

Auszug aus

Denkschrift 2020

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Förderung des Breitbandausbaus



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration

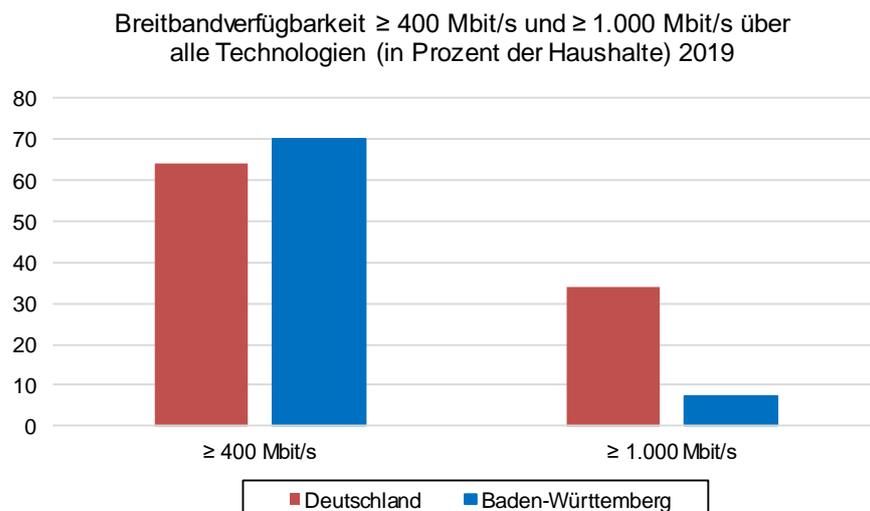
Förderung des Breitbandausbaus (Kapitel 0303)

Für Baden-Württemberg ist ein zukunftssicheres und hochleistungsfähiges Breitbandnetz von strategischer Bedeutung. Die Förderung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur ist insgesamt zweckmäßig organisiert. Das Land sollte die Mitfinanzierung der Bundesförderung fortsetzen. Fördermittel sollten nur in uneingeschränkt gigabitfähige Technologien fließen. Breitband- und Mobilfunkausbau müssen angesichts des Ziels einer konvergenten Netzinfrastruktur eng abgestimmt werden. Eine Breitbandstrategie, die strategische Ansätze und Planungen zusammenführt sowie ein Breitbandinformationssystem können die Umsetzung und Kommunikation des Breitbandausbaus wirksam unterstützen.

1 Ausgangslage

Eine leistungsfähige und flächendeckende Breitbandinfrastruktur ist wesentliche Voraussetzung der Digitalisierung und für den Wirtschafts- und Technologiestandort Baden-Württemberg von strategischer Bedeutung. Insbesondere bei Gigabitanschlüssen (≥ 1.000 Mbit/s) besteht weiterer Ausbaubedarf.

Abbildung 1: Vergleich Breitbandverfügbarkeit 2019



Quelle: Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2019 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Der Großteil des Breitbandausbaus erfolgt auf privatwirtschaftlicher Basis. Stehen hohe Ausbauinvestitionen in keinem tragfähigen Verhältnis zur erwarteten Nachfrage oder den Teilnehmeranschlusszahlen, findet aber kein privatwirtschaftlicher Ausbau statt. In diesen Fällen sollen staatliche Förderprogramme den Breitbandausbau sicherstellen. Ein Bedarf für einen staatlichen Eingriff wird angenommen, wenn in einem Gebiet ohne Netzverfügbarkeit ≥ 30 Mbit/s in den kommenden drei Jahren voraussichtlich kein Breitbandnetz durch private Investoren errichtet wird. Auf diese sogenannten „weißen Flecken“¹ sind die Förderprogramme von Bund und Ländern bislang ausgerichtet. Die Planung und Umsetzung des Ausbaus obliegt den Kommunen.

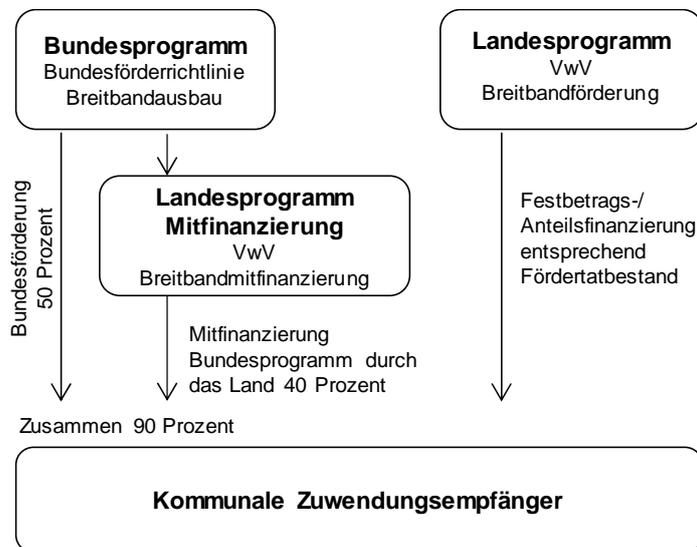
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Struktur der Förderprogramme

