

Antrag

des Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Umgang mit kupferbasiertem Vectoring und Glasfaserausbau

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie zur aktuellen Vorgehensweise der Telekommunikationsunternehmen beim Breitbandausbau in Baden-Württemberg – insbesondere der Deutschen Telekom – steht;
2. ob ihr die Äußerungen des Telekom-Finanzvorstands (getätigt auf der Bilanzpressekonferenz in Bonn am 23. Februar 2024) bekannt sind, die deutlich machen, dass die Deutsche Telekom kein Interesse an einem schnellen Übergang von kupferbasiertem Vectoring auf Glasfaser hat;
3. ob ihr die Aussage des Telekom-Finanzvorstands (getätigt auf der Bilanzpressekonferenz in Bonn am 23. Februar 2024) bekannt ist, wonach die Kundengewinnung das einzig Entscheidende sei und dafür auch ein kupferbasierter Vectoring-Anschluss vollkommen ausreiche;
4. wie sie zu den in den Ziffern 2 und 3 beschriebenen Aussagen vor dem Hintergrund, dass durch Deckungslückenförderungen der Ausbau von Vectoring, insbesondere durch die Telekom, gefördert wurde und entsprechend der Aussagen die betroffenen Kommunen und Landkreise damit rechnen müssen, dass es zunächst bei dieser Ausbaustufe bleibt, steht;
5. wie sie zu den in den Ziffern 2 und 3 beschriebenen Aussagen in Bezug auf das gesetzte Ziel der Landesregierung, bis 2025 flächendeckend gigabit-fähige Netze auf den Weg zu bringen, steht;

6. welche politischen und ggf. gesetzgeberischen Schlussfolgerungen sie aus den in Ziffer 2 und 3 beschriebenen Aussagen zu ziehen gedenkt;
7. resultierend aus Ziffer 6, wie sie zu verhindern gedenkt und welche Maßnahmen sie für geeignet hielte, dass die Deutsche Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen den Fokus auf kupferbasiertes Vectoring legt, anstatt den Gigabitausbau bzw. den Glasfaserausbau mit FTTB/FTTH voranzutreiben;
8. wie sie den Markteinfluss der Telekom auf den Gigabit- bzw. Glasfaseranschlussmarkt vor dem Hintergrund, dass die Telekom im Bereich der DSL-Anschlüsse als marktbeherrschendes Unternehmen angesehen und entsprechend reguliert wird, bewertet und ob nach Auffassung der Landesregierung in der Folge eine Regulierung der Telekom in Baden-Württemberg auch im Gigabit-/Glasfasermarkt sinnvoll wäre;
9. wie sie dazu steht, dass der für Ende des Jahres 2023, spätestens Januar 2024 versprochene Monitoringbericht der Bundesnetzagentur zum Doppelausbau von Glasfasernetzen immer noch nicht vorliegt;
10. wie sie den Vorschlag bewertet, eine entsprechende gesetzliche Regelung im Telekommunikationsgesetz zu verankern, um strategisches Verhalten der marktbeherrschenden Unternehmen, welches zulasten des Glasfaserausbaus in Deutschland bzw. Baden-Württemberg geht, zu unterbinden;
11. wie sie den Vorschlag bewertet, das marktbeherrschende Unternehmen gesetzlich dazu zu verpflichten, seine Glasfaser-Ausbauplanung mit einem angemessenen Vorlauf von neun Monaten in eine nicht öffentliche Ausbauliste einzutragen, um ein taktisches Reagieren auf Ausbauentscheidungen von Wettbewerbern zu verhindern;
12. wie sie den Vorschlag bewertet, eine Regelung zu schaffen, welche sicherstellt, dass die Telekom einen Antrag auf Abschaltung ihres Kupfernetzes nicht nur in ihren eigenen Glasfaserausbaugebieten stellt, sondern dies auch diskriminierungsfrei in Gebieten erfolgt, in denen Wettbewerber flächendeckend Glasfaser ausgebaut haben;
13. wie sie den Vorschlag bewertet, dass die Bundesnetzagentur ein Regulierungskonzept für die Abschaltung der Kupfernetze und den Übergang auf Glasfasernetze erarbeitet;
14. welche weiteren Regelungen oder Maßnahmen sie plant, um ihr selbst gesetztes Ziel, bis 2025 flächendeckend gigabit-fähige Netze auf den Weg zu bringen, einzuhalten;
15. welche weiteren Regelungen oder Maßnahmen sie plant, um das vom Bund gesetzte Ziel eines flächendeckenden Glasfaserangebots bis 2030 auch in Baden-Württemberg zu gewährleisten.

