/2022 bis Ende 2023 versehen (vgl. Gigabitstrategie der Bundesregierung vom 13.07.2022, S. 21f).

Das Thema des Fachkräftemangels für den Ausbau soll durch stärkere Kommunikation, einen gesamt-konzeptionellen Angang und optimierte Zusammenarbeit der Akteure bis Ende 2022 angegangen werden.

Insgesamt nehmen verstärkte Informationskampagnen gerade im Bereich des Mobilfunk- und 5G-Ausbaus in diesem Bereich einen breiten Raum ein.

3.2. Maßnahmen des Bereiches „Forcierung des eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbaus mit optimierter Förderung und Regulierung“

Im Rahmen einer Projektgruppe des von der BNetzA eingerichteten Gigabitforums sollen Spezifikationen zu wesentlichen Geschäftsprozessen von Open Access diskutiert und entsprechende Standards festgelegt werden.

Der Überbau von Glasfasernetzen wird von BNetzA und Bundesregierung beobachtet. Weiterhin wird in der Strategie von einem Infrastrukturwettbewerb als grundlegendem Prinzip gesprochen, dennoch wird aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten und aufgrund der knappen Ausbaupazitäten für einen kooperativen Ausbauprozess geworben und eine Duplizierung von tiefbauintensiven Glasfaserinfrastrukturen sollte nicht stattfinden. Anfang 2023 soll dazu eine Bestandsaufnahme stattfinden. Regulatorische Maßnahmen schließt die Strategie explizit nicht aus.

Der Bund stellt im Vorwege der Förderung eine Potentialanalyse auf, welche Gebiete sich für einen eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau eignen würden. Diese Ergebnisse werden Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt, um den geförderten Breitbandausbau effektiver zu gestalten. Die Ergebnisse der Analysen entfalten für die kommunalen Antragssteller aber keine Sperrwirkung bei der Förderung.

Im Bereich der Weiterentwicklung der Förderung bleibt es bei den bekannten Fakten, dass die Aufgreifschwelle zum 01.01.2023 wegfallen soll. Nicht förderfähig sind dann nur noch Gebiete, die bereits über ein FTTB/-H Netz verfügen sowie Kabelnetze die gigabitfähig aufgerüstet sind. Insgesamt wünscht der Bund eine nicht zu kleinteilige Aufstellung der Förderprojekte und

räumt dem Betreibermodell bei öffentlicher Vollfinanzierung Vorrang ein! Die Bündelung der Ausschreibung von Betrieb, Planung und Bau ist ebenfalls als zeitsparendes Element vorgesehen.

Um den Vorrang des eigenwirtschaftlichen Ausbaus durchzusetzen, behält sich der Bund ein permanentes Monitoring des Förderverfahrens mit Antragszahlen, Fördervolumina etc. vor und würde beim Eindruck eines Ausbremsens von eigenwirtschaftlichem Ausbau durch Förderung auch entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Bekannte Finanzierungsmodelle wie die Mittel der KfW sollen fortgesetzt werden. Ideen wie die Ausgabe von Vouchern als Anreizsystem für den Ausbau der Netzebene 4 werden geprüft.

3.3. Maßnahmen des Bereiches „Flächendeckende Mobilfunkversorgung und Förderung der Innovation in Mobilfunknetzen“

Um das oben genannte Ziel in der Mobilfunkversorgung und das Zwischenziel zu erreichen, setzt der Bund einerseits auf ein frequenzregulatorisches Gesamtkonzept, das in den nächsten Jahren freiwerdende Frequenzen einer zielgerichteten Nutzung zuführen soll. Das Mobilfunkmonitoring der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) soll weiterentwickelt werden. Insgesamt sollen mit dem durch die MIG abgewickelten Mobilfunkförderprogramm der Lückenschlüsse im Mobilfunknetz erreicht werden und durch regionale Ansprechpartner die Präsenz der MIG in der Fläche erhöht werden. Um die Nachhaltigkeit von Telekommunikations- und Mobilfunknetzen stärker in den Fokus zu rücken, sollen über Studien die Infrastrukturbedarfe zukünftiger Mobilfunkstandards eruiert werden und im Rahmen eines Ideenwettbewerbs die besten Lösungen für einen möglichst klimaneutralen, zuverlässigen und günstigen Betrieb eines Mobilfunkmastes gefunden werden.