In Baden-Württemberg können Antragsteller entweder das Landesförderprogramm oder das Bundesförderprogramm unter Mitfinanzierung des Landes nutzen. Während in der Vergangenheit hauptsächlich das Landesprogramm in Anspruch genommen wurde, verschiebt sich seit der Neufassung der Bundesförderrichtlinie Breitbandausbau (2018) und der Förderrichtlinien des Landes (2019) die Gewichtung deutlich in Richtung des Bundesprogramms unter Mitfinanzierung des Landes. Bei der Bundesförderung wurde die Antragstellung vereinfacht und das Programm inhaltlich attraktiver gestaltet; beispielsweise wurden die maximale Fördersumme erhöht und Eigenleistungen in die Förderung einbezogen. Förderfähig sind dabei nur Maßnahmen, die zu einer Verfügbarkeit von ≥ 1.000 Mbit/s führen. Das Land hat mit seiner Novelle einen Vorrang der Bundes- vor der Landesförderung eingeführt und den Mitfinanzierungsanteil am Bundesprogramm erhöht, sodass die Gesamtförderquote bei diesem im Regelfall 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben beträgt.

¹ In „weißen Flecken“ ist kein hochleistungsfähiges Netz vorhanden und wird voraussichtlich auch in naher Zukunft nicht aufgebaut.

Abbildung 2: Fördermöglichkeiten



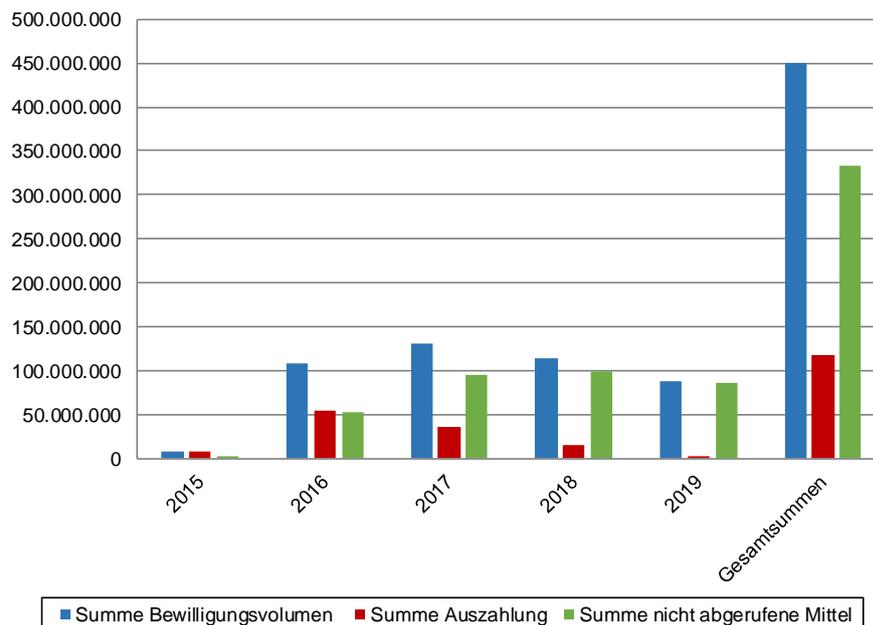
Die Fördersätze sind mit durchschnittlich 62 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben im Landesprogramm und bis zu 90 Prozent in der kombinierten Bundes-/Landesförderung vergleichsweise hoch. Angesichts der Bedeutung des Breitbandausbaus für die Zukunftsfähigkeit Baden-Württembergs ist die Förderhöhe aber nicht zu beanstanden.

2.2 Haushaltswirtschaftliche Bedeutung

Der Gesamtinvestitionsbedarf für den Ausbau „weißer Flecken“ in Baden-Württemberg wird in einer vom Innenministerium beauftragten und Anfang 2018 veröffentlichten Studie auf mindestens 6,1 Mrd. Euro geschätzt. Bund und Land müssen hiervon laut Studie zwischen 1,6 und 2,5 Mrd. Euro über Fördermittel beitragen.

