

## **Antrag**

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

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration**

### **Voucher-Lösung als Instrument der Nachfrageförderung beim Ausbau von Glasfaseranschlüssen**

Antrag

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

1. ob und wenn ja wie, mit welchen Mitteln, mit welchem Ergebnis, sie sich mit einer Voucher-Lösung zur Nachfrageförderung bei Glasfaseranschlüssen in der Landesförderung beschäftigt und diese geprüft hat;
2. was bisher gegen das Voucher-Modell als Nachfrageförderung in der Landesförderung gesprochen hat;
3. welche positiven Effekte einer Voucher-Lösung ihr bekannt sind und wie sie gegenläufige Effekte, also Ineffizienzen wie Mitnahmeeffekte oder Steuerverluste, bei staatlichen Fördermaßnahmen bzw. Zuwendungen verhindern möchte;
4. wie sie die Anschlussquote (Take-Up-Rate) bei durch das Land geförderten und eigenwirtschaftlich errichteten FTTB/H-Anschlüssen bewertet;
5. wie sie mangels ausreichender Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen von Verbraucherseite her die Ziele der „Digitalen Strategie 2025“ der Bundesregierung, bis 2025 in Deutschland den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen zu erreichen, bewertet und wie sie diese umsetzen will;
6. was sie gegen die nach wie vor nur unzureichend ausgeprägte Zahlungsbereitschaft für schnelle und qualitativ hochwertige Breitbanddienste, wie sie mit FTTB/H angeboten werden können sowie gegen die auf Nachfrageseite teils noch bestehende Informationsdefizite in Bezug auf das Nutzungspotenzial solcher Dienste unternehmen will;
7. wie sie gedenkt, die notwendige angebotsseitige Förderung des Breitbandausbaus komplementär mit nachfrageseitigen Maßnahmen zu ergänzen, um dadurch Wohlstandsverluste zu vermeiden und den gesellschaftlichen Nutzen zu erhöhen;

Eingegangen: 15.11.2019/Ausgegeben: 19.12.2019

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

8. wie sie die verschiedenen gängigen Voucher-Modelle (Vertrags-, Anschluss- und Inhouse-Voucher) hinsichtlich ihrer beihilferechtlichen Machbarkeit und Wirkung bewertet;
9. wie sie ohne eine bessere Breitbandversorgung und in der Folge ohne stärkere Netznutzung auch eine in gesellschaftlicher Hinsicht unerwünschte digitale Spaltung („digital divide“) der Bevölkerung und deren negativen Folgen (z. B. Landflucht) verhindern möchte;
10. auf welche Anzahl sie die von der Monopolkommission vorgeschlagene begrenzte Anzahl der Gutscheine und damit das Fördervolumen vorab limitieren würde und wie sie bei der Bestimmung eines Adressatenkreises für alle Kundengruppen Vorteile bei der Digitalisierung realisieren und die digitale Spaltung (digital divide) auf allen Ebenen vermeiden kann;
11. wie angelehnt an die Voucher-Förderung in Griechenland eine ähnliche Transparenz bei der Vergabe der Voucher an die Endkunden hergestellt werden kann.

15. 11. 2019

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

#### Begründung

Angesichts der politischen Ziele der Bundesregierung („Digitale Strategie 2025“) und der EU „Digitalen Agenda für Europa“, unter anderem bis 2025 in Deutschland den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen zu erreichen, sowie dem Ziel der Landesregierung, den Gigabit-Ausbau fürs ganze Land, sind notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um diesen überhaupt gerecht zu werden. Die Nachfrage nach zukunftsfähigen Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude (FTTB) und Wohnungen (FTTH) ist aber nach wie vor auf Verbraucher-/und Unternehmensseite deutlich verbesserungswürdig. Dies gilt insbesondere dann, wenn investitionsintensive FTTB/H-Anschlüsse verlegt werden, dann aber von den angeschlossenen Kunden weiterhin DSL- oder HFC-Dienste bezogen werden. Dieser Umstand hemmt eigenwirtschaftliche Investitionen von Telekommunikationsunternehmen in FTTB/H-Netze, da eine entsprechende Abnahmequote nicht erreicht werden kann. Auch im Falle eines geförderten FTTB/H-Ausbaus ist es für den Betreiber des Netzes und die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts oft von Nachteil, dass die Buchung von Glasfaserdiensten gering ausfällt.

