DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales

Ausschussdrucksache
20(23)77

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 13.9.2022

Gigabitstrategie des Bundes
Stellungnahme des Deutschen Landkreistags zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales am 19.9.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales zur Gigabitstrategie des Bundes. Auf der Grundlage des uns übermittelten Fragenkatalogs nehmen wir dazu wie folgt Stellung, ohne dabei auf jede Frage einzugehen.

Fragen 15 und 16: Flächendeckender Glasfaserausbau als Teil der Daseinsvorsorge

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist eine hochleistungsfähige Breitbandversorgung essenzieller Bestandteile der Daseinsvorsorge, was es selbstverständlich nicht ausschließt, dass die insoweit erforderlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen vorrangig privatwirtschaftlich erbracht werden. Aus der Zuordnung der Glasfaserversorgung zur Daseinsvorsorge folgt aber, dass es dem Staat nicht gleichgültig sein darf, wenn ganze Landstriche oder Bevölkerungsgruppen keinen Zugang zu einer solchen Versorgung haben. Deshalb muss der Staat dort, wo der Markt insoweit „versagt", eingreifen, sei es durch Förderung, sei es durch Einräumung eines Rechts auf schnelles Internet.

Eigenwirtschaftlicher und geförderter Ausbau müssen dabei sinnvoll ineinandergreifen (s. dazu auch noch die folgenden Anmerkungen zu Frage 4). Das heißt vor allem: In Gebieten, für die durch ein Markterkundungsverfahren ermittelt worden, dass sie nicht zeitnah eigenwirtschaftlich ausgebaut werden, muss der geförderte Breitbandausbaus entschlossen vorangetrieben werden. Diese Gebiete dürfen nicht mit der vagen Aussicht eines in unbestimmter Zukunft möglichen eigenwirtschaftlichen Ausbaus vertröstet werden.

Dies setzt auch voraus, dass Fördermittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Nur so kann auch sichergestellt werden, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern beim Glasfaserausbau nicht noch weiter zurückfällt. Dazu enthält die Strategie bedauerlicherweise keine Aussagen.

Frage 4: Verhältnis eigenwirtschaftlicher und geförderter Ausbau

Wie bereits betont, werden sich die Breitbandziele der Bundesregierung nur realisieren lassen, wenn der geförderte und der eigenwirtschaftliche Ausbau sinnvoll ineinandergreifen. Leitend

muss dabei das Prinzip sein, dass ein geförderter Ausbau dort nicht in Betracht kommt, wo mit einem eigenwirtschaftlichen Ausbau zu rechnen ist.

Dabei spielt allerdings auch der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle. Die Bundesregierung hat für das Jahr 2030 das Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit Glasfaseranschlüssen ausgegeben; Ende 2025 sollen bereits 50 Prozent aller Haushalte und Unternehmen über solche Anschlüsse verfügen.

Von diesem Ziel sind vor allem die ländlichen Regionen Deutschlands selbst dann noch weit entfernt, wenn unter einer Gigabit-Netzverbindung nicht nur FTTH/B-Anschlüsse, sondern alle Zugangstechnologien verstanden werden, die Übertragungsraten von 1.000 Mbit/s erlauben. Selbst in diesem Fall müssten nach den jüngsten verfügbaren Zahlen des Breitbandatlas der Bundesregierung (Stand: Mitte 2021) noch fast 80 Prozent der Haushalte in den ländlichen Räumen mit solchen Verbindungen erschlossen werden. Setzt man dagegen nur auf „echte" Glasfaseranschlüsse und nimmt die TV-Kabel-Anschlüsse (HFC) aus der Betrachtung aus, liegt der Nachholbedarf im städtischen Raum bei über 80 Prozent und im ländlichen Raum sogar bei fast 90 Prozent. Das bedeutet, dass in den verbleibenden 7,5 Jahren der Glasfaserausbau in Deutschland als Ganzem entscheidend an Geschwindigkeit gewinnen muss.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr erfreulich, dass offenbar immer mehr Unternehmen (einschließlich institutioneller Investoren) bereit sind, finanzielle Mittel in erheblichem Umfang für den Glasfaserausbau zur Verfügung zu stellen. Davon werden voraussichtlich auch die ländlichen Räume profitieren. 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.

Frage 1 und 12: Potenzialanalyse

Die Gigabitstrategie sieht vor, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) eine bundesweite Potenzialanalyse durchführen lassen wird, welche die Reichweite des eigenwirtschaftlichen Ausbaus quantitativ abschätzt und kartographisch darstellt. Die Analyse soll ein „Kompass für den Glasfaserausbau" sein und insbesondere den Kommunen die Perspektiven für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau darlegen. Sie soll keine unmittelbare Sperrwirkung entfalten.