Von 2015 bis 2019 wurden rund 1.940 Einzelmaßnahmen mit einem Gesamtumfang von etwa 8.600 km Länge bewilligt. Bei rund 5.400 km werden physisch Kabel verlegt. Bei den restlichen rund 3.200 km handelt es sich um sonstige Fördertatbestände wie beispielsweise Pacht. Für diese Maßnahmen bewilligte das Land insgesamt rund 450 Mio. Euro an Fördermitteln. Davon wurde bis Ende 2019 nur rund ein Viertel abgerufen. Die Haushaltsreste wuchsen entsprechend an; aus dem Haushaltsjahr 2018 wurden rund 200 Mio. Euro nach 2019 übertragen.

Abbildung 3: Bewilligte und abgerufene Mittel nach Jahren (in Euro)



Quelle: Innenministerium, Auswertung Daten L-Bank.

Im Staatshaushaltsplan 2020/2021 hat das Land auf den Zeitverzug beim Mittelabruf reagiert und hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlagen größtenteils auf Verpflichtungsermächtigungen umgestellt.

Insgesamt steht - mit Fälligkeiten im Zeitraum 2020 bis 2025 - ein weiteres Bewilligungsvolumen von rund 650 Mio. Euro zur Verfügung. Damit hat das Land eine absehbare Lücke in der Finanzierung des geförderten Breitbandausbaus geschlossen.

Allerdings bestehen beim Förderbedarf erhebliche Unsicherheiten. So ist offen, ob der in der Studie unterstellte private Finanzierungsanteil am Ausbau der „weißen Flecken“ von rund 4 Mrd. Euro erreicht werden kann. Weitere potenzielle Mehrbedarfe ergeben sich aus der von Bund und Land beabsichtigten Ausweitung der Förderung auf sogenannte „graue Flecken“². Dies sind Gebiete, deren verfügbare Bandbreite oberhalb der bisherigen Aufgreifschwelle von ≥ 30 Mbit/s liegt, die jedoch nicht über ein gigabitfähiges Netz verfügen. Eine fortlaufende Prüfung des Gesamtinvestitionsbedarfs und des daraus resultierenden Mittelbedarfs ist daher von zentraler Bedeutung.

Die EU hat im Programmplanungszeitraum 2014 bis 2020 knapp 15 Mrd. Euro für die Förderung des Breitbandausbaus bereitgestellt. Für die Finanzierung der Förderprogramme im Land spielten Mittel der EU aber bislang keine Rolle. Im Hinblick auf die 2021 beginnende neue Förderperiode könn-

² In „grauen Flecken“ ist lediglich ein hochleistungsfähiges Netz verfügbar oder soll ausgebaut werden.

ten sich neue Möglichkeiten ergeben, Fördermittel der EU für die Finanzierung des Breitbandausbaus in Baden-Württemberg zu nutzen.

2.3 Landesförderung nach VwV Breitbandförderung

2.3.1 Förderverfahren

Das Innenministerium führt die Zuwendungsverfahren für die Breitbandförderung durch. Bis Ende 2019 war die L-Bank für die Prüfung der Verwendungsnachweise und die Auszahlung der bewilligten Zuschüsse zuständig. Seit Anfang 2020 übernimmt das Innenministerium auch diese Verfahrensschritte. Die Zusammenführung aller Verfahrensschritte ist inhaltlich sinnvoll. Allerdings ist fraglich, ob die Abwicklung des Förderverfahrens dauerhaft eine ministerielle Aufgabe ist.

Das Förderverfahren ist insgesamt zweckmäßig organisiert. Für die Antragsbearbeitung wird das Fördermittelbearbeitungs- und -informationssystem (FöBIS) genutzt; die inhaltliche Bearbeitung erfolgt sehr sorgfältig. Werden die Pläne für eine digitale Antragstellung und die Integration der Verwendungsnachweisprüfung in FöBIS zeitnah umgesetzt, könnten die Verfahren vollständig digital abgewickelt werden.

2.3.2 Berücksichtigung von Einnahmen

Die in der VwV Breitbandförderung vorgesehene Festbetragsfinanzierung signalisiert dem Zuwendungsempfänger, dass ihm für die beantragte Maßnahme ein fester Betrag zur Verfügung gestellt wird. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-K) eröffnen aber auch bei der Festbetragsfinanzierung die Möglichkeit, den bewilligten Zuschuss nachträglich zu reduzieren. Von dieser Möglichkeit wurde im Falle geringerer Ausgaben regelmäßig Gebrauch gemacht. Bei Einnahmen war dies bislang noch nicht der Fall.

