

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



Die Europäische Kommission hat einen Entwurf zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau veröffentlicht und diesen zur Konsultation gestellt. Der VATM begrüßt diese Möglichkeit und kommentiert die aufgeworfenen Themen wie folgt.

Der VATM unterstützt das von der EU-Kommission anvisierte Ziel, bis zum Jahre 2010 für alle Bürger eine hundertprozentige Abdeckung mit leistungsfähigen Internetanschlüssen zu erreichen. Wir bewerten den von der EU-Kommission vorgesehenen Plan jedoch als äußerst ambitioniert und verweisen daher auf nachfolgende Punkte, die aus Sicht der im deutschen Markt tätigen Wettbewerbsunternehmen dazu beitragen können, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen.

## 1. Anwendung des Beihilferechts

Die EU-Kommission verweist in ihrem Entwurf auf zahlreiche Beispiele, in denen europaweit öffentliche Fördergelder zur Schließung der so genannten "weißen Flecken" genehmigt wurden. Anhand dieser Beispiele lässt sich bereits die Vielschichtigkeit einer Breitbandförderung ableiten. So zeigen auch die im deutschen Markt gemachten Erfahrungen, dass oftmals die Umsetzung des Beihilferechts an den komplexen rechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Fördervoraussetzungen, Förderquoten und an den Vergaberegeln scheitert. Vor dem Hintergrund, dass oftmals kommunale Einrichtungen kleinerer Gemeinden über keinen breitbandigen Anschluss verfügen, erschweren unzureichende und gleichzeitig komplexe Informationen in höchstem Maße eine zügige Ausbauplanung und entsprechende Investitionsentscheidungen seitens der Unternehmen. Ein weiteres Problem betrifft auch die fehlende Transparenz im Zusammenhang mit den Vergabeverfahren und den Entscheidungen über die Mittelvergaben im Einzelnen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, um ordnungsgemäße Ausschreibungsverfahren und eine sachgerechte Fördermittelvergabe zu gewährleisten. Eine Vereinfachung und Entflechtung des gesamten Beihilfeverfahrens könnte nach Auffassung des VATM dergestalt erfolgen, eine nationale Online-Plattform zu erstellen, auf der alle Subventions- und Ausschreibungsverfahren zum Thema NGA in gebündelter Form aufgeführt werden. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich, da die Gewährung von Beihilfen oftmals extrem zersplittert erfolgen kann (z.B. über Kommunen, Gemeinden, Landes- bzw. Bundesebene).

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



Darüber hinaus handhaben die Kommunen die Einholung von Angeboten zur Breitbanderschließung der noch nicht versorgten Gebiete vollkommen unterschiedlich. Oftmals werden etwa deutlich zu hohe Bandbreiten verlangt oder Vorgaben zu den zu verwendenden Technologien gemacht, die sich aufgrund der Gegebenheiten vor Ort nicht sinnvoll realisieren lassen. Dies steht leider häufig der Möglichkeit entgegen, wirtschaftliche und volkswirtschaftlich vernünftige Angebote für die Breitbanderschließung zu unterbreiten. Problematisch ist weiterhin, dass meistens keine Koordinierung und Abstimmung zwischen benachbarten unversorgten Gemeinden erfolgt. Die oftmals sehr unterschiedlichen Auffassungen, was für eine Breitbandversorgung für den jeweiligen Ort erforderlich ist, führt im Ergebnis dazu, dass die investierenden Unternehmen keine Angebote für größere zusammenhängende Gebiete unterbreiten können – was oftmals deutlich kostengünstiger und effizienter wäre. Diese Problematik wird nochmals unter Punkt 5.2 aufgegriffen.

## 2. Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Unterteilung in weiße, graue und schwarze Gebiete wird von Seiten des VATM unterstützt, da so gewährleistet werden kann, dass Fördermittel für Gebiete beantragt werden, die bereits eine Grundversorgung aufweisen, nun aber mit an eine schnellere Breitbandinfrastruktur angeschlossen werden sollen. Allerdings kommt es im Wesentlichen darauf an, das bestehende Wettbewerbsniveau zu halten bzw. weiter zu steigern und darüber hinaus bisherige Investitionen in alternative Infrastrukturen zu sichern aber auch sinnvolle und notwendige Investitionen in Netze der neuen Generation zu fördern.

