

Antrag

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

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Förderstruktur der digitalen Infrastruktur

Antrag

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

1. wie sich die Eckpunkte für die künftige Förderstruktur des Landes hinsichtlich digitaler Infrastruktur darstellen;
2. wie sich die zeitliche Realisierung des von Minister Thomas Strobl angekündigten Ziels, das baden-württembergische neue Förderprogramm zur digitalen Infrastruktur bereits 2019 einzuführen, darstellt;
3. mit welchen Ressourcen das neue Förderprogramm ausgestattet sein soll;
4. mit welchen Initiativen Ministerpräsident Winfried Kretschmann und Minister Thomas Strobl bei den zuständigen Stellen im Bund sowie bei der Europäischen Union aktiv wurden, um eine Erhöhung der Aufgreifschwelle zu erwirken, nachdem das Innenministerium am 28. Februar 2018 in einer Pressemitteilung schrieb, dass sie sich auf europäischer Ebene für eine deutliche Erhöhung der Aufgreifschwelle und der Förderziele einsetzen und das auch bei der Bundesregierung einspeisen werde;
5. welche Reaktionen die Landesregierung auf entsprechende Initiativen beim Bund und auf Europäischer Ebene erhielt;
6. ob sie, wie beispielsweise das Land Bayern, ein Pilotprojekt für bestimmte Regionen zur Schaffung von Gigabit-Netzen ausarbeitet;
7. falls nein, aus welchen Gründen sie darauf verzichtet;

8. wie sie dieses von der EU-Kommission am 18. Dezember 2018 genehmigte Pilotprojekt in Bayern bewertet;
9. wie sie die Übertragbarkeit des in Bayern genehmigten Fördermodells auf die bisherige baden-württembergische Förderkulisse (vorrangig Betreibermodell) bewertet;
10. wie sie sich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der geplanten Gigabitförderung bzw. der bereits reformierten Breitbandförderung des Bundes sowie der jüngsten Genehmigung des Pilotprojekts in Bayern hinsichtlich einer weiteren Fokussierung auf Betreibermodelle positioniert;
11. wie sie unter den gegebenen Voraussetzungen die Möglichkeit bewertet, eine Nachfrageförderung z. B. über ein Voucher-Modell für Gigabitanschlüsse einzuführen;
12. wie sich die Förderquoten (Anteil Fördersumme Land/Bund an Gesamtprojektkosten für Kommunen) seit 2015 entwickelt haben und welche Förderquote sie für einen erfolgreichen Ausbau gigabitfähiger Infrastruktur für angemessen hält;
13. wie sie die Preisentwicklung für Baukosten im Breitbandbereich bewertet und ob sie einen Anpassungsbedarf der Fördersätze für nötig erachtet;
14. wie sie die Möglichkeit der Schaffung besonderer erhöhter Fördersätze für topografisch besonders aufwendig zu erschließende Gebiete (z. B. Schwarzwald) bewertet.

07. 01. 2019

Karrais, Dr. Timm Kern, Brauer, Glück, Haußmann,
Hoher, Keck, Dr. Rülke, Weinmann FDP/DVP

Begründung

In einer Pressemitteilung vom 28. Februar 2018 („Immer bessere Breitbandversorgung im Land“) des Innenministeriums ist zu lesen: „Um unsere Gigabit-Förderung bestmöglich auszurichten, werden wir bis zum Sommer – abgestimmt auf den neuen Förderrahmen des Bundes – Eckpunkte für unsere künftige Förderstruktur vorlegen. Ich habe hier das klare und ehrgeizige Ziel, unser neues Förderprogramm bereits 2019 an den Start zu bringen und dadurch das aktuelle Programm, das noch bis Ende 2021 läuft, bereits zwei Jahre vorher abzulösen“, so Digitalisierungsminister Thomas Strobl. Dieser Antrag soll den Stand der Gigabit-Förderung erfragen.

