

Überlegungen zur Fortführung und Weiterentwicklung der Breitbandförderung des Bundes

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD gibt das Ziel eines „**Netzinfrastrukturwechsels hin zur Glasfaser**“ vor. Bis zum Jahr 2025 soll ein flächendeckender Ausbau mit Gigabit-Netzen erreicht werden. Ab dem 1.1.2025 sollen alle Bürger einen rechtlich abgesicherten Anspruch auf Zugang zum schnellen Internet haben. Um dieses ambitionierte – im Sinne der Zukunftsfähigkeit Deutschlands und insbesondere auch seiner ländlichen Räume – aber absolut unverzichtbare Ziel erreichen zu können, muss der Bund sich auch weiterhin finanziell im Rahmen eines Förderprogramms an den Kosten des Breitbandausbaus beteiligen, da der Markt alleine eine flächendeckende Versorgung aller Bürger und Unternehmen mit Glasfaserleitungen nicht gewährleisten wird. Der Koalitionsvertrag kündigt daher zu Recht eine **Fortführung der Bundesförderung** bei deutlicher Erhöhung des Förderbudgets (10-12 Mrd. €) an. Insoweit gilt es aus Sicht des Deutschen Landkreistags, aus den in der letzten Legislaturperiode gemachten Erfahrungen zu lernen und das **Förderprogramm** entsprechend **fortzuentwickeln**, ohne dass dabei die in den letzten Jahren – nicht zuletzt vor Ort in den Städten, Landkreisen und Gemeinden – gewachsenen Strukturen und die bereits erzielten Ausbaufolge gefährdet werden dürfen. Genau dies droht aber, wenn Planung und Abwicklung von Förderprojekten künftig einer zentralen Stelle des Bundes ohne enge Einbindung der Landkreise übertragen werden sollte. Im Einzelnen:

I. Sofortige Neuausrichtung der Bundesförderung auf Glasfasernetze – Aufgreifschwelle anheben

Der Ausbau eines flächendeckenden Glasfasernetzes benötigt Zeit. Um das 2025-Ziel zu erreichen, ist es daher zwingend erforderlich, die **Bundesförderung ab sofort so auszurichten, dass nur noch (echte) Glasfasernetze gefördert werden**. Die weitere Förderung der Übertragungstechnologie Vectoring muss unterbleiben. Das bedeutet, dass vom bisherigen Dogma der **Technologie-neutralität** der Förderung (jedenfalls faktisch) ebenso Abschied genommen werden muss wie von der bislang bestehenden Aufgreifschwelle von 30 Mbit/s. Diese ver-

hindert, dass in Gebieten, in denen es eine – aus heutiger Sicht nicht mehr zukunftsfähige – Versorgung mit solchen Übertragungsraten gibt, der Glasfaserausbau gefördert werden darf. Damit hierzu auf Bundesebene ein klares Signal gesetzt wird, fordert der Deutsche Landkreistag, die **Aufgreifschwelle auf mindestens 250 Mbit/s zu erhöhen**.

Sowohl die Technologieneutralität als auch die Aufgreifschwelle gelten als europarechtlich vorgegeben. Das Europarecht eröffnet insoweit nach unserer Auffassung aber erhebliche Gestaltungsspielräume, die – wie auch von anderen EU-Mitgliedstaaten – bei der Notifizierung eines neuen Förderprogramms genutzt werden sollten. So erklären die **Leitlinien der EU** für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 25 vom 26.1.2013 S. 1 ff.) bereits heute Beihilfen für ultraschnelle Breitbandnetze für zulässig (vgl. Rn. 82 ff.), wenn

- bei bestehenden oder geplanten NGA-Netzen die Glasfaserleitungen nicht zu den Räumlichkeiten der Endkunden reichen,
- anhand der Marktentwicklung sowie der Investitionspläne kommerzieller Betreiber nicht damit zu rechnen ist, dass der Wettbewerb in naher Zukunft ein ultraschnelles Netz mit Übertragungsraten von mehr als 100 Mbit/s hervorbringen wird und
- mit einer Nachfrage nach derartigen qualitativen Verbesserungen gerechnet wird.

