

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

30.08.2012

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Abteilung C 4

Bearbeitet von
Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Ralph Sonnenschein (DStGB)
Peter te Reh (DST)

Nur per Mail an: comp-broadband-guidelines@ec.europa.eu

Telefon (0 30) 59 00 97 - 321
Telefax (0 30) 59 00 97 - 400

E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Aktenzeichen
II/21

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf der Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau

Die in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossenen kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, also der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutschen Städte- und Gemeindebund vertreten die Interessen der deutschen Städte, Landkreise und Gemeinden. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurf der Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (künftig: Leitlinien) Stellung nehmen zu können. Davon machen wir gerne Gebrauch und bitten darum, in den weiteren Beratungen über den Entwurf folgende Gesichtspunkte besonders zu beachten.

I. Staatliche Förderung des Breitbandausbaus in schwer zu versorgenden Gebieten bleibt unverzichtbar

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es, dass sich die Europäische Union in der Digitalen Agenda ebenso wie die Deutsche Bundesregierung in ihrer Breitbandstrategie ambitionierte Ziele im Hinblick auf den flächendeckenden Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze gesetzt haben. Wir teilen die Einschätzung, dass die Verfügbarkeit entsprechender Breitbandanschlüsse zu tragbaren Preisen Voraussetzung ist, um in allen Regionen Europas die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, Beschäftigungsmöglich-

keiten zu sichern, Standortverlagerungen zu verhindern und den Bürgern eine soziale Teilhabe über das Internet und seinen Diensten zu eröffnen.

Auch wenn der Ausbau solcher Netze nach der Liberalisierung des Telekommunikationssektors in erster Linie marktgetrieben durch Unternehmen erfolgt, ist offenkundig, dass es – gerade im ländlichen Raum – häufig an Anreizen für private Investitionen fehlt. Die im Zuge der Liberalisierung des Telekommunikationssektors gehegte Hoffnung, der flächendeckende Ausbau leitungsgebundener Breitbandinfrastruktur werde sich über die Marktkräfte einstellen, hat sich nicht bestätigt. Vielmehr ist für Deutschland zu konstatieren, dass für die infrastrukturenschaffenden Unternehmen Wirtschaftlichkeitsgrenzen erreicht sind und ein Ausbau ohne öffentliche Förderung praktisch nicht mehr stattfindet. Gerade in ländlichen Räumen fehlt es an Investitionsanreizen. Die Europäische Kommission weist daher in den einleitenden Bemerkungen des Entwurfs der Leitlinien (Ziff. 2) zu Recht darauf hin, dass die Ziele der Digitalen Agenda nicht ohne öffentliche Mittel verwirklicht werden können. In der Tat bedarf es erheblicher Anstrengungen der öffentlichen Hand, wenn das Ziel eines flächendeckenden Ausbaus hochleistungsfähiger Breitbandnetze zeitnah erreicht werden soll.

Träger eines solchen Engagements sind in Deutschland neben dem Bund und den Ländern insbesondere auch die Städte, Landkreise und Gemeinden. In vielen Regionen Deutschlands würde es heute selbst an einer Grundversorgung mit Breitbandanschlüssen fehlen, wenn die Kommunen sich nicht dieser Aufgabe angenommen hätten. In denjenigen Gebieten, in denen der Markt aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen versagt, wird auch der Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze (Next Generation Access) nur gelingen, wenn die Kommunen sich weiterhin für den Breitbandausbau engagieren. Dabei zeigt sich immer häufiger, dass es nicht in allen Fällen möglich ist, Unternehmen zu gewinnen, die bereit wären, die erforderlichen Netze auszubauen. Das kommunale Engagement erstreckt sich mittlerweile vielmehr auch auf die Verlegung von Leerrohren sowie auf den Bau und ggf. auch den Betrieb von Glasfasernetzen – sei es durch eigene Gesellschaften, sei es in Partnerschaft mit privaten Unternehmen (ÖPP-Modelle).