In einer Mitteilung der EU-Kommission („Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt bayerisches Fördervorhaben für Gigabit-Breitbandnetze“) vom 18. Dezember 2018 wird ein Pilotprojekt für den Freistaat Bayern mit einer angepassten Aufgreifschwelle und erneuerten Ausbauzielen angekündigt. Diese Entwicklung könnte maßgeblichen Einfluss auf die Förderkulisse in Baden-Württemberg haben. Insbesondere im Rennen um die besten Industriestandorte ist es wichtig, dass Baden-Württemberg mit Bayern Schritt hält bzw. besser bei der Versorgung mit gigabitfähiger Infrastruktur ist.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 30. Januar 2019 Nr. 7-0141.5/1 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

1. wie sich die Eckpunkte für die künftige Förderstruktur des Landes hinsichtlich digitaler Infrastruktur darstellen;

Zu 1.:

Das bisherige Förderprogramm der Landesregierung hat sich in den vergangenen Jahren als überaus erfolgreich erwiesen. So wurden von 2016 bis 2018 insgesamt knapp 360 Mio. Euro in den Ausbau des schnellen Internets investiert. Von 2010 bis 2015 beläuft sich diese Summe auf lediglich etwa 73 Mio. Euro. Während Mitte 2015 nur 71,3 Prozent der privaten Haushalte über eine Internetgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s verfügten, waren es Mitte 2018 bereits 83,5 Prozent. Eine Überarbeitung der Landesförderung ist nun aufgrund des neuen Bundesförderprogramms geboten. So soll die Förderung des Bundes künftig im Mittelpunkt der Förderkulisse des Landes stehen. Um eine möglichst reibungslose Inanspruchnahme der Bundesförderung zu gewährleisten, wurden die Fördervoraussetzungen von Landes- und Bundesprogramm in Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sowie dem Breitbandbüro des Bundes weitgehend vereinheitlicht, um eine stärkere Verzahnung von Bundes- und Landesprogramm zu erreichen. Parallel dazu bleibt das bestehende Förderprogramm des Landes in Kraft, um den begonnenen Betreibermodellen zu ermöglichen, ihre Projekte wie bislang weiterführen zu können.

Die Fördervorschrift des Landes erhält Verbesserungen, die der Entbürokratisierung und Beschleunigung des Verfahrens dienen. Außerdem werden einzelne Fördersätze verstärkt, Fördertatbestände ergänzt und der Förderhöchstbetrag je Antrag auf 1,5 Millionen Euro erhöht und damit verdoppelt.

Mit diesen Verbesserungen und der gleichzeitigen optimalen Verzahnung von Bundes- und Landesförderung verdeutlicht die Landesregierung den hohen Stellenwert des Ausbaus des schnellen Internets.

2. wie sich die zeitliche Realisierung des von Minister Thomas Strobl angekündigten Ziels, das baden-württembergische neue Förderprogramm zur digitalen Infrastruktur bereits 2019 einzuführen, darstellt;

Zu 2.:

Das neue Förderprogramm ist realisiert und wurde bereits zur Veröffentlichung freigegeben. Ab Februar 2019 können die Antragssteller entsprechend Bundes- und Landesmittel beantragen.

3. mit welchen Ressourcen das neue Förderprogramm ausgestattet sein soll;

Zu 3.:

Die hohe Ausstattung (siehe zu 1.) mit finanziellen und personellen Ressourcen wird beibehalten. Bei der Aufstellung des neuen Doppelhaushalts 2020/2021 wird über die Frage nach dem Mittelbedarf, insbesondere im Hinblick auf die Förderung des Ausbaus bei Schulen und Krankenhäusern, im Rahmen der Haushaltsberatungen zu entscheiden sein. Durch die perspektivisch stärkere Inanspruchnahme der Bundesförderung wird ein wesentlich höherer Anteil der Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt kommen als bisher, was zu höheren Investitionssummen führt und gleichzeitig den Landeshaushalt nicht stärker belastet.

Da die neue Förderkulisse noch nicht in Kraft getreten ist, lässt sich erfahrungsgemäß erst mit einem zeitlichen Abstand beurteilen, wie gut, schnell und in welchem Umfang diese von den Kommunen und Landkreisen angenommen wird und ob die vorhandene Mittelausstattung des Fördermittelgebers ausreichend ist. Durch das für den teuren Glasfaserausbau bis ans Gebäude vorrangig in Anspruch zu nehmende Bundesförderprogramm ist aber in jedem Fall sichergestellt, dass die finanzielle Hauptlast aus Bundesmitteln gedeckt wird.

