Datum	Aktenzeichen:	Verfasser:
28.05.2015		Körber
Verw.-Vorl.-Nr.: STOLT/BV/058/2015		Seite: -1-

AMT PROBSTEI
für die GEMEINDE STOLTENBERG

Vorlage an	am	Sitzungsvorlage
Gemeindevertretung	**11.06.2015**	**öffentlich**

Bezeichnung des Tagesordnungspunktes: 8

Beratung und Beschlussfassung über den öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Gründung eines Zweckverbandes für den Breitbandausbau im Amtsbereich

Sachverhalt:

Die Breitbandversorgung in den Gemeinden der Probstei ist, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, nicht ausreichend. Selbst die in einzelnen Teilen heute noch als ausreichend betrachtete Versorgung mit ausreichenden Breitbanddiensten dürfte angesichts zunehmenden Anstiegs der Datenraten, der stark ansteigenden Nutzung durch Private und Firmen in allen Lebensbereichen mittelfristig an ihre Grenzen stoßen. Da die Bedeutung von Breitbanddiensten eine unstreitig hohe Bedeutung in allen Lebensbereichen hat und aber auch vor allem für die Entwicklung der Gemeinden außerordentlich wichtig ist, wurde im Jahr 2013 mit Förderung des Landes eine Studie in Auftrag gegeben, die Aussagen über die technischen Möglichkeiten und Varianten bringt, aber auch eine wirtschaftliche Betrachtung über einen Betrachtungszeitraum von 30 Jahren aufzeigt. Die Studie, aber auch alle nachfolgenden Arbeiten wurden vom Arbeitskreis Breitband, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammensetzte, begleitet und mit den Mitgliedern des Amtsausschusses kommuniziert.

Im Frühjahr 2014 wurden die Studienergebnisse allen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern vorgestellt.

Als die nach heutigen Erkenntnissen zukunftsicherste Lösung wurde dabei der Ausbau einer Infrastruktur mittels eines Glasfaseranschlusses bis ins Gebäude, die sog. FTTB Lösung betrachtet, ebenso wie der als Zwischenlösung angedachte Überbau der sog. Kabelverzweigerkästen (KVZ) als sog. FTTC Lösung. Außerdem wurden Einschätzungen vorgenommen, wie hoch die Belastung der Gemeinden wäre, wenn der Ausbau nicht im Eigentum der Gemeinden, sondern durch einen Dritten, der dann Zuschüsse der Gemeinden erhielte (sog. Deckungslückenmodell). Die Deckungslücke ist dabei betragsmäßig der sich als nicht wirtschaftlich erweisende Teil der privaten Finanzierung eines Unternehmens.

Die Modelle sollen hier nur summarisch dargestellt werden. Hingewiesen werden muss darauf, dass die öffentliche Hand aus Rechtsgründen lediglich als Infrastrukturbetreiber und nicht als Telekommunikationsbetreiber auftreten darf. Die Gemeinden würden also außer bei der Deckungslückenfinanzierung als Verpächter einer passiven Infrastruktur auftreten (sog. Pachtmodell).

FFTB-Ausbau

Je nach Versorgungsgrad und Anschlussdichte würden die Investitionskosten deutlich oberhalb von 20 Mio. Euro liegen. Bei unterschiedlich hoch geschätzten Pachtzinsen würde am Ende des 30-jährigen Betrachtungszeitraums in einer pessimistisch gerechneten Variante zweistellige Millionendefizite bei Einrechnung aller Finanzierungs- und Betriebskosten entstehen können. Erst bei außerordentlich hohen Anschlussdichten und Pachtzinsen könnte ein deutlich besseres bis hin zu einem wirtschaftlich darstellbarem Ergebnis entstehen.

Allerdings ist zu beachten, dass in diesem Fall das gesamte Netz im Eigentum der Gemeinden verbliebe.

FTTC-Ausbau

Der Breitbandausbau wurde derart untersucht, dass eine Überbauung der KVZ stattfindet, so dass ein späterer Ausbau nach dem KVZ mit Glasfaser bis ins Gebäude möglich wäre. Diese Lösung stellt unstreitig die technisch schlechtere Lösung dar, da die sog. letzte Meile immer noch per Kupferkabel überwunden werden muss, um den gewünschten Datentransport an den Endnutzer zu gewährleisten. Zwar sind durch gewisse Techniken heute höhere Datenraten möglich im Falle der KVZ-Ertüchtigung, aufgrund der physikalischen Grenzen des Kupferkabels kann diese Lösung allerdings keineswegs als technisch vergleichbare Lösung zum FTTB-Ausbau betrachtet werden.

Hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit würde es sich daher um eine, wenn auch vertretbare, Zwischenlösung handeln.

In wirtschaftlicher Hinsicht unterscheidet sich diese Variante durch geringere Investitionskosten bei im Ergebnis auch geringeren Defiziten im mittleren einstelligen Mio-Bereich nach 30 Jahren. Aber auch diese Infrastruktur bliebe im Eigentum, und damit als Gegenwert, der Gemeinden erhalten.

Deckungslückenfinanzierung

Die Deckungslückenfinanzierung unterscheidet sich in technischer Hinsicht dann nicht vom FTTC-Ausbau, wenn genügend Glasfaserkabel zum KVZ gelegt werden, um damit einen späteren FTTB-Ausbau zu ermöglichen.

Sie unterscheidet sich allerdings erheblich in der Wirkung der Finanzierung. Die Kosten der Deckungslücke für die Gemeinden der Probstei wurden seitens des beauftragten Beratungsunternehmens auf insgesamt ca. 2 Mio. Euro geschätzt. Hierbei handelte es sich dann im Kern um einen Zuschuss an ein Unternehmen, welches dann den Ausbau der Technik vornimmt. Da auch dieses Geld durch die Gemeinden aufzubringen wäre, würde es bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung selbst bei Berechnung mit einem heute geringen Eigenkapitalzins für eine Laufzeit von 30 Jahren deutlich höhere Aufwendungen für die Gemeinden bedeuten, als die Finanzierung des FTTC-Ausbaus. Bei Kreditfinanzierung wäre das Ergebnis noch schlechter.

Und erschwerend kommt hinzu, dass sich bei dieser Lösung, die Infrastruktur nicht im Eigentum der Gemeinden befindet. Im Kern handelt es sich, bei wenn auch geringerem Infrastrukturbetriebsrisiko, um einen sog. verlorenen Zuschuss an ein Unternehmen. Eine Wertschöpfung bei den Gemeinden wäre damit nicht gegeben.

Etwaige Zuschüsse des Landes zu Investitionen der Gemeinden wurden bei allen Szenarien nicht betrachtet. Die Förderkulisse wird sich wahrscheinlich auf Bundesebene verändern und möglicherweise auch verbessern. Verlässliche Aussagen hierzu wären jedoch Spekulation. Auch die Bezuschussung einer Deckungslücke für einzelne Gemeinden ist jedenfalls nach den bisherigen Aussagen des Landes unrealistisch. Sie entspräche darüber hinaus auch nicht der Landestrategie, die ebenfalls von einem FTTB-Ausbau ausgeht.

Beratungsleistungen hingegen sind nach wie vor förderfähig.

Parallel wurde im vergangenen Jahr die durch den Kreis Plön in Auftrag gegebene Studie vorgestellt. Diese bestätigte im Ergebnis die technische Betrachtung, dass sich der FTTB-Ausbau als die beste aller heute vorstellbaren Lösungen darstellt. Auch Funklösungen böten keine technische Alternative zumal insbesondere aus Mobilitäts- und touristischen Gründen sowohl eine feste als auch eine mobile hervorragende Versorgung gewährleistet werden sollte. Die wirtschaftlichen Ergebnisse stellten sich unter Annahme gewisser Voraussetzungen im Falle eines FTTB-Ausbaus als wirtschaftlich darstellbar dar.

Da allerdings gewisse Unsicherheiten hinsichtlich der Investition auf der einen Seite, der zu gewinnenden Pachtzinsen auf der anderen Seite nicht auszuschließen waren, wurde seitens der Akteure in der Probstei beschlossen, ein sog. Interessenbekundungsverfahren (IBV) durchzuführen, um die Annahmen der Studienergebnisse am Markt zu prüfen. Mit den zur Verfügung stehenden Restmitteln der Gemeinden und unter Zuhilfenahme von Fördermitteln des Landes wurde mit externer technischer und rechtlicher Beratung ein sehr aufwändiges Anbieter- und Technikneutrales europaweites Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Parallel hatte der Arbeitskreis Breitband des Amtes den Auftrag, Finanzierungs- und Strukturfragen quasi als Modell auf Basis der Studienergebnisse zu erarbeiten, damit nach Beendigung des IBV umgehend belastbare und abschließende Entscheidungen der Gemeinden möglich werden und sind. Auch diese Ergebnisse wurden kürzlich den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie allen Fraktionsvorsitzenden vorgestellt.