25.3.2024

Karrais, Goll, Weinmann, Haußmann, Dr. Timm Kern,
Bonath, Fink-Trauschel, Haag, Heitlinger, Hoher, Dr. Jung,
Reith, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Der Bund hat sich bis 2030 ein flächendeckendes Glasfaserangebot als Ziel gesetzt. Die baden-württembergische Landesregierung will bis 2025 flächendeckend gigabit-fähige Netze auf den Weg bringen. Zugleich wurden jedoch Äußerungen der Deutschen Telekom publik, wonach diese keineswegs auf FTTB/H angewiesen sei, vorrangig Kunden gewinnen wolle und hierfür ein Vectoring-Anschluss vollkommen ausreichend sei. Dieser Antrag soll daher beleuchten, wie die Landesregierung zu diesen Aussagen steht und welche Maßnahmen sie plant, um die selbst gesteckten Glasfaserziele bis 2025 bzw. 2030 einzuhalten.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 26. April 2024 Nr. IM4-0141.5-526/8/2 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. wie sie zur aktuellen Vorgehensweise der Telekommunikationsunternehmen beim Breitbandausbau in Baden-Württemberg – insbesondere der Deutschen Telekom – steht;

Zu 1.:

Seit der vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts durch die Europäische Union im Jahr 1998 ist es grundsätzlich die Aufgabe des freien Marktes, die Bürgerinnen und Bürger mit digitaler Infrastruktur zu versorgen. Dies geschieht im Rahmen eines privatwirtschaftlichen Wettbewerbs. Die privaten Telekommunikationsunternehmen haben angekündigt, deutschlandweit bis ins Jahr 2025 50 Milliarden Euro in den Glasfaserausbau zu investieren. Dies wird von der Landesregierung begrüßt. Allerdings machen sich die steigenden Preise und schwer verfügbaren Baukapazitäten beim privatwirtschaftlichen Ausbau – wie auch bei der Breitbandförderung – mehr und mehr bemerkbar. In der logischen Konsequenz schwächt sich die Dynamik des eigenwirtschaftlichen Ausbaus seit einigen Monaten merklich ab. Während an vielen Orten der Ausbau fortschreitet, wird sichtbar, dass die Veränderungen am Kapitalmarkt direkte Auswirkungen auf den eigenwirtschaftlichen Ausbau im Land haben. Die Landesregierung befindet sich im steten Austausch mit der Branche und ist bestrebt, den Breitbandausbau auch im Lichte der anstehenden Herausforderungen weiterhin kraftvoll zu unterstützen. Die Ausbauplanungen müssen dabei für wirtschaftlich agierende Unternehmen darstellbar sein. Gleichwohl appelliert die Landesregierung an die Unternehmen, im Rahmen ihrer Ausbauplanungen Mischkalkulationen vorzunehmen, sodass ein flächendeckender Ausbau gelingt. Eine Bewertung der wirtschaftlichen Vorgehensweise von Telekommunikationsunternehmen wird von der Landesregierung nicht vorgenommen.

2. *ob ihr die Äußerungen des Telekom-Finanzvorstands (getätigt auf der Bilanzpressekonferenz in Bonn am 23. Februar 2024) bekannt sind, die deutlich machen, dass die Deutsche Telekom kein Interesse an einem schnellen Übergang von kupferbasiertem Vectoring auf Glasfaser hat;*
3. *ob ihr die Aussage des Telekom-Finanzvorstands (getätigt auf der Bilanzpressekonferenz in Bonn am 23. Februar 2024) bekannt ist, wonach die Kundengewinnung das einzig Entscheidende sei und dafür auch ein kupferbasierter Vectoring-Anschluss vollkommen ausreiche;*

Zu 2. und 3.:

Zu den Ziffern 2 und 3 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Der Landesregierung sind die am 23. Februar 2024 stattgefundene Bilanzpressekonferenz der Deutschen Telekom und die dabei getroffenen Aussagen sowie die anschließend darüber erfolgte Berichterstattung bekannt.