4. mit welchen Initiativen Ministerpräsident Winfried Kretschmann und Minister Thomas Strobl bei den zuständigen Stellen im Bund sowie bei der Europäischen Union aktiv wurden, um eine Erhöhung der Aufgreifschwelle zu erwirken, nachdem das Innenministerium am 28. Februar 2018 in einer Pressemitteilung schrieb, dass sie sich auf europäischer Ebene für eine deutliche Erhöhung der Aufgreifschwelle und der Förderziele einsetzen und das auch bei der Bundesregierung einspeisen werde;

Zu 4.:

Die Landesregierung hat sich insbesondere durch das zuständige Innenministerium aber auch im Rahmen der Konferenzen der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in Berlin und Brüssel sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene mehrfach gegenüber der EU-Kommission und der Bundesregierung für eine Erhöhung der Aufgreifschwelle bzw. die Anpassung der Förderziele eingesetzt. Dies erfolgte einerseits im Rahmen der hierfür eingesetzten Bund-Länder-Gremien und andererseits in bilateralen Gesprächen mit den zuständigen Stellen der genannten Institutionen, darunter beispielsweise ein persönliches Gespräch des CIO/CDO der Landesregierung, Ministerialdirektor Stefan Krebs, mit dem Generaldirektor der für das Beihilfenrecht und die Breitbandförderung maßgeblichen Generaldirektion Wettbewerb. Mit Vertretern der EU-Kommission und Mitgliedern des Europäischen Parlaments steht die Landesregierung im Hinblick auf die Thematik der Erhöhung der Aufgreifschwelle in ständigem und intensivem Kontakt.

5. welche Reaktionen die Landesregierung auf entsprechende Initiativen beim Bund und auf Europäischer Ebene erhielt;

Zu 5.:

Die Forderung des Landes, sich auch auf Bundesebene in Brüssel für eine zügige Lösung der Problemstellung einzusetzen, wurde vom BMVI frühzeitig aufgegriffen. Denn auch die Förderziele des Bundes, die denen Baden-Württembergs weitgehend entsprechen, sind ohne eine höhere Aufgreifschwelle nicht erreichbar. Das BMVI erarbeitet derzeit ein neues Förderprogramm, das den staatlich geförderten Breitbandausbau auch in „grauen Flecken“ zulässt, also in Gebieten, in denen ein Netzbetreiber die geltende Aufgreifschwelle (30 Mbit/s) überschreitet und ein Ausbau durch die öffentliche Hand daher bislang beihilfenrechtswidrig ist. Es ist davon auszugehen, dass das BMVI im nächsten Schritt die Notifizierung eines solchen Förderprogramms bei der Europäischen Kommission anstrebt. Im Falle einer Genehmigung kann auf dieser rechtlichen Basis gefördert durch Bund, Länder und Kommunen ausgebaut werden.

Die EU-Kommission erkennt grundsätzlich die Notwendigkeit höherer Förderschwellen und -ziele an. In ihrer insoweit bislang maßgeblichen Mitteilung „Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft“ vom 14. September 2016 skizziert die Kommission ihre Zielsetzung. Bis 2025 soll die Konnektivität sozioökonomischer Wachstumstreiber erhöht werden. So sollen zum Beispiel Verkehrsknotenpunkte, Krankenhäuser und Bildungseinrichtungen sowie stark digitalisierte Unternehmen Zugang zu Gigabitnetzen erhalten. Alle europäischen Privathaushalte sollen einen Internetanschluss mit einer Empfangsgeschwindigkeit von mindestens 100 Mbit/s erhalten, der auf Gigabit-Geschwindigkeit aufgerüstet werden kann. Alle Stadtgebiete sowie alle wichtigen Straßen- und Bahnverbindungen sollen durchgängig mit einer 5G-Anbindung versorgt werden. Als Zwischenziel soll bis 2020 mindestens eine Großstadt in jedem Mitgliedsstaat auf gewerblicher Grundlage mit 5G-Technik ausgerüstet werden.

Diese Ziele insgesamt sind ohne die Möglichkeit, Versorgungslücken im Falle des Marktversagens durch den Einsatz staatlicher Investitionen auch dort zu schließen, wo die geltende Aufreißschwelle zwar überschritten ist, gigabitfähige Netze aber nicht vorhanden sind, nicht erreichbar.

Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Beihilfenverbots (Artikel 107 AEUV) und dem Vorrang des marktgetriebenen privatwirtschaftlichen Ausbaus der digitalen Infrastruktur sieht die Kommission derzeit zwar noch keine Notwendigkeit für eine allgemeine und EU-weite Freigabe der staatlichen Förderung in grauen Flecken. Seit der Billigung der Grundlagen für die EU-Telekommunikationsreform durch die Mitgliedsstaaten Ende Juni 2018 („Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation“) steht Brüssel dem flächendeckenden Gigabit- und Glasfaserausbau perspektivisch jedoch deutlich offener gegenüber als zuvor.