Daher ist es aus ordnungspolitischer Hinsicht notwendig und angebracht, neben angebotsseitigen Förderungen des Breitbandausbaus auch nachfrageseitige Maßnahmen zu forcieren. Eine Möglichkeit ist derzeit in der politischen Debatte auf europäischer und nationaler Ebene die sogenannte Voucher-Förderung als geeigneter Lösungsansatz. Mit Vouchern sind nachfrageseitige Fördermaßnahmen gemeint, mit denen Einzelanschlüssen bei privaten Haushalten oder Unternehmen anteilig mittels Gutscheinen („Voucher“) finanziert werden. Die Voucher erscheinen angemessen und geeignet, um die bisher zu niedrige Nachfrage (take up rates) bei Glasfaseranschlüssen zu erhöhen, die Breitbandziele zu erreichen und entsprechende Wohlfahrtsgewinne für die Gesellschaft zu erzielen. Der Antrag hat das Anliegen, in Erfahrung zu bringen, wie die Landesregierung zu der Voucher-Lösung steht und welche Maßnahmen sie für das Erreichen ihrer Breitbandziele ergreift.

## Stellungnahme

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2019 Nr. 7-0141.5/16/7281/1 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung.

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

- 1. ob und wenn ja wie, mit welchen Mitteln, mit welchem Ergebnis, sie sich mit einer Voucher-Lösung zur Nachfrageförderung bei Glasfaseranschlüssen in der Landesförderung beschäftigt und diese geprüft hat;*
- 7. wie sie gedenkt, die notwendige angebotsseitige Förderung des Breitbandausbaus komplementär mit nachfrageseitigen Maßnahmen zu ergänzen, um dadurch Wohlstandsverluste zu vermeiden und den gesellschaftlichen Nutzen zu erhöhen;*

Zu 1. und 7.:

Die Fragen 1 und 7 werden aus Gründen sachlicher Zusammenhänge zusammen beantwortet.

Die Landesregierung hat sich mit Möglichkeiten der Nachfrageförderung bei Glasfaseranschlüssen beschäftigt und erwägt derzeit, zur komplementärhaften Optimierung der außerordentlich erfolgreichen angebotsseitigen Förderung, die nachfrageseitige Förderung mittels Ausgabe von Gutscheinen („Gigabit-Voucher“) einzuführen.

Der Ausbau und die Nutzung gigabitfähiger und glasfaserbasierter Breitbandnetze und -anschlüsse entsprechen den Zielvorgaben der EU-Kommission, der Bundesregierung und auch der Landesregierung. Die Erreichung dieser Ziele wird jedoch dadurch erschwert, dass die Nachfrage nach solchen Anschlüssen tatsächlich noch gering ist. Als Indikator lassen sich geringe „Take-Up-Rates“, die das Verhältnis von nachfrageseitig tatsächlich vertraglich angenommenen Breitbandanschlüssen („homes connected“) zu angebotsseitig zur Verfügung gestellten Anschlüssen („homes passed“) wiedergeben, als auch die geringe Verfügbarkeit von reinen Glasfaseranschlüssen anführen.

Der Gesamtwirtschaft erwachsen aus dieser Nichtverfügbarkeit von gigabitfähigen Infrastrukturen Kosten, gleichzeitig behindert die bislang nur verhaltene Nutzung von innovativen Breitbanddiensten die weitere Entwicklung von Wohlstand.

Die Erwartung im Zusammenhang mit der Förderung durch Ausgabe von Vouchern ist daher einerseits, dass dies zu einer Stärkung und Bündelung der Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen führt, was sich mittelfristig auch positiv auf den Breitbandausbau sowie die Notwendigkeit und den Umfang seiner (anbieterseitigen) finanziellen Förderung auswirkt. Andererseits ist der bisherigen Breitbandförderung immanent, dass sie die tatsächliche Inanspruchnahme bzw. Nutzung der errichteten Infrastruktur und damit die Rentierlichkeit der Investitionen nicht beeinflussen kann. Diesbezüglich erscheinen die Gigabit-Voucher als geeignetes Mittel, um dies komplementär zu ergänzen.