Die Durchführung einer Potenzialanalyse ist bereits im Koalitionsvertrag verankert worden. Daran anknüpfend ist von Unternehmen und Verbänden der Telekommunikationswirtschaft dafür eingetreten worden, der Bund solle künftig nur noch in solchen Gebieten den Glasfaserausbau fördern dürfen, für die eine solche Analyse kein eigenwirtschaftliches Ausbaupotenzial ausweist.

Vor diesem Hintergrund haben die Landkreise mit großer Sorge die von Forderungen der Unternehmensverbände befeuerte Diskussion um eine wie auch immer geartete Begrenzung der Breitbandförderung nach Wegfall der Aufgreifschwelle verfolgt. Dass es eine solche Begrenzung nun – jedenfalls zunächst – nicht geben wird und dass insbesondere die Potenzialanalyse keine Sperrwirkung entfalten soll, sondern nur eine Hinweisfunktion haben wird, wird daher ausdrücklich begrüßt.

Für irrenführend halten wir allerdings den Zusatz, dass die Analyse keine „unmittelbare" Sperrwirkung haben soll. Allen Beteiligten sollte klar sein, dass sie auch keine wie immer geartete „mittelbare" Sperrwirkung entfalten darf. Anders ausgedrückt: Auch Gebiete, denen in der Analyse das Potenzial für einen privatwirtschaftlichen Ausbau attestiert wird, müssen zum Teil

eines Förderprojektes werden können, wenn die Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass eine Modellrechnung – und mehr kann eine bundesweite Potenzialanalyse wohl nicht sein – niemals eine genau Betrachtung der Verhältnisse vor Ort ersetzen kann. Nur anhand einer solchen Betrachtung, zu der auch die Durchführung eines Markterkundungsverfahrens gehört, kann den konkreten Förderbedarf ergeben.

Der Deutsche Landkreistag hat im Übrigen wiederholt darauf hingewiesen, dass fehlendes Vertrauen in die Dauerhaftigkeit der Förderbedingungen aus Sicht der Landkreise einen Anreiz setzen kann, Förderanträge möglichst frühzeitig zu stellen, um der Gefahr zu entgehen, nicht mehr berücksichtigt zu werden. Deshalb sehen wir auch die im der Gigabitstrategie angekündigte Evaluation eher kritisch, denn es ist nicht auszuschließen, dass schon die Ankündigung einer Evaluation auch einen solchen Effekt haben kann. Dies vor allem deshalb, weil es derzeit keine belastbaren Aussagen über die finanzielle Dimension der Breitbandförderung für die laufende Legislaturperiode gibt. Auf diesen Umstand wird bei der Ausarbeitung der Evaluierungskriterien und der Bewertung der Förderaktivitäten – insbesondere in den ersten Monaten des Jahres 2023 – besonderes Augenmerk zu legen sein. Allein die Tatsache, dass in den zu Beginn der neuen Förderperiode (vergleichsweise) viele Förderanträge gestellt werden könnten, wäre noch kein Hinweis auf eine „Überförderung" oder eine Verdrängung des privatwirtschaftlichen Ausbaus.

Dass auch das Ausbauverhalten der Unternehmen in die Betrachtung mit einfließen soll, ist dagegen zu begrüßen. Dabei darf es nicht nur um einen Vergleich der Fördersumme zu den eigenwirtschaftlich zur Verfügung gestellten Finanzmitteln gehen. Vielmehr muss auch betrachtet werden, wo ausgebaut wird und welche Bedarfe die Bürger haben. Es wäre auch politisch kaum zu vermitteln, dass der eigenwirtschaftliche Überbau von gigabitfähigen DOCSIS-Anschlüssen höher priorisiert wird als der geförderte Ausbau etwa in Gebieten, die heute noch nicht mit 50 Mbit/s versorgt sind. Das sind letztlich Gebiete, in denen dann immer noch nicht das 2018-Ziel des Bundes erreicht worden ist. Hier muss auch schon ab 2023 eine „Graue-Flecken-Förderung" uneingeschränkt möglich sein.

