

BEWERTUNG DES EFRE UND DES ESF
DES LANDES SACHSEN-ANHALT
IN DER FÖRDERPERIODE 2014-2020

**BEITRAG DES EFRE UND DES ESF
ZU INNOVATION UND
WETTBEWERBSFÄHIGKEIT
TEILBERICHT „BREITBAND“**

Abschlussbericht der Evaluation, 19. Februar 2020



SACHSEN-ANHALT



EUROPÄISCHE UNION

ESIF

Europäische Struktur- und
Investitionsfonds

**HIER INVESTIERT EUROPA
IN DIE ZUKUNFT UNSERES LANDES.**

www.europa.sachsen-anhalt.de

BEITRAG DES EFRE UND DES ESF ZU INNOVATION UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT – TEILBERICHT „BREITBAND“

Ansprechpartner

Dr. Thorsten Lübbers

Manager

T 040 30 20 20-143
F 040 30 20 20-199
M 0151 440 06-143
thorsten.luebbers@ramboll.com

Autorinnen und Autoren:

Philipp Till Schultz-Hassler
Marcus Neureiter
Dr. Thorsten Lübbers
Johanna Wittenberg

Dieser Teilbericht ist Bestandteil einer umfassenden Evaluation des Beitrags des EFRE und des ESF zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Die Evaluation besteht aus vier Teilberichten zu den Themenclustern Wissenschaft, Wirtschaft, Breitband, Einzelbetriebliche kapitalorientierte Förderinstrumente.

Ramboll
Chilehaus C – Burchardstraße 13
20095 Hamburg
T +49 40 302020-0
F +49 40 302020-199
www.ramboll.de

INHALT

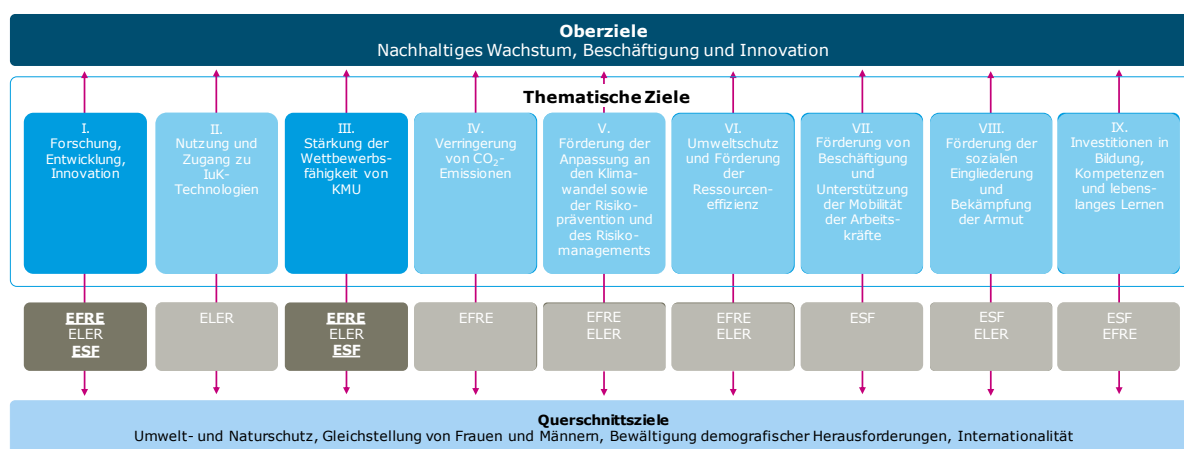
1.	KONTEXT UND AUFTRAG	1
1.1	Kontext der Bewertung	1
1.2	Die EFRE-Breitbandförderung in Sachsen-Anhalt	3
1.2.1	Aktionssteckbrief	3
1.2.2	Interventionslogik	6
1.3	Bewertungsauftrag	8
2.	METHODISCHES VORGEHEN	10
2.1	Bewertungsbereiche	10
2.2	Arbeitsschritte	11
3.	BEWERTUNGSERGEBNISSE	14
3.1	Relevanzanalyse	14
3.1.1	Regionaler Kontext	14
3.1.2	Aktuelle Förderkonditionen	16
3.2	Umsetzungsanalyse	18
3.2.1	Finanzielle und materielle Umsetzung	18
3.2.2	Umsetzung der Förderung vor Ort	19
3.2.3	Administrative Umsetzung	22
3.3	Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse	25
3.3.1	Bedeutung der Förderung für den Ausbau	25
3.3.2	Mobilisierung von privaten Investitionen	26
3.3.3	Bereitstellung und Nutzung von NGA-Breitbandzugängen	26
3.3.4	(Potenzielle) Effekte im Hinblick auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Sachsen-Anhalt	27
3.3.5	(Potenzielle) Effekte im Hinblick auf die Attraktivität des Wohn- und Lebensorts Sachsen-Anhalt	28
4.	FAZIT	29
	LITERATUR	31

1. KONTEXT UND AUFTRAG

1.1 Kontext der Bewertung

Den Rahmen für den Einsatz der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) in Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2014-2020 bildet die fondsübergreifende Strategie des Landes. Neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) ist auch der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) unter diese fondsübergreifende Strategie gefasst. Unter dem Oberziel „Nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und Innovation“ werden neun thematische Ziele verfolgt. Die Themen Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sind im Zielsystem der Strategie prominent platziert und werden mit den thematischen Zielen „Forschung, Entwicklung, Innovation“ sowie „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU)“ unmittelbar adressiert (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Fondsübergreifende Strategie zum Einsatz der ESI-Fonds 2014-2020 in Sachsen-Anhalt



Anmerkungen: Reihenfolge der Fonds nach Bedeutung für den jeweiligen Schwerpunkt; gefettet und unterstrichen sind die Fonds, die in dieser Bewertung betrachtet werden.

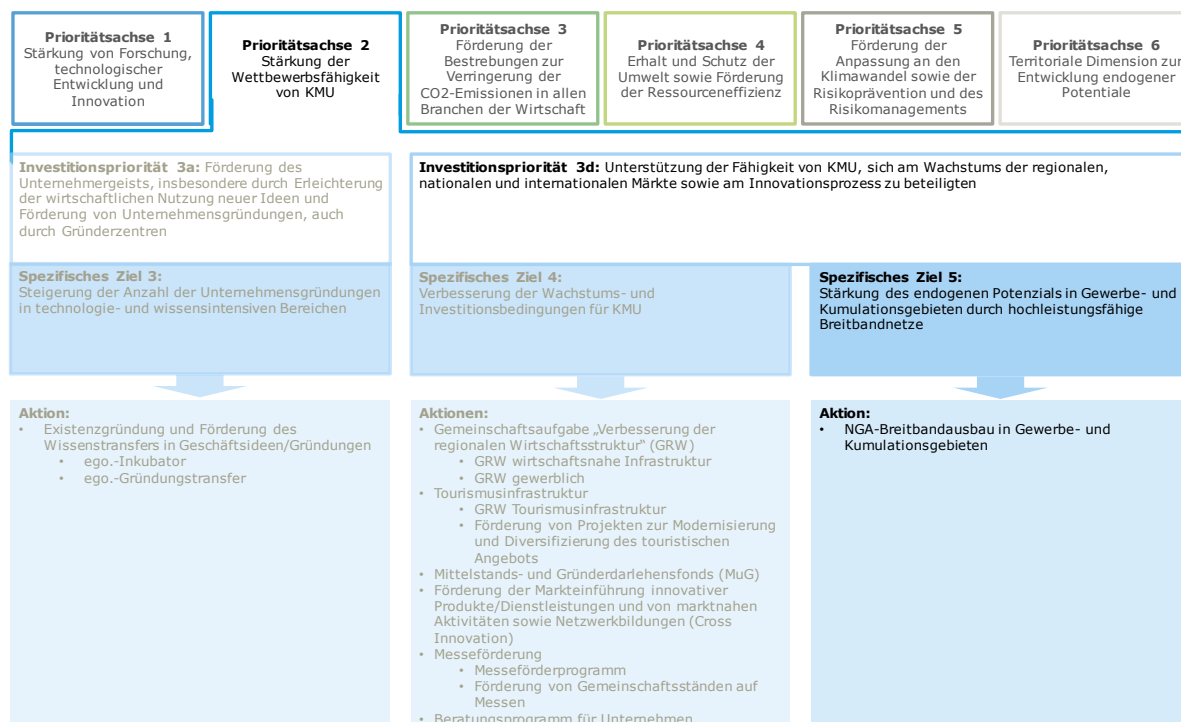
Quelle: Programmstruktur der EU-Fonds EFRE, ESF und ELER in Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2014-2020, eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Die prominente Platzierung in der fondsübergreifenden Strategie des Landes für den Einsatz der ESI-Fonds und der hohe Mittelanteil – rund 59 Prozent der EU-Mittel im Operationellen Programm (OP) für den EFRE und 12 Prozent der EU-Mittel im OP ESF – verdeutlichen die enorme Bedeutung der Themen Innovation und Wettbewerbsfähigkeit für die erfolgreiche Entwicklung Sachsen-Anhalts. Darüber hinaus sind die Zielstellungen und Aktivitäten, die im EFRE und im ESF mit Blick auf diese Themen verfolgt werden, teilweise eng miteinander verknüpft. Sie sollen gemeinsam einen Beitrag dazu leisten, die Leistungsfähigkeit des regionalen Innovationssystems zu steigern und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von in Sachsen-Anhalt ansässigen KMU zu erhöhen.

Für die Aktionen und Teilaktionen in der PA 2 des OP EFRE stehen in der Förderperiode 2014-2020 insgesamt (EFRE-Mittel und Kofinanzierung) fast 460 Mio. Euro für unterschiedliche Förderbereiche in drei Spezifischen Zielen zur Verfügung (s. Abbildung 2).

Mit dem **Spezifischen Ziel 5**, dessen Bewertung Gegenstand dieses Teilberichts ist, wird Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze mittels der **Aktion „NGA-Breitbandausbau“** verfolgt.

Abbildung 2: Verortung des SZ 5 „Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze“ im Zielsystem des OP EFRE Sachsen-Anhalt



Quelle: OP EFRE Sachsen-Anhalt & aktueller Finanzplan EFRE; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Im Rahmen der Aktion „NGA-Breitbandausbau“ sollen mit insgesamt 30 Mio. Euro¹ öffentlicher Unterstützung (EFRE-Mittel und Kofinanzierung) 45 Mio. Euro an privaten Investitionen ausgelöst werden. Dies entspricht Gesamtinvestitionen von 75 Mio. Euro. Dadurch sollen 15.000 zusätzliche Breitbandanschlüsse für KMU in Gewerbe- und Kumulationsgebieten mit mind. 50 Mbit/s ermöglicht werden. Bis 2023 soll so dazu beigetragen werden, dass 99 Prozent aller KMU in Sachsen-Anhalt über eine feste oder mobile Breitbandverbindung mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 50 Mbit/s verfügen. Der Ausgangswert im Jahr 2013 lag bei 20 Prozent.

Abbildung 3: Indikatorik und Zielwerte für das SZ 5 „Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze“ im OP EFRE Sachsen-Anhalt

Prioritätsachse 2 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	
↓	
Investitionspriorität 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstums der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen	
↓	
Spezifisches Ziel 5: Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze	
Indikator	Zielwert (2023)
Finanzindikator	Geplante Fördersumme 2014-2023 (gesamt)
	30,0 Mio. €
Outputindikatoren	Zahl der zusätzlichen Breitbandanschlüsse für KMU mit mind. 50 Mbit/s
	15.000
	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)
	45,0 Mio. €
Ergebnisindikator	Feste oder mobile Breitbandverbindung von KMU mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 50 Mbit/s
	99%

Quelle: OP EFRE Sachsen-Anhalt & aktueller Finanzplan EFRE; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

¹ Ursprünglich waren insgesamt 50 Millionen Euro für das Spezifische Ziel 5 und die Aktion „NGA-Breitbandausbau“ vorgesehen. Somit hat sich die notwendige öffentliche Investitionssumme, die für die Erreichung der gesetzten Ziele erforderlich ist, im Laufe der Förderperiode um etwa 40 Prozent verringert. Zu den Hintergründen und zur Bewertung dieser Mittelreduktion, s. Abschnitt 3.2.

1.2 Die EFRE-Breitbandförderung in Sachsen-Anhalt

In den nachfolgenden Abschnitten werden zunächst Details zur EFRE-Breitbandförderung in Sachsen-Anhalt dargestellt. Anschließend wird die für die Bewertung dieser Förderung erstellte und mit dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat validierte Interventionslogik vorgestellt. Dabei wird auch erläutert, wie genau diese Logik im Rahmen der Bewertung genutzt wird.

1.2.1 Aktionssteckbrief

Im aktuellen OP-EFRE Sachsen-Anhalts adressiert die Aktion „NGA-Breitbandausbau in Gewerbe- und Kumulationsgebieten“ exklusiv das SZ 5 der PA 2 des OP EFRE Sachsen-Anhalt („Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze“). Durch die EFRE-Förderung von schnellen und hochwertigen Breitbandnetzen sollen aktuell bestehende Standortnachteile abgeschwächt, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhöht und die Voraussetzungen für Unternehmenswachstum und Innovationen geschaffen werden. Zudem sollen auch private Haushalte, Telearbeiter, kommunale Verwaltungen, Schulen und weitere Einrichtungen von der Versorgung mit schnellem Internet profitieren.

Die aktuellen Bestimmungen zur EFRE-Breitbandförderung sind in der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Next Generation Access – Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt“ (StK 2015a)² festgehalten. Ihr mittelfristiges Ziel ist die Bereitstellung einer Breitbandverbindung mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s für 99 Prozent der KMU in Sachsen-Anhalt (Ergebnisindikator, s. auch Abbildung 3).



Wer wird gefördert?

Gefördert werden **Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Landkreise sowie kommunale Zweckverbände (im Folgenden: Kommunen)**. Dabei werden aus dem EFRE ausschließlich

- Ausbauprojekte in Gewerbe und Kumulationsgebieten³ in Ortsteilen mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern,
- Projekte in Gewerbe und Kumulationsgebieten in im aktuell gültigen Landesentwicklungsplan ausgewiesenen „Vorrangstandorten“ für Industrie und Gewerbe, die in Ortsteilen mit weniger als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen, sowie
- Projekte in sonstigen Gewerbegebieten in ländlichen Orten und Ortsteilen mit 10.001 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern

gefördert. Diejenigen Gewerbegebiete sowie Orte und Ortsteile, die unterhalb der jeweiligen Einwohnerzahlen liegen, werden durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) abgedeckt.

Diese Aufteilung der Förderung auf den EFRE und den ELER stellt eine Besonderheit dar, die in der praktischen Umsetzung zu Herausforderungen führt, wie es sich bereits in der komplexen Abgrenzung oben andeutet (s. hierzu auch Abschnitt 3.1). Auch eine **Kumulierung mit Mitteln aus der Breitbandförderung des Bundes ist möglich**.

² Die Richtlinie wurde im Jahr 2018 geändert. Diese Änderung betraf inhaltlich jedoch nur Aspekte, die sich auf den ELER beziehen.

³ Unter Gewerbe- und Kumulationsgebieten werden dabei räumlich abgrenzbare Gebiete verstanden, in denen sich mindestens fünf Unternehmen befinden.



Was wird gefördert?