Für den Bereich der Verbesserung der Mobilfunkversorgung an den Bahnstrecken und in den Zügen gilt es die entsprechende Mastinfrastruktur an den Trassen aufzubauen und zu verdichten, als auch an/in den Zügen durch infrastrukturelle Maßnahmen wie Mobilfunkverstärker und funkdurchlässigen Scheiben die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen.

Um die Akzeptanz des Mobilfunknetzausbaus in der Bevölkerung zu erhalten bzw. zu steigern soll die Grundlagenforschung kontinuierlich gefördert werden, der Gesundheitsschutz bei Normung und Standardisierung von Mobilfunktechnik verstärkt einbezogen werden und die Kommunikation über das Kompetenzzentrum Elektromagnetische Felder beim Bundesamt für Strahlenschutz sowie bei der Initiative Deutschland spricht über 5G gestärkt werden

Insgesamt sollen durch Innovationswettbewerbe, Blaupausen und Lotsen die 5G Potentiale herausgearbeitet und in die Fläche getragen werden. Zusätzlich soll die Open RAN Technologie weiter erforscht und erprobt werden.

3.4. Maßnahmen des Bereiches „Steigerung von Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit in Telekommunikationsnetzen“

Die Coronavirus-Pandemie, die Hochwasserkatastrophe im Sommer 2021 in Teilen Deutschlands und der Krieg in der Ukraine verdeutlichen die Notwendigkeit von Sicherheit und Resilienz in den TK-Netzen und bei den TK-Diensten. Über zu erarbeitende Strategiepapiere

sollen Verbesserungspotentiale identifiziert werden und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die Resilienz steigern aber auch Nachhaltigkeit bei Netzausbau und Betrieb erhöhen.

3.5. Maßnahmen des Bereiches „Enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren“

Im Rahmen eines Bund-Länder-Ausschusses auf Staatssekretärebene, den etablierten Gremien auf Arbeitsebene, einem Branchendialog mit Verbänden und TK-Unternehmen und ggf. notwendigen Ad hoc Arbeitsgruppen möchte das BMDV die Maßnahmen der Gigabitstrategie fristgerecht umsetzen.

4. Einschätzung der Auswirkungen für Schleswig-Holstein, die Kommunen und die Breitbandzweckverbände

Insgesamt können die Auswirkungen auf den Glasfaser- und Mobilfunkausbau bei Umsetzung der Maßnahmen der Gigabitstrategie auch in SH - trotz des weit fortgeschrittenen Ausbaus und der überdurchschnittlichen Versorgung - erheblich sein.

Deutlich wird aber, dass der Bund in einer Bringschuld ist, gerade was den Bereich Standardisierung und Normung alternativer Verlegetechniken angeht. Es sind nicht die knapp 11.000 Kommunen, die als Wegebausträger und Zustimmunggeber den Ausbau bremsen, sondern fehlende Normen und Standards was den aktuellen Stand der Technik im Bereich der alternativen und untiefen Verlegemethoden angeht. Daraus resultiert zwangsläufig eine gewisse Zurückhaltung, was die Genehmigung und Zustimmung zu etwaigen Verfahren betrifft, da auch die Infrastruktur Straße schützenswert ist und nicht durch die Verlegung von TK-Linien im Erhalt erheblich verteuert werden sollte.

Es sollte im ureigenen Interesse des Bundes sein, entsprechende Normungen und Standardisierungen unter Einbeziehung kommunaler Straßenbauexperten zu etablieren. Ein entsprechendes praxisnah und unbürokratisch ausgestaltetes Instrumentarium zur Absicherung der Wegebausträger gegenüber Folgekosten bei Einsatz mindertiefer Verlegemethoden, die nicht dem TK-Unternehmen zugeordnet werden können, erscheint hier als ein zusätzliches probates Mittel.