6. ob sie, wie beispielsweise das Land Bayern, ein Pilotprojekt für bestimmte Regionen zur Schaffung von Gigabit-Netzen ausarbeitet;

7. falls nein, aus welchen Gründen sie darauf verzichtet;

Zu 6. und 7.:

Mit dem novellierten Bundesförderprogramm existiert seit dem 1. August 2018 eine gute Grundlage für die Schließung von weißen Flecken und der gleichzeitigen Errichtung von Gigabit-Netzen im Wege des geförderten FTTB-Ausbaus. Aufgrund der in der Antwort zu Frage 5 dargestellten Bemühungen des Bundes ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt, ein eigenes „Gigabit-Förderprogramm“ bei der EU-Kommission anzumelden, zumal die Genehmigung durch die EU mit erheblichen Zeitabläufen verbunden wäre (für sechs Gemeinden in Bayern: rund eineinhalb Jahre).

8. wie sie dieses von der EU-Kommission am 18. Dezember 2018 genehmigte Pilotprojekt in Bayern bewertet;

9. wie sie die Übertragbarkeit des in Bayern genehmigten Fördermodells auf die bisherige baden-württembergische Förderkulisse (vorrangig Betreibermodell) bewertet;

Zu 8. und 9.:

Das von der EU-Kommission genehmigte Pilotprojekt in Bayern ist grundsätzlich zu begrüßen, da es dafür sorgt, dass die Bevölkerung dieser Gemeinden eine wesentliche Verbesserung der Versorgung mit schnellem Internet erhalten kann. Es handelt sich europaweit zudem um einen Präzedenzfall, der geeignet erscheint, die bisher nicht näher definierten tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer Förderung in grauen Flecken zu erhellen. Allerdings beschränkt sich das im Dezember 2018 genehmigte Pilotprojekt auf sechs kleinere bayerische Gemeinden, sodass es nicht ohne weiteres auf andere Ausbauszenarien übertragen werden kann. Insbesondere ist es auf die baden-württembergische Förderkulisse nicht unmittelbar übertragbar, weil es sich nur auf das in Bayern verwendete Wirtschaftlichkeitslückenmodell bezieht. Eine Förderung des Betreibermodells, wie sie in Baden-Württemberg die Regel ist, wird dort nicht thematisiert. Eine entsprechende Einzelnotifizierung eines ähnlichen baden-württembergischen Pilotprojekts wird aktuell nicht angestrebt, da wie unter den Antworten zu 5., 6. und 7. bereits ausgeführt wurde, der Bund zeitnah bereits die Notifizierung einer entsprechenden Rahmenregelung für eine flächendeckende Förderrichtlinie im grauen Fleck vorbereitet. Eine Einzelnotifizierung ist ohnehin und aus mehreren Gründen kein gangbarer Weg, um den flächendeckenden Gigabitausbau voranzubringen. Nicht nur dauerte das bayerische Verfahren rund eineinhalb Jahre, sondern vor allem gilt diese Notifizierung nur für die genehmigten Pilotprojekte, im Falle von Bayern also sechs Gemeinden. Daher unterstützt Baden-Württemberg das Ansinnen des Bundes, eine gute Lösung für das gesamte Bundesgebiet zu erreichen und ist auch selbst weiterhin auf EU-Ebene aktiv.

10. wie sie sich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der geplanten Gigabitförderung bzw. der bereits reformierten Breitbandförderung des Bundes sowie der jüngsten Genehmigung des Pilotprojekts in Bayern hinsichtlich einer weiteren Fokussierung auf Betreibermodelle positioniert;

Zu 10.:

Baden-Württemberg setzt wie kaum ein anderes Bundesland auf die Betreibermodelle. In rund 30 Landkreisen wird der Breitbandausbau über das Betreibermodell umgesetzt. Das Betreibermodell ist und bleibt daher ein wesentlicher Bestandteil der Förderkulisse des Landes.

Die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke kann jedoch ebenfalls eine sinnvolle Lösung sein. Über die Bundesförderung stand und steht dieses Fördermodell den Kommunen zur Verfügung. Die Wahl des richtigen Fördermodells hängt stark von den konkreten Verhältnissen vor Ort ab und soll daher auch weiterhin den Kommunen überlassen bleiben.