Eine Voucher-Förderung könnte insofern einen spürbaren Beitrag leisten, indem die Auslastung der Glasfasernetze erhöht und damit die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben gesteigert wird. Aufgrund der staatlichen Mittel, die in großem Umfang in den Breitbandausbau investiert werden, hat das Land ein starkes Eigeninteresse, dass die auf diese Weise errichteten digitalen Infrastrukturen Bestand haben und ihren Zweck erfüllen können.

Da in Deutschland bislang jedoch keine adäquaten Beispielfälle und somit keine belastbaren Daten und Zahlen verfügbar sind, beabsichtigt die Landesregierung, zunächst eine wissenschaftlich begleitete und evaluierte pilothafte Erprobung der Voucher-Modelle in Pilotgemeinden durchzuführen.

Diese pilothafte Erprobung mit wissenschaftlicher Begleitung und anschließender Untersuchung soll zeigen, inwiefern sich die erwarteten positiven Auswirkungen einer nachfrageseitigen Förderung, bei gleichzeitiger Vermeidung negativer Effekte, tatsächlich erzielen lassen.

Um Endkunden die Investition in einen zukunftsfähigen Anschluss zu erleichtern, also die Kosten für den Wechsel von Kupfer- oder Glas-Kupfer-Zugangsnetzen auf reine Glasfasernetze auszugleichen, soll eine direkte Förderung in Höhe von etwa 500 Euro an Immobilieneigentümer ausgegeben werden, die sich für einen Glasfaser-Anschluss (FTTB) entscheiden (sog. Anschluss-Voucher). Einen Gutschein soll zweitens auch derjenige Anschlussinhaber erhalten können, der sich für den Abschluss eines „Gigabit-Vertrags“ entscheidet, der auf einem FTTB/H-Anschluss basiert (sog. Vertrags-Voucher). Die dritte Möglichkeit besteht in der Kombination aus den beiden vorher genannten Gutscheinen (sog. Hybrid-Voucher). Jeweils ein Voucher-Modell soll zur möglichst genauen Untersuchung und Auswertung jeweils in einer Pilotgemeinde zur Anwendung kommen.

Als Gesamtaufwand für das Modellprojekt bzw. die pilothafte Voucher-Förderung wird mit rund 4 Mio. Euro gerechnet, verteilt auf bis zu 2 Jahre Laufzeit der Maßnahme. Die für das Pilotprojekt erforderlichen Mittel werden aus den bereits veranschlagten, regulären Mitteln entnommen.

*2. was bisher gegen das Voucher-Modell als Nachfrageförderung in der Landesförderung gesprochen hat;*

Zu 2.:

Die Nutzung von Vouchern zur nachfrageseitigen Förderung ist nicht unumstritten. So lehnt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als zuständiges Ressort der Bundesregierung die Einführung von Voucher-Modellen bislang ab. Dies geschieht unter anderem mit dem Hinweis darauf, dass eine Voucher-Förderung letztlich nichts anderes sei als eine „schlechtere“ Wirtschaftlichkeitslückenförderung. Ein Erfordernis für eine Voucher-Förderung bestehe dementsprechend nicht. Auch in verschiedenen anderen Gremien auf Landes- und Bundesebene wird die Förderung mit Gutscheinen zumindest kritisch gesehen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hingegen sieht in Gigabit-Vouchern einen gangbaren Weg. Diese Sichtweise teilen auch das Bundeskartellamt und die Monopolkommission. Auch aufseiten der einschlägigen Industrieverbände herrscht die Annahme vor, dass die Einführung einer Gutscheinförderung positive Auswirkungen auf die Nachfrage hat.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass genaue, wissenschaftlich fundierte Zahlen für Deutschland bislang nicht vorliegen. Die in Großbritannien oder Griechenland bereits durchgeführten Förderungen mittels Ausgabe von Vouchern weichen in ihren Rahmenbedingungen wie auch in ihrer Ausgestaltung teils erheblich von in Baden-Württemberg vorzufindenden Verhältnissen oder der hier geplanten Ausgestaltung ab. Die dort gewonnenen Erkenntnisse können demnach nur bedingt auf Baden-Württemberg übertragen werden.

