

## STELLUNGNAHME

### VKU zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zu den Beihilfenhilfeleitlinien für den schnellen Breitbandausbau

Konsultation eröffnet am 01. Juni 2012 durch die DG for Competition, DG COMP, Unit C4, [comp-broadband-guidelines@ec.europa.eu](mailto:comp-broadband-guidelines@ec.europa.eu)

Ende der Konsultation 01. September 2012

**Registernummer des VKU im Register der Interessenvertreter: 1420587986-32**

Berlin/ Brüssel, 31.08.2012

Kontaktdaten:

Dr. Stefan Thole, Fachgebietsleiter, [thole@vku.de](mailto:thole@vku.de)

Sonja Witte, Bereichsleiterin Europapolitik, [witte@vku.de](mailto:witte@vku.de)

Baris Gök, Referent Finanzen und Steuern, [goek@vku.de](mailto:goek@vku.de)

## I. Hintergrundinformationen

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit 236.000 Beschäftigten wurden 2009 Umsatzerlöse von rund 94 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 8 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 54,2 Prozent in der Strom-, 67,7 Prozent in der Erdgas-, 76,3 Prozent in der Trinkwasser-, 58,2 Prozent in der Wärmeversorgung und 12,8 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Breitbandversorgung als Aufgabe im Bereich Telekommunikation wird im Koalitionsvertrag der Bundesregierung Deutschland als Teil der **Daseinsvorsorge** genannt und ist daher ein **natürliches Betätigungsfeld kommunaler Unternehmen**. Derzeit sind ca. 150 von 1.400 VKU-Mitgliedern im Breitbandausbau in Deutschland tätig. Gerade im ländlichen Raum ist ein Ausbau der Breitbandversorgung in einem absehbaren Zeitraum ohne kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen nicht darstellbar. Kommunale Unternehmen investieren bereits heute auch in Regionen, die für die Renditeerwartungen börsennotierter Unternehmen wirtschaftlich nicht interessant sind.

### Vorbemerkungen

Die flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbandzugängen ist mittlerweile integraler Bestandteil der Regionalentwicklung, denn sie entscheiden immer mehr mit über Wachstum und Schrumpfung von Wirtschaft und Bevölkerung in einer Region. Der Aufbau von NGA-Netzen außerhalb dicht bebauter Siedlungsstrukturen erfordert hohe Investitionen und ist daher für börsennotierte Unternehmen häufig nicht attraktiv. Hohe Bandbreiten für Bürger und lokale Wirtschaft flächendeckend bereit zu stellen, ist daher Teil einer modernen Daseinsvorsorge und damit eine originäre Aufgabe kommunalwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland.

Um eine digitale Spaltung zu verhindern ist dort, wo der Markt nicht tätig wird, eine Förderung des Breitbandausbaus unabdingbar. Dies gilt insbesondere in ländlichen Räumen, da aufgrund der niedrigen Bevölkerungsdichte und den zu überwindenden Entfernungen zwischen den Anschlusspunkten die höchsten spezifischen Ausbaukosten zu verzeichnen sind.

Da in Deutschland die flächendeckende Grundversorgung mit 1-2 Megabit je Sekunde (MBit/s) im Wesentlichen als erreicht angesehen werden kann, beziehen sich die folgenden Anmerkungen vor allem auf die Aspekte, die mit dem Aufbau von NGA-Netzen in Zusammenhang stehen.

Der weitere Ausbau von Breitbandnetzen muss sich daran orientieren, nicht nur für die nächsten Jahre ausreichende Bandbreiten zu erreichen, sondern nachhaltig dem wachsenden Bandbreitenbedarf für die nächsten Jahrzehnte gerecht zu werden. Der VKU begrüßt daher insbesondere die Anstrengungen der EU, die Förderung der Errichtung von NGA-Netzen in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen.

Zum aktuellen Entwurf der Leitlinien möchten wir daher im Detail die folgenden Anregungen geben:

### **Zu Abschnitt 2.2.2 Ziffer (23)**

Nach unserer Auffassung sollte eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vor allem von Endkunden unmittelbar nutzbar sein. Insofern ist die vorgesehene Einschränkung hinsichtlich des Angebots von Kommunikationsdienstleistungen für Endkunden nicht zielführend. Die Beschränkung der Förderung auf Modelle ohne Endkundenangebot führt aufgrund der geringen Wertschöpfungstiefe bei einer bloßen Infrastrukturvermietung unnötigerweise zu den höchsten Förderbeträgen und zu einer mittelbaren Begünstigung von Anbietern von Kommunikationsdienstleistungen an Endkunden.