In Gewerbegebieten sollen mit der EFRE-Förderung Bandbreiten von mindestens 100 Mbit/s symmetrisch⁴ erreicht werden, in Kumulationsgebieten mindestens 50 Mbit/s im Download. Dabei können die Zuwendungsempfänger zwischen zwei verschiedenen Modellen wählen:

- Beim **Wirtschaftlichkeitslückenmodell** kompensiert die Förderung einem privaten Breitbandnetzbetreiber die Differenz zwischen den Erlösen aus dem Betrieb einer Breitbandinfrastruktur sowie den Investitionskosten dieser Infrastruktur. Dabei muss sich der Betreiber verpflichten, die betreffende Infrastruktur ab Inbetriebnahme für mindestens sieben Jahre zu betreiben.
- Beim **Betreibermodell** errichtet die Kommune die geförderte Breitbandinfrastruktur selbst und verpachtet diese dann anschließend an einen privaten Betreiber.

Unabhängig vom Finanzierungsmodell werden zudem **Planungsleistungen** in Anlehnung an die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure gefördert. Diese müssen von einem von derzeit fünf durch das Land Sachsen-Anhalt zertifizierten und durch europaweite Ausschreibung wettbewerblich identifizierten Breitbandberatungsunternehmen erbracht werden. Die (potenziell) begünstigten Kommunen sind verpflichtet, eine/n zertifizierte/n Breitbandberater/in in die Planung und Umsetzung eines aus dem EFRE geförderten Breitbandausbauvorhabens einzubeziehen.

Zu den Aufgaben der zertifizierten Breitbandberaterinnen und -berater gehören laut Richtlinie und den „Grundsätzen für den Einsatz zertifizierter Breitbandberatungsunternehmen im Rahmen der Umsetzung des Next Generation Access (NGA)-Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt“ (StK 2015b) *insbesondere:*

- Erstellung von **Machbarkeitsuntersuchungen** zum NGA-Breitbandausbau zur Vorbereitung und Optimierung von geplanten Vorhaben (Vorhabenbündeln),
- **Planungs- und Prüfungsleistungen** zur Vorbereitung, Durchführung und technischen Abnahme sowie beratende Begleitung von Projekten des geförderten NGA-Breitbandausbaus,
- **Bewertung vorliegender Angebote** zum NGA-Breitbandausbau im Vorfeld der Erstellung der Förderanträge hinsichtlich der technologischen Lösung, des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, der Plausibilität aller Kosten und Einnahmen aus dem Projekt und der Vollständigkeit der Zuwendungsvoraussetzungen gemäß der jeweiligen Förderrichtlinie.
- **Betriebswirtschaftliche Stellungnahmen** und Abgabe eines Votums zur wirtschaftlichsten Projektlösung als Bestandteil der Förderanträge,
- **Abgabe eines ergänzenden Votums** in Form einer betriebswirtschaftlichen Einschätzung **im Falle von weniger als drei Angeboten**, gegebenenfalls Verhandlung und Vermittlung zur Lösungsfindung,
- **Unterstützung** des Antragstellers **bei der georeferenzierten Dokumentation** aller im Förderprojekt bekannt werdenden und für den Breitbandausbau relevanten – auch alternativen – Infrastrukturen sowie der durch die Förderung zu errichtenden aktiven und passiven Infrastrukturen im Infrastrukturatlas Sachsen-Anhalt.

Eine Förderung ist dabei grundsätzlich nur möglich, wenn in den betreffenden Gebieten nicht bereits Bandbreiten von 30 Mbit/s oder mehr vorhanden sind und dies auch in den nächsten drei Jahren (Zeitpunkt der Inbetriebnahme) durch den eigenwirtschaftlichen Ausbau von Breitbandanbietern nicht zu erwarten ist. Die Ermittlung dieser Information erfolgt durch die Feststellung eines **Marktversagens** auf Basis eines Markterkundungsverfahrens (s. weiter unten).

⁴ Symmetrisch bedeutet, dass die Bandbreite im Up- und Download gleich hoch ist. Derzeit bei Privatverbrauchern gängige Technologien sind in der Regel asymmetrisch, d. h. sie weisen deutlich höhere Bandbreiten im Download als im Upload aus. Der Bedarf für symmetrisch hohe Bandbreiten für Unternehmen erklärt sich aus deren im Vergleich zu Privatnutzern anderem Nutzungsverhalten: sie versenden regelmäßig große Datenmengen, benötigen also im Vergleich zu Privatnutzern in der Regel deutlich höhere Bandbreiten im Upload.

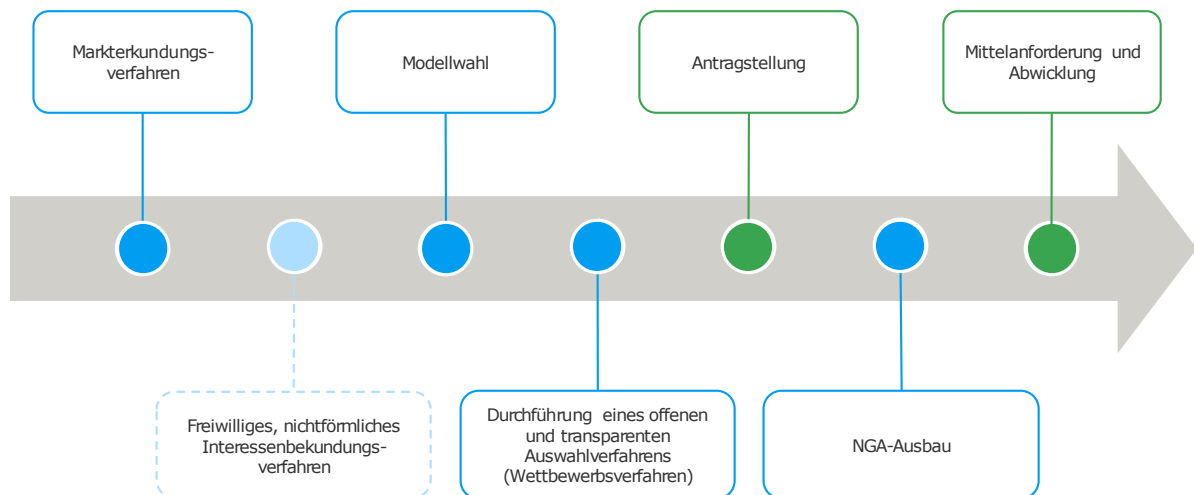


Wie wird gefördert?

Die Förderung erfolgt in Form eines **Zuschusses in Höhe von bis zu 90 Prozent** der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die maximale Höhe des Zuschusses beträgt sowohl beim Wirtschaftlichkeitslücken- als auch beim Betreibermodell 10 Mio. Euro. Die **Förderung für Planungsleistungen** ist auf 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben je Maßnahme (davon max. 100.000 Euro für die Machbarkeitsuntersuchung) beschränkt.

Mit der administrativen Umsetzung der EFRE-Breitbandförderung ist die **Investitionsbank Sachsen-Anhalt** beauftragt. Um eine Förderung zu erhalten, muss ein **mehrstufiges Verfahren** durchlaufen werden. Mit diesem soll sichergestellt werden, dass geförderte Ausbauprojekte ausschließlich in Gebieten stattfinden, in denen Bandbreiten von 30 Mbit/s oder mehr noch nicht vorhanden sind und wo dieses auch in den nächsten drei Jahren durch den eigenwirtschaftlichen Ausbau von Breitbandanbietern nicht zu erwarten ist. Zudem wird durch das Verfahren sichergestellt, dass auch der geförderte Breitbandausbau im Wettbewerb stattfindet und damit möglichst wirtschaftlich erfolgt. Die einzelnen Schritte des gemäß Richtlinie zu durchlaufenden Verfahrens sind in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Ablauf des Verfahrens der EFRE-Breitbandförderung



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Um eine Förderung zu erhalten, muss der potenzielle Zuwendungsempfänger zunächst ein sogenanntes **Markterkundungsverfahren** durchführen. Damit soll ermittelt werden, ob in dem für den Ausbau vorgesehenen Gebiet bereits Bandbreiten von 30 Mbit/s oder mehr vorhanden sind bzw. ob diese in den nächsten drei Jahren durch einen eigenwirtschaftlichen Ausbau zu erwarten sind. Damit soll sichergestellt werden, dass trotz öffentlicher Förderung ein wirtschaftlicher Ausbau erfolgt. Für das Markterkundungsverfahren muss eine Zusammenfassung des geplanten geförderten Ausbauprojekts (mit einer Beschreibung der im Gebiet vorhandenen Breitbandversorgung, inklusive Mobilfunk) auf der Online-Plattform www.breitbandausschreibungen.de veröffentlicht werden. Die Breitbandversorgungsunternehmen sind anschließend dazu aufgefordert, Angaben zur bestehenden Breitbandversorgung im Gebiet zu machen und dem potenziellen Zuwendungsempfänger mitzuteilen, ob sie hier in den nächsten drei Jahren einen eigenwirtschaftlichen Ausbau des Breitbandnetzes planen. Hierzu muss innerhalb einer gesetzten Frist eine verbindliche Erklärung einschließlich einer detaillierten Netz-, Finanz- und Zeitplanung abgegeben werden. Wenn sich im

Markterkundungsverfahren bestätigt, dass beides nicht der Fall ist – und mithin ein Marktversagen⁵ vorliegt – kann eine Förderung erfolgen. Die Ergebnisse des Verfahrens müssen auf der Online-Plattform www.breitbandausschreibungen.de veröffentlicht werden. Zudem ist das Verfahren auf dem Breitbandportal des Landes Sachsen-Anhalt (www.breitband.sachsen-anhalt.de) zu dokumentieren.

Anschließend muss der potenzielle Zuwendungsempfänger abwägen, welches **Ausbaumodell** – Wirtschaftlichkeitslückenmodell oder Betreibermodell – im konkreten Fall infrage kommt. Zur Unterstützung seiner Entscheidung *kann* er ein **nichtförmliches Interessenbekundungsverfahren** durchführen, mit Hilfe dessen die notwendigen Leistungen näher spezifiziert werden.

Nachdem die Entscheidung für eines der Ausbaumodelle gefallen ist, muss die Durchführung des Ausbauprojekts **in einem offenen und transparenten Verfahren ausgeschrieben** werden. Die Ausschreibung sowie deren Ergebnisse müssen auf dem Breitbandportal des Bundes (www.breitbandausschreibungen.de) sowie dem Vergabeportal (www.evergabe.sachsen-anhalt.de) und dem Breitbandportal (www.breitband.sachsen-anhalt.de) des Landes Sachsen-Anhalt veröffentlicht werden. Bei Überschreitung des einschlägigen Schwellenwerts muss eine europaweite Ausschreibung erfolgen. Ausbauprojekte, für die das Wirtschaftlichkeitslückenmodell ausgewählt wurde, müssen immer europaweit ausgeschrieben werden.

Als letzter Schritt auf dem Weg zur Förderung muss der potenzielle Zuwendungsempfänger einen schriftlichen **Antrag auf Gewährung einer Zuwendung** bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt stellen. Mit diesem Antrag müssen unter anderem ein Kosten- und Finanzierungsplan, eine detaillierte Breitbandkarte des Ausbaugebiets sowie die Ergebnisse des Markterkundungs- und Ausschreibungsverfahrens vorgelegt werden.

Bei der **Abwicklung** der Förderung müssen die Kommunen als Zuwendungsempfänger zunächst in Vorleistung gehen. Ihre Ausgaben im Rahmen der Ausbauprojekte werden von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt geprüft und im Verhältnis der Förderung durch den EFRE rückerstattet. Um die Rückerstattung anzustoßen, muss die Kommune zunächst eine Mittelanforderung stellen. Dabei muss nachgewiesen werden, dass die beantragten Ausgaben entstanden sind, von der Kommune gezahlt wurden und die EFRE-Auflagen bei der Mittelverwendung eingehalten wurden.

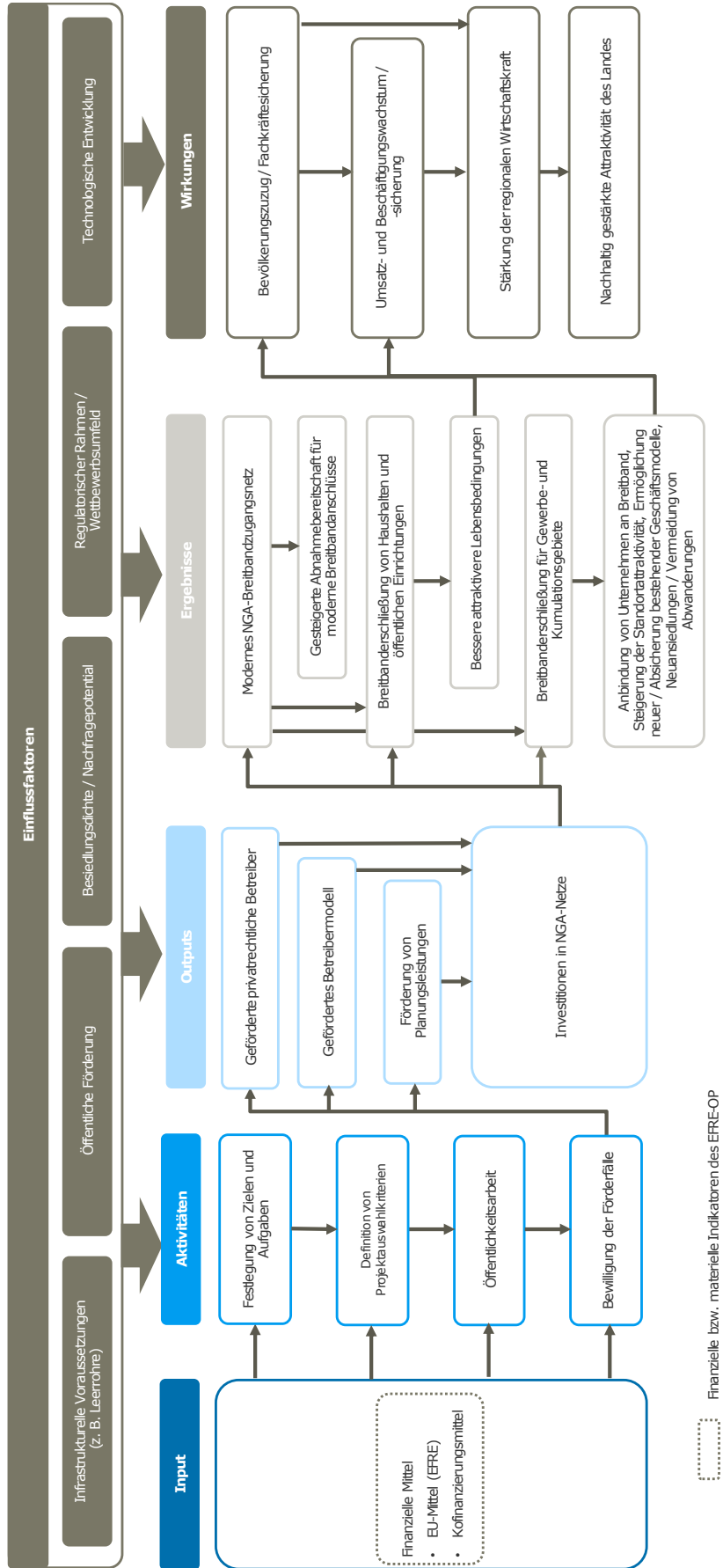
1.2.2 Interventionslogik

Die folgende – spezifisch für die Aktion „NGA-Breitbandausbau in Gewerbe- und Kumulationsgebieten“ erstellte und mit dem in ihre Umsetzung eingebundenen Fachreferat im Rahmen eines Theory-of-Change-Workshops validierte – Interventionslogik skizziert ihre zentralen Umsetzungsschritte sowie die intendierten Ergebnisse und Wirkungen. Die nachfolgende Umsetzungs- sowie insbesondere auch die Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse erfolgen entlang der Ebenen und Elemente der Interventionslogik. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen noch kein im Rahmen der EFRE-Breitbandförderung unterstütztes Ausbauprojekt abgeschlossen wurde.⁶ Tatsächlich empirisch ermittelt und bewertet werden können daher bislang nur Effekte auf der Aktivitäten- und Output-Ebene. Weitergehende Effekte der EFRE-Breitbandförderung können – auf Grundlage der in der Interventionslogik skizzierten Wirkungsketten sowie von Einschätzungen aus den Experten- und Fallstudieninterviews – lediglich prognostiziert und plausibilisiert werden.