Den Nachweis zu erbringen, dass diese Voraussetzungen in weiten Teilen insbesondere des ländlichen Raums vorliegen, ist leistbar. Insbesondere darf aus der Existenz eines (mit Fördermitteln erstellten) FTTC-Netzes nicht darauf geschlossen werden, dass es in der Folge zu einem eigenwirtschaftlichen Aufbau von Glasfasernetzen kommen würde. Die insoweit in Fn. 130 der Leitlinien geäußerte Vermutung erscheint allenfalls für Gebiete plausibel, in denen ein FTTC-Netz ohne Förderung realisiert wurde.

Sollte sich die EU-Kommission weigern, ein entsprechend ausgestaltetes Förderprogramm zu notifizieren, muss sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für eine zeitnahe Anhebung der Aufschwelle einsetzen. In „weißen NGA-Flecken“ mit Übertragungsraten von weniger als 30 Mbit/s steht das Europarecht einer Ausrichtung auf die reine Glasfaserförderung ohnehin nicht entgegen.

II. Fortentwicklung bereits genehmigter, aber noch nicht umgesetzter FTTC- zu FTTB/H-Förderprojekten – Erhöhung der projektbezogenen Förderhöchstgrenze

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat in den letzten Monaten zahlreiche Förderprojekte bewilligt, bei denen der Ausbau auf der Grundlage eines FTTC-Konzepts erfolgen soll. Soweit es bei solchen Projekten noch nicht zu rechtsverbindlichen Schritten (z. B. bereits erfolgter Zuschlag im Rahmen einer Ausschreibung) gekommen ist, muss den Projekten mit Blick auf das 2025-Ziel die **Möglichkeit einer Fortentwicklung hin zu einem FTTB/H-Konzept** eröffnet werden.

Nach dem im Koalitionsvertrag angekündigten Infrastrukturwechsel erscheint es widersinnig, jetzt noch Fördergelder in FTTC-Projekte zu investieren, die noch zu FTTB/H-Konzepten fortentwickelt werden können.

Das setzt allerdings voraus, dass (auch) für solche Projekte die bislang bestehende **Förderhöchstgrenze** von 15 Mio. € (deutlich) angehoben wird. Das gilt natürlich erst recht für künftige, reine Glasfaserprojekte. Ebenso angehoben werden müssten die **Fördersätze**, also der Anteil des Bundes am Förderbedarf je Projekt. Der im Koalitionsvertrag gezogene finanzielle Rahmen lässt dies ohne Weiteres zu.

III. Perspektive für bereits realisierte FTTC-Projekte aufzeigen

Gebieten, in denen die Umsetzung von FTTC-Projekte weit fortgeschritten oder bereits abgeschlossen ist, muss eine Perspektive aufgezeigt werden, wie spätestens **bis zum Jahr 2025 eine flächendeckende Glasfaserver-sorgung** realisiert werden kann. Die dort ansässigen Unternehmen und Bürger dürfen nicht zu Leidtragenden der (aus damaliger Sicht nachvollziehbaren und unionsrechtlich determinierten) Entscheidung werden, auch den FTTC-Ausbau zu fördern und regulatorisch durch die Vectoring I und II Beschlüsse der BNetzA abzusichern.

Für **besondere Bedarfsträger** wie Schulen oder Gewerbebetriebe (auch außerhalb reiner Gewerbegebiete) müs-

sen dabei **sehr zeitnah Lösungen** gefunden werden, die den unmittelbaren Anschluss an das Glasfasernetz ermöglichen. Hier enthält das laufende Förderprogramm – insbesondere mit Blick auf die Schulen – schon gute Ansätze, die weiterentwickelt werden müssten.