Insofern besteht hier kein Widerspruch zu den in Drs. 16/5479 getroffenen Aussagen. Dort wurde festgehalten, dass ein entsprechender Prüfauftrag vorliege, zum damaligen Zeitpunkt eine Ausgabe von Vouchern aufgrund verschiedener Überlegungen aber nicht erfolgen werde. Zwischenzeitlich liegen differenzierte Stellungnahmen und Gutachten vor, die Voucher je nach Ausgestaltung als durchaus sinnvolle Ergänzung einschätzen. Auch die EU-Kommission hat am Beispiel der Voucher-Förderung in Griechenland ihre beihilfenrechtliche Einschätzung abgegeben. Vor diesem Hintergrund erscheint es nunmehr angezeigt, zunächst mit der beschriebenen pilothaften Erprobung zu untersuchen, ob die angenommenen positiven Auswirkungen tatsächlich auch in Baden-Württemberg oder allgemein in Deutschland eintreten können, bei gleichzeitiger Verhinderung negativer Effekte, und empirisch auch belegbar sind. Ob sich demnach die nachfrageseitige Förderung mittels Vouchern als tatsächlich angemessene und geeignete, insbesondere auch als steuerschonendere Ergänzung zur angebotsseitigen Förderung darstellt, und damit eine flächendeckende Einführung zweckmäßig wäre, bleibt abzuwarten.

3. *welche positiven Effekte einer Voucher-Lösung ihr bekannt sind und wie sie gegenläufige Effekte, also Ineffizienzen wie Mitnahmeeffekte oder Steuerverluste, bei staatlichen Fördermaßnahmen bzw. Zuwendungen verhindern möchte;*

Zu 3.:

Mithilfe von Vouchern können grundsätzlich unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Sie können zur Finanzierung der Schließung einzelner weißer Flecken oder zur Finanzierung von Übergangstechnologien bis zum tatsächlichen Ausbau genutzt werden. Diese Anwendungsfälle sind aus unterschiedlichen Gründen kritisch zu sehen und werden seitens der Landesregierung nicht weiterverfolgt.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Voucher zur Nachfragestimulation und -bündelung zu nutzen. Die Nutzer erhalten kleine Förderbeträge, die Anreize schaffen, aber keine vollständige Finanzierung darstellen sollen. Hierdurch soll ein bestehendes Interesse aktiviert und sichergestellt werden, dass sich die Investitionen des ausbauenden Unternehmens perspektivisch amortisieren. Die Rentabilität eines Ausbauvorhabens erhöht sich, wenn zugleich mehrere Haushalte (oder Unternehmen) angeschlossen werden können. Durch eine Nachfragebündelung könnten somit Kosten im Rahmen des Ausbaus von hochleistungsfähigen digitalen Infrastrukturen schneller refinanziert werden. Die dadurch steigende Investitionssicherheit könnte dafür sorgen, dass im Ausbaubereich ein weitgehend eigenwirtschaftlicher Ausbau mit geringerem Förderbedarf stattfinden kann.

Folglich besteht dem Grundsatz nach die Vermutung, dass die Voucher-Förderung als komplementärhafte Ergänzung der angebotsseitigen Förderung positive Auswirkungen auf die Take-Up-Rate und damit die Auslastung der Infrastruktur, die Generierung von nachfrageseitigen Wohlfahrtseffekten und schließlich die Verbesserung der digitalen Teilhabe hat.

Gleichzeitig könnten aber mit der Voucher-Förderung Nachteile wie Mitnahmeeffekte oder Streuverluste einhergehen, die es zu verhindern gilt.

Mitnahmeeffekte können generell bei staatlichen Fördermaßnahmen bzw. Zuwendungen entstehen, wenn neben dem seitens der Politik adressierten Förderkreis auch andere Personen oder Unternehmen diese Begünstigung in Anspruch nehmen, obwohl sie auch ohne diese Förderung ein entsprechend intendiertes Verhalten gezeigt hätten.