⁵ Für den Begriff „Marktversagen“ liegt eine themenspezifische Definition im Kontext des Breitbandausbaus vor (s. Europäische Kommission 2013a). Es wird daher ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Begriff in diesem Bericht entsprechend dieser Definition verwendet wird.

⁶ Im Zuge der Berichtslegung wurden erste Vorhaben abgeschlossen: die Vorhaben in Burg (Fallstudienstandort), Haldensleben und Dessau.

Abbildung 5: Interventionslogik Themencluster „Breitband“



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

1.3 Bewertungsauftrag

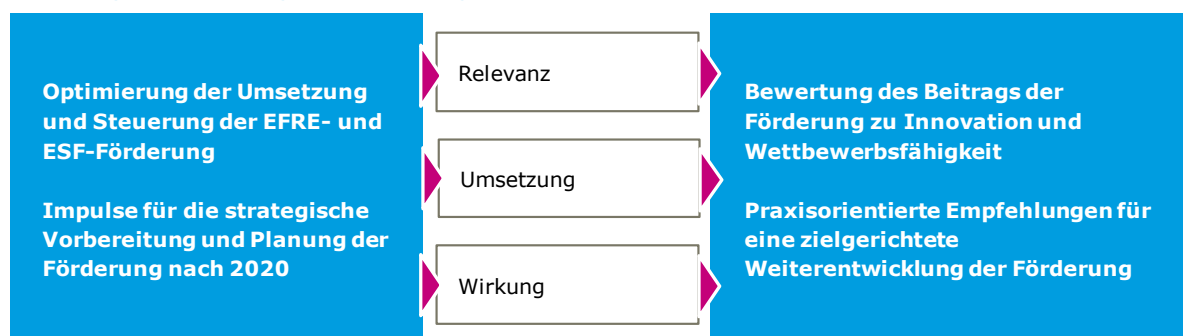
Die konzeptionellen Grundlagen der Bewertung bilden die diesbezüglichen Festlegungen im Bewertungsplan für die OP EFRE und ESF Sachsen-Anhalt⁷ und die auf Basis dieser Festlegungen erfolgten ersten Überlegungen zum methodischen Vorgehen in unserem Angebot aus dem September 2016. Darüber hinaus hat am 6. November 2017 ein Projektgespräch mit der EU-Verwaltungsbehörde EFRE/ESF (EU-VB EFRE/ESF) und den in die Umsetzung der (Teil-)Aktionen eingebundenen Fachreferaten im Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung (MW) stattgefunden, in dem die Zielstellungen und der thematische Fokus der Bewertung diskutiert wurden.

Im Anschluss wurde das Feinkonzept für die Bewertung erstellt. Die Basis für dieses Konzept bildete eine Vorstudie, in der die Monitoring-Daten der bisherigen EFRE- und ESF-Förderung zum Stichtag 31. Dezember 2017 detailliert ausgewertet wurden. Das Feinkonzept wurde in einem Vor-Ort-Gespräch und einem anschließenden Umlaufverfahren mit der EU-VB EFRE/ESF abgestimmt. In Theory-of-Change-Workshops, die im Herbst 2018 stattgefunden haben (siehe Abschnitt 2.2), wurde es den in die Umsetzung der (Teil-)Aktionen eingebundenen Fachreferaten vorgestellt und mit ihnen diskutiert.

ZIELSTELLUNG UND BEWERTUNGSBEREICHE

Laut Bewertungsplan soll der Fokus der Bewertung im Bereich der Wirkungsanalyse liegen – konkret dem Beitrag der Förderung zu den relevanten Spezifischen Zielen des EFRE und des ESF sowie zur Europa-2020-Strategie. Im Projektgespräch mit der EU-VB EFRE/ESF und den Fachreferaten im November 2017 wurde deutlich, dass auch Fragen der Relevanz (insbesondere der Passfähigkeit von Förderkonditionen und Fördergegenständen) sowie der Umsetzung (insbesondere die Nutzerfreundlichkeit der Antrags- und Abwicklungsverfahren aus Sicht der relevanten Zielgruppen) von Interesse sind. Abbildung 6 gibt eine Übersicht über die Zielstellung und Bewertungsbereiche der Evaluation.

Abbildung 6: Zielstellung und Bewertungsbereiche der Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

THEMATISCHER FOKUS DER BEWERTUNG

Aufgrund der Vielzahl der in den SZ 1 bis 5 (PA 1 und 2, IP 1a und 1b/EFRE) bzw. 2 (PA 1, IP 8c/ESF) sowie 9 und 10 (ESF, PA 3, IP 10b) geförderten Aktionen musste eine inhaltliche Fokussierung erfolgen, um im Rahmen des für die Bewertung vorgesehenen Budgets und Zeitplans zu belastbaren Aussagen hinsichtlich des Beitrags von EFRE und ESF zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in Sachsen-Anhalt zu gelangen. Auf Basis der Ausführungen im Bewertungsplan sowie dem Projektgespräch mit der EU-VB EFRE/ESF und den Fachreferaten im November 2017 wurden bei der thematischen Fokussierung folgende Kriterien angelegt:

⁷ Der Bewertungsplan des ESF-OP in Sachsen-Anhalt ist unter folgendem Link aufrufbar: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ESF/OP_ESF/16_08_12_Bewertungsplan_EFRE_ESF_2014-2020_neue_Anlage.pdf

- Fokussierung auf den EFRE (aufgrund der deutlich höheren Mittelausstattung für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit),
- Fokussierung auf den Bereich Innovation/auf Förderungen im Bereich der Regionalen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS3-Strategie),
- Fokussierung auf Förderungen, auf die ein vergleichsweise hoher Anteil der verfügbaren EU-Mittel entfällt, sowie
- Fokussierung auf Förderungen, mit denen die Kontinuität der Strukturfondsförderung in Sachsen-Anhalt über die Förderperioden hinweg nachvollzogen werden kann.

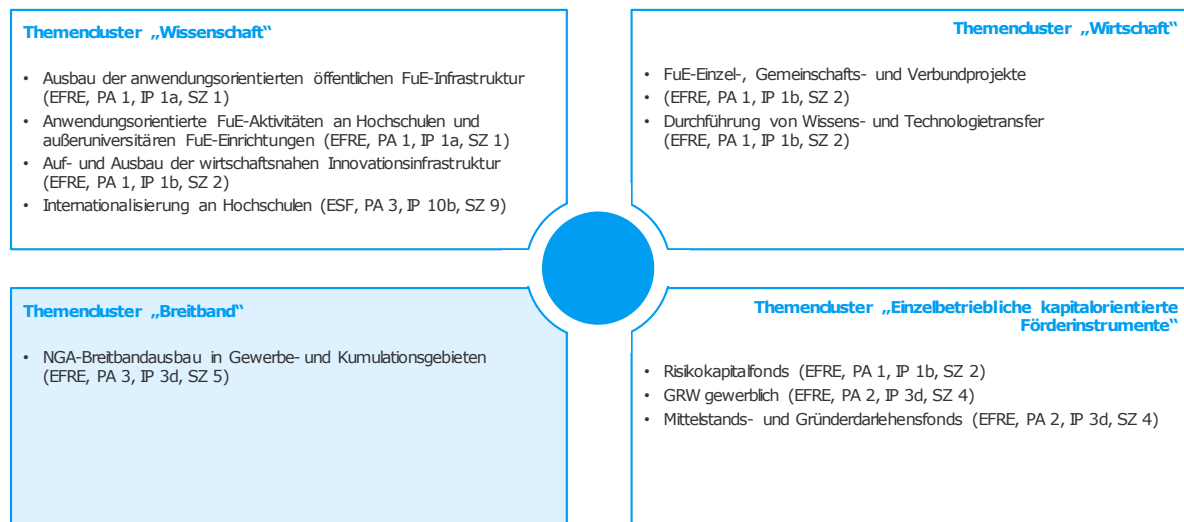
Zudem wurde bei der Bestimmung des thematischen Fokus der Bewertung der bisherige Umsetzungsstand der Aktionen und Teilaktionen berücksichtigt. Denn eine Bewertung kann sinnvoll letztlich nur für solche (Teil-)Aktionen erfolgen:

- bei denen sich zum Start der empirischen Erhebungen (siehe Abschnitt 2.2) eine hinreichende Zahl von Fällen in der Förderung befindet oder bereits eine ausreichende Zahl von Projekten abgeschlossen wurden, um bei Befragungen ausreichend große Brutto- und Nettostichproben zu realisieren bzw. bei Fallstudien eine gewisse Auswahl hinsichtlich der einzubeziehenden Fälle zu haben, sowie
- bei denen ein wesentlicher Teil (ca. 50 Prozent) der geplanten EU-Mittel bereits in bewilligten Vorhaben gebunden ist, um Aussagen für einen signifikanten Teil der insgesamt zur Verfügung stehenden Förderung treffen zu können.

Die Analyse des Umsetzungsstandes erfolgte – im Rahmen der oben bereits erwähnten Vorstudie – zum Stichtag 31. Dezember 2017.

Auf Basis der genannten Kriterien wurden die in Abbildung 7 aufgeführten Aktionen für die Bewertung ausgewählt. Um sie besser fassbar zu machen, wurden sie in vier thematischen Clustern zusammengefasst.

Abbildung 7: Thematischer Fokus der Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

In diesem Teilbericht werden die Detailbewertungsergebnisse zum **Themendcluster „Breitband“** präsentiert.

Dabei wird zunächst ein kurzer Überblick zum konkreten methodischen Vorgehen gegeben. Anschließend werden die jeweiligen Erkenntnisse in den Bewertungsbereichen Relevanz, Umsetzung sowie Zielerreichung und Wirkung ausgeführt.

2. METHODISCHES VORGEHEN

In den folgenden Abschnitten erläutern wir zunächst die Untersuchungsschwerpunkte der Bewertung. Im Anschluss stellen wir die Arbeitsschritte vor, mit denen diese Schwerpunkte adressiert werden.

2.1 Bewertungsbereiche

Die Untersuchung umfasst eine Bewertung der Relevanz, der Umsetzung sowie der Wirkung der ausgewählten Aktion **im Themencluster „Breitband“**.

RELEVANZANALYSE

In der Relevanzanalyse wird herausgearbeitet, ob die betrachtete Aktion aktuell und in näherer Zukunft (nach wie vor) benötigt werden. Zudem wird ihre konkrete Ausgestaltung in den Blick genommen. Zentrale zu erörternde Fragen sind dabei:

- Besteht vor dem Hintergrund der aktuellen sozioökonomischen Entwicklung in Sachsen-Anhalt (nach wie vor) ein Bedarf für die Förderung?
- Inwieweit adressiert die aktuelle Ausgestaltung der Förderung die Unterstützungsbedarfe der jeweiligen Zielgruppen?
- Wie wird die Ausgestaltung der Förderung seitens der jeweils anvisierten Zielgruppen bewertet?

UMSETZUNGSANALYSE

In der Umsetzungsanalyse werden zum einen die Resonanz der betrachteten Förderung in ihren Zielgruppen und die Projektdurchführung durch die (End-)Begünstigten in den Blick genommen. Damit sind insbesondere die nachfolgenden Fragestellungen relevant:

- Inwieweit erreicht die Förderung die anvisierten Zielgruppen?
- Wie ist die Effektivität der Umsetzung der Förderung „vor Ort“ durch die Zuwendungsempfänger zu bewerten? Was sind Gelingensbedingungen einer effektiven Umsetzung?

Zum anderen werden die Prozesse der Antragstellung und Fördermittelabwicklung in den Blick genommen. Dabei werden unter anderem die Nutzerfreundlichkeit der diesbezüglichen Vorgaben und Verfahren sowie die Beratungs- und Unterstützungsleistungen der zwischengeschalteten Stellen betrachtet.

ZIELERREICHUNGS- UND WIRKUNGSANALYSE

Im Rahmen der Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse wird untersucht, inwieweit die mit den betrachteten Aktionen intendierten Effekte tatsächlich erreicht wurden. Dabei werden folgende Leit- und Detailfragen adressiert:

- Welchen Beitrag leistet die Förderung zu ihrem Spezifischen Ziel? Welche Wirkmechanismen sowie ggf. interne und externe Einflussfaktoren beeinflussen die Wirksamkeit der Förderung?
- Welchen Beitrag leistet die Förderung zur Europa-2020-Strategie, insbesondere zum Innovations- sowie zum Beschäftigungsziel?

Entsprechend den Festlegungen im Bewertungsplan wird für die Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse ein theoriebasierter Evaluationsansatz herangezogen, der an die Methodik der Kontributionsanalyse (Mayne 2011, DG REGIO und DG EMPL 2015) angelehnt ist. Die Idee dieses Ansatzes ist es, systematisch Belege dafür und dagegen zu sammeln, dass

- (1) mit einer Aktion bzw. einer Gruppe von Aktionen intendierte Entwicklungen tatsächlich eingetreten sind und
- (2) dass andere Erklärungen ausgeschlossen bzw. nicht allein für die Entwicklungen verantwortlich gemacht werden können.

Gelingt diese Beweisführung überzeugend, kann als empirisch bestätigt gelten, dass die jeweils betrachtete Aktion bzw. Gruppe von Aktionen einen Beitrag zur Erreichung wesentlicher Ziele der Förderung leistet.

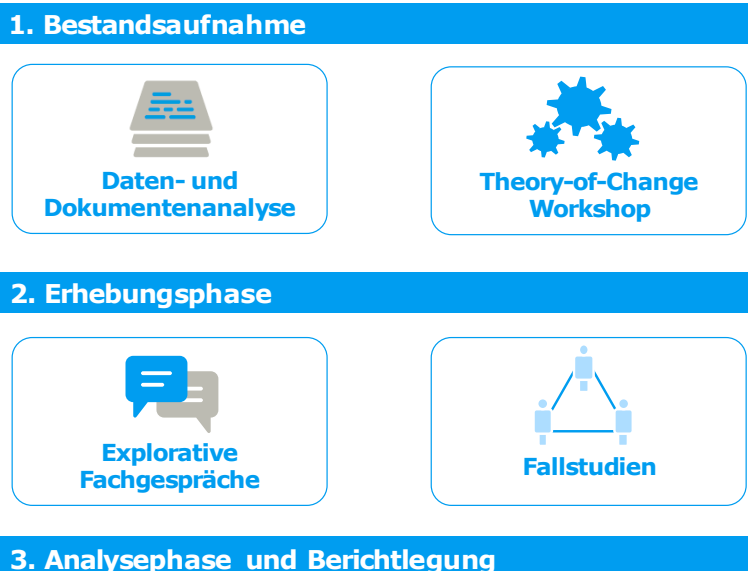
Die Grundlage der Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse bildet eine spezifisch für das Themencluster „Breitband“ entwickelte Interventionslogik, die im Kapitel 1.2.2 vorgestellt wurde. Sie differenziert zwischen eingebrachten Ressourcen (Inputs), Aktivitäten, die infolge des Ressourceneinsatzes ausgelöst werden, den direkten Folgen dieser Aktivitäten (Outputs) sowie kurz- bis mittelfristigen Zielen (Ergebnissen) und langfristigen / übergeordneten Zielen (Wirkungen). Zusätzlich werden in der Interventionslogik Wirkzusammenhänge zwischen ihren Ebenen und Elementen sowie interne und externe Einflussfaktoren, die diese Wirkzusammenhänge beeinflussen, abgebildet. Entlang der Interventionslogik wird überprüft, ob die intendierten Aktivitäten, Outputs, Ergebnisse und Wirkungen sowie die definierten Wirkzusammenhänge zwischen diesen Ebenen und ihren Elementen tatsächlich eingetreten sind. Zudem wird der Einfluss weiterer interner und externer Faktoren betrachtet.

Eine spezifische Herausforderung bei der Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse stellt die Tatsache dar, dass die Mehrzahl der im Rahmen der betrachteten Aktion geförderten Vorhaben zum Bewertungszeitpunkt noch nicht oder erst seit vergleichsweise kurzer Zeit abgeschlossen ist. Da Ergebnisse und Wirkungen von Förderungen teilweise erst mit einiger Zeitverzögerung auftreten bzw. sichtbar werden, können für diese Vorhaben belastbar allenfalls die Output- sowie ggf. noch Teile der Ergebnisebene betrachtet werden. Ergänzend werden im Rahmen der Erhebungen daher auch die *Erwartungen* der Zuwendungsempfänger und Endbegünstigten bezüglich erst künftig eintretender Ergebnisse und Wirkungen beleuchtet.

2.2 Arbeitsschritte

Die Untersuchungsschwerpunkte der Evaluation im Themencluster „Breitband“ werden mit einem Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden adressiert. Die nachfolgende Abbildung 8 stellt die wesentlichen durchgeführten Arbeitsschritte überblicksartig dar.

Abbildung 8: Arbeitsschritte der Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Projektphasen und die in ihnen umgesetzten Arbeitsschritte beschrieben.

BESTANDSAUFNAHME

Den ersten wichtigen Bestandteil der Bestandsaufnahme bildete die Auswertung vorliegender Daten und Dokumente. Hierbei handelte es sich um:

- Daten aus dem EFRE-Monitoring zum Stichtag 31. Dezember 2018,
- auf dem Breitbandportal Sachsen-Anhalt (www.breitband.sachsen-anhalt.de) hinterlegte Projektbeschreibungen sowie Informationen zu durchgeführten Markterkundungsverfahren, Interessenbekundungsverfahren und Ausschreibungen,
- Daten des in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferats zu den Ergebnissen von durchgeführten Markterkundungs- und Interessenbekundungsverfahren sowie
- sekundärstatistische Daten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Stand des Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt und Deutschland insgesamt.

Die zuletzt genannte Datenquelle stellte einen maßgeblichen Input für die Relevanzanalyse dar. Die weiteren bildeten die Grundlage für die Beschreibung und Analyse der Umsetzung und Zielerreichung der Förderung. Insbesondere die Monitoringdaten waren zudem maßgeblich für die Auswahl der Fallstudienstandorte (siehe unten).

Den zweiten maßgeblichen Bestandteil der Bestandsaufnahme stellte ein sogenannter Theory-of-Change-Workshop für das Themencluster dar. In diesem Workshop wurde die für das Cluster erstellte Interventionslogik mit dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat diskutiert und weiterentwickelt. Zudem diente der Workshop dazu, weitere Informationen zur Konzeption und Umsetzung der Aktion zusammenzutragen.

ERHEBUNGSPHASE

In der Erhebungsphase wurden ausgehend von den Erkenntnissen aus der Bestandsaufnahme weitere Informationen zur Relevanz, Umsetzung und Wirkung der betrachteten Aktionen gesammelt.

Interviews mit ausgewählten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern

Zu Beginn der Erhebungsphase wurden drei leitfadengestützte telefonische Gespräche mit ausgewählten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern geführt. Dabei handelte es sich um jeweils eine Vertreterin/einen Vertreter einer Kommune, einer Institution der regionalen Wirtschaftsförderung sowie eines kommunalen Interessenverbands. In den Interviews wurden vor allem Fragstellungen im Hinblick auf die Relevanz sowie die (potenzielle) Wirksamkeit der Förderung erörtert. Zwei weitere aus Sicht des in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferats relevante Akteure wurden angefragt, standen allerdings im Erhebungszeitraum aus unterschiedlichen Gründen nicht für Gespräche zur Verfügung.

Fallstudien

Den wesentlichen empirischen Erhebungsschritt für die Bewertung der Aktion „NGA-Breitbandausbau“ im Themencluster „Breitband“ stellten zwei Fallstudien bei Kommunen dar, die eine Förderung im Rahmen der Aktion erhalten haben. In diesen Fallstudien wurden jeweils Gespräche mit der/dem Projektverantwortlichen in der Kommune sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der eingebundenen Breitbandberatungsunternehmen („Breitbandberater“), des für den Ausbau ausgewählten Breitbandversorgungsunternehmens („Breitbandanbieter“) und von regionalen Unternehmen als potenziellen Nutznießern des Ausbaus geführt.

Bei der Auswahl der Fallstudien aus der Grundgesamtheit der bisherigen Förderungen wurden folgende mit dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat und der EU-VB EFRE/ESF abgestimmte Kriterien zugrunde gelegt:

- Abdeckung verschiedener Regionstypen (eher städtisch/eher ländlich),
- unterschiedliche Netzbetreiber,
- unterschiedliche eingebundene Breitbandberater sowie
- Durchführung mit und ohne Förderung aus anderen Quellen (Bund, ELER).

In den nachfolgenden Steckbriefen sind wesentliche Informationen zu den durchgeführten Fallstudien überblicksartig zusammengefasst (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Fallstudiensteckbriefe Themencluster „Breitband“

	Burgenlandkreis	Stadt Burg
Betrachtete EFRE-Lose	<ul style="list-style-type: none"> • Los (1): Stadt Naumburg • Los (2): Stadt Zeitz • Los (3) Stadt Weißenfels inklusive angrenzender Gewerbegebiete 	<ul style="list-style-type: none"> • Los (1): Stadt Burg mit Siedlung Madel inklusive zwei Gewerbegebieten
Zielwerte	50 Mbit/s für Privathaushalte, 100 Mbit/s für Gewerbe	50 Mbit/s für Privathaushalte, 100 Mbit/s für Gewerbe
Gesamt-Mittel	5.447.765,00 EUR	383.785,10 EUR
EFRE-Mittel	4.902.988,50 EUR	345.382,29 EUR
Geplante Anschlüsse	50 Mbit/s: 6.055 Privathaushalte 100 Mbit/s: alle Gewerbegebiete	50 Mbit/s: 10.876 Privathaushalte 100 Mbit/s: 68 Privathaushalte und 38 Gewerbebetriebe
Zu errichtende Bauelemente	<ul style="list-style-type: none"> • 41,4 km Leerrohre • 79,2 km Glasfaserstrecke • 111 Netzverteilereinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • 42 km Leerrohranlagen • 42 km Glasfaserstrecke • 74 Schaltgehäuse, 29 Glasfaser-Netzverteiler
Start Marktconsultation	März 2015	März 2015
Geplante Fertigstellung	Dezember 2020 (Stand 2018)	August 2019 (Stand 2017)
Andere Förderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine zusätzliche Bundesförderung • Im Landkreis werden 11 Lose durch ELER gefördert 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine zusätzliche Bundesförderung • Im Landkreis (Jerichower Land) werden 7 Lose durch ELER gefördert
Interviewte Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Vertreter des Breitbandversorgungsunternehmens • Zuständiger Breitbandberater • Vertreter der Kommune • Zwei ansässige Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertreter des Breitbandversorgungsunternehmens • Zuständige Breitbandberaterin • Vertreterin der Kommune • Ein ansässiges Unternehmen

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Die Durchführung der Fallstudieninterviews erfolgte zum Teil telefonisch und zum Teil vor Ort.

ANALYSEPHASE/BERICHTLEGUNG

In der Analysephase wurden alle im Rahmen der durchgeführten Erhebungen und Auswertungen gewonnenen Erkenntnisse strukturiert, verdichtet und bewertet. Aus den so gewonnenen Ergebnissen wurden Empfehlungen für eine mögliche Weiterentwicklung der betrachteten Aktion abgeleitet. Ergebnisse und Empfehlungen wurden abschließend im Rahmen von vertiefenden Fachgesprächen mit dem in die Umsetzung der Aktion involvierten Fachreferat sowie mit einer für das Programm zuständigen Person in der Investitionsbank Sachsen-Anhalt als zwischengeschaltete Stelle diskutiert und validiert.

Übergreifend war eine zentrale Herausforderung im Rahmen der Evaluation, dass fast alle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner teilweise Schwierigkeiten hatten, EFRE- und ELER-bezogene Aspekte auseinanderzuhalten, weil sie in unterschiedlicher Art und Weise jeweils mit beiden Förderungen Berührungspunkte hatten und die ELER-Förderung insgesamt umfangreicher ist und den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus unterschiedlichen Gründen präsenter war. Zwar sind die Zuständigkeitsbereiche der beiden Fonds in der Umsetzung klar abgegrenzt; dennoch kam es aufgrund der ansonsten sehr ähnlichen Ziele und Umsetzungsprozesse immer wieder zu Unschärfen in den Beschreibungen, Erläuterungen und Begründungen der Befragten, die teilweise im Laufe des Gesprächs, teilweise erst durch nachlaufende Plausibilisierung aufgedeckt werden konnten (s. hierzu auch Abschnitt 3.2). Einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner hatten auch Berührungspunkte zur Bundesförderung; in diesen Fällen ist nicht auszuschließen, dass Sichtweisen auf deren Aufwand mit in die Aufwandseinschätzungen für die EFRE-Förderung eingeflossen sind.

3. BEWERTUNGSERGEBNISSE

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Bewertungsergebnisse für die Aktion „NGA-Breitbandausbau in Gewerbe- und Kumulationsgebieten“ in den Bewertungsbereichen Relevanz, Umsetzung sowie Zielerreichung und Wirkung präsentiert.

3.1 Relevanzanalyse



Das Wichtigste auf einen Blick

- Bei der Versorgung mit Breitbandanschlüssen sind in Sachsen-Anhalt in den vergangenen Jahren erhebliche Verbesserungen zu verzeichnen. Weitere Fortschritte sind mit dem Abschluss der derzeit noch laufenden EFRE- und ELER-geförderten Vorhaben zu erwarten. Derzeit belegt Sachsen-Anhalt im Bundesvergleich noch immer den letzten Platz bei der Breitbandverfügbarkeit von mind. 50 Mbit/s.
 - Doch selbst bei Erreichen einer annähernd flächendeckenden Breitbandverfügbarkeit von mind. 50 Mbit/s besteht auch künftig Bedarf für einen weiteren Ausbau, um Entwicklungen in Bereichen wie Industrie 4.0 und Telemedizin mit nachvollziehen zu können. Hierfür werden zukünftig mit einiger Wahrscheinlichkeit noch höhere Bandbreiten notwendig sein als die aktuell geförderten.
 - Maßgebliche Förderkonditionen (Förderquoten, Fördervolumina, Möglichkeit der Förderung von Planungsleistungen sowie der Kumulierung mit Bundesmitteln) erhalten positive Bewertungen.
 - Kritisch wird insbesondere die in der Praxis komplexitäts- und aufwandserhöhende „Arbeitsteilung“ zwischen EFRE und ELER gesehen. Auch die Breitbandförderung des Bundes, mit der die Fördermittel aus dem EFRE kumuliert werden können, dürfte hinsichtlich der Aufwandseinschätzungen eine Rolle spielen.
-

Im Rahmen der Relevanzanalyse wird im Folgenden zunächst die aktuelle Situation der Breitbandverfügbarkeit in Sachsen-Anhalt beleuchtet. Dieser Analyseschritt dient dazu, abzuschätzen, inwieweit gegenwärtig und ggf. auch in näherer Zukunft weiterhin Bedarf für eine Förderung des Breitbandausbaus aus dem EFRE besteht. Anschließend werden die aktuellen Förderkonditionen der EFRE-Breitbandförderung in den Blick genommen. Dabei wird einerseits eruiert, inwieweit sie mit den Unterstützungsbedarfen der (potenziellen) Zuwendungsempfänger korrespondieren. Andererseits wird analysiert, inwieweit die aktuellen Konditionen geeignet sind, tatsächlich einen Beitrag zu einer modernen und zukunftsfähigen Breitbandversorgung zu leisten.

3.1.1 Regionaler Kontext

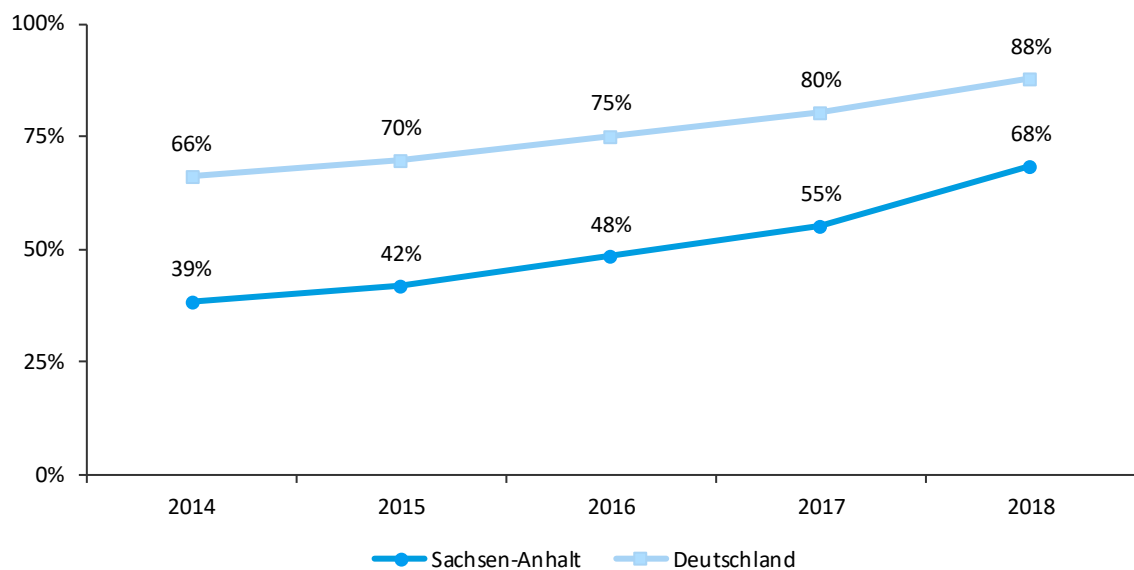
Die Digitalisierung bietet vielfältige Möglichkeiten und Chancen für Unternehmen. Leistungsfähige Breitbandnetze sind die Voraussetzung dafür, dass Unternehmen die Chancen des digitalen Wandels für sich nutzen können. Der Zugang zu qualitativ hochwertigen und schnellen Netzen ist damit ein strategischer Standort- und Wettbewerbsfaktor.

Entsprechend wurde im OP EFRE das Ziel gesetzt (Ergebnisindikator), eine flächendeckende Verfügbarkeit von Hochleistungsanschlüssen (über 50 Mbit/s) für KMU in Gewerbe- und Kumulationsgebieten in Sachsen-Anhalt zu gewährleisten. Die aktuelle Gigabitstrategie des Landes Sachsen-Anhalt formuliert noch einmal ambitioniertere Zielstellungen „für den Sprung Sachsen-Anhalts in

das Gigabitzeitalter“. Das ursprüngliche – in der NGA-Breitbandstrategie aus dem Jahr 2015 festgeschriebene – Festnetz-Ausbauziel (50 Mbit/s für Privathaushalte, 100 Mbit/s symmetrisch für Unternehmen in Gewerbegebieten) wurde hier angepasst und neu auf mindestens 1 Gigabit/s (Glasfaser) festgelegt (Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung Sachsen-Anhalt 2019). In der Digitalen Agenda Sachsen-Anhalt wird darüber hinaus das Ziel formuliert, dass bis zum Jahr 2030 jedes Unternehmen in Sachsen-Anhalt die Möglichkeit haben soll, einen Glasfaseranschluss zu buchen.

Aktuelle Daten zur Breitbandverfügbarkeit in Deutschland verdeutlichen allerdings, dass weiterhin Anstrengungen zum Ausbau des Netzes notwendig sind. Ende des Jahres 2018 verfügten nur rund zwei Drittel der Haushalte in Sachsen-Anhalt über einen Anschluss von mindestens 50 Mbit/s Downloadgeschwindigkeit (siehe Abbildung 10). Nur rund 40 Prozent hatten einen kabelgebundenen Anschluss (Festnetz) von mindestens 200 Mbit/s Downloadgeschwindigkeit (BMVI 2018).

Abbildung 10: Breitbandverfügbarkeit (>50 Mbit/s) (Prozent aller Haushalte)



Quelle: BMVI (2018), eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Dabei ist einerseits zu erkennen, dass sich im Zeitraum 2014 bis 2018 deutliche Verbesserungen in der Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen zeigen. Im Vergleich zum Jahr 2014 erhöhte sich die Breitbandverfügbarkeit bis zum Jahr 2018 um knapp 30 Prozentpunkte. Dabei zeigt sich auch ein gewisser Aufholeffekt im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Andererseits bildet Sachsen-Anhalt bei der Breitbandverfügbarkeit im Ländervergleich weiterhin das Schlusslicht und liegt sowohl deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rund 88 Prozent als auch unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (77 Prozent) (BMVI 2018). Im Hinblick auf den (regionalen) Standortwettbewerb ist Sachsen-Anhalt damit noch immer klar im Nachteil.

Da zum Erfassungszeitpunkt dieses Indikators (2018) noch keines der aus dem EFRE geförderten Vorhaben (und vermutlich der aus dem ELER geförderten Vorhaben) abgeschlossen war, wird sich der Effekt der Förderung in diesem Indikator erst in den kommenden drei Jahren zeigen. Effekte der Förderung könnten lediglich indirekt enthalten sein, wenn man davon ausgeht, dass die Förderung durch die vorgeschalteten Markterkundungsverfahren auch den eigenwirtschaftlichen Breitbandausbau zu einem gewissen Grad beschleunigt hat.

Ein weiterer Handlungsbedarf beim Breitbandausbau wird von den befragten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie auch von einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern im

Rahmen der Fallstudien betont: Sie weisen darauf hin, dass schon zum Erhebungszeitpunkt absehbar wäre, dass die geplante Mindestversorgung mit 50 Mbit/s bzw. 100 Mbit/s symmetrisch in Gewerbegebieten in Zukunft nicht mehr ausreichen würde: Insbesondere vernetzte und automatisierte (Produktions-)Prozesse („Industrie 4.0“) würden teilweise deutlich höhere Bandbreiten erfordern. Diese gelte ebenfalls für neuartige Digitalisierungsanwendungen mit zentraler Relevanz für die Daseinsvorsorge, wie beispielweise die Telemedizin. Auf der anderen Seite wird auch konstatiert, dass der tatsächliche Bedarf für höhere Bandbreiten aktuell noch gering sei und diese kaum nachgefragt werden, auch weil die vor der Tür stehenden technischen Möglichkeiten für die Mehrheit der betroffenen KMU und Privathaushalte aktuell noch nicht von Relevanz sind.

3.1.2 Aktuelle Förderkonditionen

Die aktuellen **Förderquoten und Fördervolumina** werden in den durchgeführten Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie in den im Rahmen der beiden Fallstudien durchgeführten Interviews nicht kritisiert. Auch die Tatsache, dass für die Förderung von Breitbandausbauvorhaben verschiedene Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen – neben dem EFRE, dem ELER und der Bundesförderung können auch GRW-Mittel eingesetzt werden – und teilweise miteinander kombiniert werden können, wird positiv gesehen. Dadurch könnten angemessene Gesamtprojektvolumina und für die Kommunen attraktive Förderquoten realisiert werden.

Kritisiert wird allerdings von der überwiegenden Mehrheit der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus ihren jeweiligen Perspektiven die derzeit praktizierte – auf Vorgaben von Seiten der Europäischen Kommission beruhende – **Abgrenzung zwischen dem EFRE und dem ELER**. Sie führe dazu, dass die Ausbauvorhaben teilweise sehr kleinteilig konzipiert und von einzelnen Kommunen mit erheblichem Ressourcen(mehr)aufwand regelmäßig mehrere Förderanträge gestellt bzw. im Erfolgsfall mehrere Förderungen abgewickelt werden müssten. Für fast alle Beteiligten entstünden so inhaltlich nicht zu rechtfertigende Mehraufwände. Die Kumulationsmöglichkeit mit der Breitbandförderung des Bundes trägt – unter anderem wegen unterschiedlicher Vorgaben und Fristen – ebenfalls zur Erhöhung des Aufwandes bei.

Die Notwendigkeit, **Markterkundungsverfahren** durchzuführen, um Gebiete zu identifizieren, in denen noch kein hinreichender Ausbau erfolgt ist bzw. absehbar kein hinreichender eigenwirtschaftlicher Ausbau erfolgen wird, wird anerkannt. Laut dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat wurde in einem Teil der neun durchgeführten Markterkundungsverfahren, die für den EFRE relevant sind, ein eigenwirtschaftlicher Ausbau angezeigt. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Markterkundungsverfahren wurden die Fördergebiete dann auf die Teile der Gemeinden bzw. Landkreise zugeschnitten, in denen kein Eigenausbau angezeigt wurde.

Vereinzelt Kritik wird von Seiten eines kommunalen Vertreters bzw. einer kommunalen Vertreterin aus heutiger Perspektive lediglich am im Jahr 2015 in der Richtlinie festgelegten **Schwellenwert von 30 Mbit/s** geäußert. Dieser sei zu niedrig und habe zur Folge, dass Breitbandanbieter nur die minimal notwendigen Investitionen tätigen würden, um den Schwellenwert zu erreichen und so einen geförderten Ausbau zu verhindern. Konkret bedeute dies, dass manchmal nur eine Leistungssteigerung bestehender Kupfernetze anstatt eines zukunftsfähigeren Glasfaserausbaus notwendig sei. Ein Teil der im Rahmen der Fallstudien interviewten Unternehmen weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch 100 Mbit/s in wenigen Jahren nicht mehr ausreichen werden, um die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen. Andere Unternehmen und auch die Breitbandanbieter betonen im Gegensatz dazu allerdings, dass – selbst bei Verfügbarkeit von deutlich mehr als 30 Mbit/s – die Nachfrage der Unternehmen und Privatkunden derzeit noch sehr zurückhaltend sei und deutlich geringere Bandbreiten nachgefragt würden. Eine ausreichend große Nachfrage nach Glasfaser gebe es zum Evaluierungszeitpunkt nicht, demnach sei der Schwellenwert von 30 Mbit/s in der laufenden Förderperiode angemessen und aktuell bedarfsdeckend. Diese Geschwindigkeit sei laut dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat mit unterschiedlichen Technologien

erreichbar, hier dürften seitens des Landes – aufgrund der durch die EU geforderte Technologie-neutralität – keine Vorgaben gemacht werden. Für mögliche zukünftige Förderungen müssten aus Sicht des Fachreferats jedoch höhere Schwellenwerte gesetzt werden, die dann auch Technologien ausschließen könnten. Im durch die Evaluation betrachteten Zeitraum waren einem höheren Schwellenwert auch EU-rechtliche Grenzen gesetzt: So wurde der Schwellenwert von 30 Mbit/s nicht vom Land Sachsen-Anhalt festgelegt, sondern ergibt sich aus dem EU-Beihilferecht, an welches das Land gebunden ist.

Hinsichtlich der beiden derzeit möglichen **Ausbaumodelle** werden jeweils spezifische Vor- und Nachteile gesehen. Der wesentliche Vorteil des Wirtschaftlichkeitslückenmodells sei, dass seine Umsetzung für die Kommunen weniger personellen und finanziellen Aufwand sowie geringere Risiken bedeute, weil hier der Ausbau durch private Breitbandanbieter erfolgt und der Zuwendungsempfänger, d. h. die Kommunen, die Förderung lediglich an diese durchreichen müsste. Zudem gehe die Umsetzung in Form des Wirtschaftlichkeitslückenmodells aus Sicht der Kommunen schneller, da keine neuen Organisationseinheiten inkl. Wahl einer geeigneten Rechtsform gegründet werden müssten, und führe entsprechend früher zu den gewünschten Ergebnissen. Entsprechend werden als wesentliche Nachteile des Betreibermodells der hier signifikant höhere finanzielle und zeitliche Aufwand und die höheren Risiken für die Kommunen benannt, vor welchen diese häufig zurückschrecken würden. Als maßgeblicher Vorteil des Betreibermodells wird dahingehend angesehen, dass die Kommunen hier direkt Einfluss auf die Art und Technologie, in der ein Ausbau erfolgt, nehmen können. Im Ergebnis würden – so die Annahme einiger Interviewpartnerinnen und Interviewpartner – tendenziell nachhaltigere, glasfaserbasierte Lösungen realisiert. Beim Wirtschaftlichkeitslückenmodell sei es dahingegen so, dass die Breitbandanbieter nur die Investitionen tätigen würden, die absolut notwendig sind, um die Ausbauziele zu erreichen. Konkret bedeute dies, dass in manchen Fällen auf eine Leistungssteigerung bestehender Kupfernetze statt auf Glasfaserausbau gesetzt werde. Wenn zukünftig höhere Bandbreiten gefordert werden, müsse an diesen Stellen direkt wieder gefördert werden, da die Kupfernetze für höhere Bandbreiten nicht mehr geeignet seien.

Sehr positiv bewertet wird der Umstand, dass im Rahmen der EFRE-Förderung explizit **Planungsleistungen** im Vorfeld eines Ausbaus gefördert werden können. Denn in diesen Bereichen fehle es den Kommunen regelmäßig sowohl an technischem, planerischem und betriebswirtschaftlichem Know-how, als auch an Ressourcen, so die weitgehend einhellige Meinung im Rahmen der Interviews. Die Einschätzungen der kommunalen Akteure im Rahmen der Fallstudien gehen dabei so weit, dass ohne die Unterstützung der Breitbandberaterinnen und -berater ein entsprechender Breitbandausbau nicht denkbar gewesen wäre. Dies wird durch die intensive Einbindung in allen in den Grundsätzen für den Einsatz zertifizierter Breitbandberatungsunternehmen definierten Schritten in den beiden vertieft betrachteten Fällen unterstrichen.

Kritisch gesehen wird allerdings die zum Teil große räumliche Distanz der Unternehmenssitze der **Breitbandberatungsunternehmen** sowie die dadurch fehlenden lokalen Kenntnisse der Breitbandberaterinnen und -berater. Andere Interviewpartnerinnen bzw. Interviewpartner kritisieren wahrnehmbare Unterschiede in der Qualität der Beratung durch die Breitbandberaterinnen und -berater. Insgesamt hat sich die Förderung der Planungsleistungen und auch das System der Breitbandberatung allerdings durchaus bewährt.⁸

⁸ Einige andere Bundesländer verfolgen alternativ das Modell der Breitbandkompetenzzentren, mit welchem sie zumindest einen Teil der für die Gestaltung des Breitbandausbaus notwendigen Kompetenzen im Land selbst vorhalten. Aus Sicht einiger Interviewpartnerinnen und Interviewpartner könne dadurch ein Beitrag geleistet werden, dass die Kommunen kontinuierlicher und ergebnisoffener beraten werden würden. Inwieweit dies im konkreten Fall für Sachsen-Anhalt eine bessere Lösung gewesen wäre, war nicht Gegenstand der Bewertung.

3.2 Umsetzungsanalyse



Das Wichtigste auf einen Blick

- Bislang (Stand: 31. Dezember 2018) wurden im Rahmen der EFRE-Breitbandförderung acht Vorhaben unterstützt. Somit ist nur etwas mehr als die Hälfte der geplanten Mittel (EFRE und kommunale Eigenanteile) in Vorhaben gebunden. Mit einem weiteren finanziell umfangreichen Antrag ist jedoch zu rechnen, so dass die zuletzt für die Aktion eingeplanten Mittel von insgesamt 30 Millionen Euro nahezu ausgeschöpft werden dürften. Zuvor war die für die Aktion vorgesehene Summe im Rahmen einer Programmänderung im Laufe des Jahres 2018 bereits von insgesamt 50 auf dann 30 Millionen Euro korrigiert worden. Bis Ende 2019 konnten drei Vorhaben abgeschlossen werden.
 - Der geringere Mittelbedarf ist zum Teil auf den im Vergleich zu den Annahmen im Rahmen der ursprünglichen Planung stärkeren eigenwirtschaftlichen Ausbau und andererseits auf das von den Zuwendungsempfängern gewählte Ausbaumodell zurückzuführen. Damit dürften die Förderziele letztlich mit dem Einsatz von weniger öffentlichen Mitteln erreicht werden als ursprünglich erwartet.
 - Die Umsetzung der Förderung vor Ort gestaltet sich langwierig und ist von verschiedenen Verzögerungen geprägt. Dabei handelt es sich unter anderem um fehlende Datengrundlagen, notwendige Anpassungen von Planungen (z. B. aufgrund von Neubauten oder zwischenzeitlichem eigenwirtschaftlichem Ausbau), Kapazitätsengpässe auf Seiten der Breitbandanbieter, der Kommunen und der Bauwirtschaft, aber auch Vorgaben der kommunalen Verwaltung.
 - Die Arbeit der eingebundenen Breitbandberatungsunternehmen wird von den Kommunen sehr positiv bewertet und als entscheidend für das Gelingen des Ausbaus angesehen.
 - Im Hinblick auf die administrative Umsetzung der Förderung erhält das Antragsverfahren positive Bewertungen. Die Abwicklung wird unterschiedlicher bewertet, kann jedoch insgesamt als angemessen bewertet werden.
-

Im Rahmen der Umsetzungsanalyse wird im nachfolgenden Abschnitt zunächst die bisherige materielle und finanzielle Umsetzung der EFRE-Breitbandförderung in den Blick genommen. Anschließend wird die konkrete Umsetzung der geförderten Vorhaben in den Fallstudienkommunen beleuchtet. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf Herausforderungen und Gelingensbedingungen der Planung und Durchführung des Breitbandausbaus gelegt. Den abschließenden Teil der Umsetzungsanalyse bildet eine Betrachtung und Bewertung der administrativen Prozesse (Antragstellung und Abwicklung) der EFRE-Breitbandförderung.