4. *wie sie zu den in den Ziffern 2 und 3 beschriebenen Aussagen vor dem Hintergrund, dass durch Deckungslückenförderungen der Ausbau von Vectoring, insbesondere durch die Telekom, gefördert wurde und entsprechend der Aussagen die betroffenen Kommunen und Landkreise damit rechnen müssen, dass es zunächst bei dieser Ausbaustufe bleibt, steht;*
5. *wie sie zu den in den Ziffern 2 und 3 beschriebenen Aussagen in Bezug auf das gesetzte Ziel der Landesregierung, bis 2025 flächendeckend gigabit-fähige Netze auf den Weg zu bringen, steht;*
6. *welche politischen und ggf. gesetzgeberischen Schlussfolgerungen sie aus den in Ziffer 2 und 3 beschriebenen Aussagen zu ziehen gedenkt;*

Zu 4. bis 6.:

Zu den Ziffern 4 bis 6 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Das Ziel der Landesregierung, bis 2025 den flächendeckenden Gigabitausbau im Land auf den Weg zu bringen, ist nur mit dem eigenwirtschaftlichen Ausbau der privaten Telekommunikationsunternehmen und der von Bund und Land geförderten kommunalen Breitbandförderung – vorbehaltlich der zur Verfügung stehenden Finanz- bzw. Haushaltsmittel – zu erreichen. Für die Realisierung einer flächendeckenden Versorgung mit Gigabitnetzen setzt Baden-Württemberg auf einen Technologie-Mix aus FTTB/H (Glasfaser) und gigabitfähigen TV-Kabel-Netzen (HFC/Koaxial-Kabelnetze). Seit Mitte des Jahres 2016 konnte die Gigabit-Verfügbarkeit nach den neusten Zahlen des von der zentralen Informationsstelle des Bundes (ZIS) der Bundesnetzagentur (BNetzA) betriebenen Breitbandatlas von nur 1,4 Prozent auf mittlerweile knapp 72 Prozent der Haushalte in Baden-Württemberg gesteigert werden (Stand: Mitte 2023). Unter den Flächenländern liegt Baden-Württemberg bei der Gigabit-Versorgung damit auf Platz 4 von 13.

Im Rahmen des vorrangigen eigenwirtschaftlichen Ausbaus trägt die Deutsche Telekom einen wesentlichen Teil dazu bei, dass das vom Land avisierte Gigabitziel erreicht werden kann. Mit rund 8 Millionen Glasfaseranschlüssen (homes passed) ist die Deutsche Telekom nach eigenem Bekunden das deutschlandweit aktivste Telekommunikationsunternehmen im Bereich des Glasfaserausbau. Allein im Großraum Stuttgart können laut Aussage der Deutschen Telekom durch Eigenausbau, Kooperationen und geförderten Ausbau 335 000 Haushalte mit FTTH-Zugängen versorgt werden.

Ergänzend zum privatwirtschaftlichen Ausbau kommt der geförderte Ausbau in denjenigen Gebieten zum Zuge, in denen die privaten Unternehmen nicht tätig werden, weil deren wirtschaftliche Erschließung mit Glasfaser unrentabel ist. Seit 2016 hat das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen 3 589 Förderprojekte für den Breitbandausbau in Baden-Württemberg bewilligt, für die vom Land rund 2,72 Milliarden Euro und vom Bund weitere 3,31 Milliarden Euro, zusammen also rund 6,03 Milliarden Euro, zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen Mitteln können mehr als 450 000 Teilnehmeranschlüsse ermöglicht werden. Baden-Württemberg zählt damit bundesweit zu den Spitzenreitern beim geförderten Ausbau.

Nach der aktuell gültigen Verwaltungsvorschrift Gigabitmitfinanzierung vom Juli 2023 fördert das Land Baden-Württemberg im Rahmen der verfügbaren Haushaltsermächtigungen ausschließlich Glasfaseranschlüsse. Mit der am 31. Dezember 2020 abgelaufenen Verwaltungsvorschrift Breitbandmitfinanzierung wurde vereinzelt ein VDSL-Vectoring-Ausbau über die Deckungslücke durch das Land Baden-Württemberg gefördert. Dies betraf insgesamt 24 Breitbandprojekte mit einer Fördersumme in Höhe von 35,5 Millionen Euro. Davon sind sieben Förderprojekte im Rahmen eines Technik-Upgrades auf Glasfaser umgestellt worden. Somit wurden lediglich 17 Breitbandprojekte mit der VDSL-Vectoring-Technologie mit einer Fördersumme in Höhe von 10,5 Millionen Euro gefördert. Da Glasfaser mittel- bis langfristig die einzige zukunftsfähige Technologie ist, ist davon auszugehen, dass auch die in diesen Projekten umfassten Gebiete zukünftig von der derzeitigen VDSL-Vectoring-Technologie auf Glasfaser umgestellt werden.