Im Fall von Voucher-Systemen hieße dies, dass die monetäre Zuwendung auch von Personen oder Unternehmen nachgefragt wird, die auch ohne diese Maßnahme eine hinreichende Zahlungsbereitschaft gehabt hätten. Derartige Effekte sowie weitere Implementierungsaspekte wären daher bei einer konkreten Umsetzung dieser Fördermaßnahme zu berücksichtigen.

Mitnahmeeffekte ließen sich, so legen erste Überlegungen nahe, möglicherweise verhindern durch die Begrenzung des Fördergebiets, die Höhe der Gutscheine und die Bestimmung eines spezifischen Fördergegenstands. Wie genau sich solche Mitnahmeeffekte vermeiden lassen, wird letztlich aber Gegenstand der pilothaften Erprobung sowie der eingehenden wissenschaftlichen Begleitung und sich anschließenden Untersuchung sein.

Gleiches gilt für die zu befürchtenden Streuverluste. Diese ließen sich möglicherweise mittels einer regionalen Beschränkung des Fördergebiets auf „Weiße Flecken“ vermeiden, wobei gleichzeitig darauf zu achten wäre, dass durch eine solche Begrenzung die Förderziele nicht zu stark eingeschränkt oder gar gefährdet werden. Diesbezüglich wird jedoch auch hier erst die wissenschaftliche Untersuchung der pilothaften Erprobung detaillierte Kenntnisse erbringen und damit die Möglichkeit bieten, durch eine sinnvolle Ausgestaltung Streuverluste zu minimieren.

Die Gefahr von Steuer- und Steuerungsverlusten schließlich, die im Grundsatz auch bei der angebotsseitigen Förderung besteht, dürfte ebenfalls über eine Anpassung der Ausgestaltungs- sowie der Ausgabemodalitäten minimiert werden können, wobei auch hier vertiefte Erkenntnisse erst im Rahmen des Pilotverfahrens zu erwarten sind.

*4. wie sie die Anschlussquote (Take-Up-Rate) bei durch das Land geförderten und eigenwirtschaftlich errichteten FTTB/H-Anschlüssen bewertet;*

Zu 4.:

Für Deutschland, aber auch für die Mehrzahl der europäischen und vergleichbaren außereuropäischen Länder, zeigen sich geringe Take-Up-Rates. Darüber hinaus ist die Verfügbarkeit von reinen Glasfaseranschlüssen deutschlandweit mit rund 3,7 Mio. Anschlüssen der Kategorie FTTB/H noch relativ klein. Noch wesentlich kleiner ist die Zahl der genutzten FTTB/H-Anschlüsse (laut Bundesnetzagentur 1,1 Mio.). Weniger als 30 Prozent aller Anschlussinhaber haben entsprechende Providerverträge abgeschlossen.

Als Hauptgründe für diesen Befund werden regelmäßig zwei genannt: Erstens existiert jedenfalls derzeit für den privaten Endverbraucher noch kein Anwendungsfall, der einen Glasfaseranschluss zwingend erfordert und zweitens sind die Vertragskosten für derartige Anschlüsse im Regelfall teurer als vergleichbare Angebote der DSL- oder Kabelnetzbetreiber. Im Ergebnis ist die Nachfrage nach reinen Glasfaseranschlüssen (noch) zu gering, als dass sich Investitionen in den Glasfaserausbau regelmäßig lohnen. Die Deutsche Telekom hat aus diesen Gründen, wie viele Wettbewerberunternehmen auch, vor allem den FTTC-Ausbau vorangetrieben, also den Glasfaserausbau bis zu den Kabelverzweigern. Folge dieser nachvollziehbaren Strategie ist, dass der Anteil reiner Glasfaserzugangnetze nur langsam steigt.

