



Brüssel, den 5.11.2008

K(2008) 6705

**Betreff: Staatliche Beihilfe N 237/2008 – Deutschland
Breitbandförderung Niedersachsen**

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

I. ZUSAMMENFASSUNG

- (1) Die Europäische Kommission hat nach Prüfung der Maßnahme „Breitbandversorgung Niedersachsen“ (nachstehend „Maßnahme“ oder „Regelung“ genannt) entschieden, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben, da die darin enthaltene staatliche Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

II. VERFAHREN

- (2) Mit einem am 13. Mai 2008 registrierten Schreiben meldeten die deutschen Behörden die Maßnahme gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag bei der Kommission an. Mit einem am 9. Juli 2008 registrierten Schreiben forderte die Kommission zusätzliche Informationen über die geplante Maßnahme an. Die deutschen Behörden beantworteten das Auskunftersuchen der Kommission mit Schreiben, die am 25. Juli, 20. August und 6. Oktober 2008 registriert wurden.

III. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (3) **Ziel:** Durch diese Maßnahmen sollen Investitionen gefördert werden, die für die Gewährleistung des Zugangs zu erschwinglichen Breitbanddiensten in Gebieten Niedersachsens erforderlich sind, in denen bisher noch kein Breitbandzugang besteht und auch auf absehbare Zeit nicht geplant ist. Die Regelung zielt unter anderem darauf ab, die „digitale Kluft“ zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zu verringern¹, die Breitbandversorgung

¹ In ländlichen Gebieten ist die Breitbandversorgung vor allem aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und der Abgelegenheit allgemein schlechter als in städtischen Gebieten. Laut

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
10117 BERLIN
DEUTSCHLAND

in gegenwärtig unterversorgten Gebieten zu fördern, das Wirtschaftswachstum zu stimulieren und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten Niedersachsens beizutragen.

- (4) **Rechtsgrundlage:** Die angemeldete Maßnahme stützt sich auf folgende Rechtsvorschriften: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung breitbandiger elektronischer Kommunikation (Breitbandförderung Niedersachsen); Haushaltsgesetze des Landes Niedersachsen; Landeshaushaltsordnung (LHO); Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO; Allgemeine Nebenbestimmungen zu § 44 LHO; Operationelles EFRE-Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007-2013 des Landes Niedersachsen. Ebenso wie andere deutsche Bundesländer² hat Niedersachsen auf der Grundlage der Ziele, Vorschriften und Voraussetzungen der nationalen Beihilferegelung³ eine Breitbandfördermaßnahme ausgearbeitet, die zudem den örtlichen Besonderheiten Rechnung trägt. Die Förderrichtlinie mit dem Titel „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung breitbandiger elektronischer Kommunikation (Breitbandförderung Niedersachsen)“, in der die allgemeinen Vorschriften und Voraussetzungen für die Beihilfegewährung festgelegt sind, tritt nach Genehmigung durch die Kommission in Kraft. Die Regelung wird in Form von einzelnen Projekten durchgeführt und die Fördermaßnahmen erfüllen die in der Regelung festgelegten Voraussetzungen.
- (5) **Zielgebiete:** Die Maßnahme betrifft Gebiete in Niedersachsen, in denen die Privathaushalte und Unternehmen (abgesehen von teuren Lösungen über Satellit und Mietleitungen) keinen Zugang zu erschwinglichen Breitbanddiensten haben und in denen auch auf absehbare Zeit keine Investitionsvorhaben privater Betreiber geplant sind.
- (6) **Mittelausstattung:** Die Beihilfen werden in Form von Zuschüssen gewährt. Der Beihilfebetrug beläuft sich auf insgesamt rund 16,4 Mio. EUR, von denen 8,3 Mio. EUR aus den EU-Strukturfonds finanziert und 8,1 Mio. EUR von den Kommunen bereitgestellt werden.
- (7) **Beihilfeintensität und Beihilfemaximalbetrag:** Die Beihilfeintensität der einzelnen Projekte richtet sich nach dem Ergebnis der örtlichen Auswahlverfahren. Wie in den bundesweiten Breitbandregelungen⁴ wird der Zuschuss nicht auf der Grundlage der Gesamtkosten des Vorhabens, sondern anhand der sogenannten „Wirtschaftlichkeitslücke“ berechnet, d. h. der Differenz zwischen den Investitionskosten und der Wirtschaftlichkeitsschwelle für die Bereitstellung von Breitbanddiensten in