Das IBV ließ die o.a. technischen Varianten vollumfänglich zu. Bewerbungen für eine Deckungslückenfinanzierung wurden nicht eingereicht. Von vier Bewerbern konnten zur Durchführung von Verhandlungsgesprächen zwei zugelassen werden. An den Gesprächen waren Vertreter des Arbeitskreises beteiligt. Die anderen zwei Bewerber konnten insbesondere geforderte Referenzen nicht vorweisen.

IBV

In technischer Hinsicht wird auf die von der Beratungsfirma vorgenommene anonymisierte Auswertung der Anbietergespräche hingewiesen. Diese ist der Anlage zur Vorlage beigefügt. Jedenfalls zeigt sich, dass beide Anbieter den FTTB-Ausbau aus technischen wie wirtschaftlichen Gründen als den vielversprechendsten und zukunftssichersten Weg betrachten.
Anzumerken ist, dass es sich um sog. indikative Angebote handelt, die zwar nicht bindend sind, aber gleichwohl aus Sicht der Beteiligten belastbare Grundlagen für die weiteren Entscheidungen bieten. Da es sich um namhafte Anbieter handelt, die gleichartige Projekte bereits in Schleswig-Holstein in der Umsetzung haben, kann keineswegs insbesondere bei gleichbleibenden Marktverhältnissen davon ausgegangen werden, dass diese Angebote nicht tragfähig wären. Auf Empfehlung der begleitenden Anwaltskanzlei werden aus Rechtsgründen die Namen aller Bewerber nicht genannt.

An dieser Stelle soll jetzt für die weiteren Ausführungen dass FTTB-Angebot näher betrachtet werden (vgl. auch Anlagen).

Die Investitionskosten werden seitens des Anbieters mit ca. 20 Mio Euro angegeben und entsprechen damit den Einschätzungen der Studie. Es entstehen den Gemeinden keine Kosten für die aktive Technik. Es wird ein Pachtzins in Höhe von 5% (!!) der Investitionskosten angeboten. Das bedeutet bei derzeitigen kommunalen Zinssätzen eine vollständige Refinanzierung in etwa 25 Jahren. Kosten für Betrieb und Unterhaltung des Netzes entstehen nicht. Es würde ein Pachtvertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren abgeschlossen werden. Die vom Telekommunikationsbetreiber (Pächter) angebotenen Dienstleistungen entsprechen dem marktüblichen. Es würden sogar Rabatte für Strom- oder Gaskunden angeboten. Wie im Strom- und Gasmarkt üblich, kann auch das Breitbandnetz diskriminierungsfrei, also von anderen Telekommunikationsanbietern, genutzt werden. Diese müssten dann allerdings eine Durchleitungsgebühr zahlen.

Das passive Netz befände sich im Eigentum der Gemeinden.

Bei Erreichen der Startausbauquote (3.600 Kunden bzw. 3.000 Hausanschlüsse) würde eine Bauzeit von drei Jahren gerechnet werden. Der Hausanschluss für den einzelnen würde im Aquisezeitraum kostenlos bis zu einer Länge von 20 Metern bereitgestellt werden.

Bewertung:

Es handelt sich um ein überaus positives Ergebnis, welches es real erscheinen lässt, dass eine FTTB-Lösung für die Probstei ohne laufende bzw. jährliche Defizitabdeckungen der Gemeinden möglich ist. Zwar sind für den Start gewisse Anschlusszahlen zu erreichen, die allerdings vergleichsweise niedrig erscheinen und bei gewisser Unterstützung durch die Gemeinden erreichbar sein sollten. Ohne gewisse Anschlussquoten, auch dies ist eine Erkenntnis des IBV, würde es allerdings keinen Anbieter geben, der auf eigenes Risiko in die Vorleistung einer derartigen Ausbauinvestition ginge.
Es wären Übertragungsraten von 1GB möglich und damit wäre die Probstei insgesamt nachhaltig und zukunftssicher mit einer Breitbandinfrastruktur ausgestattet, die sich dann auch noch im Eigentum der Gemeinden befände und nach vollständiger Tilgung sogar die Erwirtschaftung von Gewinnen verspräche.