*5. wie sie mangels ausreichender Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen von Verbraucherseite her die Ziele der „Digitalen Strategie 2025“ der Bundesregierung, bis 2025 in Deutschland den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen zu erreichen, bewertet und wie sie diese umsetzen will;*

Zu 5.:

Die globale Digitalisierung macht Multimediadienste zu Massenprodukten, was mit einem rasant wachsenden Bedarf an leistungsfähigen digitalen Infrastrukturen einhergeht. Gefragt sind dabei nicht nur interaktive Multimediaangebote oder sogenanntes E-Health und E-Government. Hinzu kommen gänzlich neue und gesamtwirtschaftlich bedeutende Anwendungsfelder wie im Bereich der Industrieproduktion („Industrie 4.0“) oder die massenhafte Verbreitung von mobilen Breitbandanwendungen („Apps“). All diese Entwicklungen bringen hohe Anforderungen an die Datenübertragungskapazitäten mit sich. Mit dieser ständig wachsenden Kapazitätsnachfrage auf Verbraucherseite steigt auf infrastruktureller Ebene insbesondere der Bedarf am Ausbau von modernen Breitbandnetzen, um Daten schnell und in großer Menge transportieren zu können.

Gleichzeitig stellt sich in diesem Zusammenhang die europarechtlich geprägte Ausgangslage für die staatliche Förderung des Breitbandausbaus als problematisch dar. Der Telekommunikationsmarkt ist durch die Europäische Union seit dem Jahr 1998 vollständig liberalisiert. Es ist grundsätzlich Aufgabe des freien Marktes und somit der privaten Telekommunikationsunternehmen, den Verbrauchern Telekommunikationsdienste bereitzustellen und hierfür die Breitbandinfrastruktur vorzuhalten und auszubauen. Dies ist durch den europäischen Rechtsrahmen für Telekommunikation und das deutsche Grundgesetz (Art. 87 f GG) so vorgegeben. Erst wenn der marktgetriebene Ausbau durch die privaten Unternehmen versagt („Marktversagen“), ist es auf Initiative der Kommunen möglich, eine Breitbandunterversorgung mit Mitteln der öffentlichen Hand zu beheben. Ein Marktversagen in diesem Sinne liegt vor, wenn eine Unterversorgung in einem Gebiet (weniger als 30 Mbit/s) besteht und diese nicht innerhalb der nächsten drei Jahre von einem privaten Unternehmen wahrscheinlich beseitigt wird („weißer Fleck“). Dieser weiße Fleck ist dabei eine zwingend zu beachtende Voraussetzung des europäischen Beihilfenrechts für die Förderung von Baumaßnahmen zur Errichtung von Breitbandinfrastruktur und muss vom Antragsteller nachgewiesen werden. Sofern jedoch private Telekommunikationsunternehmen einen nicht glasfaserbasierten Ausbau beispielsweise über Kupfer oder Glas-Kupfer-Kombinationen vorantreiben, mit dem Bandbreiten von mehr als 30 Mbit/s erreicht werden, ist eine staatliche Förderung mangels Vorliegens eines Marktversagens nicht (mehr) möglich.

Um gleichwohl die mit der „Digitalen Strategie 2025“ angestrebten Ziele zu erreichen, wurden bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Die Förderprogramme auf Bundes- und Landesebene verfolgen konsequent einen flächendeckenden Ausbau mit glasfaserbasierten Gigabit-Netzen bis 2025. Gefördert wird inzwischen nur noch der Ausbau von Glasfasernetzen bis an die Gebäude (FTTB) bzw. bis in die Wohnung (FTTH). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass nur die Glasfasertechnologie geeignet ist, alle Bedarfe einer digitalen Infrastruktur in der Zukunft zu decken.

Entsprechend wurde auch die Förderkulisse des Landes auf die Erreichung dieser Ziele ausgerichtet und Anfang 2019 die Fördervorschriften zur Landesförderung sowie der Landeskofinanzierung in Ergänzung zur Bundesförderung angepasst.

Der Breitbandausbau hat für die Landesregierung hohe Priorität. Daher ist vorgesehen – vorbehaltlich der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers – das Programmvolumen zur Breitbandförderung auf einem hohen Niveau zu halten und sogar kräftig auszubauen. Außerdem soll mit der pilothaften Erprobung der Voucher-Förderung geprüft werden, ob sich Gutscheine als geeignetes Mittel darstellen, um die angebotsseitige Förderung auf der Nachfrageseite zu ergänzen und den (eigenwirtschaftlichen) Ausbau von Glasfaserinfrastruktur voranzubringen. Verlässliche Zahlen und Aussagen werden jedoch erst nach Abschluss des Pilotprojekts zur Verfügung stehen.