3.2.1 Finanzielle und materielle Umsetzung

Bislang (Stand: 31. Dezember 2018) werden acht Vorhaben im Rahmen der EFRE-Breitbandförderung unterstützt (siehe Tabelle 1). Bei allen haben die betreffenden Kommunen das Wirtschaftlichkeitslückenmodell gewählt. Drei Vorhaben wurden im Laufe des Jahres 2019 bereits abgeschlossen.

Tabelle 1: Finanzielle und materielle Umsetzung der Aktion „NGA-Breitbandausbau“

Zuwendungsempfänger	Projektstart	Projektende (Plan)	Fördersumme (in Mio. €)		
			Gesamt	EFRE	Kommune
Burgenlandkreis	15.06.2017	31.03.2021	5,45	4,36	1,09
Landkreis Harz	24.03.2017	31.03.2019	1,06	0,85	0,21
Landkreis Mansfeld-Südharz	02.06.2017	30.04.2020	1,09	0,87	0,22
Saalekreis	12.06.2018	30.06.2020	4,62	3,70	0,92
Salzlandkreis	16.10.2017	31.05.2020	2,79	2,23	0,56
Stadt Burg	10.03.2017	15.02.2020	0,39	0,31	0,08
Stadt Dessau-Roßlau	29.03.2017	31.12.2019	0,87	0,70	0,17
Stadt Haldensleben	16.03.2017	31.03.2019	1,23	0,98	0,25
Summe			17,50	14,00	3,50

Quelle: programminterne Dokumente; eFREporter; eigene Berechnungen Ramboll Management Consulting.

In den Vorhaben sind Mittel (EFRE und kommunale Eigenanteile) in Höhe von rund 17,5 Mio. Euro gebunden. Damit wurde bislang nur etwas mehr als die Hälfte der gesamten, für die aktuelle Förderperiode vorgesehene Summe in Höhe von 30 Mio. Euro (Finanzindikator) ausgeschöpft. Diese Summe war zuvor bereits im Jahr 2018 im Rahmen einer Programmänderung von zunächst 50 auf 30 Mio. Euro reduziert worden. Laut dem in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferat ist jedoch mit einem weiteren zuwendungsfähigen Antrag in beträchtlicher Höhe zu rechnen, so dass die derzeit noch vorgesehenen Mittel nahezu ausgeschöpft werden dürften.

Nach Angabe des in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferats ist die Reduzierung des Mittelansatzes einerseits auf den im Vergleich zu den Annahmen im Rahmen der ursprünglichen Planung stärkeren eigenwirtschaftlichen Ausbau und andererseits auf die gewählten Ausbaumodelle zurückzuführen. So wählten alle Zuwendungsempfänger das zumindest in der geförderten Investition in der Regel günstigere Wirtschaftlichkeitslückenmodell (zu den generellen Vor- und Nachteilen s. Abschnitt 3.1.2). Damit dürften die Förderziele letztlich mit dem Einsatz von weniger öffentlichen Mitteln erreicht werden, als ursprünglich erwartet.

3.2.2 Umsetzung der Förderung vor Ort

Die im Rahmen der Fallstudien interviewten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner beschreiben die Umsetzung der Vorhaben insgesamt als sehr langwierig und von verschiedenen Herausforderungen und damit verbundenen Verzögerungen geprägt. Dies trifft sowohl auf die Phase der Planung und Vorbereitung als auch auf anschließende bauliche Durchführung zu.

PLANUNG UND VORBEREITUNG DER AUSBAUVORHABEN

Die Phase der Planung und Vorbereitung der Ausbauvorhaben wird von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in beiden Fallstudien übereinstimmend als der langwierigste und komplexeste Teil der Ausbauvorhaben bezeichnet. In einer der betrachteten Kommunen vergingen zwischen der Erstellung einer ersten Machbarkeitsstudie und dem Vertragsschluss mit dem Breitbandanbieter sechs Jahre.

Die Gründe für die lange Dauer der Vorbereitungsphase sind vielfältig. Zum Teil sind sie den Vorgaben für einzelne durchzuführenden Schritte geschuldet, zum Teil aber auch auf praktische Herausforderungen sowie auf suboptimale Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren zurückzuführen:

- **Markterkundungsverfahren** – Die Durchführung der Markterkundungsverfahren wurde bei beiden Fallstudienkommunen durch fehlende, unvollständige und/oder nicht belastbare Adressdaten verzögert. Auch das in die Umsetzung der Aktion eingebundene Fachreferat und die IB

unterstreichen, dass die korrekte Darstellung des Fördergebietes aufgrund einer fehlenden belastbaren Datenbasis die größte Umsetzungs herausforderung darstelle. In der Folge konnten nach Aussage der Kommunen und der Breitbandberatungsunternehmen einerseits die Breitbandanbieter nicht exakt beziffern, wie viele Haushalte in welchen Gebieten sie bereits versorgen. Andererseits monieren die Breitbandanbieter selbst, dass ihnen von den Kommunen bzw. ihren Breitbandberaterinnen und -beratern keine verlässlichen Informationen darüber vorgelegt werden konnten, welche Gebietsteile / Gebäude in die EFRE- und welche in die ELER-Förderkulisse gehören. Die Kommunikation zu diesen Bezifferungs- und Abgrenzungsfragen zwischen den Akteuren erfolgte dabei offenbar nicht immer zeitnah und intensiv. Darüber hinaus ergaben sich laut Kommunen und Breitbandberatungsunternehmen weitere Verzögerungen aus dem Umstand, dass sich die Breitbandanbieter sehr viel Zeit für ihre Meldungen ließen und diese dann teilweise zunächst auch nicht detailliert genug ausfielen. In den Markterkundungsverfahren beider Fallstudienkommunen meldeten Breitbandanbieter für einzelne Gebiete eine bereits hinreichende Versorgung bzw. einen geplanten eigenwirtschaftlichen Ausbau an. Die betreffenden Gebiete konnten infolge in den weiteren Planungen für den geförderten Ausbau nicht mehr berücksichtigt werden. Die beschriebenen Herausforderungen verkomplizieren auch eine Vielzahl weiterer Schritte, darunter das Ausschreibungsverfahren und die Antragstellung.

- **Ausschreibungsverfahren** – Auch bei der Durchführung der Ausschreibungsverfahren stellte eine nicht hinreichende Datengrundlage eine maßgebliche Herausforderung dar. Die Folge waren hier langwierige Verhandlungsschleifen zwischen den Kommunen bzw. ihren Breitbandberaterinnen und -beratern sowie den Bietern. In einer der betrachteten Kommunen verzögerte sich die Auswahl des letztlichen Anbieters zudem, weil im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens nur ein Angebot eingereicht wurde. Daher musste der Auswahlprozess – entsprechend der Vorgaben in der Förderrichtlinie – erneut durch einen Zweitgutachter geprüft werden. Zudem wurde in einem Fall von einer Dauer von der Auswahl bis zur Vertragsunterzeichnung von mehr als vier Monaten berichtet. Als Gründe wurde die Vielzahl der erforderlichen Unterschriften sowie die Bürokratie beim Anbieter angeführt.
- **Einbeziehung von Bundesmitteln** – In einer der betrachteten Kommunen ergaben sich weitere Verzögerungen in der Planungs- und Vorbereitungsphase, weil ursprünglich vorgesehen war, auch Bundesmittel für die Finanzierung des Ausbausvorhabens zu nutzen. Die Anzahl der zu versorgenden Haushalte verringerte sich dann infolge der Anzeige eines eigenwirtschaftlichen Ausbaus im Markterkundungsverfahren so stark, dass die Höhe der Bundesförderung nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum für ihre Beantragung und Abwicklung erforderlichen administrativen Aufwand stand. Daher wurde letztlich auf Nutzung der Bundesförderung verzichtet. In die Vorbereitung der Antragstellung waren bis zu diesem Zeitpunkt allerdings schon erhebliche Ressourcen geflossen.
- **Sonstige Planungsaspekte** – Aufgrund der langen Dauer der Planungs- und Vorbereitungsphase haben sich in deren Verlauf in beiden betrachteten Kommunen Veränderungen ergeben, die zu weiteren Verzögerungen führten. So mussten z. B. Neubauten, die während der Projektlaufzeit errichtet wurden, in die Planung integriert werden. Zudem mussten Planungen angepasst werden, weil Breitbandanbieter, die dies im Markterkundungsverfahren zunächst nicht angezeigt hatten, inzwischen eigenwirtschaftliche Ausbauaktivitäten durchgeführt haben.

Vergleichsweise wenig Schwierigkeiten bereitete in beiden Fallstudienkommunen die Auswahl des Fördermodells. Beide entschieden sich – nach Beratung durch ihr jeweiliges Breitbandberatungsunternehmen – für das Wirtschaftlichkeitslückenmodell. Als Entscheidungsgründe führen die Kommunen und Beraterinnen bzw. -Berater übereinstimmend den geringeren Aufwand dieses Modells für den Zuwendungsempfänger sowie die Tatsache, dass es sich grundsätzlich schneller umsetzen lässt, weil z. B. keine neuen rechtlichen Organisationen gegründet werden müssen, an. Auf die Durchführung eines nichtförmlichen Interessenbekundungsverfahrens wurde in beiden Fällen verzichtet. Nach Auskunft des in die Umsetzung der Aktion eingebundenen Fachreferats wurde es auch in keinem anderen Fall im Rahmen der EFRE-Förderung eingesetzt, da es keinen Mehrwert gebracht hätte.

DURCHFÜHRUNG DER AUSBAUVORHABEN

Im Vergleich zur Planungs- und Vorbereitungsphase nahmen bzw. nehmen die eigentlichen Ausbauproduktivitäten in beiden Kommunen deutlich weniger Zeit in Anspruch. Nichtsdestotrotz kam es auch hier immer wieder zu Verzögerungen, die bei beiden Fallstudienkommunen zur Folge haben, dass die Ausbauproduktivitäten hinter den ursprünglichen Planungen zurückliegen:

- *Kleinteilige Ausschreibungen* – Interessierte Breitbandanbieter müssen für EFRE- und E-LER-Ausschreibungen einer Kommune jeweils zwei getrennte Angebote für die beiden Bereiche abgeben. In einer der betrachteten Fallstudienkommunen liefen die Ausschreibungen allerdings parallel und wiesen Überschneidungen auf. So gab es Komponenten, die sinnvollerweise nur einmal gebaut werden müssen (z. B. Kabelverzweiger, die sowohl für Privathaushalte als auch für Gewerbegebiet genutzt werden können). Um eine Dopplung solcher Komponenten zu vermeiden, wurden diese, im Glauben, dass ein Betreiber für den Ausbau in der gesamten Kommune zuständig sein würde, von den Bietern jeweils nur in einem Angebot kalkuliert. Da im Ergebnis jedoch unterschiedliche Unternehmen mit dem Breitbandausbau beauftragt wurden, fehlten beiden Anbietern jeweils Komponenten. Die konkurrierenden Unternehmen mussten als Folge in einem aufwändigen Prozess untereinander klären, wer welche Komponenten errichtet und wie diese anschließend von beiden Anbietern genutzt werden können.
- *Kapazitätsengpässe* – Durch den bundesweit forcierten Breitbandausbau sowie die insgesamt sehr gute konjunkturelle Lage in der Bauwirtschaft besteht eine hohe Nachfrage z. B. nach den Leistungen von Tiefbauunternehmen oder Glasfaser. Hierdurch sind bei den Ausbauproduktivitäten Engpässe entstanden, die zu Verzögerungen führten. Von Seiten der Kommunen und Breitbandberatungsunternehmen wird darüber hinaus vermutet, dass auch die Breitbandanbieter selbst aufgrund ihrer Involviertheit in einer Vielzahl von Ausbauproduktivitäten an ihren Kapazitätsgrenzen operieren. Die Breitbandberaterinnen und -berater weisen schließlich darauf hin, dass auch in den Kommunen fehlende personelle Ressourcen Abstimmungen und Entscheidungen – beispielsweise in Genehmigungsverfahren – verzögert hätten.
- *Fehlende Eigentümergenehmigungen* – Ein weiterer hemmender Faktor für einen fristgerechten Vollzug der Ausbauproduktivitäten stellen fehlende Eigentümergenehmigungen dar: Weil einige Bürgerinnen und Bürger nicht zugestimmt haben, dass auf ihren Grundstücken Kabel verlegt werden dürfen, mussten Trassenverläufe angepasst werden.
- *Kommunale Vorgaben* – Auch spezifische Vorgaben der betrachteten Kommunen haben zur Verzögerung der Ausbauproduktivitäten beigetragen. So durfte beispielsweise in einer der Kommunen während einer größeren Ausstellung über mehrere Monate nicht gebaut werden. Zudem gab es hier vonseiten der Bauverwaltung die Vorgabe, dass bei Außentemperaturen unter 5° Celsius keine Tiefbauarbeiten ausgeführt werden dürfen, was zuvor nicht bekannt war.

Als maßgeblicher Faktor für das Gelingen der Ausbauproduktivitäten und die Erarbeitung von Lösungen für auftretende Herausforderungen wurde von allen interviewten Personen eine enge und kontinuierliche Kommunikation benannt. Dass diese erfolgte wird durchgehend bestätigt. Zudem ist eine hohe Zufriedenheit der unmittelbar am Projektgeschehen beteiligten Personen mit der Form und Intensität des Austausches festzustellen. In beiden Fallstudienkommunen finden regelmäßige Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Kommune, ihren Breitbandberaterinnen bzw. -beratern und den mit dem Ausbau beauftragten Breitbandanbietern statt. Insgesamt vermitteln die geführten Gespräche jedoch auch den Eindruck, dass die komplexen Akteursstrukturen sowie das häufig vorhandene Kompetenz- und Zuständigkeitsgefälle zwischen den unterschiedlichen Akteuren eine effiziente Steuerung und Umsetzung der Förderung nicht immer begünstigt haben.

EINBINDUNG VON BREITBANDBERATUNGSUNTERNEHMEN

Die vom Land Sachsen-Anhalt zertifizierten Breitbandberatungsunternehmen übernehmen bei den geförderten Ausbauprojekten die technische Projektleitung. Zudem unterstützen sie die geförderten Kommunen mit Machbarkeitsuntersuchungen und Fördermittelberatung sowie mit der Begleitung von Markterkundungsverfahren, Ausschreibungen, Antragsstellung und Mittelabrufen. Von den anderen Projektbeteiligten (Kommunen und Breitbandanbieter) wird die Bedeutung der Rolle der Breitbandberaterinnen und -berater bei der Umsetzung der Ausbauprojekte hervorgehoben. Sie spielten eine entscheidende Rolle beim Breitbandausbau, da den Kommunen die fachliche Expertise in diesem Bereich fehle. Beide Kommunen erklären, dass der Breitbandausbau ohne die Beraterinnen und Berater nicht möglich gewesen wäre.

Die Kommunen waren insgesamt sehr zufrieden mit der Arbeit der Breitbandberaterinnen und -berater. Dies gilt sowohl für die fachliche Expertise der Beraterinnen und Berater als auch für die Intensität der Beratung. Optimierungspotenziale sehen die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner nur in wenigen Bereichen. So hätte sich eine der Kommunen Beratung nicht nur im technischen, sondern auch im juristischen Bereich gewünscht. Für letzteren habe man zwar eigene qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, diesen fehle es allerdings an fachlicher Expertise im Hinblick auf das Thema Breitband. Darüber hinaus bemängelt eine Kommune häufig wechselnde Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartner bei ihrem Beratungsunternehmen. Außerdem hätte dieses sich die notwendige regionale Expertise teilweise erst im Verlauf des Vorhabens aneignen müssen, weil es seinen Sitz in einem westdeutschen Flächenland hat.