Angesichts der bisher in Rede stehenden jährlichen Zuschüsse der Gemeinde für eine nicht adäquate technische Lösung, sollte daher der Ausbau der FFTB-Lösung angestrebt und versucht werden. Zwar sind gewisse Quoten zu erreichen, angesichts andernorts höherer Quoten und der steigenden Bedeutung der Breitbandversorgung insgesamt, dürfte dieser Umstand keine uneinnehmbare Hürde sein. Dies gilt jedenfalls, wenn die Alternative wäre, aus gemeindlichen Mitteln eine Breitbandversorgung zu finanzieren. Es darf auch davon ausgegangen werden, dass derjenige Endnutzer (Bürgerinnen/Bürger, Eigentümer und Firmen in der Probstei) ein Interesse an dieser FFTB-Lösung hat, da er nur auf diese Weise einen kostenfreien Glasfaseranschluss an sein Gebäude erlangen kann und so auch ohne tatsächliche Nutzung der Möglichkeiten des Breitbandes eine Wertsteigerung seiner Immobilie erreichen kann.

Auch im Zuge des demographischen Wandels und des damit zwangsläufig auch einhergehenden Wettbewerbes verschiedener Regionen miteinander zu verschiedensten Themen (Baugebiete, Dorfentwicklung, Tourismus, Gewerbe, Firmenansiedlungen, etc.) erschiene das außer Acht lassen dieser Chance nicht vertretbar.

Im Lichte dieser Erkenntnisse hat der Arbeitskreis Breitband folgende einmütige Empfehlungen ausgesprochen:

Gründung eines Zweckverbandes

Die unvermeidliche nächste Ausschreibung, um verbindliche Verhandlungen zu führen muss durch einen Rechtsträger erfolgen, der dann auch als Verpächter und Verhandlungspartner auftreten kann. Die notwendige Technik- und Anbieterneutrale europaweite Ausschreibung bedarf externer Beratung in den Bereichen Technik, Recht und Wirtschaftlichkeit. Hierfür würden nach heutigen Erkenntnisse und nach Abstimmung mit dem Land Kosten in Höhe von ca. 150.000,00 € (brutto) entstehen, die seitens des Landes mit 75 % (netto) gefördert würden. Dies würde eine Belastung der Gemeinden in Form einer Verbandsumlage von 55.000,00 € bedeuten. Hinzu käme ein Betrag in Höhe von 35.000,00 €, der als Eigenkapital für den Zweckverband aufzubringen wäre. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit sieht im Falle der wirtschaftlichen Betätigung eines Zweckverbandes, dies ist hier der Fall, die Führung der Geschäfte im Rahmen der Eigenbetriebsverordnung und damit zwingend die Ausweisung von Stammkapital vor. Die Höhe bei Gründung des Zweckverbandes ist dem bereits bestehenden und anderen Zweckverbänden angelehnt.

Angesichts derzeit niedriger Zinsen, die auch langfristig gesichert werden können, und angesichts des beschriebenen Angebots kann derzeit davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei im Ergebnis um eine einmalige Belastung der Gemeinden handelt.

Es wäre dann Aufgabe der Rechtsberatung im Falle der Ausschreibung durch den Zweckverband, dass die Ausschreibung derart gestaltet wird, dass dieser Fall der Nichtbelastung der Gemeinden sicher ist bzw. nicht ohne weitere gemeindlichen Entscheidungen eintreten kann.

Die Gründungssatzung des Verbandes beschreibt diesen Fall in den Austritts- bzw. Kündigungsregelungen, so dass die gemeindliche Finanzhoheit mit Ausnahme der vorstehenden Kosten unberührt bleibt. Diese Kosten sind allerdings nicht vermeidbar, da ohne diese Beratung eine Ausschreibung und vor allem belastbare Vertragsverhandlung mit einem Anbieter nicht möglich wäre. Angesichts des Zinsniveaus wäre sogar eine Refinanzierung der quasi „Vorleistungen“ der Gemeinden denkbar, davon soll aus Gründen der Klarheit aber nicht ausgegangen werden.

Da das Eigenkapital (35.000,00 €) nicht ohne weiteres für den Aufwand (Beratungsleistungen) verwendet werden darf, bedarf es der Verbandsumlage zur Deckung des nicht durch einen Zuschuss (Ertrag) gedeckten Aufwandes. Das Eigenkapital bliebe dadurch im Verband stehen und würde nicht aufgezehrt werden.

