

Förderung des Breitbandausbaus - Eckpunkte des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag begrüßt es, dass der Bund sich künftig stärker als bislang an den finanziellen Lasten des Breitbandausbaus beteiligen wird. Damit die Förderung dazu beiträgt, in ganz Deutschland flächendeckend hochleistungsfähige Breitbandnetze zu realisieren, müssen eine Reihe von Eckpunkten beachtet werden:

1. Fördergebiete sinnvoll zuschneiden!

Im Interesse eines effizienten Einsatzes der vorhandenen Mittel darf sich die Förderung nicht auf punktuelle, kleinteilige Einzelschließungen von unterversorgten Gebieten beschränken. Die bundesweite Erfahrung zeigt, dass der Breitbandausbau dann besonders gut gelingt, wenn er auf Ebene der Landkreise koordiniert wird. Sowohl der Investitionsleitfaden der EU-Kommission¹ als auch eine jüngst vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur herausgegebene Studie über erfolgreiche Investitionsprojekte im ländlichen Raum² bestätigen diese Erfahrung. Leitfaden und Studie sprechen sich übereinstimmend für ein gemeindeübergreifendes Vorgehen aus, weil eine Vergrößerung des Ausbaugesbietes in ländlichen Gebieten im Regelfall zu einer wirtschaftlichen Verbesserung der Gesamtinvestition beiträgt.

Nur mit einer übergreifenden Vorgehensweise kann sichergestellt werden, dass alle Kommunen eines Kreises – auch solche, die mit einem eigenen Ausbau überfordert wären – eine Breitbandversorgung erreichen. Wird die Förderung dagegen (nur) auf einzelne Gemeinden und punktuelle „weiße Flecken“ ausgerichtet, besteht die Gefahr, dass am Ende des Förderprozesses Kommunen nicht an ein hochleistungsfähiges Netz angebunden werden – auch, weil die sozusagen „isolierte“ Versorgung gerade kleinerer Kommunen einen ver-

gleichsweise hohen finanziellen Aufwand bedeutet, während die kreisweite Erschließung einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich attraktiveren und weniger attraktiveren Gebieten ermöglicht. Fördergebiete müssen so zugeschnitten werden können, dass wirtschaftlich effiziente Netze entstehen, auch wenn dies den punktuellen Überbau bereits vorhandener Infrastrukturen bedeuten kann.

Das europäische Beihilfenrecht steht dem nicht prinzipiell entgegen, weil es die Errichtung geförderter Infrastrukturen auch in „grauen“ Flecken unter besonderen Voraussetzungen zulässt. Diese Spielräume sollten bei der Ausgestaltung der Förderbedingungen ausgenutzt werden.

2. Förderung diskriminierungsfrei ausgestalten!

In Deutschland haben sich mit dem Deckungslücken- und dem Betreibermodell zwei unterschiedliche Ansätze für den Breitbandausbau im ländlichen Raum etabliert. Das Deckungslückenmodell zeichnet sich dadurch aus, dass einem Telekommunikationsunternehmen ein (verlorener) Zuschuss gezahlt wird, damit dieses die für die Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Breitbandinfrastrukturen errichtet und betreibt. Im Betreibermodell bauen die Kommunen dagegen die (passive) Infrastruktur selbst und verpachten sie anschließend an einen Betreiber.

Für das Deckungslückenmodell spricht, dass der zu zahlende Zuschuss vielfach deutlich geringer ist, als die Summe der Investitionen in eine eigene Breitbandinfrastruktur. Auch wird das wirtschaftliche Risiko auf den Zuschussempfänger verlagert, weil die öffentliche Hand nicht direkt am Netzausbau beteiligt ist.