11. wie sie unter den gegebenen Voraussetzungen die Möglichkeit bewertet, eine Nachfrageförderung z. B. über ein Voucher-Modell für Gigabitanschlüsse einzuführen;

Zu 11.:

Der vergleichsweise geringe Ausbaustand von Glasfasernetzen (FTTB/H) ist auf hohe Ausbaukosten in Verbindung mit einer noch schwach ausgeprägten Nachfrage und Zahlungsbereitschaft im konkreten Einzelfall zurückzuführen. Von derzeit rund drei Millionen FTTB/H-Anschlüssen bundesweit wird nur rund ein Drittel tatsächlich von Endkunden gebucht. Die Frage der Nachfrageaggregation bezogen auf reine Glasfaserprodukte und mithin die Auslastung der in den nächsten Jahren hinzukommenden Glasfaseranschlüsse ist vor diesem Hintergrund relevant. Eine effektive Nachfrageförderung hat außerdem das Potenzial, zusätzliche Investitionsanreize zu setzen. Die Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Breitbandförderung in Baden-Württemberg beinhalten daher einen Prüfauftrag an das Innenministerium, die Ausgestaltung einer nachfrageseitigen Förderung in Gestalt von Gutscheinen (Voucher-Modell) weiter zu verfolgen.

Erste Gespräche mit Kommunen, Branchen- und Unternehmensverbänden haben ergeben, dass ein Voucher-Modell für Gigabitanschlüsse zumindest derzeit überwiegend als nicht zielführend bewertet und vor allem auf das Risiko von zu erwartenden Mitnahmeeffekten verwiesen wird. Aufgrund ihrer beihilfenrechtlichen Relevanz könnte eine entsprechende Fördermaßnahme und ihre konkrete Ausgestaltung erst im Zuge eines neuen und von der EU-Kommission zu genehmigenden Förderprogramms umgesetzt werden.

12. wie sich die Förderquoten (Anteil Fördersumme Land/Bund an Gesamtprojektkosten für Kommunen) seit 2015 entwickelt haben und welche Förderquote sie für einen erfolgreichen Ausbau gigabitfähiger Infrastruktur für angemessen hält;

Zu 12.:

Die Entwicklung der Förderquoten im Landesförderprogramm seit 2015 stellt sich folgendermaßen dar:

Jahr	Zuwendungsfähige Kosten	Zuwendung bewilligt	Förderquote
2015	27.168.846,73 €	15.321.226,00 €	56,39 %
2016	194.913.204,65 €	111.472.631,00 €	57,19 %
2017	181.789.257,54 €	119.204.472,67 €	65,57 %
2018	– Zahlen liegen noch nicht abschließend vor. –		

Nach der Systematik des Zuwendungsrechts ist diejenige Förderquote angemessen, die den Landeshaushalt am wenigsten belastet und trotzdem dazu führt, dass die gewünschte Investition getätigt wird. Gemessen hieran gelingt dies in der Landesförderung sehr gut; so konnten in den vergangenen Jahren 2016 bis 2018 die verfügbaren Mittel nahezu vollständig gebunden werden.

Im Bundesförderprogramm mit Landeskofinanzierung ergeben sich von 2015 bis heute Förderquoten von mindestens 70 Prozent. Der künftig zunehmend anstehende innerörtliche FTTB-Ausbau ist allerdings wesentlich kostenintensiver als der bislang ganz überwiegend geförderte FTTC-Ausbau. Die mit der geplanten Erhöhung des Kofinanzierungsanteils des Landes auf 40 Prozent werden die Förderquoten im Bundesförderprogramm künftig bis zu 90 Prozent betragen. Nach Einschätzung des Innenministeriums ist diese Förderquote in der Gesamtbetrachtung und gemessen an den Ausbauzielen der Landesregierung ein weiterer großer Fortschritt.

13. wie sie die Preisentwicklung für Baukosten im Breitbandbereich bewertet und ob sie einen Anpassungsbedarf der Fördersätze für nötig erachtet;

Zu 13.:

Die Baukosten sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Je nach Region können Preissteigerungen von bis zu 100 Prozent und mehr gegenüber 2015 festgestellt werden. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass ausgewählte Förderpauschalen bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie maßvoll erhöht werden. Mit der maßvollen Erhöhung sollen die Preissteigerungen abgefedert und gleichzeitig aber keine neuen Anreize für Mitnahmeeffekte oder weitere Preissteigerungen gesetzt werden.

14. wie sie die Möglichkeit der Schaffung besonderer erhöhter Fördersätze für topografisch besonders aufwendig zu erschließende Gebiete (z. B. Schwarzwald) bewertet.

Zu 14.:

Besondere erhöhte Fördersätze für Maßnahmen mit einer besonders schwierigen Topografie beziehungsweise Siedlungsstruktur sind bereits auf Grundlage der aktuellen Fördervorschrift explizit möglich und werden auch weiterhin gewährt. Um im Einzelfall die Zuschüsse angemessen erhöhen zu können, wurden die entsprechenden Regelungen in der überarbeiteten Förderrichtlinie noch flexibler gestaltet.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration