



Gemeindefesttag  
Baden-Württemberg

## Kommunalen Glasfaserausbau stärken und schützen!

Für eine wirtschaftsstarke Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ist eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur das zentrale Nervensystem der Zukunft. Schließlich ist die digitale Infrastruktur zwischenzeitlich längst zu einem dringenden Grundbedürfnis unserer Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger geworden. Der Weg hinein in ein erfolgreiches digitales Zeitalter kann einzig und allein auf Grundlage eines flächendeckend ausgebauten Glasfasernetzes gegangen werden. Schnelle Internetverbindungen sind die Grundvoraussetzung für die Digitalisierung von Verwaltung und Wirtschaft. Glasfasernetze sind damit Teil der Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert.

Das Ziel von flächendeckenden Gigabit-Netzen ist auch in den Wahlprogrammen der für eine Regierungsbeteiligung in Betracht kommenden Parteien enthalten:

### CDU-Wahlprogramm:

*„Wir schaffen die „Gigabit-Gesellschaft“. Deutschland soll das Land sein, indem Daten in Echtzeit überall und für alle verfügbar sind. In Stadt und Land, in Ost und West. Für alle absehbaren Anwendungen: Für das Internet der Dinge, im Verkehrsbereich, in der Medizin, in der Kommunikation. Hierzu werden wir den flächendeckenden Ausbau von modernsten Glasfasernetzen vorantreiben und bis 2025 realisieren.“*

### SPD-Wahlprogramm:

*„Im Jahr 2025 wollen wir in Deutschland eine der modernsten digitalen Infrastrukturen haben. Wir schaffen „Breitband für alle“, auch um die digitale Spaltung zwischen städtischen Ballungszentren und ländlichen Räumen zu überwinden. Wir werden eine flächendeckende digitale Infrastruktur auf hohem Niveau sicherstellen. (...) Unser Ziel sind Gigabitnetze. Bis 2025 sollen mehr als 90 Prozent aller Gebäude daran angeschlossen sein.“*

### Wahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen:

*„Wenn wir die Chancen der Digitalisierung nutzen und sicherstellen wollen, dass die digitale Gründer\*innenzeit überall in Deutschland möglich ist, müssen wir jetzt in ein schnelles und flächendeckendes Internet investieren. Grundvoraussetzung dafür ist ein zukunftsfähiger Breitbandausbau auf Basis von Glasfaser. Wir wollen dazu den Bundesbesitz an Telekom-Aktien im Wert von rund zehn Milliarden Euro veräußern und in den Breitbandausbau investieren.“*

### FDP-Wahlprogramm:

*„Breitband heißt Gigabit - Wir Freie Demokraten wollen, dass der Bund seine direkten und indirekten Aktienbeteiligungen an der Deutsche Telekom AG und der Deutsche Post AG vollständig verkauft. (...) Deshalb wollen wir den Erlös aus dem Verkauf der Beteiligungen vollständig in den Ausbau des Glasfasernetzes investieren.“*

Im Ziel sind sich damit alle maßgeblichen Parteien einig. Allerdings war bis dato der Weg hin zu einem flächendeckenden Ausbau lang und steinig. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass die Rolle der Kommunen beim Ausbau dieser Zukunftsinfrastruktur bisher nicht eindeutig geregelt ist. Denn grundsätzlich ist der Glasfaserausbau keine kommunale Aufgabe. Artikel 87f des Grundgesetzes regelt, dass der Bund durch Gesetz die Sicherstellung einer flächendeckenden und angemessenen Telekommunikationsversorgung gewährleistet. Angesichts der klaren politischen Ziele kann dies nur mit Glasfaser gelingen. Die Umsetzung dieses Ziels soll dann jedoch dem Wettbewerb und damit dem freien Markt überlassen bleiben. Kurzum: der Wettbewerb soll es richten. Aus kommunaler Sicht stellt diese Rechtslage zunächst kein Problem dar. Schließlich müsste damit doch eigentlich sichergestellt sein, dass jeder Haushalt mit einer angemessenen Bandbreite versorgt wird. Die Realität sieht jedoch anders aus. Der Wettbewerb findet – nicht zuletzt angesichts zu wenig ambitionierter politischer Vorgaben für eine

Mindestbandbreite – in vielen Regionen Deutschlands und Baden-Württembergs nicht statt. Telekommunikationsunternehmen bauen nur aus, wenn es sich betriebswirtschaftlich rechnet. Wenn wir diese Logik auf andere Bereiche der Daseinsvorsorge übertragen, dann gäbe es vermutlich keine flächendeckende Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, keine Schulen und keine Kinderbetreuungseinrichtungen und auch ÖPNV- und Straßennetze wären nicht in dem bestehenden Maße realisierbar gewesen. Die Zukunftsinfrastruktur „Glasfaser“ unterliegt aber nach wie vor dem Grundsatz des Ausbavorrangs für private Unternehmen. Das Ergebnis ist ernüchternd: aktuell nutzen gerade ein Mal 1,6 Prozent der Telekommunikationskunden einen Glasfaseranschluss, der bis ins Gebäude führt (FTTB). Langsame Internetverbindungen hemmen den digitalen Fortschritt sowohl in der Privatwirtschaft, als auch in der Verwaltung. So rangiert Deutschland im Bereich "Digitale Öffentliche Dienste" im EU-Vergleich nur auf Platz 20. Die Europäische Kommission attestiert Deutschland damit eine der niedrigsten Online-Interaktionsquoten zwischen Behörden und Bürgern aller EU-Mitgliedstaaten. Zwar ist dies nicht ausschließlich auf die mangelnde Glasfaserinfrastruktur zurückzuführen, jedoch bildet diese eine wesentliche Grundbedingung von e-Government.<sup>1</sup>

Wenn der Markt versagt, dann rücken die Kommunen - wie so oft - in die Rolle eines Ausfallbürgen; ob sie das wollen oder nicht! Schließlich wird der Bedarf der örtlichen Wirtschaft und der eigenen Bürgerschaft an das Rathaus adressiert. Werden Grundbedürfnisse für das Arbeiten und Leben am Ort nicht erfüllt, droht Abwanderung. Der Satz „Ohne vernünftigen Internetanschluss, kann man keinen Bauplatz mehr verkaufen“ ist von einer besorgniserregenden Vision zwischenzeitlich zur Realität geworden. Städte und Gemeinden müssen also handeln, auch wenn sie keine gesetzliche Zuständigkeit tragen. Sie dürfen dies rechtlich aber nur, wenn ein Marktversagen nachgewiesen wird.

Eine große Zahl an baden-württembergischen Städten und Gemeinden hat diese Rolle trotz vieler Bedenken beherzt angenommen. Allerdings verursachen die bestehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhebliche Schwierigkeiten und Unsicherheiten für einen kommunalen Glasfaserausbau.

Um diese Hindernisse konkret benennen zu können, hat der Gemeindetag Baden-Württemberg eine landesweite Umfrage bei seinen Mitgliedskommunen durchgeführt.

Das Ergebnis war klar und eindeutig. Kommunen werden tätig, wenn es der Markt nicht macht. Sobald die Kommunen dann aber tätig sind, kommen sie vielerorts in einen Wettbewerbskonflikt mit den privatwirtschaftlichen Telekommunikationsunternehmen. So haben 38 Prozent der Städte und Gemeinden berichtet, dass sie selbst aktiv den Breitbandausbau vorantreiben. Alle diese Städte und Gemeinden haben zudem berichtet, dass es zu – zum Teil erheblichen – Konflikten und Schwierigkeiten mit Telekommunikationsunternehmen kommt. Diese resultieren insbesondere aus nachträglichen Eigenausbaumaßnahmen der Unternehmen und/oder durch die Beanspruchung von Mitverlegungsrechten trotz vorheriger Negativanzeige im Markterkundungsverfahren.

Die Umfrage hat neben den konkreten Problemkonstellationen auch die aus kommunaler Sicht gravierendsten rechtlichen und tatsächlichen Ausbauhindernisse ermittelt. Die Auswertung führt zu den folgenden Empfehlungen zur Anpassung der Rahmenbedingungen für den Glasfaserausbau:

### **1.) Schutz kommunaler Investitionen bei Ausbau aufgrund Marktversagen:**

Kommunen werden beim Ausbau der Glasinfrastruktur erst dann zum Akteur, wenn die am Markt teilnehmenden Unternehmen erklärt haben, dass sie in einem räumlich definierten Gebiet nicht ausbauen. Dazu müssen Kommunen ein Markterkundungsverfahren durchführen. Nur wenn durch diese Abfrage ein Marktversagen festgestellt wird, dürfen Kommunen tätig werden.

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Bericht über den Stand der Digitalisierung in Europa 2017 - Länderprofil Deutschland, S. 10, erhältlich unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany> (letzter Zugriff am 22.09.2017).

Für diesen Fall müssen die Investitionen der Kommunen in Glasfaserinfrastruktur jedoch nachhaltig geschützt werden. Dies ist zum jetzigen Zeitpunkt nur sehr eingeschränkt möglich. Denn letztlich sind die Unternehmen nur für drei Jahre an ihre Aussage im Markterkundungsverfahren gebunden, für den Ausbau eines flächendeckenden FTTB-Netzes eine sehr kurze Zeit. Zudem können die Unternehmen auch während dieser drei Jahre nachträglich einen eigenen VDSL-Ausbau oder FTTB/H umsetzen, was die Refinanzierung von kommunalen Investitionen erheblich erschwert. Lediglich der Vectoring-Ausbau kann über die BNetzA untersagt werden.

Folgende Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen sind daher notwendig:

**a) Bei Marktversagen sind kommunale Investitionen in Glasfaserinfrastruktur zu schützen. Marktteilnehmern wird für einen Zeitraum von sieben Jahren der Aufbau einer Parallelinfrastruktur untersagt. Damit wird sichergestellt, dass öffentliche Mittel, nicht zuletzt auch Fördergelder von Bund und Land, nachhaltig, gezielt und wirksam investiert werden. Auch der Wettbewerb wird damit nicht unsachgerecht behindert, da zuvor festgestellt wurde, dass ein solcher in diesem Gebiet nicht besteht und die Kommunen die Nutzung der errichteten Netze ohnehin dem Open-Access-Grundsatz folgend zum Betrieb allen Marktteilnehmer zugänglich machen müssen.**

**b) Ergänzend dazu sollte die Verbindlichkeit der Markterkundung erhöht und zeitlich auf sieben Jahre verlängert werden. Insbesondere wäre sicherzustellen, dass auch alle nachträglichen technischen und tatsächlichen Ausbaumaßnahmen untersagt sind, sofern sie nicht im Rahmen der Markterkundung angekündigt wurden. Dies gilt insbesondere auch für solche Ausbaumaßnahmen, die ein Marktversagen nicht verhindern würden.**

## **2.) Fördermittel auf FTTB-Ausbau begrenzen**

Glasfaserbasierte Gigabitnetze sind notwendige Grundlage für den gesellschaftlichen Erfolg Deutschlands und Baden-Württembergs im digitalen Zeitalter. Die Realisierung eines zukunftsfähigen Telekommunikationsnetzes macht jedoch erhebliche Investitionen notwendig. Daher ist es dem Grunde nach richtig, dem Wettbewerb möglichst einen großen Teil dieses Ausbaus zu überlassen. Allerdings führt dies dazu, dass vielerorts ein Ausbau nur auf Grundlage einer kupferbasierten Zwischentechnologie stattfindet. Sollte der Bundesgesetzgeber nicht auf diesen Missstand durch Anpassung der Mindestvorgaben zum Universaldienst reagieren, so muss zumindest für den Einsatz öffentlicher Fördergelder sichergestellt werden, dass diese bei neuen Ausbauprojekten nur in einen echten Glasfaserausbau investiert werden.

Dazu wären folgende Rahmenbedingungen zu schaffen:

**a) Die Aufgriff- und Ausbauschwelle muss in allen öffentlichen Förderprogrammen für neue Vorhaben auf eine Bandbreite von mindestens 100 MBit/s symmetrisch angehoben werden. So kann zudem sichergestellt werden, dass der Ausbau von Glasfasernetzen nicht durch eine nachgerüstete Kupferlösung blockiert wird.**

**b) Auch für die Förderung von sog. Deckungslückenmodellen muss die maßgebliche Ausbauschwelle auf mindestens 100 MBit/s symmetrisch erhöht werden.**

## **3.) Kommunalen Breitbandausbau beschleunigen**

Um Geschwindigkeit geht es nicht nur bei der Nutzung von Bandbreiten, um Geschwindigkeit geht es auch bei der Frage, wie schnell es gelingt, die Zukunftsinfrastruktur Glasfaser in einem flächendeckenden FTTB-Netz zu realisieren. Neben dem Abbau rechtlicher Hürden, muss auch die Bearbeitung und Bewilligung der Antragsverfahren bei Bund und Land weiter optimiert werden.