Der VATM hatte bereits in der Vergangenheit ein Paket praxisorientierter Maßnahmen zur Überwindung der Breitbandkluft entwickelt<sup>1</sup>. Diese zielen darauf ab, politischen Entscheidern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie den Telekommunikationsanbietern vollständige Informationen zu jeder unversorgten beziehungsweise unterversorgten Gemeinde hinsichtlich ortsbezogener Wirtschaftsdaten, topographischer Merkmale oder Anschlussentfernung zum nächsten Breitband-POP zur Verfügung zu stellen. Damit ist gewährleistet, innerhalb kurzer Zeit individuell die jeweils grundsätzlich geeigneten Erschließungstechnologien, der Wirtschaftlichkeitsgrad der Erschließung sowie eventuell notwendige Fördermög-

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.vatm.de/fileadmin/publikationen/sonstige\\_materialien/26-11-2007.pdf](http://www.vatm.de/fileadmin/publikationen/sonstige_materialien/26-11-2007.pdf)

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



lichkeiten zu identifizieren, um so eine marktgerechte und individuell zugeschnittene, technisch und ökonomisch effiziente Lösung zügig zu identifizieren und umzusetzen.

### 3. Grundsatz der Technologieneutralität

Der VATM begrüßt, dass die Europäische Kommission den Förderleitlinien das Prinzip der Technologieneutralität zugrunde legt und neben den drahtgebundenen auch drahtlose Satelliten- und Funktechnologien explizit nennt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass bislang national ein Ausbau mit Satelliten- oder Funktechnologie vielfach nicht bezuschusst wird, obwohl bekanntermaßen durch eine breitbandige Versorgung mit diesen Technologien gerade die besonders schwierig zu versorgenden Gebiete zu wettbewerbsfähigen Preisen und in wirtschaftlich sehr viel sinnvollerer Weise erschlossen werden könnten, als mittels anderer Technologien, wertet der VATM den Grundsatz der Technologieneutralität als zentralen Punkt zukünftiger Leitlinien. Hinsichtlich der gemachten Ausführungen ist allerdings die im Beihilfeverfahren N 237 / 2008<sup>2</sup> unter II, Punkt 5 gemachte Aussage der EU-Kommission zu hinterfragen, nach der eine Breitbandförderung Gebiete in Niedersachsen betreffen könne, in denen Privathaushalte und Unternehmen – abgesehen von teuren Lösungen über Satellit und Mietleitungen – keinen Zugang zu erschwinglichen Breitbanddiensten haben. Wenn gleich die Preise über denen eines herkömmlichen DSL-Anschlusses liegen mögen, muss berücksichtigt werden, dass Satellitendienste in den Regionen angeboten werden, in denen herkömmliches DSL nicht verfügbar ist. Zudem wird es im Zuge der digitalen Dividende zeitnah möglich sein, bisher unversorgte Gebiete mittels LTE- oder WIMAX-Technologie wirtschaftlich zu erschließen. Die einseitige Fokussierung auf drahtgebundene Technologien würde daher falsche Anreize setzen und eine suboptimale Technologiewahl begünstigen. Eine Vielzahl von Projekten belegt, dass Gemeinden heute erfolgreich und eigeninitiativ einen für ihren Ort technisch und ökonomisch geeigneten Infrastrukturanbieter identifizieren können. Darüber hinaus muss auch berücksichtigt werden, dass selbst unter optimierten NGN-Investitionsbedingungen mit einer Übergangs- und Aufbauphase von rund zehn Jahren gerechnet werden muss. Vorrangiges Ziel muss daher sein, zunächst in den Regionen, die bislang praktisch ohne Breitbandversorgung sind, so schnell wie möglich eine Versorgung zu gewährleisten, die heute noch bestehende Standortnachteile beseitigt. Hier müssen ausbaufähige Technologien zum Einsatz kommen, die den Anforderungen zukünftig steigender Ü-

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2008/n237-08.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/n237-08.pdf)

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



bertragungsraten gerecht werden.