dem Bericht *13th Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package – 2007*, KOM(2008), ist die digitale Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten in Deutschland so groß wie in kaum einem anderen EU-Mitgliedstaat.

² Beispielsweise Baden-Württemberg, das „Eckpunkte für die Verwendung öffentlicher Mittel zur flächendeckenden Versorgung des Ländlichen Raums mit Breitbandanschlüssen in Baden-Württemberg“ veröffentlichte. Diese Maßnahme wurde mit der Entscheidung der Kommission vom 23. Oktober 2007 über die staatliche Beihilfe N 570/2007 – Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg genehmigt.

³ Entscheidung der Kommission über die staatliche Beihilfe N 115/2008 – Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland (ABl. C 194 vom 31.7.2008).

⁴ Siehe Verweis in Fußnote 3.

ländlichen Gebieten im Vergleich zu dem Angebot solcher Dienste in Ballungsräumen⁵. Im Rahmen der Maßnahme wird diese Wirtschaftlichkeitslücke gedeckt. Die „Wirtschaftlichkeitslücke“ wird für jedes Projekt von den Bietern einzeln berechnet und im Ausschreibungsverfahren bei der Bewilligungsbehörde eingereicht. Deutschland geht davon aus, dass im Durchschnitt ein Beihilfebetrags von 50 000 EUR bis 200 000 EUR zur Finanzierung der Wirtschaftlichkeitslücke notwendig sein wird. Aus EU-Strukturfondsmitteln werden höchstens 100 000 EUR je Vorhaben gewährt.

- (8) Deutschland zufolge sollten förderfähige Projekte unter bestimmten Umständen, wenn nahe beieinanderliegende Kommunen keinen Zugang zu erschwinglichen Breitbanddiensten haben, zusammengefasst werden (Cluster). Dadurch könnten Bieter effizientere Lösungen anbieten, was die Beihilfebeträge gering halten und eher zu nachhaltigen Lösungen führen werde. In diesen Fällen seien höhere Beihilfebeträge erforderlich, weil mehrere Gemeinden Breitbandzugang erhielten. Nach vorläufigen Schätzungen Deutschlands wird der Beihilfebetrags in diesen Fällen bei höchstens 600 000 EUR und die Beihilfeintensität in der Regel zwischen 30 % und 50 % liegen.
- (9) **Finanzierungsinstrumente:** Die öffentlichen Mittel für die einzelnen Projekte stammen aus Mitteln der Kommunen und den EU-Strukturfonds, und zwar aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)⁶.
- (10) In Gebieten, die nicht unter das Konvergenzziel⁷ fallen, werden höchstens 50 % des Beihilfebetrags aus EFRE-Mitteln kofinanziert.

EFRE	Stadt/Gemeinde	Insgesamt
höchstens 50 %	mindestens 50 %	100 %

- (11) In Gebieten, die unter das Konvergenzziel fallen, werden höchstens 75 % des Beihilfebetrags aus EFRE-Mitteln kofinanziert.

⁵ Den deutschen Behörden zufolge ist die „Wirtschaftlichkeitslücke“ auf die Größennachteile beim Aufbau von Breitbandnetzen in ländlichen und entlegenen Gebieten (vor allem wegen geringer Bevölkerungsdichte und hoher Fixkosten für den Netzaufbau) zurückzuführen. Deshalb würden Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze in solchen Gebieten keine allgemein zugänglichen Breitbanddienste zu erschwinglichen Preisen anbieten.

⁶ Im Einklang mit Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006); Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 371 vom 27.12.2006); Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006).

