







Geförderter Glasfaserausbau ab 2023

Ein Gemeinsames Positionspapier des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, des Landkreistags Baden-Württemberg, des Gemeindetags Baden-Württemberg und des Städtetags Baden-Württemberg

Seit dem Sommer 2018 existiert auf Bundesebene ein Förderprogramm für den Breitbandausbau, welches konsequent auf die Verlegung von Glasfaserleitungen bis in die Gebäude (FTTB bzw. FTTH) setzt. Mit Inkrafttreten der aktuellen Förderrichtlinie im April 2021 ist auch eine Förderung in sog. "Grauen Flecken", d. h. in Gebieten möglich, die derzeit nicht über ein Netz verfügen, das allen Endkunden zuverlässig eine Datenrate von mindestens 100 Mbit/s im Download (Aufgreifschwelle) zur Verfügung stellt, und die nicht zeitnah marktgetrieben ausgebaut werden sollen.

Das Land Baden-Württemberg unterstützt seit 2016 massiv den Glasfaserausbau. Die kommunalen Breitbandausbauprojekte erhalten vom Bund 50 und vom Land 40 Prozent der förderfähigen Kosten als Zuwendung. Die kommunalen Antragsteller tragen einen Eigenanteil von 10 Prozent. So wurden in den letzten sechs Jahren vom Land (1,69 Mrd. Euro) und vom Bund (1,62 Mrd. Euro) rund 3,31 Mrd. Euro für über 3.160 Breitbandausbauprojekte im Land zur Verfügung gestellt.

Mit dem Ziel der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse identifizieren Landkreise, Städte und Gemeinden die Gebiete, in denen ein eigenwirtschaftlicher Ausbau nicht stattfindet. Sie konzipieren Projekte, um die Versorgung dieser Gebiete sicherzustellen und realisieren entsprechende Vorhaben entweder im Wege des Wirtschaftlichkeitslücken- oder des Betreibermodells. Hierfür werden von kommunaler Seite erhebliche finanzielle Mittel und Personal aufgeboten und zur Verfügung gestellt. Oft kommt es zu interkommunaler Zusammenarbeit und sogar

Zusammenschlüssen bei der Planung, Steuerung und Durchführung dieser komplexen Aufgaben.

Im Fall des Wirtschaftlichkeitslückenmodells wählen die Kommunen durch Ausschreibung ein Unternehmen aus, das den Ausbau und Betreib des Netzes übernimmt und zahlen diesem aus den Mitteln des Bundes, der Länder sowie aus Eigenmitteln einen Zuschuss. Die Wirtschaftlichkeitslücke ist dabei definiert als Differenz zwischen dem Barwert aller Erlöse und dem Barwert aller Kosten des Netzaufbaus und -betriebs, für einen Zeitraum von mindestens sieben Jahren (Zweckbindungsfrist).

Im Betreibermodell errichten die Kommunen dagegen mit Förder- und Eigenmitteln selbst ein Glasfasernetz und verpachten es im Anschluss an einen privaten Netzbetreiber. Nachdem frühere Landesförderprogramme in Baden-Württemberg eine Förderung ausschließlich im Betreibermodell vorsahen, findet der geförderte Breitbandausbau auch heute noch in rund 2/3 aller Landkreise im Südwesten in diesem Modell statt. Baden-Württemberg nimmt damit im Bundesvergleich eine Sonderstellung ein, überwiegt in den anderen Bundesländern doch in aller Regel das Wirtschaftlichkeitslückenmodell.

Insofern begrüßen wir ausdrücklich, dass der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorsieht, dem Betreibermodell einen Vorrang bei öffentlicher Vollfinanzierung einzuräumen. Es ist durchaus richtig, die Auszahlung von Fördermitteln an private Unternehmen anders zu bewerten, als wenn Infrastruktur in kommunaler Hand geschaffen wird, die zumindest langfristig den Kommunen die

Möglichkeit einräumt, auch eine Gegenfinanzierung zu erzielen.