## 4. Entwertung bereits getätigter Infrastrukturinvestitionen

Die Europäische Kommission führt aus, dass Marktinitiativen im Bereich des Breitbandsektors nicht durch staatliche Beihilfen gebremst werden dürfen. Richtigerweise weist sie darauf hin, dass staatliche Beihilfen zu Wettbewerbsverzerrungen im Markt führen können. Der VATM möchte hervorheben, dass der Ausbau einer parallelen wettbewerbsbestimmten, öffentlich geförderten Breitbandinfrastruktur in Gebieten, in denen private Investoren bereits in eine Breitbandinfrastruktur investiert haben oder diese derzeit aufbauen, diese Infrastrukturinvestitionen entwerten würde. Für den Einsatz und Ausbau konkreter Technologien sollten öffentliche Fördermittel erst dann verwandt werden, wenn ein Ausbau ansonsten ökonomisch nicht möglich ist. Der VATM geht jedoch davon aus, dass in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle, wirtschaftlich sinnvolle Lösungen gefunden werden können. Sofern öffentliche Fördermittel zur Verfügung stehen, sollten diese vorrangig für eine möglichst schnelle Ermittlung und Zusammenführung aller grundlegenden Infrastruktur- und Geoinformationen verwandt werden, um einerseits eine Schließung der „weißen Flecken“ zeitnah zu ermöglichen, andererseits aber auch Wettbewerbsunternehmen die erfolgreiche Teilnahme an diesen Ausschreibungen erst zu ermöglichen. Vielfach hat das ehemalige Monopolunternehmen durch seine exklusive Kenntnis der tatsächlichen Netzgegebenheiten einen entscheidenden Informations- und damit Kostenvorsprung. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf die Gefahr einer falschen Anreizsetzung hinweisen. Bereits heute ist absehbar, dass eine öffentliche Förderung dazu führen würde, dass alle noch nicht versorgten Kommunen eine möglichst hohe breitbandige Anbindung fordern würden. Richtigerweise sollte aber die für die einzelne Kommune sinnvollste technische Lösung gefunden werden, auch wenn damit eine niedrigere Breitbandgeschwindigkeit erreicht wird, als etwa in den an das VDSL-Netz angeschlossenen Großstädten. Letztendlich ist die Schließung der „weißen Flecken“ dringend erforderlich, um der Abwanderung von Bevölkerung und Gewerbetreibenden aus dem ländlichen Raum entgegen zu wirken. Dieser Gedanke sollte daher aus Sicht des Verbandes bei einer möglichen Festlegung von Mindestanforderungen dringend Berücksichtigung finden.

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



## 5. Staatliche Beihilfen für NGA-Netze

Zweifelsohne kann der Übergang zu Next Generation Networks (NGN) als „der“ derzeit wesentlichste und für die zukünftige technologische Entwicklung wichtigste Schritt bezeichnet werden. Der VATM begrüßt daher, dass die EU-Kommission in ihrem Leitlinienentwurf der Förderung eines raschen NGA-Ausbaus einen hohen Stellenwert einräumt.

### 5.1 Unterscheidung auf Grundlage der Übertragungsgeschwindigkeit

Die EU-Kommission nimmt unter Punkt 48 eine Definition anhand von Übertragungsgeschwindigkeiten vor. Dies ist aus Sicht des VATM nicht zukunftsweisend, da mit der steten Weiterentwicklung von NGA-Technologien von einem weiteren Anstieg der Übertragungsgeschwindigkeit ausgegangen werden muss, wie dies in der Vergangenheit bei ADSL/SDSL der Fall war und auch zukünftig noch sein wird. Ebenso sei darauf hingewiesen, dass auch mit den im Bereich der letzten Meile auf Kupfer basierenden VDSL-Netzen ähnliche Geschwindigkeiten erreicht werden können, wie sie nachfolgend von der EU-Kommission in den Leitlinien angegeben werden. Dies sollte insbesondere unter Einbeziehung der Punkte 61 und 62 berücksichtigt werden, da der Zugriff sowohl auf NGA- als auch auf VDSL-Netze unabhängig von der zugrunde liegenden Technologie und Geschwindigkeiten einem Bottleneck unterliegt und die physikalischen oder virtuellen Zugangsprodukte den gleichen Märkten der EU-Märkteempfehlung zuzuordnen sind.

### 5.2 Unterteilung in „weiße“, „graue“ und „schwarze“ Flecken bei NGA-Netzen

Der VATM hat bereits im ersten Teil seiner Stellungnahme die von der EU-Kommission vorgenommene Unterteilung begrüßt. Auch der Verband geht davon aus, dass der Ausbau breitbandiger Infrastrukturen geographisch differenziert auf der Basis unterschiedlicher Netzkonzepte und Investitionsstrategien erfolgen wird. Daher ist die von der EU-Kommission vorgenommene Unterteilung eine mögliche Differenzierung. Hinsichtlich der NGA-Netze schlägt der VATM jedoch ergänzend vor, auch die Möglichkeit des diskriminierungsfreien Zugangs Dritter zu den neuen Netzen bei der Definition und Unterteilung der NGA-Flecken zu berücksichtigen. Problematisch ist eine solche Unterteilung auch dann, wenn unterversorgte weiße Gebiete von einzelnen grauen oder schwarzen Gebieten durchzogen werden. Dies könnte nach Auffassung des Verbandes dazu führen, dass Anbieter, die dann in ehemals weißen Gebieten anzutreffen sind, einen entsprechenden Vorleistungszugang zu den Netzen der in

# Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



den schwarzen Gebieten tätigen Unternehmen erlangen. In diesem Falle wäre daher eine Koordinierung durch die nationale Regulierungsbehörde dahingehend wünschenswert, als dass beiderseitiger Zugang zu den jeweiligen Netzen gewährt werden muss, sofern dieser nicht auf vertraglicher Weise vereinbart wird.