Diese für den flächendeckenden Breitbandausbau wesentlichen Aufgaben können die Kommunen aber nur übernehmen, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind daher auf eine finanzielle Unterstützung aus Mitteln der Europäischen Union, des Bundes und der Länder angewiesen. Bestehende Förderprogramme müssen fortgeführt und – angesichts der erheblichen finanziellen Anforderungen des NGA-Ausbaus – angemessen dotiert werden. Darüber hinaus ist es aber auch erforderlich, dass das europäische Beihilfenrecht, das bei der Verwendung der öffentlichen Mittel zu beachten ist, nicht in einer Weise ausgestaltet wird, die die Kommunen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unnötig behindert.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es daher, dass die Europäische Kommission eine Überarbeitung der bestehenden Leitlinien in Angriff genommen hat.

II. Kritische Anmerkungen zum vorliegenden Leitlinien-Entwurf

Mit Blick auf die bestehenden Leitlinien haben sich die kommunalen Spitzenverbände wiederholt dafür ausgesprochen, dass

- die Leitlinien überschaubarer gefasst und entschlackt werden, um den administrativen Aufwand für den Einsatz von Fördermitteln auf kommunaler Ebene zu reduzieren

sowie dass

- die Leitlinien um klarstellende Hinweise zur beihilfenrechtlichen Zulässigkeit von kommunalen Breitbandnetzen und ÖPP-Modellen ergänzt werden.

Auch wenn wir anerkennen, dass der Leitlinien-Entwurf an einigen Stellen durchaus administrative Erleichterungen im Vergleich zur derzeit geltenden Fassung enthält – das gilt insbesondere mit Blick auf die Erhöhung des für den Rückforderungsmechanismus relevanten Betrages in Ziff. 60 des Entwurfs –, bleiben die nunmehr vorgelegten Regelungen doch weit hinter den kommunalen Erwartungen an ein einfaches, leicht handhabbares und den mit dem Breitbandausbau verbundenen Herausforderungen entsprechendes Beihilfenregime zurück.

Unsere Kritik richtet sich in erster Linie auf folgende Gesichtspunkte:

- Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke muss möglich bleiben

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände teilt die Einschätzung der Kommission, dass in „grauen“ und „schwarzen“ Flecken der Breitbandgrundversorgung besondere Anforderungen bei der Prüfung der Zulässigkeit von Beihilfen für den NGA-Ausbau beachtet werden müssen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass – möglicherweise erst jüngst erfolgte und ihrerseits staatlich geförderte – Investitionen in Netze der Breitbandgrundversorgung nicht im Zuge einer NGA-Förderung „entwertet“ werden (vgl. dazu auch Ziff. 72 des Entwurfs), ohne dass tatsächlich ein Bedarf für entsprechend schnelle Breitbandanschlüsse bestünde. Deshalb ist in solchen Fällen vor der Vergabe der knappen staatlichen Fördermittel mit besonderer Sorgfalt zu prüfen, ob der Betreiber des Grundversorgungsnetzes innerhalb der von Kommission genannten Frist von drei Jahren bereit ist, seinerseits ein NGA-Netz in dem betreffenden Gebiet zu errichten.

Demgegenüber halten wir die Regelung in Ziff. 76 a) des Entwurfs für zu weitgehend, wonach die staatliche Beihilfe für den NGA-Ausbau in sog. „grauen“ und „schwarzen“ Flecken der Breitbandgrundversorgung auf eine „passive und neutrale NGA-Infrastruktur“ beschränkt werden soll. Eine solche Einschränkung ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände abzulehnen, soweit damit die Verwendung von staatlichen Mitteln zur Schließung von sog. Wirtschaftlichkeitslücken ausgeschlossen sein sollte.