Im Zeitpunkt der Erteilung des Zuwendungsbescheids steht in der Regel noch nicht fest, ob und in welcher Höhe Einnahmen mit der geförderten Infrastruktur erzielt werden können. Dies ergibt sich häufig erst Jahre später. Die Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden sehen daher vor, dass Einnahmen dem Innenministerium nachträglich zu melden sind. Der Zuschuss kann sich dadurch anteilig verringern. Verstößt der Zuwendungsempfänger gegen die Auflage, hat die Bewilligungsbehörde den Widerruf des Zuwendungsbescheids zu prüfen.

Schon wegen des hohen Fördermittelbedarfs für den Breitbandausbau insgesamt ist es unerlässlich, dass Einnahmen auf die zuwendungsfähigen Ausgaben angerechnet werden. Da die endgültige Höhe der Einnahmen aber nicht zeitnah oder nicht abschließend zu ermitteln ist, muss sowohl bei den bereits bewilligten Zuwendungen als auch für die Zukunft eine sachgerechte und praxistaugliche Lösung gefunden werden.

Der Bund arbeitet bei seinen Förderbescheiden mit fiktiven Einnahmen. Auf diesem Wege vermeidet er die nachträglichen Meldepflichten, die den Zuwendungsempfängern bislang bei der Landesförderung auferlegt werden.

2.3.3 Förderfähige Maßnahmen

Die VwV Breitbandförderung ist mit Einführung des Vorrangs der Bundesförderung nicht grundlegend überarbeitet worden. Dies führt dazu, dass die Förderrichtlinie und die Förderpraxis teilweise nicht konsistent sind. So wird nach Aussage des Innenministeriums nur noch der Ausbau „bis zum Gebäude“ (sogenannter FTTB-Ausbau³) gefördert. In der VwV Breitbandförderung ist der Ausbau „bis zum Kabelverzweiger“ (sogenannter FTTC-Ausbau⁴) jedoch als Regel definiert. Als Fördertatbestand ist u. a. der „Einzug einer Kupferleitung in ein bestehendes Kabelschutzrohrnetz“ vorgesehen. Rechtlich gesehen ist der geförderte Ausbau von Brückentechnologien, wie eine Aufrüstung bestehender Kupfer- und Kabelinfrastrukturen, damit weiterhin möglich. Entsprechend geförderte Gebiete lägen nach erfolgtem Ausbau über der Aufgreifschwelle, wären jedoch nicht gigabitfähig.

Eine Überarbeitung der VwV ist daher geboten. In diesem Kontext könnten auch die Fördertatbestände in Ergänzung der vorrangigen Bundesförderung neu ausgerichtet werden. Ansatzpunkte hierfür sieht der Rechnungshof insbesondere für Fälle, in denen aus Landessicht Bedarf für eine Förderung besteht, die Bundesförderung aber nicht greift. Dies könnten neben dem weiteren Ausbau des Backbone-Netzes⁵ vor allem Fördertatbestände sein, die die Konvergenz von Breitband- und Mobilfunkausbau unterstützen, etwa durch die Anbindung von Mobilfunkstandorten.

Eine Alternative zu den bislang aufwandsbezogenen Fördertatbeständen („Euro pro lfd. Meter“) könnte eine adressbezogene Förderung („Euro pro geschaffenen Hausanschluss“) auf Grundlage der als amtliche Hauskoordinaten erfassten Anschlusspunkte (Wohn- und Gewerbebauten) sein. In diesem Fall richtet sich die Förderung nach der Anzahl der angeschlossenen Gebäude. Der Vorteil läge in einer gebäudescharfen Dokumentation anhand der amtlichen Hauskoordinaten. Dies erweitert die Möglichkeiten zur Steuerung der Förderaktivitäten und der Erfolgskontrolle. Weiterhin könnte dieser Ansatz zur Verfahrensvereinfachung beitragen.

2.4 Mitfinanzierung der Bundesförderung nach VwV Breitbandmitfinanzierung

Für das Innenministerium als Bewilligungsstelle des Landes vereinfacht der eingeführte Vorrang der Bundes- vor der Landesförderung das Zuwendungsverfahren erheblich und spart Ressourcen, da sich das Land auf die Antragsprüfung des Bundes stützen kann. Allerdings ist die Festlegung der Zuwendungshöhe verfahrensbedingt problematischer.