Betreibermodelle sind demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass der öffentlichen Hand die aus der Verpachtung des Netzes resultierenden Erträge zufließen. Dieser Mittelrückfluss kann nicht nur zur Refinanzierung der ursprünglich getätigten Investitionssumme, sondern auch für den künftigen Netzausbau eingesetzt werden. Beim Deckungslückenmodell ist demgegenüber damit zu rechnen, dass für jeden weiteren Ausbau des Netzes weitere Finanzmittel der öffentlichen Hand erforderlich sind. Zu Recht betont der Leitfaden der EU-Kommission daher, dass die öffentlichen Investitionen in diesem Modell letztlich höher ausfallen können als ursprünglich beabsichtigt. Für die Förderung bedeutet dies, dass beide Modelle zumindest einen gleichberechtigten Zugang zu den zur Verfügung stehenden Mitteln haben müssen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Kommunen die Chance haben, den nach den konkreten Gegebenheiten vor Ort passenden Ausbaupfad zu beschreiten. Beide Modelle haben ihre Berechtigung und werden von den Landkreisen praktiziert; welchen Weg eine Kommune wählt, kann nur nach den Umständen vor Ort durch die demokratisch legitimierten kommunalen Vertretungskörperschaften entschieden werden.

3. Förderung nachhaltiger Infrastrukturen!

Die Förderung sollte sich nicht nur an der Erreichung kurzfristiger Versorgungsziele orientieren, sondern dem Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen dienen. Wirklich zukunftssicher sind nach einhelliger Auffassung nur Investitionen in möglichst flächendeckende Glasfaserinfrastrukturen. Als Zwischenlösung zur schnellen Schließung von Versorgungslücken kann der Einsatz von Technologien wie Vectoring zwar durchaus sinnvoll sein. Investitionen in Glasfaserinfrastrukturen werden dadurch aber nicht überflüssig, sondern nur um einige Jahre verschoben. Wo immer Investitionen in Glasfasernetze heute schon machbar sind, sollten sie auch realisiert werden. Das gilt insbesondere mit Blick auf Gewerbegebiete, in denen der Bedarf an hohen Übertragungsraten regelmäßig ausgeprägter ist als in Wohngebieten. Die Nachhaltigkeit von Glasfaserprojekten sollte daher bei der Vergabe von Fördermitteln besonders berücksichtigt werden. Projekte, die eine Glasfasererschließung von Gewerbegebieten von vornherein sicherstellen, sollten prioritär gefördert werden.

4. Markterkundungsverfahren verbindlich ausgestalten!

Markterkundungsverfahren entfalten bislang nur für die Kommunen Bindungswirkung: Wenn ein Unternehmen erklärt, in einem bestimmten Gebiet innerhalb eines Zeitraums von bis zu drei Jahren eine hochleistungsfähige Breitbandinfrastruktur zu errichten, scheidet ein geförderter Ausbau in diesem Bereich aus. Umgekehrt besteht diese Bindungswirkung aber nicht. Unternehmen, die erklärt haben, in einem bestimmten Gebiet keine eigenen Infrastrukturen errichten zu wollen, sind nicht gehindert, dies gleichwohl zu tun.

Immer wieder ist daher zu beobachten, dass es nachträglich gerade in den lukrativeren Teilbereichen kommunaler Breitbandprojekte zu einem solchen Ausbau kommt. Ein derartiges „Rosinenpicken“ gefährdet die Wirtschaftlichkeit kommunaler Ausbauprojekte und muss verhindert werden. Deshalb sollten Markterkundungsverfahren für alle Beteiligten und in beide Richtungen verbindlich sein. Erst recht muss klar sein: Ändert ein Marktteilnehmer nach Abschluss des Markterkundungsverfahrens sein Vorgehen und plant entgegen seiner ursprünglichen Aussage den Ausbau einzelner Teile des abgefragten Gebiets, kann daraus kein Hindernis für die Realisierung des geförderten Projektes in dem im Markterkundungsverfahren angekündigten Umfang erwachsen. In einem solchen Fall liegt kein geförderter Überbau einer alternativen Infrastruktur vor.

Berlin, im Juni 2015

¹ Europäische Kommission, Leitfaden für Investitionen in Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze, Version 1.3, Mai 2015.

² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Erfolgreiche bzw. Erfolg versprechende Investitionsprojekte in Hochleistungsnetze in suburbanen und ländlichen Gebieten, 2014