IV. Abwicklung künftiger Förderprojekte über die Landkreise oder vergleichbare Einrichtungen

Das BMVI erwägt – jedenfalls auf Arbeitsebene – eine weitgehende Zentralisierung der Bundesförderung. Die Identifizierung von Ausbaugebieten soll danach ebenso wie der Zuschnitt und die Abwicklung konkreter Förderprojekte einer zentralen Stelle des Bundes übertragen werden und unabhängig von den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen. Dagegen wird die Abwicklung der Breitbandförderung des Bundes und der Länder bislang im Wesentlichen auf der **Ebene der Landkreise** vorgenommen. **Diese Förderstruktur hat sich bewährt.** Sie bietet folgende Vorteile:

- Ein kreisweiter Ansatz führt dazu, dass in enger Abstimmung des Landkreises mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, den Bürgern und Unternehmen klare, auf die Bedarfslage vor Ort **angepasste Ausbaustrategien** erarbeitet wurden.
- Durch die Verschneidung von gerade nicht mehr rentablen mit noch weniger rentablen Gebieten kann der Glasfaserausbau mit tragbarem Aufwand realisiert und der **Einsatz von Fördermitteln minimiert** werden.
- Kreisweit – oder auch im Zusammenwirken mehrerer Kreise – geplante Netze sind einerseits so groß, dass ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist, andererseits aber auch so dimensioniert, dass sich auch **mittelständische Unternehmen** an den entsprechenden Ausschreibungen beteiligen können. Das hat zu einem lebhaften Wettbewerb geführt.
- Kreisweite Lösungen gewährleisten ein **gleichmäßiges Versorgungsniveau** für alle Bürger.
- Kommunal getragene oder befürwortete Netze stoßen auf **große Akzeptanz in der Bevölkerung**. Die Bereitschaft, sich an solche Netze anzuschließen, auch wenn dies für den eigenen Breitbandbedarf (noch) nicht notwendig wäre, ist sehr hoch. Das zeigen die Erfahrungen in bereits realisierten kommunalen Projekten, bei denen Anschlussraten an echte Glasfaser-

netze auch im sehr ländlichen Raum von mehr als 60 % keine Seltenheit sind.

- Der gemeinsame **Einsatz von Stadt- und Gemeinderäten, Kreistagen, Bürgermeistern und Landräten** zusammen mit dem das Netz betreibenden Privatunternehmen hat sich als deutlich überlegen gegenüber einem allein privatwirtschaftlichen Ausbau erwiesen.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass **regionale und örtliche Kompetenz** entscheidend für den Erfolg von Breitbandprojekten ist. Das gilt bspw. auch für die Aktivierung örtlicher Ressourcen – etwa im Baubereich.

In Bayern und Schleswig-Holstein erfolgt die Abwicklung der Förderung dagegen in der Regel nicht über die Landkreise, ist aber auch dort kommunal verankert. In Schleswig-Holstein sind überwiegend Zweckverbände aktiv, die sich mitunter auf das Gebiet eines ganzen Kreises erstrecken. In Bayern erfolgt die Vergabe der (Landes- und) Bundesförderung dagegen gemeindespezifisch, allerdings mit starker operativer Unterstützung durch das Land bzw. in einer Reihe von Fällen auch durch den jeweiligen Landkreis.

Eine solche **kommunale Ausrichtung der Förderung** mag nicht zwingend sein; es wäre zu Beginn der bisherigen Breitbandförderung vorstellbar gewesen, andere – länder- oder bundeszentralisierte – Fördermodelle zu entwickeln. Einen solchen Systemwechsel jetzt zu vollziehen hätte aber zur Folge, dass die in den letzten Jahren in den Kommunen gewachsenen Strukturen und Kompetenzen ohne Not wieder zerschlagen würden. Der Aufbau neuer Förderstrukturen würde dagegen zwangsläufig mit einem erheblichen Aufwand einhergehen, was zu einer weiteren Verzögerung führen würde.