Antragsteller erhalten vom Bund nach Feststellung der grundsätzlichen Förderfähigkeit des Vorhabens einen Zuwendungsbescheid in vorläufiger Höhe mit einer Schätzung des voraussichtlichen Förderbetrags. Auf dieser Basis

³ FTTB - Fiber to the Building: Glasfaserkabel bis zum Gebäude.

⁴ FTTC - Fiber to the Curb: Glasfaserkabel bis zum Straßenrand/Kabelverzweiger.

⁵ Leistungsstarker, übergeordneter Kernbereich eines Telekommunikationsnetzes mit sehr hohen Datenübertragungsraten, der meist aus einem Glasfasernetz besteht und nicht bis zum Endkunden reicht.

beantragen die Kommunen die Mitfinanzierung des Landes; auch das Land stützt sich in seinem Zuwendungsbescheid auf diese Schätzung. Die tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben stehen erst mit dem Zuwendungsbescheid des Bundes in endgültiger Höhe fest. Entsprechend liegen die Voraussetzungen für einen endgültigen Zuwendungsbescheid des Landes erst dann vor, wenn das Antragsverfahren beim Bund abgeschlossen ist.

In bestimmten Fällen - etwa bei unvorhersehbaren baulichen Schwierigkeiten - kann der Bund die im endgültigen Zuwendungsbescheid bewilligten Mittel nachträglich erhöhen. Das Land vollzieht solche Erhöhungen bislang nicht nach.

2.5 Strategische Ausrichtung der Breitbandförderung

2.5.1 Ziele und Erfolgskontrolle

Das Innenministerium hat bislang kein inhaltlich und zeitlich eindeutiges Ausbauziel definiert. Als Ziele werden an verschiedenen Stellen z. B. „ein flächendeckendes glasfaserbasiertes Gigabitnetz bis 2025“, eine „flächendeckend gigabitfähige Infrastruktur bis 2030“ oder die Schaffung von „Rahmenbedingungen für eine ... Breitbandversorgung mit einer Übertragungsrate von in der Regel mindestens 50 Mbit/s“ genannt. Unterschiedliche oder unpräzise Zielvorgaben erschweren die Erfolgskontrolle.

Ein hinsichtlich Kapazität und Leistungsfähigkeit zukunftssicheres Gigabitnetz muss Bandbreiten von mindestens einem Gbit/s symmetrisch zuverlässig ermöglichen. Technisch bedeutet dies im Regelfall eine glasfaserbasierte Telekommunikationsinfrastruktur. Dies sollte sich in einer einheitlichen Formulierung des Ausbauziels durch das Innenministerium widerspiegeln. Ob ein flächendeckendes, glasfaserbasiertes Gigabitnetz bereits bis 2025 realistisch ist, ist angesichts des bisherigen Ausbaufortschritts, des deutlich nachlaufenden Fördermittelabflusses und begrenzter Kapazitäten für Bauleistungen fraglich.

Eine Zielformulierung zur Breitbandnachfrage existiert bislang weder auf Bundes- noch Landesebene. Es wäre aber unwirtschaftlich, den Breitbandausbau mit hohem Aufwand zu fördern, wenn die entstandene Infrastruktur anschließend nicht genutzt wird. Eine Stärkung der Nachfrage mit Fördermitteln kann insbesondere dann eine sinnvolle Ergänzung darstellen, wenn dadurch ein privatwirtschaftlicher Ausbau angestoßen und eine (kostenintensivere) angebotsseitige Förderung des Breitbandausbaus vermieden werden kann. Eine Förderung von Angebots- und Nachfrageseite im selben Ausbaubereich sollte hingegen vermieden werden.

2.5.2 Bündelung der strategischen Ansätze

Baden-Württemberg hat den Breitbandausbau früh als strategisch wichtiges Themenfeld erkannt und Maßnahmen ergriffen. Die strategischen Elemente, die der Förderung durch das Land zugrunde liegen, finden sich derzeit an verschiedenen Stellen, insbesondere in den einschlägigen Verwaltungsvor-

schriften. Bislang existiert jedoch kein zusammenfassendes Grundlagenpapier, in dem die Rahmenbedingungen abgesteckt, die Ausgangslage analysiert und Ziele sowie Mittel und Wege zur Zielerreichung zentral definiert werden.

Aufbauend auf einer solchen Breitbandstrategie sollten die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen in einem strukturierten Prozess inhaltlich und zeitlich festgelegt werden.