Insgesamt ist eine umfassende und themenübergreifende Kommunikation des Bundes mit den Expertinnen und Experten auf kommunaler Ebene und bei den Ländern erforderlich. Das betrifft nicht nur die Normierung und Standardisierung, sondern auch die zahlreichen Maßnahmen in Kompetenz der Länder als auch die Abstimmung der zahlreichen Prüfaufträge, Konzepterstellung und Informationskampagnen. Hier sind im Vorwege Ziele, Methodik, Zielgruppen und Kommunikationswege festzulegen.

Die Einzelmaßnahmen sind nahezu durchgehend mit ambitionierten Zeitplanungen versehen worden.

Für den Bereich der Förderung ist die Priorisierung des Betreibermodells aus Sicht der Kommunen in Schleswig-Holstein als positiv zu sehen. Auch das es hier zu einer Bündelung der Vergabeverfahren kommen soll, ist zu begrüßen. Da die Hauptverfahren in SH aber bereits alle abgeschlossen sind, kommen diese Maßnahmen für die kommunalen Projekte zu spät. Außerdem bleiben die Aussagen, wie eine Bündelung rechtlich aussehen soll und auch einen praktischen Nutzen hat, unpräzise.

Besonders relevant wird für die Projekte in Schleswig-Holstein aufgrund des großen Fortschrittes die Maßnahme zur Evaluierung der „Überbauproblematik“. Das der Bund dies als Aufgabe erkannt hat und eine Duplizierung von entsprechenden Infrastrukturen für ökonomisch suboptimal hält, ist ebenfalls positiv. Wie eine entsprechende Evaluierung aussehen soll und welche Konsequenzen getroffen werden könnten, bleibt unklar. Hier wird das Einbringen von Erfahrungen aus Schleswig-Holstein wichtig sein.

Auch die Ausgestaltung des Gigabit-Grundbuches sollte aus Schleswig-Holstein eng begleitet werden, wenn der Bund diese Möglichkeiten zulässt. Wie das Land Hessen mit der Gigamap haben auch die Kommunen und das Land Schleswig-Holstein mit dem Breitband-Informationssystem eine sehr gute Datengrundlage. Ziel sollte es sein, dass automatisierte Schnittstellen zwischen Gigabit-Grundbuch, Förderdatenbanken des Bundes und entsprechenden Landesportalen wie der Gigamap Hessen oder dem BISH (Breitband-Informationssystem Schleswig-Holstein) geschaffen werden und die Länder, Kommunen und Kompetenzzentren volle Zugriffsrechte zur Ansicht, Speicherung und Weiterverarbeitung der Originaldaten bekommen und damit Analysen und Auswertungen durch Länder, Länderkompetenzzentren oder Kommunen erfolgen können. Informationen an Wegebausträger als auch Eigentümer anderer Versorgungsinfrastrukturen sind damit ebenfalls möglich.

Mittelfristig ist zu überlegen, ob der gesetzliche Weg im TKG zur Ansprache der Datenlieferanten direkt von der BNetzA zielführend ist. Im Sinne des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland mit der Nähe von Kommunen und Ländern und dann zum Bund kann es effektiver sein, diesen Weg zu wählen. Zahlreiche Abfragen, Datenlieferungsverpflichtungen etc. der BNetzA ließen sich so straffen, zusammenfassen und strukturieren.

Die notwendigen kurzfristigen Gespräche über Standards, Schnittstellen und Formate mit dem Bund in der Zusammenführung der bestehenden Informationsquellen zum Gigabit-Grundbuch und zur Weitergabe und Verwendung in den Landesportalen sind daher von elementarer Bedeutung.

Aufgrund der bundesweit führenden Position beim Glasfaserausbau ist auch das Thema des Open Access früher in das operative Bewusstsein der Akteure in Schleswig-Holstein getreten. Eine direkte aktive Gestaltung ist für die Akteure nicht möglich, da hier das Gigabitforum bei der BNetzA federführend scheint.

Dennoch ist es sinnvoll das kommunale Akteure und Land sich abstimmen und entsprechende Vorbereitungen treffen, um nicht von entsprechenden Entwicklungen überrascht zu werden.

5. Fazit

Die Aufgaben und Auswirkungen auf Landes- und Kommunalebene werden auch in Schleswig-Holstein groß sein, einerseits soweit möglich bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen als auch dann bei der Umsetzung und Durchführung. Insgesamt ist die Gigabitstrategie eine Zusammenstellung vieler bereits bekannter Ideen und Ansätze. Wirklich neue Ansätze finden sich für das Fachpublikum nur in wenigen Bereichen.