*6. was sie gegen die nach wie vor nur unzureichend ausgeprägte Zahlungsbereitschaft für schnelle und qualitativ hochwertige Breitbanddienste, wie sie mit FTTB/H angeboten werden können sowie gegen die auf Nachfrageseite teils noch bestehende Informationsdefizite in Bezug auf das Nutzungspotenzial solcher Dienste unternehmen will;*

Zu 6.:

Hier wird es Aufgabe sein, die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Unternehmen für das „schnelle Internet“ und die damit zusammenhängenden Vorteile noch mehr als bisher zu sensibilisieren. Insbesondere der Umstand, dass die Anbindung mit Glasfaserinfrastruktur mehr Vorteile als nur eine hohe Bandbreite bietet, ist noch nicht im wünschenswerten Maße bekannt.

Gleichzeitig ist es nicht Aufgabe der Landesregierung, die Zahlungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger für Breitbanddienste zu erhöhen. Es kann vielmehr nur darum gehen, den privatwirtschaftlichen Ausbau zu forcieren bzw. den Ausbau der digitalen Infrastruktur insbesondere in der Fläche des Landes zu fördern. Dabei wird sich die pilothafte Erprobung der Voucher-Förderung gerade auch mit der Frage befassen, ob ein messbarer positiver Effekt auf den eigenwirtschaftlichen Ausbau zu verzeichnen ist.

Überdies steht zu erwarten, dass mit dem Fortschreiten der globalen Digitalisierung, neuen Anwendungsfeldern und der Verbreitung von mobilen Breitbandanwendungen und damit dem steigenden Bedarf an digitaler Leistungsfähigkeit auch ein Umdenken eintreten wird, das letztlich auch Auswirkungen auf die Zahlungsbereitschaft haben dürfte.

*8. wie sie die verschiedenen gängigen Voucher-Modelle (Vertrags-, Anschluss- und Inhouse-Voucher) hinsichtlich ihrer beihilferechtlichen Machbarkeit und Wirkung bewertet;*

Zu 8.:

Die Voucher-Förderung ist, unabhängig von der Ausgestaltung der Auszahlung der Gutscheine im Einzelnen, als Beihilfe im europarechtlichen Sinne einzuordnen, nicht zuletzt aufgrund der hier als erfüllt anzusehenden Kriterien „Selektive Wirkung“ und „Potenzielle Verfälschung des Wettbewerbs“. Entsprechend bedarf die Beihilfe grundsätzlich der Genehmigung durch die Europäische Kommission, wozu ein entsprechendes Notifizierungsverfahren durchzuführen ist.

Die Beihilfe wird dabei jedoch, nach derzeitigem Stand der rechtlichen Prüfung, als genehmigungsfähig, insbesondere im Hinblick auf die Kriterien der Geeignetheit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit, angesehen.

Ein Inhouse-Voucher wird allerdings nicht Gegenstand des Pilotprojekts und damit auch nicht Gegenstand eines Notifizierungsverfahrens sein, da es staatlicherseits grundsätzlich nur darum gehen kann, das Grundstück bzw. das Gebäude und damit Privateigentum an öffentlich zugängliche Netze anzuschließen. Wie der weitere Anschluss innerhalb des Hauses oder Gebäudes erfolgt, ist dem Einfluss des Fördermittelgebers entzogen. Andernfalls wäre eine Umstellung der gesamten Förderkulisse erforderlich, was derzeit nicht als erforderlich angesehen wird und daher nicht geplant ist.