2.5.3 Konvergenz von Zielen und Maßnahmen

Eine Förderung des Breitbandausbaus ist derzeit lediglich in Gebieten vorgesehen, die als unterversorgt gelten („weiße Flecken“). Gebiete, die oberhalb der Aufgreifschwelle von 30 Mbit/s liegen, jedoch nicht über ein gigabitfähiges Netz verfügen, sind von der Förderung ausgeschlossen. Gleiches gilt für Gebiete, in denen mit einer früheren Ausbauförderung lediglich die Mindestversorgung (≥ 50 Mbit/s) erreicht, aber kein gigabitfähiges Netz aufgebaut wurde. Für diese nicht förderfähigen Gebiete verbleibt derzeit nur die Möglichkeit eines privatwirtschaftlichen Ausbaus.

Das Ziel eines flächendeckenden Gigabitnetzes kann nur erreicht werden, wenn auch jene Gebiete gigabitfähig gemacht werden, die sich aktuell oberhalb der Aufgreifschwelle befinden. Nachdem die aktuellen Förderprogramme dort nicht greifen, soll eine Rahmenregelung des Bundes zur Unterstützung des flächendeckenden Aufbaus von Gigabitnetzen diese „Ausbaulücke“ in „grauen Flecken“ schließen. Der Entwurf der Rahmenregelung liegt der Europäischen Kommission zur Prüfung vor. Die Landesregierung schließt sich diesem neuen Förderansatz in ihrem 2020 vorgelegten 2. Digitalisierungsbericht grundsätzlich an.

Bislang sind hierfür jedoch weder die zu erwartenden Gesamtausbaukosten noch der daraus resultierende Förderbedarf oder mögliche Umsetzungs-/Finanzierungsoptionen seitens des Bundes und des Landes bekannt.

2.5.4 Breitband- und Mobilfunkausbau

Breitband- und Mobilfunkausbau müssen mit dem Ziel einer gigabitfähigen, konvergenten Netzinfrastruktur zusammen gedacht, geplant und gesteuert werden. Der Mobilfunk sollte dabei als alternative Netztechnologie zur Schließung von Versorgungslücken berücksichtigt werden. Er kann dazu beitragen, das Ausbauziel einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit in Einklang zu bringen.

Eine Erschließung mit mobilem Breitband könnte für Gebiete erwogen werden, in denen bislang keine Versorgung mit Sprachmobilfunk verfügbar ist und der Markt dies auf absehbare Zeit auch nicht bereitstellen wird. Die Kommunen hätten damit eine zusätzliche, gegebenenfalls wirtschaftlicher umzusetzende Option zur Erschließung unterversorgter und schwer erschließbarer Gebiete mit Breitband und Sprachmobilfunk. Ergänzend könnte auch die Möglichkeit eines Ausbaus öffentlicher WLAN-Hotspots geprüft werden.

2.5.5 Datengrundlage, Koordinierung und Beratung

Für eine realistische Zieldefinition und Strategie bedarf es einer umfassenden Daten- und Kartengrundlage. Georeferenzierte Infrastruktur- und Versorgungsdaten sind wesentlich für Planung und Ausbau von Breitbandnetzen. Ein von Land und Kommunen gemeinsam zu nutzendes, georeferenziertes Breitbandinformationssystem wäre daher sinnvoll. Die darin enthaltenen Daten könnten auch für die Steuerung der Förderprogramme genutzt werden.

Es liegt im Interesse des Landes, den Breitbandausbau über die finanzielle Förderung hinaus zu unterstützen. Dazu können z. B. Maßnahmen der Koordinierung und der Förderung des Austauschs der relevanten Akteure zählen. Die ersten Ergebnisse der 2019 initiierten Gigabit-Allianz weisen aus Sicht des Rechnungshofs in die richtige Richtung.

3 Empfehlungen

3.1 Fördermittelbedarf regelmäßig überprüfen

Der Gesamtinvestitionsbedarf und der daraus resultierende rechnerische Förderbedarf sollten regelmäßig überprüft werden, um auf Abweichungen zwischen Mittelansatz und -bedarf frühzeitig reagieren und geeignete Maßnahmen festlegen zu können. Bei der Veranschlagung von Fördermitteln im Landeshaushalt sollte der voraussichtliche Zeitpunkt der Mittelabflüsse berücksichtigt und im gebotenen Umfang Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen werden.

Für die neue Förderperiode sollte geprüft werden, ob EU-Fördermittel für den Breitbandausbau in Baden-Württemberg in Anspruch genommen werden können.