Gerade in ländlichen Räumen unterbleibt der Ausbau von Breitbandnetzen aufgrund geringer Rentabilität, weil Investoren den Aufbau von Netzen zur Erbringung ihrer Breitbandangebote scheuen. Der staatlich geförderte Breitbandausbau nimmt von den Kommunikationsdienstleistungsanbietern jedoch den wettbewerblichen Druck, durch optimale Ressourcenallokation solche ländlichen Gebiete gewinnbringend zu erschließen. Im Gegenteil stärkt eine einzig auf Netzausbau gerichtete staatliche Förderung die oligopolistisch organisierten Anbieter von Kommunikationsdienstleistungen,

Richtig ist, dass der mit der DAWI beauftragte Betreiber auch anderen Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen einen diskriminierungsfreien Zugang gewähren muss. Dies können aber in keinem Fall alle möglichen Arten des Netzzugangs sein, da dies dem Errichter und Betreiber eines derartigen Netzes jegliche Planungssicherheit hinsichtlich der technischen Gestaltung der Zugangsmöglichkeiten nimmt. Bei Anbietern ohne beträchtliche Marktmacht sollte es ausreichen, mindestens ein einheitliches Standardprodukt, wie beispielsweise das deutsche Layer-2-Bitstream-Modell des NGA-Forums, bei der nationalen Regulierungsbehörde anzubieten.

### **Zu Abschnitt 2.4.1 c) Ziffer (48)**

Der Begriff der „wesentlichen Verbesserung“ sollte im Hinblick auf die Ziele der EU (30 / 100 Mbit/s) näher definiert werden, so dass die Erreichung dieser Ziele quasi Mindestvoraussetzung für „wesentliche Verbesserungen“ beim Ausbau zu NGA-

Netzen ist. Beim Wettbewerb unterschiedlicher Technologien sollte bei der Beurteilung stärker darauf abgestellt werden, mit welcher Qualität der Endkunde die Bandbreiten tatsächlich nutzen kann. Dies gilt insbesondere im Wettbewerb mit Technologien, die als „shared medium“ dem Endkunden keine definierten Bandbreiten garantieren können, sondern i.d.R. nur von im Optimalfall erreichbaren Maximalbandbreiten ausgehen. Dabei ist insbesondere aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Cloudcomputing auch der Upstream zu definieren, mittelfristig sind symmetrische Bandbreiten anzustreben.

#### **Zu Abschnitt 2.4.1 c) Ziffer (49)**

Der Rückgang der Rentabilität alter Netzstrukturen (i.wesentl. Kupfernetze) sollte außer Betracht bleiben, soweit diese veralteten Netzstrukturen mit den Zielen der digitalen Agenda nicht übereinstimmen. Der Aufbau zukunftsfähiger Netze darf nicht durch ungerechtfertigte Renditeerwartungen an alte Netze gebremst werden.

#### **Zu Abschnitt 3.1 Ziffer (53)**

Der VKU begrüßt, dass die bislang geltende Definition von NGA-Netzen beibehalten wird. NGA-Netze zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie auch für zukünftige Bandbreitenanforderungen gerüstet sind, die über die Bandbreitenziele der EU hinausgehen und somit Anwendern mit hohen Bandbreitenanforderungen, wie vor allem Unternehmen, schon heute entsprechende hochwertige Anwendungen ermöglichen. Insofern sind Glasfasernetze, die für hohe symmetrische Bandbreiten gerüstet sind und keinen Qualitätsverlust abhängig von der aktuellen Nutzerzahl aufweisen, anderen Technologien weit überlegen und sollten daher ausschließlich im Fokus der Förderpolitik gemäß Abschnitt 3.3 stehen.

#### **Zu Abschnitt 3.1 Ziffer (54)**

Zukunftsfähige NGA-Netze, wie in Ziffer 54 definiert, sind mitnichten nur in Ballungsgebieten angezeigt. Ziel der Richtlinie muss auch die nachhaltige und dauerhafte Überwindung der digitalen Spaltung sein, denn der Bedarf privater Nutzer ist in ländlichen Gebieten eher noch höher als in Ballungsgebieten, da das Internet im ländlichen Raum lokale physische Infrastrukturen in vielen Bereichen (Einkaufen/E-Commerce, Gesundheitsversorgung/e-Health oder Verwaltung/E-Government) teilweise ersetzen bzw. ergänzen muss.