Für das BKZ.SH ergeben sich nach Lektüre u.a. folgende Aufgabenschwerpunkte:

- Förderung

Die laufenden Bundes- und Landesförderprojekte im Weiße-Flecken-Programm werden sich in einigen Projekten bis in das Jahr 2024/2025 hinziehen. Diese gilt es bei Ausbau und Abrechnung mit dem Bund und Land zu begleiten und auch bei der Verwendungsnachweiserstellung zu unterstützen.

Mit dem Graue-Flecken-Programm beginnend im Jahr 2021 und der Ausweitung ab Anfang 2023 werden weitere Landesbereiche Förderprojekte initiieren, um den Glasfaserausbau weiter voranzutreiben. Diese sind dann auch über die gesamte Laufzeit von Antragsstellung, Ausschreibung, Ausbau, Umsetzung und Abwicklung bis in die zweite Hälfte des Jahrzehnts zu begleiten.

- Eigenwirtschaftlicher Ausbau

Aufgrund des Kapitalzuflusses in den letzten Jahren haben private Investoren den Infrastrukturausbau als sichere Anlageklasse entdeckt. Ob dies angesichts der derzeitigen Situation an den Finanz- und Kapitalmärkten auch in den nächsten Jahren so bleibt, ist abzuwarten. Unbestreitbar gilt es, den Ausbau in geographischen Regionen, in denen beihilferechtlich keine Förderung möglich ist, zu unterstützen und zu moderieren. Die Bedeutung der Glasfaserinfrastruktur als Teil der kritischen Infrastruktur ist dabei zu berücksichtigen. Ziel muss es sein, den Ausbau volkswirtschaftlich sinnvoll zu gestalten und direkte und indirekte öffentliche Investitionen nicht zu entwerten. Dazu kann das BKZ.SH im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und unter Einbeziehung der Landesregierung einen Beitrag leisten.

- Mobilfunk

Die Mobilfunkversorgung des Landes SH ist als überdurchschnittlich gut zu bezeichnen. Dennoch sind weiterhin Mobilfunklöcher im 4G/LTE-Netz zu verzeichnen. Diese sind je nach Anbieter unterschiedlich groß. Hier gilt es in den nächsten Jahren die Erfüllung der Versorgungsaufgaben aus den bisherigen Frequenzversteigerungen zu begleiten. Neben den Auflagen bis Ende 2022 sind auch bis Ende 2023 weitere Auflagen zu erfüllen. Auch der weitere Ausbau der 5G-Netze, welche von einer Flächendeckung in SH noch weit entfernt sind, muss begleitet werden und die Kommunen in ihrem Dialog mit dem Mobilfunkunternehmen bei Standortsuche und Genehmigungen unterstützt werden. Mit der Versteigerung der 800 MHz-Frequenzen für den 5G Bereich im Jahr 2024 (Nutzung ab 2026) wird es zu einem weiteren Ausbausub kommen, der ggf. wieder mit gewissen Auflagen verbunden sein wird. Gerade die Mobilfunknetzbetreiber mit einem vergleichsweise „rudimentären“ Glasfasernetz sind auf die Vorzüge der bisher schon errichteten kommunalen Netze hinzuweisen und entsprechende Kontakte herzustellen.

- Kommunikation

Der Kommunikationsaufwand wird sicherlich steigen. Einerseits durch den Weiterbetrieb von Informationssystemen aus Datenbanken und Websites mit entsprechenden Schnittstellen, andererseits aufgrund der Vielzahl von Akteuren auf Bundesebene (BNetzA, MIG, Gigabitbüro, Projektträger) deren Informationen zu strukturieren für die Situation in Schleswig-Holstein zu bewerten sind. Veränderungen des Rechtsrahmens sind auf ihre Auswirkungen für die Akteure in SH zu analysieren und Anregungen und Hilfestellungen zu geben. Möglichkeiten der Intensivierung der Zusammenarbeit sind zu prüfen und mit den Akteuren zu entwickeln.