

Breitbandausbau im Lichte der Digitalen Agenda

Mit der im August 2014 beschlossenen Digitalen Agenda 2014–2017 hat sich die Bundesregierung ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: die flächendeckende Grundversorgung mit Internetanschlüssen mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s in Deutschland bis zum Jahr 2018. Der Ausbau und die Verbesserung der vorhandenen Breitbandinfrastruktur gelten als wichtige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und steigenden Wohlstand. Insbesondere in ländlichen Gegenden ist der Zugang zu Breitbandinternet eng verknüpft mit der Entwicklung von Beschäftigung, Einwohnerzahlen und Wirtschaftskraft.¹ Dies macht den Breitbandausbau auch zu einem bedeutenden Thema für Kommunen.

Während ein Großteil der deutschen Städte und Ballungsgebiete bereits über hochleistungsfähige Internetanbindungen verfügt, finden sich in ländlichen Gebieten noch immer zahllose sogenannte weiße Flecken. Hierbei handelt es sich um Regionen, in denen keine Breitbandgrundversorgung vorhanden ist und der Ausbau für einen privaten Investor aus Wirtschaftlichkeitsgründen tendenziell nicht attraktiv ist.² Im weltweiten Vergleich liegt Deutschland dabei deutlich hinter führenden Staaten wie etwa Japan, Südkorea, den USA oder in Europa den skandinavischen Ländern.³ Der Breitbandausbau wurde in den letzten Jahren jedoch bereits intensiv vorangetrieben. Derzeit liegt die flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen bei 64,1 Prozent in Deutschland gegenüber 39,5 Prozent Ende 2010. In ländlichen Regionen trifft das allerdings weiterhin nur auf jeden fünften Haushalt zu.⁴ Diese Lücken gilt es zu schließen. Die für den Breitbandausbau bislang überwiegend

praktizierten, rein privatwirtschaftlichen Modelle scheitern in aller Regel dort, wo für Investoren kaum Anreize bestehen, in den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze zu investieren. Der Ausbau in ländlichen Regionen ist mit einem hohen finanziellen Risiko und einer langen Amortisationszeit verbunden. Um von der positiven Wirkung wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung von Regionen profitieren zu können, sind die betroffenen Gebietskörperschaften deshalb selbst gefordert. Sie werden es im Zweifel sein, die die Aufgabe schultern müssen, den mittlerweile durchaus als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge betrachteten Zugang zu Breitbandinternet für die Bevölkerung wie für Unternehmen sicherzustellen.

Neue Verantwortungs- und Aufgabenfelder für die öffentliche Hand

Ein Großteil der Kommunen und Landkreise steht mit dem Aus- und Aufbau einer Breitbandinfrastruktur vor völlig neuen Aufgaben. Während einige wenige Städte und Landkreise bereits in den vergangenen Jahren die Sparten ihrer Kommunalversorger um das Geschäft mit Internet- und Telefondienstleistungen erweitert haben, war dieser Markt bislang überwiegend privatwirtschaftlich ge-

prägt. Es stellt sich für die öffentliche Hand zunächst die Frage nach der Konzeption und Umsetzung des Ausbaus. Das konfrontiert die Kommunen mit einer Vielzahl von komplexen Herausforderungen und Fragestellungen von Finanzierungs- und Kooperationsmodellen über technische Möglichkeiten bis hin zu topografischen und baulichen Gegebenheiten. Eine Musterlösung kann hierbei kaum präsentiert werden. Vielmehr sind für jedes einzelne Ausbauprojekt die Rahmenbedingungen zu identifizieren und eine adäquate Lösung zu diskutieren und zu entwickeln. Gleichwohl gibt es auch Projektmodelle, die bereits eine gewisse Marktgängigkeit vorweisen können. Im Folgenden sollen die wesentlichen Aspekte dargestellt werden, die Grundlage einer Projektentwicklung und -umsetzung sein sollten.

Betreibermodelle, Finanzierungsmöglichkeiten und weitere Planungsaspekte

Ein zentraler Schritt zu Beginn des Ausbauvorhabens ist die Wahl des geeigneten Geschäftsmodells. Sofern ein privatwirtschaftlicher Ausbau aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit in unterversorgten Gebieten keine Option ist, haben die Kommunen dann die Wahl, ob sie den

¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Zukunft Breitband – Breitband als Wirtschaftsfaktor: www.zukunft-breitband.de/Breitband/DE/Breitbandstrategie/Wirtschaftsfaktor/wirtschaftsfaktor_node.html; 3.2.2015

² Grundversorgung von unter 2 Mbit/s Download

³ <http://netzoekonom.de/2015/01/12/deutschland-faellt-im-breitband-wettbewerb-weiter-zurueck/>

⁴ Vgl. Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des BMVI

Breitbandausbau auf eigene Kosten und eigenes Risiko betreiben oder eine Kooperation mit einem privatwirtschaftlichen Partner eingehen. Eine rein öffentliche Trägerschaft bedeutet, dass alle Stufen des Ausbaus von der passiven über die aktive Netzinfrastruktur bis hin zum Dienstangebot aus einer Hand verwirklicht werden. Bereits durchgeführte Projekte haben gezeigt, dass sich Kommunen hierzu überwiegend ihrer bestehenden Stadtwerke bedienen und deren Strukturen genutzt haben. Dies ist auch auf Grundlage interkommunaler Kooperationen möglich. Insbesondere aus finanziellen und Risikogesichtspunkten sind Kooperationen mit einem privatwirtschaftlichen Partner auf den einzelnen Ausbaustufen denkbar, etwa in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Ein häufig praktiziertes Modell ist die Realisierung des Ausbaus der passiven Netzinfrastruktur durch die öffentliche Hand mit späterer Überlassung der Infrastruktur an einen Netzbetreiber.