### **Zu Abschnitt 3.2.1. Ziffer (57)**

Es sollte in der Richtlinie klargestellt werden, auf welcher Ebene – Bund, Land, Region - die Gebiete in „weiße“, „graue“ oder „schwarze Flecken eingeteilt werden sollen. Um wirtschaftlich sinnvolle und damit mit maßvoller Förderung auskommende Vorhaben zu erlauben, sollte eine einheitliche Einteilung zumindest auf der Ebene einer ganzen Kommune zulässig sein. Eine straßenzugsgenaue Aufteilung in weiße, schwarze und graue Flecken ist unpraktikabel und führt zu fehlenden Anreizen für wirtschaftliche Angebote.

### **Zu Abschnitt 3.2.1. Ziffer (60)**

Der VKU begrüßt, dass hinsichtlich der Interessensbekundung von potenziellen anderen Breitbandinvestoren im Dreijahreszeitraum strengere Anforderungen an einen glaubwürdigen Nachweis der Investitionsabsicht gestellt werden, da dies in der Vergangenheit vor allem durch behauptete Ausbaivorhaben in eng begrenzten Teilgebieten die Wirtschaftlichkeit flächendeckender Ausbaupläne gefährdet hat („Rosinenpickerei“).

Diese Regelung sollte in jedem Fall gleichlautend auch für NGA-Ausbaivorhaben beibehalten werden.

### **Zu Abschnitt 3.3.1 Ziffer (70)**

Hier sollte klargestellt werden, dass eine Förderung von NGA-Netzen entsprechend den Definitionen von Ziffer (53) zu folgen hat.

### **Zu Abschnitt 3.3.2. Ziffer (75) mit Bezugnahme auf Abschnitt 3.2.2 (Ziffer (67))**

Zu Punkt a) sollte im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit einer angemeldeten Maßnahme, die auf „weiße“ oder „graue“ NGA-Flecken (die in Bezug auf die Breitbandgrundversorgung „graue“ Flecken sind) abzielt, derselbe Prüfungsmaßstab angelegt werden wie in den Gebieten, die sowohl in Bezug auf die Breitbandversorgung als auch in Bezug auf die NGA-Versorgung „weiße Flecken sind“. Infrastrukturwettbewerb ist in den Breitbandmärkten eine wesentliche Grundlage für alle Wettbewerbsparameter wie Preise und Qualität, Service und Vielfalt der angebotenen Dienstleistungen. Beschränkungen des Infrastrukturwettbewerbs können sich im Einzelfall daher konkret auf diese Wettbewerbsparameter in allen betroffenen Märkten auswirken, es sei denn, es ist ein diskriminierungsfreier Zugang zum Netz auf Vorleistungsebene gewährleistet. Daher ist es aus unserer Sicht für einen wirksamen Wettbewerb erforderlich, dass in den Gebieten, in denen kein NGA-Netz vorhanden oder in den nächsten drei Jahren

geplant ist, aber ein Breitbandnetz eines Anbieters vorhanden ist und der Wettbewerb durch die Schaffung weitere Netze vertieft wird.

Zu Punkt e) sollte für NGA-Netze klargestellt werden, dass die Forderung nach Technologieneutralität nur im Sinne der NGA-Definition nach Ziffer (53) zu verstehen ist.

Zu Punkt f) geben wir für NGA-Netze zu bedenken, dass mit den Pflichten zur Bekanntgabe und Zugangsgewährung der bereits vorhandenen Infrastrukturen die Anforderungen an nicht marktmächtige Unternehmen denen für marktmächtige Unternehmen quasi gleich gestellt werden, ohne dass diese Unternehmen einer nationalen Regulierung unterliegen würden. Hiermit werden zudem Anforderungen gestellt, die in der Praxis der Angebotserstellung aufgrund der engen Zeitabläufe nicht realisierbar sind. Die Handhabung von Ausschreibungsverfahren wird dadurch erschwert. Zusätzlich werden die Ausschreibungsverfahren durch weitere Umstände, wie z.B. den unbestimmten Rechtsbegriff „alle relevanten Informationen“ usw. für Kommunen nicht rechtssicher handhabbar sein.