Frage 2: Vorrang des Betreibermodells

Ebenfalls bereits im Koalitionsvertrag angelegt ist ein Vorrang des Betreibermodells. Davon ist zwar auch in der Gigabitstrategie die Rede, allerdings bleibt weithin unklar, wie ein solcher Vorrang, ins Werk gesetzt werden soll. Es wäre schon viel gewonnen, wenn das Betreibermodell gegenüber dem Wirtschaftlichkeitslückenmodell nicht benachteiligt wird. Dazu hat die aktuelle Fassung der Förderrichtlinie schon Schritte unternommen. Die Reduzierung der Zahl der durchzuführenden Ausschreibungen geht ebenfalls in die richtige Richtung. Das kann auch für die Erarbeitung eines Mustervertrages der Fall sein, zumal dieser „kommunenfreundlich" ausgestaltet sein soll. Allerdings sollten es die Kommunen in der Hand haben, ob sie auf diesen Mustervertrag zugreifen oder auf ein eigenes Vertragswerk setzen wollen.

Frage 3: Normierung alternativer Verlegemethoden

Die Vorgabe von DIN- oder anderen technischen Normen für den Einsatz alternativer Verlegemethoden kann nach Einschätzung des Deutschen Landkreistages einen Beitrag dazu leisten, die Akzeptanz für solche Verlegemethoden zu erhöhen. Deshalb fordern wir seit Jahren, dass solche Normen erarbeitet werden sollten. Die Sorgen der Kommunen vor Spätfolgen der immer noch nicht ausreichend erprobten Verlegemethoden ließe sich weiter durch klare Vorgaben im Hinblick auf die Haftung verringern, insbesondere für den Fall, dass das ausbauende Unternehmen nicht mehr existent ist und entsprechende Forderungen sich aus anderen Gründen nicht durchsetzen lassen. Denkbar wäre insoweit etwa ein Versicherungsmodell oder auch die Einrichtung eines Haftungsfonds. Ein solcher Fonds sollte allerdings in keinem Fall aus Steuergeldern, sondern ausschließlich aus Beiträgen der ausbauenden Unternehmen gespeist werde, um Fehlanreize zu vermeiden.

Frage 11: FTTH als Ausbauziel

Im Festnetzbereich wurden Ausbauziele bisher zumeist bezogen auf FTTB/H ausgewiesen. Die Änderung auf ein FTTH-Ausbauziel wird, soweit ersichtlich, nicht näher begründet. Wenn auf diese Weise auch die Förderung des Inhouse-Ausbaus ermöglicht werden soll, würden wir dies eher kritisch sehen. Die ohnehin knappen Finanzmittel sollten u. E. für den Infrastrukturausbau im öffentlichen Raum eingesetzt werden.

Frage 12: Überbau von Glasfasernetzen

Während aus betriebswirtschaftlich-wettbewerblicher Sicht der Überbau von Glasfasernetzen sinnvoll sein kann, geht es aus einer volkswirtschaftlichen Sicht zunächst darum, überall flächendeckend ein Glasfasernetz zur Verfügung zu stellen. Aus dieser Perspektive läuft der Überbau von Glasfasernetze auf eine Verschwendung von Ressourcen – etwa von Baukapazitäten – hinaus, die anderenorts sinnvoller eingesetzt werden könnten.

Frage 7 und 9: Mobilfunk

Mit Blick auf den Mobilfunk verfolgt die Bundesregierung das Ziel, bis 2030 eine Versorgung mit dem neuesten Mobilfunkstandard überall dort, wo Menschen leben, arbeiten und unterwegs sind. Wir verstehen dies so, dass endlich die für Ausbauziele im Mobilfunk lange prägende Ausrichtung auf Haushalte und bestimmte Verkehrswege aufgegeben und nunmehr eine wirklich flächendeckende Versorgung angestrebt wird. Dies allein kann auch das Ziel sein: eine ubiquitär verfügbare Mobilfunkversorgung, die breitbandige Datendienste unabhängig vom konkreten Standort des Nutzers ermöglicht.

Dieses Ziel wird sich allein gestützt auf den eigenwirtschaftlichen Ausbau der Unternehmen nicht realisieren lassen. Deshalb benötigen wir neben der Mobilfunkförderung, die nun hoffentlich deutlich an Fahrt gewinnt, auch in Zukunft Anreize und nötigenfalls auch Zwangsmittel wie Versorgungsauflagen, um die Unternehmen zum Ausbau in wirtschaftlich weniger attraktiven Gebieten zu motivieren bzw. um ihnen dies zur Pflicht zu machen. Mit Instrumenten wie dem Roaming muss ferner sichergestellt werden, dass in Gebieten, in denen nur die Errichtung eines Netzes in Betracht kommt, Nutzer unabhängig davon, mit welchem Anbieter sie einen Vertrag abgeschlossen haben, Zugang zu diesem Netz erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Ritgen