3.2 Inhalte der Landesförderung klären

Das Innenministerium sollte klären, welche Rolle das mittlerweile nachrangige Landesförderprogramm künftig spielen kann. Als Fördertatbestände kommen sinnvolle Ergänzungen zum Bundesprogramm wie der Ausbau des Backbone-Netzes und die Erschließung von Gebieten mit mobilem Breitband in Frage. Ferner sollten die Potenziale einer adressbezogenen Förderung geprüft werden. Auf die Möglichkeit der Förderung von Kupferinfrastrukturen bzw. entsprechenden Brückentechnologien sollte verzichtet werden.

Das Innenministerium sollte auf das vom Bund praktizierte Verfahren der „Anrechnung fiktiver Einnahmen“ umstellen und die geschätzten Einnahmen bereits im Bewilligungsbescheid zuwendungsmindernd berücksichtigen. Hinsichtlich bereits abgeschlossener Einzelmaßnahmen sollte das Innenministerium standardisiert abfragen, ob Einnahmen erzielt wurden und diese entsprechend der Förderbestimmungen anrechnen.

Die Abwicklung der Förderung sollte - einschließlich entsprechender Ressourcen - an ein Regierungspräsidium mit landesweiter Schwerpunktzuständigkeit übertragen werden.

3.3 Mitfinanzierung der Bundesförderung fortführen

Solange die gegenwärtigen Rahmenbedingungen fortbestehen, sollte der Mitfinanzierung des Bundesförderprogramms konsequent Priorität eingeräumt werden.

Der Zuwendungsbescheid des Landes sollte erst auf Grundlage eines Zuwendungsbescheids in endgültiger Höhe des Bundes ergehen. Die vorherige Erteilung eines Zuwendungsbescheids mit Vorbehalt sollte geprüft werden, ebenso die Möglichkeit einer nachträglichen Erhöhung der bewilligten Mittel aufgrund besonderer Umstände.

3.4 Strategische Ansätze bündeln, Ziel definieren und Erfolgskontrolle etablieren

Das Land sollte seine strategischen Ansätze und Planungen in einer Breitbandstrategie zusammenführen. Diese sollte fortlaufend überprüft und angepasst werden.

Das Ziel der Breitbandstrategie sollte inhaltlich und zeitlich eindeutig definiert werden. In Übereinstimmung mit dem Bund sollte das Ausbauziel ein flächendeckendes, zukunftssicheres und hochleistungsfähiges Gigabitnetz sein, das zuverlässig Bandbreiten von mindestens einem Gbit/s symmetrisch ermöglicht. In die Zieldefinition des Landes sollte ein Nachfrageziel aufgenommen werden.

Die Zielerreichung sollte durch eine systematische Erfolgskontrolle überprüft werden. In die VwV Breitbandförderung sollten dazu programmspezifische Regelungen aufgenommen werden. Das Land sollte mit dem Bund klären, wie eine Erfolgskontrolle im Rahmen der Mitfinanzierung des Bundesprogramms sichergestellt werden kann.

Eine Nachfrageförderung sollte nur in Einzelfällen erwogen werden, wenn dadurch die Förderung einer Ausbaumaßnahme vermieden werden kann.

3.5 Konvergenz von Zielen und Maßnahmen herstellen

Eine Mitfinanzierung der vom Bund geplanten Förderung „grauer Flecken“ sollte unter Berücksichtigung der Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden.

Um bereits bestehende Ungleichheiten in der digitalen Versorgung nicht weiter zu vertiefen, sollte eine Konkurrenz der Förderung „grauer Flecken“ und „weißer Flecken“ vermieden werden. Der Schließung „weißer Flecken“ sollte grundsätzlich Vorrang eingeräumt werden.

3.6 Konvergenz von Breitband- und Mobilfunkausbau herstellen

Breitband- und Mobilfunkausbau müssen angesichts des Ziels einer konvergenten Netzinfrastruktur eng abgestimmt werden.

Als Alternativen zum konventionellen Ausbau sollten die Erschließung von Gebieten mit mobilem Breitband sowie die Möglichkeiten von WLAN-Hotspots zur alternativen bzw. ergänzenden Versorgung geprüft werden. Sofern diese technisch und wirtschaftlich sinnvoll sind, könnten sie in die Förderung einbezogen werden.