In jedem Fall muss der Begriff „Infrastruktur“ in diesem Zusammenhang mindestens als „Telekommunikationsinfrastruktur“ präzisiert werden, um Missverständnisse und Verwechslungen mit anderen Nicht-Telekommunikations-Infrastrukturen zu vermeiden.

Diese Pflicht zur Bekanntgabe der kompletten bestehenden Infrastruktur des Bieters im Zusammenhang mit konkreten Ausschreibungsverfahren sollte mindestens dann entfallen, wenn der nicht marktmächtige Bieter die Daten seiner Infrastrukturen für eine landesweite Datenbank (in Deutschland der Infrastrukturatlas) gemeldet hat, die die Verfügbarkeit derartiger Daten ermöglicht.

Zu Punkt g) sollte es bei NGA-Netzen bei Anbietern ohne beträchtliche Marktmacht ausreichend sein, wenn diese mindestens ein einheitliches Standardprodukt, wie beispielsweise das deutsche Layer-2-Bitstream-Modell des NGA-Forums, bei der Bundesnetzagentur als Zugang auf Vorleistungsebene anbieten. Weitergehende Anforderungen für alle möglichen Arten des Netzzugangs nehmen dem Anbieter eines derartigen Netzes jegliche Planungssicherheit hinsichtlich der technischen Gestaltung der Zugangsmöglichkeiten und erhöhen die Kosten für die Vorhaltung technischer Einrichtungen, die vielleicht niemals genutzt werden.

Es ist widersprüchlich, an die Vergabe von Beihilfen Anbietern ohne beträchtliche Marktmacht höhere Anforderungen zu stellen im Vergleich zur Regulierung marktmächtigen Anbieter durch die NRB.

Zu h) Vorleistungspreise bleibt festzustellen, dass die Orientierung an Benchmarks sehr problematisch ist, da diese Benchmarks regionalen Besonderheiten aufgrund der lokal völlig unterschiedlichen Netz- und Kostenstrukturen nicht Rechnung tragen

können. Bei nur regional tätigen und damit nicht marktmächtigen Anbietern sollte daher grundsätzlich vom Kostenorientierungsprinzip ausgegangen werden.

### **Zu 3.3.2. Ziffer (76 a)**

Es ist auch Sicht des VKU in Bezug auf den Ausbau von NGA-Angeboten in unterversorgten Gebieten nicht zielführend, wenn die Förderung des Netzausbaus in weißen NGA-Flecken, die als grundversorgt zu qualifizieren sind, allein auf passive Infrastruktur einer bestimmten Topologie (Definition neutrale Infrastruktur setzt Point-to-Point-Technologie voraus siehe Glossar, da nur diese auch Point-to-Multipoint „unterstützt“ und nicht umgekehrt) beschränkt wird. Die Förderung sollte auf die Errichtung und die Inbetriebnahme kompletter funktionsfähiger Netze mit der Möglichkeit von Endkundendiensten ausgerichtet sein, um hier nicht wieder Bruchstellen und damit vermeidbare Mehrkosten zu erzeugen. Weiterhin besteht die Gefahr einer geförderten passiven Infrastruktur, für die sich keine Anbieter finden, bzw. nur unter Bedingungen, die einer weiteren Förderung erfordern, da das Kundenpotenzial als zu gering eingeschätzt wird.

Die Leitlinien sollten daher um die Möglichkeit der Förderung auch aktiver Infrastruktur ergänzt werden.

### **Zu 3.3.2. Ziffer (76 b)**

Zu den Anforderungen hinsichtlich des offenen Zugangs auf Vorleistungsebene verweisen wir auf unsere Argumentation zu Ziffer (23) und (75 g). Ein zwingender Zugang auf allen Ebenen ist aus Wettbewerbssicht nicht notwendig, da ein Infrastrukturwettbewerb in unterversorgten Regionen und vor allem im ländlichen Raum nicht kosteneffizient sein kann. Es sollte nicht die Duplizierung von Glasfaserinfrastruktur im Sinne eines echten Infrastrukturwettbewerbs angestrebt werden. Stattdessen ist es vorzugswürdig, wenn der Dienstleistungswettbewerb gefördert wird, so dass für jeden Anbieter von Endkunden-Dienstleistungen der Zugang zum Netz auf Vorleistungsebene wie Bitstream-Access möglich ist.