Ausreichend Fördermittel bereitstellen

Für sein Förderprogramm hat der Bund bislang 12 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Von dieser Summe sind bereits deutlich über 9 Mrd. Euro aufgrund von konkreten Förderzusagen gebunden. Innerhalb der kommenden Monate und Jahre werden hiervon in Baden-Württemberg vor allem die sehr kostenintensiven Glasfaser-Anschlüsse im ländlichen Raum gebaut werden, die ohne Förderung nicht zustande kommen würden. Ein Großteil entsteht dabei im Betreibermodell und befindet sich somit in kommunalem Eigentum. Stand Mitte 2021 verfügen in Baden-Württemberg 7,4 % der Haushalte über Glasfaseranschlüsse gegenüber 1,4 % im Jahr 2016. Ein substanzieller Teil dieser Anschlüsse ist gerade im für den Netzausbau besonders kostenintensiven ländlichen Raum auf die Breitbandförderung von Bund und Land zurückzuführen. Diese Zahlen zeigen, dass die konsequente Ausrichtung der Förderung auf zukunftsfähige FTTB/H-Anschlüsse notwendig ist und machen zugleich deutlich, dass wir noch lange nicht am Ziel angelangt sind. Es ist deshalb unbedingt erforderlich in dieser Legislaturperiode weitere Bundesmittel für den Breitbandausbau zur Verfügung zu stellen und den in voller Fahrt befindlichen geförderten Glasfaserausbau nicht auszubremsen.

Markterkundungsverfahren beibehalten

Für einen flächendeckenden Glasfaserausbau ist es essentiell, dass der geförderte und der eigenwirtschaftliche Ausbau sinnvoll ineinandergreifen. Dabei gilt selbstverständlich die Prämisse, dass ein geförderter Ausbau dort nicht in Betracht kommt, wo ein eigenwirtschaftlicher Ausbau stattfinden wird.

Neben dem Vorrang der Privatwirtschaft spielt allerdings auch der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle. Die Europäische Kommission hat für das Jahr 2030 das Ziel ausgegeben, dass alle Haushalte über eine Gigabit-Netzanbindung verfügen sollen und dies u.a. mit der Notwendigkeit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Union auch in Zukunft zu gewährleisten, begründet. Die Bundesregierung verfolgt sogar nach wie vor das Ziel, bereits bis 2025 eine flächendeckende Gigabit-Versorgung zu erreichen.

Nachdem selbst unter Einbeziehung der gigabitfähigen TV-Kabelnetze (HFC) der Nachholbedarf insbesondere in ländlichen Räumen immer noch immens ist, sollte auf Bundesebene alles dafür unternommen werden, dass der an Fahrt gewonnene Glasfaserausbau – eigenwirtschaftlich und gefördert – unter keinen Umständen ausgebremst wird.

Baden-Württemberg und seine Kommunen begrüßen außerordentlich, dass immer mehr Unternehmen (einschließlich institutioneller Investoren) bereit sind, finanzielle Mittel in erheblichem Umfang für den Glasfaserausbau auch in Baden-Württemberg zur Verfügung zu stellen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die gesteigerte Investitionsbereitschaft Privater den Bedarf für einen geförderten Ausbau verringern wird. Denn auch die neuen Mittel Privater werden ausschließlich denjenigen Gebieten zugutekommen, in denen ein Netzausbau eigenwirtschaftlich darstellbar ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Bereich angesichts geringerer Renditeerwartungen heute größer ist als noch in der Vergangenheit – wobei wieder ansteigenden Zinsen auf den Kapitalmärkten diesem Trend allerdings auch ein Ende setzen könnten. Als sicher kann aber gelten, dass es auch in Zukunft Regionen geben wird, in denen ein eigenwirtschaftlicher Ausbau nicht stattfindet.

Um den damit tatsächlich gegebenen Vorrang des eigenwirtschaftlichen Ausbaus auch im Rahmen des Förderverfahrens abzusichern, sieht die Förderrichtlinie ein Markterkundungsverfahren (MEV) vor. Mit dem heute geltenden MEV, welches auch auf Seiten der Telekommunikationsunternehmen (TKU) eine gewisse Verbindlichkeit mit sich bringt, lassen sich zuverlässig diejenigen Gebiete identifizieren, in denen die TKU innerhalb der nächsten drei Jahre einen eigenwirtschaftlichen Ausbau planen. Sofern ein Unternehmen für ein solches Gebiet eine verbindliche Ausbauzusage vorlegt, entfällt die Förderfähigkeit.

Dieses Verfahren bietet Bürgern und Unternehmen in bislang nicht ausreichend mit schnellen Internetanschlüssen versorgten Gebieten eine klare Zukunftsperspektive: Die Betroffenen können davon ausgehen, dass innerhalb eines überschaubaren zeitlichen Rahmens ein Netzausbau stattfindet. Sei es, weil ein Unternehmen den eigenwirtschaftlichen Ausbau zugesichert hat oder ein geförderter Netzausbau erfolgt. Auch für die TKU schafft dieses Verfahren einen stabilen Rahmen für ihre jeweiligen

Ausbaustrategien, da Gebiete, für die ein oder mehrere Unternehmen Ausbauzusagen gemacht haben, nicht mit Fördermittel erschlossen werden dürfen. Die TKU haben damit die Chance, gerade diejenigen Gebiete zu identifizieren, die aufgrund von Gegebenheiten wie Bevölkerungsdichte, Wirtschaftsstruktur und sonstigen Parametern erwarten lassen, dass sie für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau in Betracht kommen.