Mit einer solchen Regelung würden die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Fördermittelgeber ohne erkennbaren Grund limitiert. Dagegen spricht bereits, dass in der Vergangenheit kommunale Breitbandprojekte auf der Grundlage dieser Fördermethode – mit ausdrücklicher Billigung seitens der Europäischen Kommission – erfolgreich zum Abschluss gebracht werden konnten. Beispielhaft genannt werden kann insoweit der Landkreis Rotenburg (Wümme), dessen gemeinsam mit den kreisangehörigen Gemeinden durchgeführtes Projekt von der Kommission als Beihilfe genehmigt wurde (Beschluss vom 24.11.2011 in der Beihilfensache N 451/2010).

Darüber hinaus zeigt die Erfahrung, dass der Aufbau der aktiven Technik sowie die Betriebskosten eines NGA-Netzes im ländlichen Raum – insbesondere in der Anfangsphase des Betriebs – nicht immer aus den Einnahmen finanziert werden können. Ohne eine ergänzende Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke lassen sich daher viele

Projekte im ländlichen Raum nicht realisieren. Diese Entwicklung wird sich im Zuge des Anwachsens der Bedeutung der Nutzung mobiler Breitbandtechnologien weiter zu Ungunsten der Wirtschaftlichkeitserwartungen leitungsgebundener Breitbandinfrastruktur verstärken.

- Keine Überfrachtung des Beihilfenregimes mit regulatorischen Aspekten

Kritisch hervorzuheben ist des Weiteren, dass das Beihilfenregime zunehmend mit regulatorischen Fragen überfrachtet wird, die die Genehmigungsverfahren immer aufwändiger und – insbesondere für kommunale Behörden – kaum noch beherrschbar machen.

- Das betrifft etwa den Aspekt der Mitnutzung vorhandener Infrastrukturen (Ziff. 67 f des Entwurfs). Die Mitnutzung vorhandener Infrastrukturen kann fraglos einen entscheidenden Beitrag zur Minimierung der Ausbaurkosten für Breitbandnetze leisten. Das jüngst novellierte deutsche Telekommunikationsgesetz (TKG) hat daher zu Recht eine Reihe von Rechtsgrundlagen neu geschaffen, die eine solche Mitnutzung erleichtern (vgl. §§ 77a – 77e TKG). Darüber hinaus wird der bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) geführte Infrastrukturatlas die Transparenz verbessern.

Demgegenüber sieht der Leitlinien-Entwurf eine Verpflichtung vor, dass Netzbetreiber bereits im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens die Bewilligungsbehörde – regelmäßig also eine Kommune – sowie die BNetzA über seine Infrastrukturen informieren muss und dass diese Informationen allen anderen Bietern im Ausschreibungsverfahren zu einem Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden müssen, der es ihnen erlaubt, die betreffende Infrastruktur in ihr Angebot einzubeziehen.

Es liegt auf der Hand, dass der ohnehin bereits ganz erhebliche Aufwand, der mit der Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens verbunden ist, durch dieses Erfordernis deutlich erhöht wird, ohne dass ein Mehrwert erkennbar wäre. Darüber hinaus steht zu erwarten, dass eine Reihe von Unternehmen vor diesem Hintergrund kein Angebot mehr abgegeben werden. Auch das liegt nicht im Interesse eines zügigen Breitbandausbaus

- Auch die Frage, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt ein Zugang auf Vorleistungsebene gewährt werden muss, ist in erster Linie regulatorischer Natur und nicht schon im Zusammenhang mit der Vergabe von Beihilfen zu entscheiden. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Betreiber öffentlich geförderter Breitbandnetze im Interesse des Wettbewerbs anderen Interessenten Zugang zu ihren Netzen gewähren müssen. Die Durchsetzung und Überwachung dieser Verpflichtung kann aber nicht Sache der Bewilligungsbehörde sein, sondern muss in die Zuständigkeit der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde fallen, die für solche Aufgaben entsprechend auszustatten ist. Demgegenüber geht die Kommission in Ziff. 67 h) des Entwurfs offenbar von einer Zuständigkeit der Bewilligungsbehörden aus und weist den nationalen Regulierungsbehörden nur eine beratende Rolle zu.

- Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände nicht nachvollziehbar ist im Übrigen, warum „geförderte Unternehmen im Bereich des Zugangs auf Vorleistungsebene eine größere Produktauswahl anbieten [sollten] als [...] im Rahmen der sektorspezifischen Regulierung für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht vorgeschrieben“ (Ziff. 67 g) des Entwurfs). Das gilt auch für die weitere Forderung des Entwurfs, wonach die betroffenen Unternehmen einen Zugang auf Vorleistungsebene schon *vor* Inbetriebnahme des Netzes gewähren müssen. Derartige Vorgaben verschlechtern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Netzausbau in ohnehin nur schwer zu versorgenden Regionen. So treibt die Notwendigkeit, „eine größere Produktauswahl“ anzubieten, die Bereitstellungskosten in die Höhe. Die Verpflichtung, Zugang schon vor Inbetriebnahme des Netzes einzuräumen, bringt das geförderte Unternehmen um die Chance, mit einem gewissen zeitlichen Vorsprung zunächst selbst um Kunden zu werben.
- Bürokratische Hemmnisse abbauen

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände hat die Europäische Kommission mit der Vorlage des Entwurfs die Chance vertan, die Leitlinien im Lichte der bislang gemachten Erfahrungen deutlich zu entschlacken und von überflüssigen bürokratischen Erschwernissen zu befreien. Dazu bestand umso mehr Anlass, als die Kommission selbst davon ausgeht, dass in weiten Regionen der Markt versagt und ein Breitbandausbau ohne staatliche Förderung nicht möglich ist. Vor diesem Hintergrund muss es in erster Linie darum gehen, diese Regionen anhand möglichst weniger, aber aussagekräftiger Kriterien zuverlässig zu definieren. Der vorliegende Entwurf führt aber nicht zu einer Vereinfachung, sondern trägt maßgeblich dazu bei, dass die Beihilfverfahren (noch) komplizierter werden. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang

- die vielfach vorgesehene Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörden (vgl. z. B. Ziff. 67 a), b), f) und h) des Entwurfs),
- die Regelungen über die Mitnutzung von Infrastrukturen und die Vorleistungsprodukte bzw. –entgelte (dazu Ziff. 67 f), g) und h) des Entwurfs) oder
- die deutlich ausgeweiteten Berichtspflichten (Ziff. 67 k) des Entwurfs).

III. Weitere Kritikpunkte

Über die vorstehend ausführlicher behandelten Punkte hinaus regen die kommunalen Spitzenverbände Änderungen auch an den folgenden Regelungen des Entwurfs an:

- Die Ziff. 16 bis 17 bzw. 18 bis 27 betreffen Fallgestaltungen, in denen bestimmte staatliche bzw. kommunale Maßnahmen nicht unter das Beihilferegime fallen. Dabei geht es zum einen um die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers und zum Anderen um Beihilfen für den Breitbandausbau als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Diese Regelungen erscheinen als konkretisierungsbedürftig. Das gilt mit Blick auf kommunale ÖPP Projekte etwa für die Frage wann von „normalen Marktbedingungen“ oder „unzureichenden Gewinnaussichten“ auszugehen ist (Ziff. 16). Zu Ziff. 20 ist klärungsbedürftig, was mit einer „angemessenen Breitbandabdeckung“ gemeint ist.

- In Ziff. 67 c) spricht sich der Entwurf für die Schaffung einer nationalen Website für die Ausschreibung von Breitbandprojekten aus. Eine solche nationale Plattform erscheint als überflüssig. Eine Vernetzung der vielfach bereits vorhandenen regionalen Websites reicht aus.
- Anhang I beschreibt typische Maßnahmen zur Förderung des Breitbandausbaus. Es wäre wünschenswert, wenn hier auch Ausführungen zur Zulässigkeit von Breitbandnetzen gemacht würden, die von Kommunen bzw. kommunalen Gesellschaften wie den Stadtwerken allein oder in Partnerschaft mit privaten Unternehmen betrieben werden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ruge', written in a cursive style.

Dr. Kay Ruge