Die für eine vollständige Entbündelung von FTTH-Anschlüssen notwendigen Multi-Fiber-Infrastrukturen sind insbesondere im ländlichen Raum unwirtschaftlich. Offene Zugänge sind auch möglich, wenn Gebäude nur mit einzelnen Fasern angeschlossen und Point-to-Multipoint-Topologien realisiert werden. Eine vollständige Entbündelung ist nicht zwingend notwendig, um ein ausreichendes Wettbewerbsangebot für die Endkunden zu gewährleisten und treibt nur die Investitionskosten in sowieso schon wirtschaftlich schwierig zu versorgenden Regionen in die Höhe.

Die Anforderungen hinsichtlich des offenen Zugangs sollten im obigen Sinne angepasst werden.

### **Zu 3.3.2. Ziffer (76 c)**

Durch die Definition und Festschreibung der sog. „offenen Topologie“ wird einseitig eine Festlegung zugunsten einer einzigen Topologie, nämlich von Point-to-Point-Netzen, vorgenommen. Besonders für wirtschaftlich schwierig zu erschließende Regionen wird damit der höchst mögliche technische Standard vorgegeben, was zwangsläufig zu einem nicht effizienten Einsatz von Fördermitteln führen muss.

Wir schlagen daher die Streichung dieses Passus vor.

### **Zu 3.3.3. Ziffer (77) und (78)**

Der VKU begrüßt, dass die Förderung von allen zukunftsfähigen Anschlüssen mit Glasfaser bis in die Gebäude auch in Gebieten möglich ist, in denen bereits andere NGA-Netzstrukturen bestehen. Nur dadurch ist das genannte Ziel der digitalen Agenda auch erreichbar.

Es sollte daher klargestellt werden, dass auch die Einstufung von Gebieten in graue oder weiße NGA-Flecken, sofern diese nicht auf allein zukunftsfähigen Anschlüssen mit Glasfaser bis in die Gebäude beruhen, die Förderung des Ausbaus dieser ultraschnellen Netze nicht ausschließt.

Die Buchstaben b) und c) der Ziffer sind zu streichen. Niemand baut oder fördert ein solches Netz, wenn er nicht mit Nachfrage rechnet. Wie die Digitale Agenda zeigt, sind die ultraschnellen Netze gerade auch für den Bedarf der kommenden Jahrzehnte geeignet und damit besonders zukunftssicher. Viele Bürger werden den Bedarf so hoher Bandbreiten erst in einigen Jahren verspüren oder aber dann, wenn Sie die Nutzung einmal kennengelernt haben. Hinreichende Nachfrage durch Umfragen o.ä. als Nachweis führen also dazu, dass solche zukunftsweisenden Netze erst später oder gar nicht gebaut werden. Dies hemmt damit eher die Umsetzung der Digitalen Agenda bis 2020.

Unter den Voraussetzungen der diskriminierungsfreien Gewährung von Open Access auf Vorleistungsebene ist die Beschränkung auf der Förderung auf Vorleistungsebene nicht zielführend. Wenn der Wettbewerb in einem ultraschnellen Netz durch diskriminierungsfreie Open Access-Geschäftsmodelle gewährleistet ist, besteht keine Gefahr, dass der Wettbewerb auf Endkundenebene verfälscht wird.

Insgesamt betrachtet sollte aus Sicht des VKU der Fokus dieser Beihilfeleitlinien stärker darauf ausgerichtet, dass die Fördermittel kosteneffizient verwendet werden. Das ist dadurch zu erreichen, dass die technischen Anforderungen, insbesondere in schwierig zu versorgenden Regionen, nicht zu hoch angesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist es ausreichend, dass wirksamer Wettbewerb auf dem Markt für



Breitband-Dienstleistungen an Endkunden gewährleistet ist. Dies wird durch den diskriminierungsfreien Zugang auf Vorleistungsebene über einheitliche Standardprodukte wie Bitstream-Access sichergestellt.

Marktmächtige Anbieter unterliegen darüber hinaus dem Reglement der nationalen Regulierungsbehörden, das im Zusammenhang mit geförderten Ausbauprojekten zwingend zu beachten ist. Insofern müssen in den Beihilfeleitlinien keine strengeren Regeln aufgestellt werden, die dann unterschiedslos für marktmächtige Anbieter und Anbieter ohne beträchtliche Marktmacht gelten und im Ergebnis letztgenannte eher benachteiligen.