Nur im Falle einer erfolglosen Ausschreibung und Verhandlungsführung wäre daher im schlechtesten Fall die Verbandsumlage zur Deckung der nicht durch Zuschuss gedeckten Mittel verloren. Das Stammkapital hingegen bliebe erhalten.

Eine Übersicht der Kostenverteilung auf die Gemeinden ist der Anlage beigefügt.

Angesichts des Angebotes und der Möglichkeit, nach Beschlussfassung der Gemeinden, zügig agieren zu können, kann davon nach heutigen Erkenntnissen allerdings nicht ausgegangen werden. Das Gegenteil ist der Fall. Nach objektiven Maßstäben kann im Ergebnis von einer kostendeckenden FTTB-Lösung ausgegangen werden, wie sie in einigen Landesteilen, in den sich mehrere Gemeinden gemeinsam aufgestellt haben, bereits in der Umsetzung ist (Steinburg, Dithmarschen, etc).

Der zur Gründung des Zweckverbandes notwendige öffentliche-rechtliche Vertrag sowie die Gründungssatzung sind sehr eng an den „Breitbandzweckverband im Kreis Plön“ angelehnt. Diese Werke sind in jüngster Vergangenheit mit der Kommunalaufsicht abgestimmt und von dieser genehmigt worden.

Abweichungen wurden nach Beratung mit dem Arbeitskreis vorgenommen für die Bereiche der Verbandszusammensetzung und der Finanzierung der Verbandsumlage. Angesichts der durchaus überschaubaren Beträge (vgl. oben) und der relativ geringen Schwankungen (bei verschiedenen Verteilungsmodellen) wurden verschiedene in der Vergangenheit vorgenommene Rechenmodelle nicht weiter verfolgt, insbesondere da von einer kostendeckenden Lösung ausgegangen werden kann. Ebenso mit Blick darauf, dass das einzuzahlende Stammkapital nach heutigem Stand nicht verzehrt werden muss. Die Verteilung erfolgt daher solidarisch mit Blick auf die Sitzverteilung in der Verbandsversammlung. Gleiches gilt dann natürlich auch für die Eigentumsverhältnisse. Einzige Ausnahme wäre die hauptamtliche Gemeinde Schönberg (mit zwei Sitzen), was ursächlich darauf zurückzuführen ist, dass bei nur einem Sitz das ehrenamtliche Element der Gemeinde Schönberg nicht vertreten wäre. Dies soll nicht der Fall sein, so die einmütige Empfehlung des Arbeitskreises Breitband.

Hinsichtlich der Austritts- und Kündigungsmöglichkeiten wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Im Falle eines Ausbaus nach erfolgreicher Ausschreibung werden diese naturgemäß erschwert. Allerdings gäbe es dann auch keinen Zweifel mehr an dem Breitbandausbau an sich.

Abschließend soll darauf hingewiesen, dass Themen wie die Laufzeit des abzuschließenden Pachtvertrages, Höhe der Pachtzinsen, Ausbauquoten bis hin zur Absicherung von Insolvenzrisiken, etc. pp bereits in der Ausschreibung definiert werden und können. Gerade hier erlangt die notwendige Rechtsberatung Bedeutung.

Auf die begleitenden Anlagen wird hingewiesen. Für weitere Erläuterungen steht die Verwaltung natürlich zur Verfügung. Bei dieser Vorlage kann es sich naturgemäß nur um eine summarische Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse handeln.

Beschlussvorschlag:

Die Gemeinde Stoltenberg stimmt dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Gründung des Zweckverbandes „Breitbandzweckverband Probstei“ in der vorgelegten Fassung (4. Entwurf; Stand: 20.05.2015) nebst Anlagen zu. Die Verwaltung wird gebeten, diesen zur Genehmigung bei der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Die Verwaltung wird außerdem gebeten, die erforderlichen Vorarbeiten zur Erstellung eines Förderantrages für die Ausschreibungsleistungen sowie die Ausschreibung selbst parallel und begleitend vorzunehmen.

Anlagenverzeichnis:

Öffentlich-rechtlicher Vertrag
Gründungssatzung
Liste Kostenverteilung
Anonymisierte Anbieterauswertung
Präsentationen vom 20.05.2015

Im Auftrage:	Gesehen:
Körber	Körber
AD	Amtsdirektor