Um flächendeckend Glasfaserinfrastrukturen in allen Landkreisen zu ermöglichen, sollte der Bund vor diesem Hintergrund – gerade auch wegen der ausweislich des Koalitionsvertrages angestrebten **Synergien mit Landesförderprogrammen** – mit den Länder vereinbaren, wie diese zur Verwirklichung des Glasfaserinfrastrukturziels unter Einbindung der Landkreise (oder anderer geeigneter kommunaler Strukturen) beitragen werden. Länder, die – wie etwa Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein – in ihren **Ausbaustrategien klar auf die Ebene der Landkreise** oder sonstige überörtliche Strukturen gesetzt haben, ist es jedenfalls gelungen, in nahezu allen kommunalen Gebietskörperschaften ihres Zuständigkeitsbereichs entsprechende Ausbauaktivitäten auf den Weg zu bringen. Eine aus kommunaler Sicht

besonders sinnvolle Lösung wäre es daher, künftig die Bundesfördermittel an die Länder zu geben, damit die Länder in enger Abstimmung mit den Landkreisen (dem kommunalen Bereich) sowie unter zusätzlichem Einsatz weiterer eigener Fördermittel die Breitbandförderung auf Landesebene koordiniert weiter vorantreiben. Damit geht automatisch auch eine Vereinfachung des Förderverfahrens einher, weil die Landkreise nur noch bei einer Stelle die Förderung zu beantragen haben.

V. Vereinfachung und Beschleunigung des Förderverfahrens

Richtig ist, dass der Abfluss von Fördermitteln im bisherigen Programm bislang nur zögerlich erfolgt. Insoweit muss man sich allerdings auch vor Augen halten, dass der erste Förderaufruf am 18.11.2015 stattfand und die ersten (vorläufigen) Förderbescheide Ende April 2016 – also vor noch nicht einmal 2 Jahren – übergeben wurden. Erst danach konnten die notwendigen europaweiten Ausschreibungen stattfinden und im Anschluss daran mit dem Netzausbau begonnen werden.

Da die Fördermittel erst im Zuge der Projektrealisierung und in Abhängigkeit vom Projektfortschritt ausgezahlt werden, ist es letztlich nicht überraschend, wenn der Blick auf den Fördermittelabfluss den Eindruck einer nur zögerlichen Umsetzung erweckt. Dieser Eindruck täuscht. Vielmehr ist bei derart anspruchsvollen Infrastrukturprojekten mit Realisierungszeiträumen zu rechnen, die sich nicht nach Monaten, sondern nach Jahren bemessen.

Das gilt insbesondere für die im Vergleich zu FTTC-Projekten aufwendigeren, letztlich deutlich umfassenderen, ganzheitlichen FTTB/H-Projekte. Dass sich diese Prozesse allein dadurch beschleunigen lassen, dass sie zentral gesteuert werden, lässt sich nicht plausibel begründen. Vielmehr ist festzustellen, dass in einer Reihe von Fällen Ausbauprojekte allein deshalb verzögert wurden, weil die zentral durch den Bund vorgegebenen Verfahrensregelungen im laufenden Verfahren geändert worden und damit letztlich zusätzliche Verfahrensaufwände vor Ort entstanden sind.

Darüber hinaus besteht beim existierenden Förderprogramm eine Reihe von **Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten**. Diese sollten im Rahmen einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des BMVI, des Projektträgers, der Länder und vor allem der Kommunen schnellstmöglich identifiziert und praxisgerecht realisiert werden.

Dabei sollte auch ermittelt werden, ob und welche Unterstützung der kommunalen Ausbauprojekte durch den Bund, die Länder oder eine dritte Stelle auf Landesebene

(etwa eine gemeinsam von dem Land und den Kommunen getragene Einrichtung) tatsächlich zu einem Beschleunigungspotenzial führt. Zu prüfen wäre insbesondere, ob die beihilferechtlich gebotenen Schritte der **Bedarfsermittlung** oder der **Markterkundung** sowie weitere für eine zentralisierte Abwicklung geeignete Elemente der Projektrealisierung auf die Ebene des Bundes gehoben werden könnten, um die Kommunen davon zu entlasten und eine allgemeinverbindliche Rechtswirkung für festgestelltes Marktversagen zu schaffen.