⁷ Unter das Ziel „Konvergenz“ fallen die am wenigsten entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 5 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Siehe auch Verweis in Fußnote 6.

EFRE	Stadt/Gemeinde	Insgesamt
höchstens 75 %	mindestens 25 %	100 %

- (12) Nach Angaben der deutschen Behörden ist eine Kumulierung mit anderen EU-Mitteln oder mit anderen Breitbandbeihilfemaßnahmen, einschließlich der nationalen Beihilferegelung, nicht möglich⁸.
- (13) **Auswahlverfahren:** Wie in den anderen deutschen Breitbandregelungen vorgesehen, müssen die Gemeinden zunächst den Bedarf an Breitbandanschlüssen sowie eine fehlende oder unzureichende Breitbandversorgung in dem betreffenden Gebiet nachweisen. Zu diesem Zweck führt die Gemeinde eine Marktanalyse⁹ durch und befragt Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, ob sie auch ohne öffentliche Förderung Breitbanddienste anbieten würden. Anschließend müssen sich die Gemeinden vergewissern, dass es in ihrem Gebiet keine marktorientierten Möglichkeiten zur Bereitstellung von Breitbanddiensten gibt. Eine Beihilfe kann nur gewährt werden, wenn der Markt gemäß dieser Befragung kein hinreichendes Breitbandangebot hervorbringt oder in absehbarer Zukunft erwarten lässt.
- (14) Um die Gemeinden beraten und Kontakte zwischen den Gemeinden und den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste herstellen zu können, wird Niedersachsen ein Breitbandkompetenzzentrum gründen.
- (15) Wenn die einzige Möglichkeit eine öffentliche Förderung ist, veröffentlicht die Gemeinde die geplante Fördermaßnahme in ihrem amtlichen Mitteilungsblatt und auf ihrer Website. Die Projektauswahl verläuft nach transparenten Verfahren und im Einklang mit dem nationalen Vergaberecht. Die veröffentlichte Beschreibung des Vorhabens muss technologie- und anbieterneutral sein.
- (16) **Zuschlagskriterien:** Die Beihilfe erhält der Bieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot. Im Zuge der Anwendung der Zuschlagskriterien wird jedes einzelne Vorhaben anhand eines vorab festgelegten Scoring-Modells bewertet, das verschiedene Unterkriterien umfasst, die in drei Hauptkategorien gegliedert sind: 1. Allgemeine Beschreibung, 2. Technische Planung und 3. Betreibermodell¹⁰. In Betracht gezogen werden nur Angebote, die in jedem Bereich die erforderliche Mindestpunktzahl erreichen. Als wirtschaftlich günstigstes Angebot gilt das Angebot mit der höchsten Punktzahl¹¹.

⁸ Siehe Verweis in Fußnote 3.

⁹ Die Gemeinden sollten sich bei der Absteckung der Zielgebiete auf die vorhandenen Breitbandkarten-Initiativen wie den Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (abrufbar auf: <http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandatlas.html>) stützen.

¹⁰ Niedersachsen strebt für die im Rahmen der Maßnahme geförderten Breitbanddienste zukunftssichere Lösungen an, indem bei der Bewertung Betreiber, die beispielsweise Skalierbarkeit, gutes Störungsmanagement und Mehrwert-Dienste bieten, mehr Punkte erhalten.

¹¹ Ebenso wie in den anderen gemäß den Beihilfavorschriften genehmigten Breitbandfördermaßnahmen (N 115/2008 und N 570/2007) vorgesehen, können die Gemeinden in Ausnahmefällen, etwa bei erfolgloser Ausschreibung oder wenn die Realisierung der Investition durch einen privaten Anbieter einen wesentlich höheren Zuschuss erfordert, die Investitionen selbst durchführen. In diesen wenigen Ausnahmefällen werden die Gemeinden aber nicht selbst