Gerade das Ausmaß, in dem derzeit viele TKU auch in Baden-Württemberg einen eigenwirtschaftlichen Ausbau ankündigen, macht deutlich, dass die Unternehmen sehr gut in der Lage sind, das Potenzial eines eigenwirtschaftlichen Ausbaus selbst einzuschätzen. Inzwischen verzichten TK-Unternehmen mehr und mehr auf im Vorfeld definierte Vorvermarktungsquoten, weil die Erfahrung zeigt, dass diese spätestens im Rahmen der tatsächlich durchgeführten Ausbaumaßnahmen ohnehin erreicht werden. Mit Blick auf die aktuelle Breitbandversorgung in Baden-Württemberg und die enormen Möglichkeiten der neuen Markteilnehmer mit milliardenschweren Investoren im Hintergrund, sollten die TKU daher in der Lage sein, sich an MEV zu beteiligen und verbindliche Ausbauzusagen zu machen.

Keine Priorisierung erforderlich

Eine Priorisierung von Fördergebieten, beispielsweise anhand von Potenzialanalysen oder dem Anteil an übrigen weißen Flecken, birgt hingegen eine ganze Reihe an Risiken:

Die Erfahrungen, die in den ersten Jahren der Breitbandförderung auf kommunaler Seite gemacht wurden, haben gezeigt, dass unverbindliche Ausbauzusagen – auch im Rahmen von Markterkundungsverfahren – von Telekommunikationsunternehmen vielfach entweder zurückgenommen oder nicht vollumfänglich eingehalten wurden. Dies ist auch der entscheidende Grund dafür, dass sich der Gesetzgeber dazu entschlossen hat, im Zuge der jüngsten Novelle des Telekommunikationsgesetzes eine ausdrückliche Rechtsgrundlage vertraglich verpflichtender Ausbauzusagen von Unternehmen innerhalb von Förderverfahren zu schaffen (§ 155 Abs. 5 TKG).

Wenn nun im Rahmen von Potenzialgebieten identifizierte Gebiete von vornherein von jeder Förderung ausgenommen werden, wird die Ausbauplanung für die Kommunen schnell zu einem Problem. Denn ohne eine Ausbauverpflichtung ist nicht sichergestellt, dass in den nächsten Jahren dort überhaupt ausgebaut wird. Und selbst wenn es zum Ausbau kommt, kann es sein, dass dieser nicht das gesamte Potenzialgebiet erschließt, z.B. wenn in einem Teilgebiet die Vorvermarktungsquote nicht erreicht wird. So können Gebiete entstehen, die auf lange Sicht keine Glasfaserversorgung erhalten und für die noch nicht einmal der Zeitpunkt bekannt ist, ab wann sich dies ändern wird. Gerade solche Gebiete werden dann schnell vom Potenzialgebiet zum Problemgebiet und damit zu einem verstetigten grauen Fleck, in dem auf lange Sicht kein Ausbau zu erwarten ist.

Doch selbst wenn die Potenzialgebiete tatsächlich zu eigenwirtschaftlichen Ausbaugebieten werden, scheint es nahezu ausgeschlossen, den verbleibenden Rest in netztechnisch und wirtschaftlich sinnvolle Fördergebiete zuzuschneiden. Es droht mithin (erneut) eine völlige Zersplitterung der Fördergebiete, was die Nutzung von Mengen- und Bündelungsvorteilen ebenso ausschließt wie eine sinnvolle Mischkalkulation. Deshalb ist davon auszugehen, dass die staatlichen Mittel, die für die Erschließung solcher Gebiete aufgewendet werden müssen, verhältnismäßig viel größer sind, als dies bei einem in netztechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht sinnvollen Zuschnitt der Fördergebiete der Fall wäre. Nach Einschätzung der Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene führt eine solche Zersplitterung dazu, dass der Ausbau der verbleibenden Adressen sich um mindestens den Faktor fünf verteuert.

Hinzu kommt, dass sich Bürger und Unternehmen in einem "Potenzialgebiet" auf unbestimmte Zeit mit der vagen Aussicht zufriedengeben müssten, dass irgendwann ein privater Netzausbau schon stattfinden wird. Da die Digitalisierung sich in allen Lebensbereichen mit großen Schritten fortentwickelt und man deshalb überall auf schnelle Internetanschlüsse angewiesen ist, sind solche unsicheren Perspektiven im Jahr 2022 nur noch schwer vermittelbar.