3.2.3 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung der EFRE-Breitbandförderung erhält in den Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie in den Fallstudieninterviews gemischte Bewertungen. Dabei wird allerdings gleichzeitig hervorgehoben, dass der Aufwand für Antragstellung und Abwicklung bei der EFRE-Förderung signifikant geringer sei als insbesondere bei der Bundesförderung. Ein wiederholt geäußerter Wunsch ist, dass die Investitionsbank Sachsen-Anhalt Forderungen und Erwartungen sowohl im Rahmen der Antragstellung als auch im Rahmen der Abwicklung klarer kommuniziert und besseres Erwartungsmanagement betreibt.

ANTRAGSTELLUNG

In beiden Kommunen haben die Breitbandberatungsunternehmen maßgebliche Teile der Förderanträge erstellt. Sie bewerten die Antragstellung im Wesentlichen positiv. Das Verfahren sei transparent und relativ schlank. Die Zusammenarbeit mit der Investitionsbank Sachsen-Anhalt habe insgesamt gut funktioniert. Trotz dieser positiven Gesamtbewertung werden allerdings auch Potenziale für weitere Verbesserungen des Verfahrens gesehen.

- So wird angeregt, den Mittelbedarf zukünftig für den gesamten Zeitraum eines Ausbauprojekts ausweisen zu dürfen. Das Herunterbrechen auf einzelne Haushaltsjahre, wie es derzeit gefordert wird, sei schwierig, insbesondere auch, weil es in den Vorhaben erfahrungsgemäß immer wieder zu zeitlichen Anpassungen komme (s. hierzu auch „Durchführung der Ausbauprojekte“ weiter oben), die dann aufwändig zuwendungsrechtlich nachvollzogen werden müssten. Hierauf hat die IB jedoch keinen Einfluss, da sie sich an Vorgaben des Haushaltsrechts („Jährlichkeit“) halten muss, die für mehrjährige Vorhaben mit den oben beschriebenen Herausforderungen jedoch vor allem Bürokratiekosten für alle beteiligten Akteure erzeugen. Aus Sicht der Evaluation sollten daher Möglichkeiten geprüft werden, wie künftig in solchen Fällen inhaltlich nicht angemessene Bürokratie abgebaut werden kann.
- Zudem wird der Wunsch nach mehr Möglichkeiten für offene Angaben in den Antragsdokumenten geäußert, weil die gegenwärtig verwendeten geschlossenen Abfragen die individuellen Gegebenheiten einzelner Kommunen nicht immer adäquat widerspiegeln würden. Aus Sicht der IB hätte dies allerdings einen erheblich größeren Verwaltungsaufwand zur Folge, da durch ver-

größerten Interpretationsspielraum mehr Nachfragen und ein erhöhter Dokumentationsaufwand entstehen würden. Aus Sicht der Evaluation haben sich die schlanken Antragsdokumente somit insgesamt bewährt.

Auch die Kommunen sahen keine grundlegenden Probleme bei der Antragstellung, bewerten den hiermit verbundenen Aufwand in der Tendenz allerdings etwas weniger positiv als die Breitbandberatungsunternehmen. Zudem kritisieren sie die Dauer der Antragsprüfung, die im Durchschnitt laut IB bei ca. sechs Monaten (Spannbreite laut IB ca. vier bis acht Monate) lag. Die Gründe hierfür wurden von Seiten der IB wie folgt angegeben:

- **Prüfung des Auswahlverfahrens** – Vor der Bewilligung musste das Auswahlverfahren geprüft werden. Zum Teil erfolgte die Antragstellung bereits vor Abschluss des Auswahlverfahrens, so dass man zunächst den Abschluss des Auswahlverfahrens abwarten musste, bevor der Antrag vollständig eingereicht und mit der Antragsbearbeitung begonnen werden konnte.
- **Fehlende Unterlagen** – Die Antragsunterlagen waren nicht vollständig und mussten nachgefordert werden. In diesem Zusammenhang wurde die hohe Komplexität des Antragsprozesses betont, in dem sowohl die Kommunen als auch die Breitbandberaterinnen und -berater eine Rolle hatten. Herausforderungen waren hier u. a. die unterschiedliche Qualität der Beratung, häufige Wechsel der zuständigen Beraterinnen bzw. Berater sowie die Qualität der Absprachen zwischen Kommunalverwaltung und Beraterinnen bzw. Beratern.
- **Stichtage** – Nicht zuletzt sind die Antragstellung und die Bewilligung an Stichtage gekoppelt. Alle zu einem Stichtag (jeweils das Quartalsende) vorliegenden Anträge müssen in einem Verfahren zur Feststellung der Förderwürdigkeit anhand der im Begleitausschuss beschlossenen Projektauswahlkriterien⁹ in ein Ranking gebracht und durch den Steuerungskreis Breitband zur Bewilligung empfohlen werden. Dieses Verfahren erscheint vor dem Hintergrund der tatsächlich realisierten Förderzahlen etwas überkomplex. Auf der anderen Seite waren die Entwicklungen – wie weiter oben beschrieben – im Umsetzungszeitraum sehr dynamisch, so dass dies zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Richtlinie auch nicht unbedingt absehbar war.

ABWICKLUNG

Bis zum Erhebungszeitpunkt hat nur in einer der betrachteten Kommunen ein **Mittelabruf** stattgefunden. Die Einschätzungen zu den diesbezüglichen Verfahren beruhen daher noch auf einem sehr beschränkten Erfahrungsschatz: Im Vorfeld des Mittelabrufs wurde die Kommunalverwaltung von ihrem Breitbandberatungsunternehmen zu diesem Thema geschult. Im Prozess erfolgte weitere Beratung. Im Rahmen der Abwicklung verantwortet die Kommune die rechtlichen und das Breitbandberatungsunternehmen die technischen Aspekte.

Die **Abwicklung der Fördermittel** wird von den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie den Gesprächspartnern aus der kommunalen Verwaltung und den Breitbandberatungsunternehmen im Rahmen der Fallstudien vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Erfahrungen als unterschiedlich aufwändig beschrieben. Insgesamt ist der Mittelabruf für das Wirtschaftlichkeitslückenmodell gemäß Darstellung durch die IB Sachsen-Anhalt zwar formalisiert, aber einfach ausgestaltet: Einzureichen sind der zu Grunde liegende Vertrag, die jeweilige Rechnung und der Nachweis der tatsächlichen Zahlung. Die Auszahlung erfolgt nun innerhalb von höchstens sechs, in der Regel jedoch zwei Wochen nach Eingang des Auszahlungsantrages inkl. Vorlage der genannten Nachweise.¹⁰

Um die **Nutzerfreundlichkeit der Abwicklung** zu erhöhen, wird angeregt, die verwendeten Excel-Formulare übersichtlicher zu gestalten (z. B. durch das transparente Ausweisen von Zwischensummen) und anstatt Originalbelegen auch Kopien zu akzeptieren. Laut EU-VB EFRE/ESF

⁹ Dazu zählen neben dem Nachweis, dass kein Netzbetreiber innerhalb der nächsten Jahre im betreffenden Gebiet einen NGA-Netzausbau vornimmt: der Grad der Unterversorgung und Bedarfe der unversorgten Unternehmen, die Anzahl von zu erwartenden KMU-Breitbandanschlüssen mit Übertragungsraten von 50 Mbit/s Downloadgeschwindigkeit für KMU in Gewerbe- und Kumulationsgebieten je Ortsteil/Stadtteil und die Technologie des NGA-Netzausbaus (Anteil asymmetrischer / symmetrischer Verbindungen (vgl. EU-VB EFRE/ESF 2018)).

¹⁰ Für das Betreibermodell wäre der Mittelabruf deutlich komplizierter und mit zusätzlichen Prüfungen verbunden.

wird dies inzwischen im Rahmen von Auszahlungsanträgen bereits umgesetzt, so dass lediglich bei Verwendungsnachweisen Originale vorgelegt werden müssen.

Von den Breitbandberaterinnen und -beratern wird kritisiert, dass **Vorgaben zum Teil erst im laufenden Verfahren spezifiziert** wurden. So wurde z. B. ein verpflichtendes Abnahmeprotokoll inklusive Messprotokoll und Nachweisen zur Umsetzung für die Breitbandanbieter eingeführt, das für diese einen erheblichen Aufwand bedeute, den sie bei der Angebotserstellung noch nicht mitkalkulieren konnten.

3.3 Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse

In den folgenden Abschnitten wird die Zielerreichung und Wirkung der Aktion „NGA-Breitbandausbau in Gewerbe- und Kumulationsgebieten“ beleuchtet. Die Analyse erfolgt entlang der Elemente der in Abschnitt 1.2.2 eingeführten Interventionslogik auf der Output-, Ergebnis- und Wirkungsebene. Betrachtet wird zunächst die (kausale) Bedeutung der Förderung für die Durchführung der Ausbauprojekte. Dann wird in den Blick genommen, in welchem Umfang durch die EFRE-Förderung private Investitionen mobilisiert und zusätzlichen Breitbandzugänge geschaffen werden konnten. Schließlich werden Wirkungen der Förderung im Hinblick auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts sowie des Wohn- und Lebensstandorts Sachsen-Anhalt analysiert.

Die Belastbarkeit der Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse wird dadurch eingeschränkt, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen noch keines der bisher durch die EFRE-Breitbandförderung unterstützten Vorhaben abgeschlossen war. In Bezug auf die Mobilisierung von privatem Kapital und die Schaffung von zusätzlichen Breitbandanschlüssen kann daher nur mit Planzahlen argumentiert werden. Da die Umsetzung – nach den Eindrücken aus den Fallstudien sowie weiteren Gesprächen – zwar zeitverzögert, jedoch ansonsten weitgehend nach Plan stattfindet, geht die Evaluation von einer relativ hohen Belastbarkeit dieser Zahlen aus. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Standortattraktivität liegen ausschließlich qualitative Einschätzungen aus den durchgeführten Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie Fallstudieninterviews vor.



Das Wichtigste auf einen Blick

- Ohne die EFRE-Förderung hätten die geförderten Ausbauprojekte in beiden betrachteten Kommunen nicht umgesetzt werden können.
- Mit den eingesetzten Fördermitteln wurden private Investitionen der Breitbandanbieter in Höhe von (voraussichtlich) mehr als 30 Mio. Euro angestoßen. Damit ist der diesbezügliche Zielwert bereits zu zwei Dritteln erreicht. Es ist davon auszugehen, dass durch ein weiteres, großes Vorhaben der Zielwert für diesen Indikator erreicht oder sogar leicht übertroffen wird.
- Mit den acht geförderten Vorhaben werden mehr als 20.000 neue Breitbandanschlüsse mit mindestens 50 Mbit/s im Download geschaffen. Für KMU wird es etwas mehr als 7.000 zusätzliche Anschlüsse geben. Letzteres bedeutet, dass der Zielwert von 15.000 Anschlüssen mit den bislang bewilligten Vorhaben zum Bewertungszeitpunkt erst zu weniger als 50 Prozent erreicht wird. Durch den zu erwartenden weiteren großen Förderfall kann sich die Zahl allerdings noch (deutlich) erhöhen.
- Durch den Breitbandausbau sind positive Effekte sowohl im Hinblick auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts als auch im Hinblick auf die Attraktivität des Wohn- und Lebensstandorts Sachsen-Anhalt zu erwarten. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Breitbandausbau vor allem dazu beitragen kann, die Abwanderung u. a. von KMU, Betriebsstätten und jungen Menschen sowie Familien aus Sachsen-Anhalt zu verringern.

3.3.1 Bedeutung der Förderung für den Ausbau

Für die Kommunen kann plausibel ausgeschlossen werden, dass diese den Ausbau der Breitbandnetze auch ohne Förderung in Angriff genommen hätten. Denn bei diesen fehlt es nach übereinstimmender Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in den Interviews mit

kommunalen Vertreterinnen und Vertretern und den Fallstudieninterviews nicht nur an den finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung, sondern bereits an den Ressourcen zur Konzeption und Planung solcher Vorhaben. Die Vertreterinnen und Vertreter der geförderten Kommunen bestätigen zudem auch explizit, dass ohne die EFRE-Förderung kein Ausbau stattgefunden hätte.

Darüber hinaus gewährleisten die verpflichtend vorgeschriebenen Markterkundungsverfahren, dass ausschließlich Vorhaben gefördert werden, bei denen absehbar kein eigenwirtschaftlicher Ausbau erfolgen wird. Mithin können Mitnahmeeffekte auf Seiten der Breitbandanbieter ebenfalls ausgeschlossen werden. In den Interviews mit deren Vertreterinnen und Vertretern wurde zudem deutlich, dass sie sehr systematisch prüfen, ob ein Ausbau für sie eigenwirtschaftlich umsetzbar ist oder nicht.

3.3.2 Mobilisierung von privaten Investitionen

Durch die 17,5 Mio. Euro öffentlicher Mittel (EFRE-Mittel und kommunale Kofinanzierung), die für die bislang acht im Rahmen der EFRE-Breitbandförderung unterstützten Vorhaben aufgewendet werden, werden private Investitionen der jeweils eingebundenen Breitbandanbieter in Höhe von (voraussichtlich) 30,58 Mio. Euro mobilisiert. Dies entspricht einem Hebeleffekt der Förderung von fast 2:1. Der für die EFRE-Breitbandförderung insgesamt anvisierte Betrag von 45 Mio. Euro (Outputindikator) ist durch die (voraussichtlichen) privaten Investitionen bei den acht bislang geförderten Vorhaben bereits zu zwei Dritteln erreicht. Es ist davon auszugehen, dass durch ein weiteres, großes Vorhaben der Zielwert für diesen Indikator erreicht oder sogar leicht übertroffen wird.

3.3.3 Bereitstellung und Nutzung von NGA-Breitbandzugängen

Auf Grundlage der auf www.breitband.sachsen-anhalt.de hinterlegten Projektbeschreibungen kann geschlussfolgert werden, dass – wenn die geförderten Vorhaben wie geplant umgesetzt und abgeschlossen werden – in den acht bislang geförderten Kommunen zukünftig mindestens 20.000 zusätzliche Breitbandanschlüsse mit mindestens 50 Mbit/s im Download für private Haushalte und Unternehmen zur Verfügung stehen werden (siehe Tabelle 2). Die tatsächliche Zahl der zusätzlichen Anschlüsse liegt aller Wahrscheinlichkeit nach noch höher, weil nicht für alle Kommunen Projektbeschreibungen in hinreichendem Differenzierungsgrad verfügbar sind und zusätzlich noch mit einem weiteren Förderfall gerechnet werden kann.

Tabelle 2: Anzahl der zusätzlichen Anschlüsse mit mindestens 50 Mbit/s im Download in den geförderten Kommunen sowie Nutzungsgrad der zusätzlichen Anschlüsse

Zuwendungsempfänger	Anzahl der zusätzlichen Anschlüsse mit mindestens 50 Mbit/s im Download	Nutzungsgrad der zusätzlichen Anschlüsse (Schätzungen)
Burgenlandkreis	6.055	50-60%
Landkreis Harz	892	40-60%
Landkreis Mansfeld-Südharz	k.A. *	k.A. *
Saalekreis	2.148	ca. 50%
Salzlandkreis	k.A. **	40-60%
Stadt Burg	10.882	40-50%
Stadt Dessau-Roßlau	652	40-60%
Stadt Haldensleben	k.A. *	k.A. *

Anmerkungen: * Keine Projektbeschreibungen auf www.breitband.sachsen-anhalt.de hinterlegt; ** Zahlen für EFRE- und ELER-Gebiete in der Projektbeschreibungen auf www.breitband.sachsen-anhalt.de zusammen ausgewiesen.