7. resultierend aus Ziffer 6, wie sie zu verhindern gedenkt und welche Maßnahmen sie für geeignet hielte, dass die Deutsche Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen den Fokus auf kupferbasiertes Vectoring legt, anstatt den Gigabit- bzw. Glasfaserausbau bzw. den Glasfaserausbau mit FTTB/FTTH voranzutreiben;

8. wie sie den Markteinfluss der Telekom auf den Gigabit- bzw. Glasfaseranschlussmarkt vor dem Hintergrund, dass die Telekom im Bereich der DSL-Anschlüsse als marktbeherrschendes Unternehmen angesehen und entsprechend reguliert wird, bewertet und ob nach Auffassung der Landesregierung in der Folge eine Regulierung der Telekom in Baden-Württemberg auch im Gigabit-/Glasfasermarkt sinnvoll wäre;

Zu 7. und 8.:

Zu den Ziffern 7 und 8 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Alle am Markt tätigen Telekommunikationsunternehmen entscheiden nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, welche Gebiete sie zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang mit leistungsfähigem Breitband auszubauen beabsichtigen. Ihre diesbezüglichen Erwägungen und hieraus resultierenden Ausbaustrategien sind von der Landesregierung primär nicht zu werten.

Die Deutsche Telekom gibt mit ihren verfolgten Zielen sowie veröffentlichten Aktivitäten und Ausbautzahlen jedoch zu erkennen, nicht mehr den Fokus auf das kupferbasierte Vectoring zu legen, sondern verstärkt in den Glasfaserausbau mit FTTB/FTTH investieren zu wollen.

Die Deutsche Telekom unterliegt wie die anderen Telekommunikationsanbieter dem Telekommunikationsgesetz (TKG). Mit dessen letzter Novelle wurden entscheidende rechtliche und regulatorische Weichen für die Erreichung der Gigabitziele der Bundesregierung gestellt. Mit dem Gesetz werden gezielt Anreize für Investitionen und Innovationen gesetzt, um den marktgetriebenen Ausbau der digitalen Infrastruktur schneller voranzubringen.

Die Landesregierung geht davon aus, dass es derzeit keiner zusätzlichen Regulierungsmechanismen bedarf.

9. wie sie dazu steht, dass der für Ende des Jahres 2023, spätestens Januar 2024 versprochene Monitoringbericht der Bundesnetzagentur zum Doppelausbau von Glasfasernetzen immer noch nicht vorliegt;
10. wie sie den Vorschlag bewertet, eine entsprechende gesetzliche Regelung im Telekommunikationsgesetz zu verankern, um strategisches Verhalten der marktbeherrschenden Unternehmen, welches zu Lasten des Glasfaserausbaus in Deutschland bzw. Baden-Württemberg geht, zu unterbinden;
11. wie sie den Vorschlag bewertet, das marktbeherrschende Unternehmen gesetzlich dazu zu verpflichten, seine Glasfaser-Ausbauplanung mit einem angemessenen Vorlauf von neun Monaten in eine nicht öffentliche Ausbauliste einzutragen, um ein taktisches Reagieren auf Ausbauentscheidungen von Wettbewerbern zu verhindern;

Zu 9. bis 11.:

Zu den Ziffern 9 bis 11 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Der Zwischenbericht der Monitoringstelle Doppelausbau wurde am 11. April 2024 veröffentlicht. Ein Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eines Telekommunikationsunternehmens konnte darin nicht festgestellt werden. Hierzu sind weitere Informationen erforderlich. Diese werden durch die BNetzA im Nachgang erhoben und auch veröffentlicht.

Die Landesregierung wird den weiteren Prozess genau beobachten. Nach derzeitigem Kenntnisstand beurteilt sie den geltenden Regulierungsrahmen im Telekommunikationsmarkt als ausreichend.

12. wie sie den Vorschlag bewertet, eine Regelung zu schaffen, welche sicherstellt, dass die Telekom einen Antrag auf Abschaltung ihres Kupfernetzes nicht nur in ihren eigenen Glasfaserausbaubereichen stellt, sondern dies auch diskriminierungsfrei in Gebieten erfolgt, in denen Wettbewerber flächendeckend Glasfaser ausgebaut haben;
13. wie sie den Vorschlag bewertet, dass die Bundesnetzagentur ein Regulierungskonzept für die Abschaltung der Kupfernetze und den Übergang auf Glasfasernetze erarbeitet;

Zu 12. und 13.:

Zu den Ziffern 12 und 13 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Nicht nur der Betrieb einer Infrastruktur durch das marktbeherrschende Unternehmen, sondern auch deren Abschaltung kann zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen führen. Insofern wird die Erarbeitung eines Regulierungskonzepts durch die BNetzA grundsätzlich begrüßt. Sollte sich im Rahmen dieser Erarbeitung Regelungsbedarf zeigen, wird die Landesregierung sich an den jeweiligen Prozessen konstruktiv beteiligen.