VI. Bestandsschutz und Entwicklungsgarantie für kommunale Glasfaserprojekte

Soweit die Breitbandförderung vollständig über eine zentrale Stelle des Bundes abgewickelt werden soll, muss allerdings der **Bestand kommunaler Glasfaserprojekte** in jedem Fall gewährleistet werden. Alternative nachträgliche Parallel-Erschließungen – sei es durch einen eigenwirtschaftlichen, sei es durch einen geförderten Ausbau – müssen ausgeschlossen werden und sein.

Darüber hinaus müssen diese Projekte im Sinne einer gleichmäßigen Versorgung aller Bürger und Unternehmen im Kreisgebiet aus einer Hand die Möglichkeit erhalten, diejenigen **Teile ihres Kreisgebiets**, die sie derzeit aufgrund der noch bestehenden Aufgreifschwelle nicht in das Förderprojekt einbeziehen konnten, ebenfalls **mit Glasfaser zu erschließen**.

Bereits heute führt es zu erheblichen Spannungen, dass einerseits die ländlichen Gebiete eines Landkreises durch den kreiseigenen Glasfaserausbau besser versorgt sind als bspw. die Kreisstadt sowie andererseits Bürger und Unternehmen, die in formal versorgten Gebieten leben, nicht mit Glasfaseranschlüssen versorgt werden können, obwohl die entsprechende Glasfaserleitung an ihren Grundstücken vorbeiführt.

In solchen Konstellationen muss eine Einbeziehung in das Förderprojekt – hinterlegt mit Fördermitteln jenseits der heute geltenden Förderhöchstgrenze – möglich sein, wenn eine Markterkundung ergeben hat, dass kein privater Anbieter die in Frage stehenden Gebiete zeitnah mit Glasfaseranschlüssen versorgen wird.

Ein festgestelltes Marktversagen muss auch in diesen Fällen für die Marktteilnehmer auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden, damit öffentlich geförderte Vorhaben störungsfrei und vollständig umgesetzt werden können.

VII. Weitergehende Vorschläge

Der Deutsche Landkreistag hat mit Blick auf die künftige Ausgestaltung der Förderung noch weitergehende Vorschläge zur verbindlichen Ausgestaltung der Markterkundung und zur Einführung eines sog. Konzessionsmodells für besonders schwer zu versorgende Gebiete formuliert.

Es werden konkret folgende Schritte vorgeschlagen, um eine flächendeckende Breitbandversorgung zu wirtschaftlichen Bedingungen sicherzustellen:

- Ein eigenwirtschaftlicher Netzausbau ist untersagt, wenn er im Markterkundungsverfahren nicht rechtsverbindlich, bspw. in einem vereinbarten Meilensteinplan, angekündigt wurde (Rosinenpicken unterbinden).
- Ebenso sind angekündigte eigenwirtschaftliche Ausbaumaßnahmen in einem festzulegenden Zeitraum auch tatsächlich zu realisieren.
- Es sollten rechtliche Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die Bundesnetzagentur oder eine dazu ermächtigte kommunale Gebietskörperschaft in einem begrenzten Gebiet und für einen begrenzten Zeitraum jeweils nur einem Anbieter das mit einer Ausbaupflicht verbundene Recht zur Errichtung und zum Betrieb eines öffentlichen Breitbandnetzes einräumen kann (Netzkonzession). Entsprechende Gebiete wären nach einem noch zu definierenden Kriterienkatalog festzulegen.

An diesen Vorschlägen halten wir nach wie vor fest.

Beschluss des Präsidiums
des Deutschen Landkreistages
vom 11.4.2018