Quelle: Projektbeschreibungen auf www.breitband.sachsen-anhalt.de; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Belastbarere (im Sinne von vollständiger) Informationen aus dem EFRE-Monitoring liegen für die Zahl der zusätzlichen Breitbandanschlüsse für KMU mit mindestens 50 Mbit/s im Download vor. Sie weisen mehr als 7.000 zusätzliche Anschlüsse infolge der im Rahmen der EFRE-Breitbandförderung umgesetzten Ausbauprojekte aus (siehe Tabelle 3). Mit dieser Zahl von zusätzlichen Anschlüssen wird der Zielwert des einschlägigen Outputindikators der Aktion „NGA-Breitbandausbau in Gewerbe- und Kumulationsgebieten“ (15.000) derzeit allerdings nicht einmal zur Hälfte erreicht. Durch den zu erwartenden weiteren Förderfall kann sich die Zahl allerdings noch deutlich erhöhen.

Tabelle 3: Outputindikator Spezifisches Ziel 5, Aktion „NGA-Breitbandausbau“

Outputindikator	Soll-Wert der bewilligten Projekte (Stand 31.12.2018)	Zielwert 2023
Zahl der zusätzlichen Breitbandanschlüsse für KMU mit mindestens 50 Mbit/s	7.136	15.000

Quelle: programminterne Dokumente; eFREporter; eigene Berechnungen Ramboll Management Consulting.

Die im Zuge der Bewertung ausgewerteten Daten sowie die Aussagen im Rahmen der Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern und der Interviews im Kontext der Fallstudien legen nahe, dass die neu geschaffenen Bandbreiten (noch) nicht vollständig in Anspruch genommen werden. In den auf www.breitband.sachsen-anhalt.de hinterlegten Projektbeschreibungen wird mit einer Inanspruchnahme von im Durchschnitt ca. 50 Prozent gerechnet. Die Einschätzungen aus den Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie den Fallstudieninterviews bestätigen diesen Wert. Als Hemmnis im Hinblick auf die Inanspruchnahme der neu geschaffenen Bandbreiten werden die höheren Kosten, die mit ihrer Nutzung einhergehen, aber vor allem auch hohe Anschlusskosten¹¹ benannt. Zudem seien die aktuellen Bedürfnisse von Privathaushalten auch schon mit geringeren Bandbreiten abgedeckt. Im gewerblichen Bereich wird in der Tendenz eine etwas höhere Bereitschaft zur Inanspruchnahme erwartet. Gleichzeitig wird hier allerdings auch vermutet, dass vielen Unternehmen die wirtschaftlichen Potenziale höherer Bandbreiten noch nicht vollumfänglich bewusst sind. Die interviewten Unternehmen selbst signalisieren durchgehend eine hohe Bereitschaft zur Nutzung der neuen Möglichkeiten – nennen dabei allerdings teilweise zum Erhebungszeitpunkt benötigte / gewünschte Bandbreiten, die noch deutlich unterhalb des Ausbauziels von mindestens 50 Mbit/s im Download liegen. Gleichzeitig deuten sie an, dass sie davon ausgehen, dass sich ihre Bedarfe in den kommenden Jahren mit der fortschreitenden Digitalisierung weiter erhöhen könnten. Zudem sind Unterschiede im tatsächlichen Bedarf je nach Branche und Geschäftsmodell anzunehmen.

3.3.4 (Potenzielle) Effekte im Hinblick auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Sachsen-Anhalt

Die interviewten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter sowie die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Fallstudienkommunen sehen durchgehend positive Effekte des Breitbandausbaus auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Sachsen-Anhalt – allerdings nicht in der Form, dass das Land sich maßgebliche Vorteile gegenüber anderen nationalen und internationalen Wettbewerbern verschaffen könne, sondern dergestalt, dass bislang vorhandene Standortnachteile abgemildert würden. Daher wird – auch wenn ein/e Gesprächspartner/in tatsächlich von einer konkreten Ansiedlung in einer anderen geförderten Kommune berichtet – übereinstimmend auch nicht davon ausgegangen, dass sich aufgrund des Breitbandausbaus mittelfristig eine signifikante Zahl neuer Unternehmen ansiedeln wird. Als durchaus im Bereich des Möglichen wird es jedoch angesehen, dass der geförderte Breitbandausbau einen signifikanten Beitrag dazu leisten kann, die Abwanderung von Unternehmen aus ländlichen Gebieten in Sachsen-Anhalt oder den Bedeutungsver-

¹¹ Der Ausbau im Rahmen des Wirtschaftlichkeitslückenmodells erfolgt in der Regel in Form von FTTC („fiber-to-the-curb“ – Glasfaser bis an den Bordstein). Dadurch entstehen weitere, von den einzelnen Haushalten bzw. Unternehmen zu tragende Anschlusskosten für den Anschluss eines konkreten Haushalts bzw. Unternehmens.

lust von Standorten in Sachsen-Anhalt in Unternehmensverbänden zu verhindern. Von großer Bedeutung sind schnelle Internetverbindungen aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner vor allem für international aufgestellte Unternehmen. Bei diesen könne eine effektive Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Standorten nur mit adäquater, symmetrischer Breitbandversorgung bewerkstelligt werden. Grundsätzlich ermöglichen die höheren Bandbreiten auch die Umsetzung neuer Geschäftsmodelle am Standort Sachsen-Anhalt.

Potenziale für positive Effekte werden darüber hinaus auch im Bereich des Tourismus ausgemacht. Hier sei es für Besucherinnen und Besucher von immer größerer Bedeutung, Reisen online zu buchen und während des Aufenthalts in Sachsen-Anhalt weiter online planen zu können.

Schließlich werden auch Freiberuflerinnen und Freiberufler als Gruppe identifiziert, die in hohem Maße von einer verbesserten Breitbandversorgung profitieren kann, da sie oftmals ortsunabhängig arbeiten wolle. Perspektivisch werden zudem auch Themen wie Telemedizin und autonomes Fahren als für den Wirtschaftsstandort Sachsen-Anhalt in hohem Maße relevant bezeichnet – wobei gleichzeitig angezweifelt wird, dass die aktuell geförderten Bandbreiten hierfür hinreichend sein werden.

Die interviewten Unternehmensvertreter berichten von Planungen, die neuen Bandbreiten zu nutzen, um neue Vertriebswege zu erschließen sowie Produktions- und Managementprozesse durch Vernetzung und cloudbasiertes Arbeiten zu optimieren. Personalwirtschaftlich ergeben sich dadurch bessere Möglichkeiten, den Mitarbeitern „Home Office“ anzubieten, und dadurch die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern.

3.3.5 (Potenzielle) Effekte im Hinblick auf die Attraktivität des Wohn- und Lebensorts Sachsen-Anhalt

Im Hinblick auf die Attraktivität des Wohn- und Lebensorts Sachsen-Anhalt sehen die interviewten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter und die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Fallstudienkommunen ebenfalls durchgehend positive Effekte des Breitbandausbaus. Analog zur Einschätzung hinsichtlich der Effekte auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts wird dabei insgesamt weniger davon ausgegangen, dass infolge des Breitbandausbaus signifikante Zuzüge zu verzeichnen sein werden, sondern bestenfalls Abwanderung verhindert werden könne.

Mehrfach betont wird, dass schnelles und verlässliches Internet insbesondere für junge Menschen und junge Familien von überragender Bedeutung bei der Entscheidung über ihren Wohn- und Lebensort sei. Zudem wird als wesentlicher praktischer Mehrwert der verbesserten Breitbandverfügbarkeit von allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern benannt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zukünftig verstärkt die Möglichkeit gegeben werden kann, von zuhause aus zu arbeiten. Dadurch könnte ein Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben entstehen.

4. FAZIT

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Aktion „NGA-Breitbandausbau“ **mit einem geringeren Mitteleinsatz als ursprünglich vorgesehen** bis zum Ende der Förderperiode **ihr Ziel eines bedarfsgerechten Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt** mit Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 100 Mbit/s symmetrisch in Gewerbegebieten und von mindestens 50 Mbit/s im Download in Kumulationsgebieten **erreichen dürfte**. Zusammen mit der Breitbandförderung aus dem ELER werden damit bis zum Ende der Förderperiode erhebliche Fortschritte in der Breitbandverfügbarkeit mit Übertragungsgeschwindigkeiten von mind. 50 Mbit/s in Sachsen-Anhalt erzielt.

In den Erhebungen wurde den Evaluatoren an den vertieft betrachteten Fallbeispielen plausibel dargelegt, **dass die geförderten Ausbauvorhaben ohne EFRE-Förderung weder eigenwirtschaftlich noch durch die geförderten Kommunen in „Eigenregie“ umgesetzt worden wären**. Durch das von allen Zuwendungsempfängern gewählte Wirtschaftlichkeitslückenmodell wurden zudem private Investitionen von bislang mehr als 30 Mio. Euro in den bedarfsgerechten Breitbandausbau in Sachsen-Anhalt gelenkt. In der Gesamtschau ergibt sich damit im Hinblick auf das Förderziel eine hohe **Kosten-Effektivität** der eingesetzten öffentlichen Fördermittel.

Insgesamt werden damit bis zum Ende der Förderperiode **mehr als 20.000 neue Breitbandanschlüsse** mit mindestens 50 Mbit/s im Download geschaffen, **davon mehr als 7.000 für KMU**. Deren tatsächliche Nutzung wird zunächst auf etwa 50 Prozent geschätzt, wobei für KMU ein etwas höherer Nutzungsgrad erwartet wird. Dieser Anteil dürfte jedoch in den kommenden Jahren mit der fortschreitenden Digitalisierung nach und nach ansteigen – derzeit hemmen hohe Anschlusskosten und sowie höhere monatliche Nutzungskosten einen höheren Nutzungsgrad dieser Breitbandanschlüsse.

Maßgebliche, absehbare **Wirkungen** des EFRE-geförderten Breitbandausbaus können aktuell wie folgt zusammengefasst werden:

- Für KMU und Betriebsstätten größerer Unternehmen in Sachsen-Anhalt werden bestehende bzw. drohende Standortnachteile abgemildert. Damit würden insbesondere Abwanderungen bereits in Sachsen-Anhalt angesiedelter Unternehmen sowie entsprechende negative Beschäftigungs- und demografische Effekte für das Land verhindert.
- Die Unternehmen planen, die verbesserte Infrastruktur zu nutzen, um neue Vertriebswege zu erschließen sowie Produktions- und Managementprozesse durch Vernetzung und cloudbasiertes Arbeiten zu optimieren. Personalwirtschaftlich ergeben sich durch bessere Möglichkeiten, den Mitarbeitern „Home Office“ anzubieten, und dadurch die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern. Grundsätzlich ermöglichen die höheren Bandbreiten auch die Umsetzung neuer Geschäftsmodelle am Standort Sachsen-Anhalt.
- Weitere positive demografische Effekte werden dadurch erwartet, dass auch die Attraktivität des Wohn- und Lebensortes ansteigt und der Breitbandausbau somit insbesondere dazu beitragen kann, die Abwanderung insbesondere junger Menschen und junger Familien zu verhindern, nicht zuletzt durch bessere Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben aufgrund der Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten.
- Positive Effekte werden durch schnellere Internetverbindungen darüber hinaus für den Tourismus sowie für Freiberufler erwartet.

Maßgebliche **Förderkonditionen** (Förderquoten, Fördervolumina, Möglichkeit der Förderung von Planungsleistungen sowie der Kumulierung mit Bundesmitteln) der EFRE-Förderung erhalten positive Bewertungen. Kritisch wird insbesondere die in der Praxis komplexitäts- und aufwandserhöhende „Arbeitsteilung“ zwischen EFRE,- ELER- und Bundesförderung gesehen.

Die **Umsetzung** der Förderung vor Ort dauert länger als ursprünglich erwartet und ist von verschiedenen Verzögerungen geprägt. Dabei handelt es sich unter anderem um fehlende Datengrundlagen, notwendige Anpassungen von Planungen (z. B. aufgrund von Neubauten oder zwischenzeitlichem eigenwirtschaftlichem Ausbau), Kapazitätsengpässe auf Seiten der Breitbandanbieter, der Kommunen und der Bauwirtschaft, aber auch Vorgaben der jeweiligen kommunalen

Verwaltungen. Die Arbeit der eingebundenen Breitbandberatungsunternehmen wird von den Kommunen sehr positiv bewertet und als entscheidend für das Gelingen des Ausbaus angesehen. Im Hinblick auf die administrative Umsetzung der Förderung erhält das Antragsverfahren positive Bewertungen. Die Abwicklung wird unterschiedlicher bewertet, kann jedoch insgesamt als angemessen bewertet werden.

Eine weitere **Relevanz** für Förderung ergibt sich daraus, dass eine weiter fortschreitende Digitalisierung und sich daraus ergebende Entwicklungen in Bereichen wie beispielsweise Industrie 4.0 und Telemedizin zukünftig voraussichtlich noch höhere Bandbreiten erfordern werden, für die sich ein vergleichbares Marktversagen abzeichnet.

LITERATUR

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [BMVI] (2018): Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2018). https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-ende-2018.pdf?__blob=publicationFile

Directorate-General for Regional Policy and Directorate-General for Employment (DG REGIO und DG EMPL) (2015): Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. ERDF, ESF, CF, Guidance Document on Evaluation Plans. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

Europäische Kommission (2010): Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>

Europäische Kommission (2013a): Mitteilung der Kommission – Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (2013/C 25/01). Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.1.2013. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:DE:PDF>

Europäische Kommission (2013b): Gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE>

EU-Verwaltungsbehörde EFRE/ESF des Landes Sachsen-Anhalt [EU-VB EFRE/ESF] (2018): Projektauswahlkriterien im EFRE. Förderperiode 2014-2020. Stand 17.10.2018. https://www.efreporter.de/confluence/display/VADE/5.4+Projektauswahlkriterien+%28PAK%29+EFRE%2C+ESF+und+ELER?preview=/16908334/40632475/18_12_17_Gesamtuebersicht_PAK_EFRE_Endversion9.pdf

Mayne, John (2011): Addressing cause and effect in simple and complex settings through contribution analysis. In: Schwartz, R., Forss, K., Marra, M. (Hg.): Evaluating the complex: Attribution, contribution and beyond. New York, Transaction Publishers.

Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung Sachsen-Anhalt (2019): Digitale Infrastrukturen der Zukunft – Die integrierte Gigabitstrategie des Landes Sachsen-Anhalt. https://breitband.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Breitband/Ausbau_NGA/allg._Dokumente/19-05-14-Gigabitstrategie_LSA.pdf

Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt [StK] (2015a): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Next Generation Access – Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt (RdErl. der StK vom 27.10.2015 – 46-02806-1).

Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt [StK] (2015b) „Grundsätze für den Einsatz zertifizierter Breitbandberatungsunternehmen im Rahmen der Umsetzung des Next Generation Access (NGA)-Breitbandausbaus in Sachsen-Anhalt“ (RdErl. der StK vom 27.10.2015 – 46-02806-5).

KONTAKT:

Dr. Thorsten Lübbers
Manager

T 040 30 20 20-143
F 040 30 20 20-199
M 0151 440 06-143
thorsten.luebbers@ramboll.com



SACHSEN-ANHALT



EUROPÄISCHE UNION
ESIF
Europäische Struktur- und
Investitionsfonds

**HIER INVESTIERT EUROPA
IN DIE ZUKUNFT UNSERES LANDES.**

www.europa.sachsen-anhalt.de