14. welche weiteren Regelungen oder Maßnahmen sie plant, um ihr selbst gesetztes Ziel, bis 2025 flächendeckend gigabit-fähige Netze auf den Weg zu bringen, einzuhalten;

15. welche weiteren Regelungen oder Maßnahmen sie plant, um das vom Bund gesetzte Ziel eines flächendeckenden Glasfaserangebots bis 2030 auch in Baden-Württemberg zu gewährleisten.

Zu 14. und 15.:

Zu den Ziffern 14 und 15 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Die Versorgung der Haushalte in Baden-Württemberg mit gigabitfähigen Strukturen hat sich, wie bereits ausgeführt, in den letzten Jahren ausgesprochen positiv entwickelt. Mit einer Gigabitversorgung von knapp 72 Prozent befindet das Land sich auf einem sehr guten Weg hin zur flächendeckenden Versorgung. Eine Vielzahl an derzeit laufenden geförderten und eigenwirtschaftlichen Projekten sowie der Umstand, dass die im Breitbandatlas der BNetzA veröffentlichten Versorgungszahlen mit zeitlich verzögertem Datenstand veröffentlicht werden, lassen eine weiterhin positive Fortentwicklung der im Breitbandatlas abgebildeten Gigabit- sowie Glasfaserverfügbarkeit in Baden-Württemberg in den nächsten Monaten erwarten. Zudem soll das bestehende HFC-Netz in Baden-Württemberg eigenwirtschaftlich mit einem hohen Investitionsvolumen von fast einer Milliarde Euro in den nächsten Jahren mit Glasfaser ertüchtigt werden.

Die aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, krisenbedingte Preissteigerungen, beschränkte Baukapazitäten und der Fachkräftemangel stellen den Glasfaserausbau vor große Herausforderungen. In einem ländlich geprägten Flächenland wie Baden-Württemberg mit vielen Einzellagen und Aussiedlerhöfen, kleinen Ortsteilen mit einer schwierigen Topographie, zerklüfteten Siedlungsstruktur oder einer schwer grabbaren geologischen Oberfläche sowie zahlreichen Versorgungslücken, die für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau oft nicht rentabel sind, bedarf es für eine flächendeckende Breitbandversorgung zudem besonderer Anstrengungen. Die Landesregierung verfolgt daher auch weiterhin das Ziel, bis 2025 flächendeckend gigabitfähige Netze auf den Weg zu bringen. Hierzu, und als Beitrag zu dem vom Bund formulierten Ziel eines flächendeckenden Glasfaserangebots bis 2030, unterstützt das Land Baden-Württemberg den Ausbau neben der wohl bekanntesten Maßnahme, der Breitbandförderung im Rahmen der in den Staatshaushaltsplänen etatisierten Programmvolumina, durch eine Vielzahl an weiteren Maßnahmen. Neben der Breitbandförderung mit öffentlichen Mitteln, die dort aushelfen kann, wo kein eigenwirtschaftlicher Ausbau stattfindet, ist es von großer Bedeutung, den eigenwirtschaftlichen Ausbau möglichst flächendeckend zu ermöglichen. Hier unterstützt das Land durch Informationsveranstaltungen und Initiativen, die helfen sollen, eigenwirtschaftliche Ausbauehemmnisse abzubauen – beispielsweise durch die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Genehmigungsverfahren. So prüft die Landesregierung unter Federführung des Ministeriums für Verkehr derzeit, ob die für den Breitbandausbau erforderlichen wegerechtlichen Genehmigungsverfahren von Telekommunikationslinien auf öffentlich Wegen nach § 125 ff. TKG künftig über eine Nachnutzung des sogenannten Breitbandportals digital bereitgestellt werden sollen. Sehr wichtig ist dabei auch der regelmäßige und konstruktive Austausch der am Ausbau beteiligten Akteure, welchen u. a. der Runde Tisch Glasfasernetze im Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen ermöglichen soll. Um strategisch auf die von den Telekommunikationsunternehmen betriebene Ausbau-Dynamik reagieren zu können, beobachtet und analysiert das Land die Markt- und Ausbaulage. Die Ergebnisse der 2022 erstmals veröffentlichten und derzeit aktualisierten Gigabitstudie können so bei der Fortentwicklung der Förderstrategie des Landes genutzt werden und auch im Rahmen des Förderbeirats in die Fortentwicklung der Strategie des Bundes einfließen.

Strobl

Minister des Inneren,
für Digitalisierung und Kommunen