3.7 Information, Koordinierung und Beratung stärken

Die Entwicklung eines von Land und Kommunen gemeinsam zu nutzenden georeferenzierten Breitbandinformationssystems zur Planung, Dokumentation und Steuerung des Breitbandausbaus sollte unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vorangetrieben werden. Fester Bestandteil sollte eine einheitliche, aussagekräftige und technologiescharfe Kennzahlensystematik zu Ausbaufortschritt und Versorgungsgrad sein.

Das Land sollte neben der finanziellen Förderung einen Schwerpunkt auf die Beratung und Information der Kommunen sowie Strukturen und Fähigkeiten zur zentralen Koordinierung und Moderation legen. Die Zusammenarbeit und Abstimmung innerhalb der „Gigabit-Allianz“ sollte verstetigt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs weist das Innenministerium darauf hin, es habe ab 2019 verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um den rechnerischen Förderbedarf besser einschätzen und überprüfen zu können. Dazu zählten ein regelmäßiger Datenabgleich mit dem Bundesförderprogramm, eine wissenschaftliche Überprüfung der Investitionsbedarfe und eine Umfrage zu den Investitionsplanungen der Kommunen. Die Nutzung von EU-Fördermitteln für den Breitbandausbau werde man im Hinblick auf die neue EU-Förderperiode prüfen.

Im Landesförderprogramm sieht auch das Innenministerium ein komplementäres Instrument zum Bundesprogramm, welches die Möglichkeit biete, Vorhaben unabhängig von Entscheidungen des Bundes fördern zu können. Über Rolle, Ausgestaltung und Umfang des Landesförderprogramms werde mit der 2021 seitens des Bundes erwarteten Einführung einer Förderung in „grauen Flecken“ neu zu entscheiden sein. In diesem Zuge werde das Ministerium den Tatbestand zur Förderung des Einzugs von Kupferkabeln streichen sowie den Vorwegabzug fiktiver Pachteinnahmen und das Potenzial einer adressbezogenen Förderung prüfen.

Für die noch relativ junge und finanziell bedeutsame Aufgabe des Breitbandausbaus sei eine zentrale Erarbeitung landesweit verbindlicher Grundlagen unerlässlich. Durch die Ansiedelung der Bewilligungsstelle im Ministerium habe bei den Kommunen ein gleichartiges Verständnis für den Breitbandausbau geschaffen werden können. Im Anschluss an die geplante An-

passung der Förderkulisse eigne sich die operative Breitbandförderung aber grundsätzlich für eine Übertragung an eine nachgeordnete Behörde.

Mit der Anpassung der Förderkulisse sei auch darüber zu entscheiden welche Ziele sich Baden-Württemberg für den Ausbau der Breitbandnetze setzt und wie eine „Breitbandstrategie“ niedergelegt werden sollte. Hinsichtlich des Ausbauziels müsse eine Mitfinanzierung der vom Bund geplanten Förderung „grauer Flecken“ unter Berücksichtigung aller Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden. Die Schließung „weißer Flecken“ müsse aber grundsätzlich vorrangig bleiben.

Hinsichtlich der Konvergenz von Breitband- und Mobilfunkausbau finde eine enge Abstimmung mit dem für Mobilfunk zuständigen Wirtschaftsministerium statt. Da Glasfasernetze für den 5G-Mobilfunkausbau unerlässlich seien, würden die Belange des Mobilfunks, soweit möglich, mitberücksichtigt. Auch aus Sicht des Ministeriums können Funknetze in bestimmten Gebieten eine wirtschaftliche Alternative zum Festnetzausbau darstellen.

Nachdem anfangs das zügige Vorantreiben des geförderten Breitbandausbaus im Vordergrund gestanden habe, werde künftig die Fähigkeit zur strategischen Steuerung, Feinjustierung und Erfolgskontrolle, so das Innenministerium, immer wichtiger. Hierzu habe man 2019 damit begonnen, die Datengrundlagen und technischen Voraussetzungen für ein georeferenziertes Breitbandinformationssystem zu schaffen.

Zu Abbildung 1 weist das Innenministerium darauf hin, dass durch die von einem Anbieter angekündigte technische Aufrüstung der Kabelnetze in Baden-Württemberg die Verfügbarkeit von Gigabitanschlüssen (≥ 1.000 Mbit/s) bis Ende 2020 auf etwa 70 Prozent anwachsen soll.

Zur Wirtschaftlichkeit des geförderten Breitbandausbaus merkt es zudem an, dass neben der messbaren Nachfrage auch das Nachfragepotenzial zu berücksichtigen sei. Daher müsse bereits heute mit dem Ausbau der Netze begonnen werden, für die es erst in Zukunft einen breiten Bedarf gibt.