**a) Bei kommunalen Ausbauvorhaben muss es ermöglicht werden, den Bau und Betrieb des zu errichtenden Netzes in einem Verfahrensschritt auszuschreiben und zu beauftragen.**

**b) Es braucht eine weitere Stärkung der Bewilligungsstellen beim Bund und beim Land sowie eine Optimierung der Förderantragsbearbeitung durch die Benennung fester Ansprechpartner für Kommunen und die Sicherstellung kurzer und verlässlicher Fristen für die Bearbeitung der Förderanträge.**

#### **4.) Förderprogramme von Bund und Land harmonisieren**

Das Land Baden-Württemberg hat mit der Breitbandoffensive 4.0 einen wichtigen Meilenstein für den kommunal vorangetriebenen Breitbandausbau gesetzt. Der Bund hat parallel dazu das Förderprogramm „Breitbandförderung des Bundes“ sowie einige spezifische Förderstränge zur Förderung von z.B. Gewerbegebieten aufgelegt. Gerade in Baden-Württemberg ist jedoch zu konstatieren, dass die Förderprogramme von Bund und Land nicht wirklich kompatibel sind. Es gibt in aller Regel kein „sowohl als auch“ in der Beanspruchung, sondern nur „ein entweder-oder“. Daran ändert auch die VwV Mitfinanzierung des Landes Baden-Württemberg allenfalls geringfügig etwas. In Erinnerung gerufen, dass die Kommunen bei einem eigenen Ausbau unzuständig und als Ausfallbürge den Sicherstellungsauftrag des Bundes erfüllen, muss es aber ermöglicht werden, dass diese dann auch beide Förderprogramme kumulativ beanspruchen.

Folgende Lösungsmöglichkeiten sollten dabei eröffnet werden:

**a) In den Bundesländern, in denen ein eigenständiges, von der EU-Kommission notifiziertes Förderprogramm existiert, ergibt sich ein Mitfinanzierungsanspruch aus dem Bundesförderprogramm, wenn eine Genehmigung aus dem Landesprogramm erteilt wird.**

**b) Die Förderung von Deckungslückenmodellen wird ausschließlich für die Realisierung von FTTB-Netzen bzw. technisch vergleichbarer Netze (mind. 100 MBit/s symmetrisch) ermöglicht.**

**c) Es ist eine landesweite Förderkulisse bei gleichzeitiger Erhöhung des Fördertopfes vorzusehen. Der Glasfaserausbau darf nicht an mangelnden Fördergeldern scheitern.**

#### **5.) Glasfaserausbau muss finanziert werden**

Der flächendeckende Glasfaserausbau kostet auf Grundlage aktueller Berechnungen rund 90 Mrd. Euro. Für Baden-Württemberg geht man von 10 Mrd. Euro aus. Das ist ohne Zweifel viel Geld, allerdings verzeichnen Bund und Land dank der guten Steuereinnahmen aktuell Milliardenüberschüsse. Diese müssen dazu genutzt werden, jetzt ein flächendeckendes Glasfasernetz zu errichten.

**a) Das Bundesprogramm muss für die neue Legislaturperiode finanziell so bestückt werden, dass die notwendige öffentliche Finanzierung zur Schaffung eines FTTB-Netzes bis zum Jahr 2021 ermöglicht wird.**

**b) Das Land Baden-Württemberg muss seine Haushaltsüberschüsse u.a. dazu verwenden, die Kommunen bei versagendem Markt bei der Realisierung von Gigabitnetzen zu unterstützen. Glasfaser ist die entscheidende Grundlage für eine gelingende Digitalisierungsstrategie. Wir schlagen daher die Schaffung eines Glasfaserausbaufonds für die Finanzierung des öffentlich unterstützten Ausbaus in Regionen mit Marktversagen vor. Der Fonds muss zu Beginn mit 1 Mrd. Euro ausgestattet und bei Bedarf erhöht werden.**