Um die voraussichtlichen Ausbaukosten abschätzen zu können, sind der konkrete Bedarf sowie die technischen und topografischen Bedingungen zu analysieren. Sie sind ausschlaggebend für die Wahl der Verlegetechnik, die Entscheidung für oder gegen ein Kooperationsmodell und letztlich für die entstehenden Kosten. Diese können grundsätzlich durch die Ausschöpfung von Synergien und die Mitnutzung vorhandener Infrastrukturen – etwa Leerrohre, die bei unabhängig von der Breitbandinfrastruktur durchgeführten Tiefbaumaßnahmen verlegt werden, oder anderweitig vorhandene Leitungsinfrastruktur – verringert werden.

Mit der Wahl des Geschäftsmodells eher geht die Entscheidung über ein geeignetes Finanzierungsmodell. Sofern eine privatrechtliche Lösung gefunden wird, ist zwischen der Finanzierung über Eigenkapital, Fremdkapital und Mezzaninekapital⁵ zu unterscheiden. Die Beschaffung von Fremdkapital kann beispielsweise über öffentliche Förderdarlehen oder

Bürgschaften der öffentlichen Hand bewerkstelligt werden. Eigenkapital kann aus den regulären Breitbandförderprogrammen der einzelnen Bundesländer generiert werden. Spezielle Finanzierungsprogramme stellen darüber hinaus unter anderem die KfW, die Landwirtschaftliche Rentenbank oder einzelne Landesförderbanken bereit. Ferner setzt sich die Europäische Union mit ergänzenden Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) für den Breitbandausbau ein.

Der Bund hat kürzlich ein Förderpaket für den Breitbandausbau in unterversorgten Gebieten beschlossen. 1 Milliarde Euro werden dabei aus dem Investitionspaket der Bundesregierung gestellt. Ein Betrag von mindestens 1 Milliarde Euro wird zusätzlich aus den Erlösen der Frequenzversteigerung für mobiles Breitband („Digitale Dividende II“)⁶ im Mai 2015 erwartet. Parallel dazu sollen auch die für DVB-T genutzten Frequenzen künftig der Nutzung für Breitband zur Verfügung gestellt werden.⁷ Die KfW entwickelt darüber hinaus derzeit das Finanzierungsinstrument Premiumförderung Netzausbau. Inwieweit diese Instrumente auch greifen werden, bleibt abzuwarten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Unabhängig von der Wahl des Geschäfts- und Finanzierungsmodells sind verschiedenste gesetzliche Vorgaben in den einzelnen betroffenen Bereichen zu beachten: So sind insbesondere die Vorschriften des Baugesetzbuchs sowie weitere baurechtliche Normen und die (wegerechtlichen) Regelungen des Telekommunikationsgesetzes einzuhalten.

Darüber hinaus können auch vergaberechtliche Vorschriften zu beachten sein, sollte beispielsweise die Identifizierung

eines Netzbetreibers im Wege einer Ausschreibung erfolgen. Entsprechende Auswahlverfahren können sich als äußerst komplex erweisen.

In der Praxis sind bei Breitbandprojekten immer wieder Unsicherheiten beim Umgang mit EU-beihilfenrechtlichen Sachverhalten (einschließlich der Querbezüge zu den äußerst relevanten umsatzsteuerlichen Aspekten) zu beobachten. Im Hinblick auf die Finanzierung des Breitbandausbaus ist das EU-Beihilfenrecht von hoher Bedeutung: Neben der zentralen Vorschrift des Artikels 107 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), der aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen grundsätzlich verbietet, sind gerade für den Bereich des Breitbandausbaus Ausnahme- und Freistellungstatbestände vorgesehen. Vor diesem Hintergrund sollten die Verantwortlichen für diesen Komplex weiter sensibilisiert werden.

Zentrale Handlungsfelder und Ausblick

Nicht alle genannten Probleme rund um den Breitbandausbau sind bislang von den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft erkannt worden. Akteure auf allen Ebenen müssen für die Herausforderungen, die die Umsetzung der Digitalen Agenda mit sich bringt, weiter sensibilisiert werden. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung weiterhin bei der Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen unterstützen. Um die „zentrale Gestaltungsaufgabe für Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Politik“ erfolgreich umzusetzen, bedarf es letztlich jedoch einer Mitgestaltung durch alle Verantwortlichen – aus Politik, Verwaltung, Unternehmen und Verbänden. Die eine gültige und Erfolg versprechende Lösung für den Breitbandausbau gibt es nicht. Nur im Wettbewerb und mit dem Nebeneinander von Lösungen – eben einer Vielfalt von Technologien und Anbietern – kann der digitale Wandel Deutschlands erfolgreich sein. Dieser Erfolg wiederum ist gleichzeitig Voraussetzung für wachsende regionale Wirtschaftsstrukturen auf der kommunalen Ebene. ■

Dr. Nicolas Sonder

5 Kombinationenfinanzierungen aus Eigen- und Fremdkapital

6 Im Rahmen der „Digitalen Dividende II“ können Frequenzen zwischen 694 und 790 MHz frei gemacht werden, die sich besonders gut zur Versorgung mit mobilem Superbreitband eignen. In diesem Frequenzbereich werden weniger Sendemasten benötigt und der Netzausbau ist vergleichsweise kostengünstig (vgl. Pressemitteilung BITKOM vom 22.8.2014).

7 Vgl. das BMVI zur Digitalen Dividende: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/ueberblick-digitale-themen.html; 4.2.2015