## 5.3 Ablösung bisheriger Breitbandnetze

Wie bereits geschildert, liegt der Fokus in der Beibehaltung des bestehenden Wettbewerbsniveaus bzw. einer weiteren Steigerung, um darüber hinaus bisherige Investitionen in alternative Infrastrukturen zu sichern aber auch sinnvolle und notwendige Investitionen in Netze der neuen Generation zu fördern. Wie jedoch bereits unter Punkt 4 angeführt, besteht im Falle einer öffentlichen Förderung grundsätzlich die Gefahr, bereits bestehende Zugangnetze zu überbauen und damit bereits getätigte Investitionen zu entwerten. Bereits heute ist bekannt, dass der Incumbent bestehende Angebote gegenüber Gemeinden für eine Breitbanderschließung nach Bekanntwerden neuer Fördermöglichkeiten zurückgenommen und durch deutlich teurere Angebote ersetzt hat. Gleichzeitig senkt das Unternehmen seine Angebote gerade in den Gemeinden, in denen auch Wettbewerbsunternehmen einen Breitbandausbau angeboten haben. Der von der EU-Kommission unter Punkt 45 e angeführte Grundsatz, nach dem Mitgliedstaaten Unternehmen dazu anregen sollen, bereits bestehende Infrastrukturen zu nutzen, um so einen unnötigen, parallelen Ressourceneinsatz zu vermeiden, sollten unter Bezugnahme der geschilderten Vorgehensweise dahingehend angepasst werden, als dass vor Vergabe etwaiger Mittel auch das Vorliegen bereits bestehender Angebote überprüft werden.

## 5.4 Voraussetzungen für staatliches Handeln

Die EU-Kommission führt aus, dass als Gegenleistung für staatliches Handeln der Begünstigte Unternehmen verpflichtet werden soll, Dritten in einem Zeitraum von mindestens sieben Jahren Zugang auf Vorleistungsebene gewähren zu müssen. Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zeitraum von sieben Jahren sollte jedoch dahingehend ergänzt werden, dass nach Ablauf dieser Periode unter Zugrundelegung eines Marktanalyseverfahrens diese Verpflichtung nur dann aufgehoben werden kann, wenn funktionierender, nachhaltiger und tragfähiger Wettbewerb besteht. Sofern dies nicht der Fall ist und das begünstigte Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, sind die umfassenden Zu-

## Stellungnahme des VATM

zu Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau



gangsverpflichtungen weiterhin aufrecht zu halten. Diese Überlegungen sollte auch die Unterstützung kommunaler Unternehmen mit einbeziehen, um ein Monopol auf Seiten der öffentlichen Hand zu verhindern.

Die Forderung eines Open Access-Denkansatzes unterstützt der VATM vollumfänglich. Dies gilt insbesondere auch für die von der EU-Kommission genannten Zugangsverpflichtungen zum Hauptverteiler und Kabelverzweiger sowie zur passiver Infrastruktur (Leerrohr und Dark Fiber), die allerdings nur einen kleinen Teil der notwendigen Voraussetzungen ausmachen. Dem VATM ist an dieser Stelle wichtig darauf hinzuweisen, dass ein offener Netzzugang insofern die liberalste Form der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen ist und einem multiplen Wettbewerberumfeld – insbesondere Anbietern, die kein eigenes (Anschluss)-Netz haben – diskriminierungsfreien Zugang zu einer essentiellen Bottleneck-Komponente (passive und/oder aktive Infrastruktur) ermöglicht. Aus Sicht des Verbandes muss ein solcher Ansatz drei Ebenen mit zwei klar definierten Zugangsmöglichkeiten umfassen:

- (1) Passive Infrastrukturebene mit Zugangsmöglichkeit für Betreiber der aktiven Infrastruktur;
- (2) Aktive Infrastrukturebene (Betreiber) mit Zugangsmöglichkeit für Netzbetreiber (hierunter fallen auch Bitstrom- und ähnliche Produkte) und für Diensteanbieter;
- (3) Diensteebene;

Der VATM trägt daher auch den Vorschlag der EU-Kommission mit, dass staatlich finanzierte Glasfasernetze eine „Point-to-Point“- / „Multi-Fiber“-Netzarchitektur oder eine solche Architektur unterstützen, die eine Entbündelung erlaubt. Wenngleich der Verband im Hinblick auf zuvor gemachte Ausführungen erklärt hat, dass der Grundsatz der Technologie-neutralität gewahrt bleiben müsse, ist unter Einbeziehung zentraler Schlüsselfaktoren wie wettbewerbsfähiger Preisen und Dienste zur Maximierung des Verbrauchernutzens die von der EU-Kommission bevorzugte „Point-to-Point“- / „Multi-Fiber“-Netzarchitektur zu unterstützen.

Brüssel, 22. Juni 2009