*9. wie sie ohne eine bessere Breitbandversorgung und in der Folge ohne stärkere Netznutzung auch eine in gesellschaftlicher Hinsicht unerwünschte digitale Spaltung („digital divide“) der Bevölkerung und deren negativen Folgen (z. B. Landflucht) verhindern möchte;*

Zu 9.:

Die Bundes- wie auch die Landesförderung zielen primär auf die Unterstützung eines effektiven und technologieneutralen Breitbandausbaus zur Erreichung eines nachhaltigen, zukunfts- und hochleistungsfähigen Gigabitnetzes in unterversorgten Gebieten. Erste Wahl sind hierbei Glasfaserleitungen. Dafür gab und gibt es in Baden-Württemberg über das Landesförderprogramm und die Landeskofinanzierung zur Bundesförderung bereits erhebliche Investitionen in den Breitbandausbau.

Mit dem Ausbau entsprechender Infrastruktur in unterversorgten Gebieten werden die Voraussetzungen geschaffen, um die aktuellen wie auch die zukünftigen Angebote, wie Multimediaangebote oder industrielle Anwendungsfelder, nutzen zu können. Dieser Zugang zu „schnellem Internet“ soll gerade die digitale Teilhabe sicherstellen und dort, wo bislang noch nicht gegeben, ermöglichen.

Ergänzend zu der bereits bestehenden angebotsseitigen Förderung soll nunmehr mit der pilothaften Erprobung untersucht werden, ob über eine nachfrageseitige Förderung mittels Vouchern nicht nur der Ausbau und die Auslastung der Infrastruktur verbessert werden können, sondern damit auch eine Preissenkung einhergeht, was sich positiv auf die Möglichkeit der digitalen Teilhabe auswirken würde.

*10. auf welche Anzahl sie die von der Monopolkommission vorgeschlagene begrenzte Anzahl der Gutscheine und damit das Fördervolumen vorab limitieren würde und wie sie bei der Bestimmung eines Adressatenkreises für alle Kundengruppen Vorteile bei der Digitalisierung realisieren und die digitale Spaltung (digital divide) auf allen Ebenen vermeiden kann;*

Zu 10.:

Besonderes Augenmerk bekommt eine mögliche Begrenzung der Anzahl der Gutscheine vor dem Hintergrund des Erfordernisses der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Streuverlusten. Mit einer geeigneten Spezifikation von Adressatenkreis, zeitlicher und finanzieller Ausgestaltung, Anpassung des geografischen Fördergebiets sowie der Begrenzung der Anzahl zur Verfügung stehender Voucher dürften insbesondere Mitnahmeeffekte und sonstige Marktverzerrungen minimiert werden können.

Genaue Kriterien und Kennzahlen hierfür festzulegen, wird jedoch Gegenstand des Pilotprojekts sowie der begleitenden, vor allem aber der sich anschließenden wissenschaftlichen Evaluation sein. Dabei wird es auch darum gehen, die gerade genannten Möglichkeiten zur Vermeidung negativer Effekte so aufeinander und an die vorzufindenden Gegebenheiten anzupassen, dass eine möglichst weitreichende Wirkung der Voucher entfaltet wird bei gleichzeitig möglichst geringen negativen Effekten.

*11. wie angelehnt an die Voucher-Förderung in Griechenland eine ähnliche Transparenz bei der Vergabe der Voucher an die Endkunden hergestellt werden kann.*

Zu 11.:

Im Zusammenhang mit der Gewährung einer Beihilfe in Form eines Vouchers ist Transparenz insofern sicherzustellen, als alle Interessenten einfachen Zugang zu allen relevanten Rechtsakten und sachdienlichen Informationen über die im Rahmen der Voucher-Förderung gewährten Beihilfen haben müssen.

Dabei wird im Strategiekonzept für das Pilotprojekt auch aufzuzeigen sein, wie allen Bürgerinnen und Bürgern – insbesondere in Gebieten ohne „schnelles Internet“ – ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden können. Zu denken wäre hier neben einer Veröffentlichung auf einer Internetseite auch an Bekanntmachungen im Amtsblatt, den Printmedien oder durch Postwurfsendungen an alle Haushalte im entsprechenden Gebiet.

Dabei wird im Rahmen der Evaluation auch die Frage zu klären sein, ob, inwiefern und gegebenenfalls in welchen Zeitabständen nach dem Anlaufen der Förderung regelmäßig kontrolliert werden muss, ob es zu übermäßigen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Strobl

Minister für Inneres,  
Digitalisierung und Migration