Für die Betreibermodelle in Baden-Württemberg droht überdies eine zumindest partielle Entwertung früherer Investitionen. Es gibt gute Gründe, dass die Breitbandförderung des Bundes ein vergleichsweise komplexes Materialkonzept vorsieht. Dies beinhaltet nicht nur Reservekapazitäten für die Zukunft, sondern war auch immer auf eine flächendeckende Erschließung des gesamten Zielgebietes ausgelegt. Eine Fragmentierung dieser Zielgebiete, wie sie

durch Potenzialanalysen zu erwarten wäre, könnte die bereits verbauten Reservekapazitäten vielfach nutzlos machen, wenn eine Mitnutzung dieser kommunalen Infrastrukturen durch TKU oder den weiteren kommunalen Netzausbau nicht erfolgt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Kooperationen zwischen Kommunen und TKU noch nicht in dem möglichen wünschenswerten Umfang stattfinden. Aus Sicht der Kommunen und des für die Digitalisierung zuständigen Innenministeriums Baden-Württemberg ist der Überbau einer bereits bestehenden Glasfaserinfrastruktur durch TKU technisch nicht erforderlich und letztlich für alle Beteiligten gegenüber einer guten Kooperation die wirtschaftlich ungünstigste Lösung.

Auch eine Priorisierung anhand der Anzahl und/oder Größe von weißen Flecken im Zielgebiet ist im jetzigen bereits fortgeschrittenen Ausbaustand vielleicht aus statistischen Gründen nachvollziehbar, jedoch den Betroffenen vor Ort nicht vermittelbar. Damit würden nämlich diejenigen Kommunen und kommunalen Zusammenschlüsse schlechter gestellt, deren Ausbaumaßnahmen bereits weit fortgeschritten sind und die infolgedessen über weniger weiße Flecken verfügen als andere. Eine vergleichbar unglückliche Entscheidung wurde bereits mit einem Ausschluss der Förderung von Homes-Passed-Gebieten getroffen, die in der kommunalpolitischen Praxis zu massiven Problemen geführt hat. Gemessen an dem gemeinsamen Ziel, mittelfristig flächendeckende Gigabitnetze zu haben, sehen wir deshalb in der Priorisierung kein Instrument, das vorteilhaft eingesetzt werden könnte. Vielmehr ist es dazu geeignet, bei den Antragstellern Irritationen auszulösen und den notwendigen kommunalen Netzausbau zu behindern.

Einer Priorisierung beim Einsatz der Fördermittel bedarf es im Übrigen schon deshalb nicht, weil nicht davon auszugehen ist, dass nach dem Wegfall der Aufgreifschwelle alle oder auch nur ein großer Teil der Kommunen unmittelbar neue Förderprojekte auflegen werden. In vielen Kommunen sind die inso-

weit notwendigen Ressourcen noch durch die Abwicklung laufender Förderprojekte und der Folgen der Corona-Pandemie gebunden. Auch der nach wie vor zu leistende kommunale Eigenanteil setzt hier keinen Anreiz für Förderanträge, die gar nicht notwendig gewesen wären. Ohnehin können die Kommunen die Ausbaulage in aller Regel gut einschätzen. Haben sie Hoffnung, dass ein Gebiet zukünftig eigenwirtschaftlich erschlossen wird, werden sie ihr Geld lieber an anderer Stelle ausgeben.

Auch das in den letzten Jahren vielfach bemühte Argument, es brauche eine Priorisierung, weil es an ausreichenden Baukapazitäten fehle, vermag nicht zu überzeugen. Dem Innenministerium Baden-Württemberg liegen seitens der ausbauenden Kommunen keinerlei Hinweise darauf vor, dass der Ausbau gegenwärtig durch fehlende Kapazitäten gebremst wird.

Fazit: Eingeschlagenen Weg konsequent fortführen

Vor diesem Hintergrund sehen sowohl das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg wie auch die Landkreise, Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg keinen Anlass für grundlegende Änderungen des Förderregimes. Das bewährte Markterkundungsverfahren sollte beibehalten werden. Es dient als zentrales Werkzeug, um einen flächendeckenden Ausbau sicherzustellen – und zwar unabhängig davon, ob dieser eigenwirtschaftlich oder gefördert erfolgt. Eine Priorisierung von Fördergebieten hat sich bereits in der Vergangenheit als kontraproduktiv erwiesen. Da es zur Zielerreichung keinen konstruktiven Beitrag leisten kann, sollte auf dieses Instrument verzichtet werden. Ebenso bedarf es auch in dieser Legislaturperiode einer hinreichenden Mittelausstattung des Breitbandförderprogramms. Es ist im Sinne stabiler Rahmenbedingungen und zum Schutz des Vertrauens der Kommunen in bisherige Ankündigungen daher unbedingt notwendig, den mit der aktuellen Förderrichtlinie beschrittenen Weg konsequent fortzuführen.