- (17) **Begünstigte:** Beihilfeempfänger sind die Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, die Breitbanddienste anbieten. Indirekt begünstigt werden dritte Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze und gewerbliche Endnutzer in den Zielgebieten.
- (18) **Preisbildung:** Die Endverbraucherpreise für die vom ausgewählten Betreiber bereitgestellten Breitbanddienste werden im Rahmen des Auswahlverfahrens festgelegt. Sie sollten sich aber in derselben Größenordnung bewegen wie jene in nicht geförderten Gebieten.
- (19) **Technologie:** Die Ausschreibungen der Gemeinden für den Aufbau von Breitbandnetzen in den fraglichen Gebieten sind technologie- und anbieterneutral durchgeföhrt.
- (20) **Zugang auf Vorleistungsebene:** In der Ausschreibung wird der ausgewählte Betreiber verpflichtet, auf der Vorleistungsebene allen Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze zu gleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen Zugang zu der geförderten Infrastruktur zu gewähren, damit sie mit den ausgewählten Betreibern in Wettbewerb treten können, und somit in den geförderten Gebieten mehr Wahlmöglichkeiten geschaffen werden und der Wettbewerb gestärkt wird.
- (21) **Geltungsdauer der Maßnahme:** Die Regelung läuft von 2008 (nach Genehmigung durch die Kommission) bis zum 31. Dezember 2015.
- (22) **Monitoring:** Die Bewilligungsbehörden überprüfen die einzelnen Projekte regelmäßig nach Maßgabe der nationalen Haushaltsvorschriften. Die aus EFRE-Mitteln kofinanzierten Projekte werden zusätzlich nach Maßgabe der geltenden Strukturfonds-Verordnungen bewertet und überprüft¹².

als Anbieter der eigentlichen Breitbanddienste tätig, sondern die Nutzung der Infrastruktur wird dann in einem offenen und diskriminierungsfreien Verfahren an dritte Betreiber vergeben.

¹² Siehe Verweis in Fußnote 6. Für das Monitoring sind u. a. folgende Indikatoren vorgesehen: Anzahl der geförderten Projekte, theoretisch versorgte Fläche, zu erwartende Anzahl neuer Breitbandanschlüsse, erwartete Penetrationsrate usw. Dazu gehören auch Rechnungsprüfungen der Ausgaben und eine regelmäßige Überwachung, ob das Netz funktioniert. Erbringt der ausgewählte Betreiber die Dienstleistungen nicht vertragsgemäß, kann die Bewilligungsbehörde die Beihilfe zurückfordern.

IV. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VORLIEGEN EINER BEIHILFE

De-minimis-Beihilfen

- (23) Gemäß der De-minimis-Verordnung¹³ wird, wenn der Staat einem Unternehmen finanzielle Zuwendungen gewährt, die in einem Zeitraum von drei Jahren 200 000 EUR nicht überschreiten, davon ausgegangen, dass diese keine erheblichen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben und somit keine staatlichen Beihilfen darstellen. Bei der in Rede stehenden Maßnahme ist jedoch nicht auszuschließen, dass bestimmte Diensteanbieter mehrere lokale Projekte durchführen und über einen Zeitraum von drei Jahren staatliche Beihilfen im Umfang von mehr als 200 000 EUR erhalten. Ferner haben die deutschen Behörden die Beihilfe nicht unter der De-minimis-Verordnung angemeldet.
- (24) Folglich ist zu prüfen, ob die Maßnahme ein Beihilfeelement enthält und ob diese Beihilfe als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen werden kann.

Vorliegen einer Beihilfe

- (25) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Um als staatliche Beihilfe zu gelten, müssen alle folgenden Kriterien erfüllt sein: 1) die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden, 2) Unternehmen muss ein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen, 3) der Vorteil muss selektiv sein und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, 4) die Maßnahme muss den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

IV.1. Staatliche Mittel

- (26) Die Maßnahme wird aus Mitteln der Gemeinden und des EFRE-Fonds finanziert werden. Folglich liegt eine Finanzierung aus staatlichen Mitteln vor.

IV.2. Wirtschaftlicher Vorteil

- (27) *Ausgewählte Betreiber:* Die ausgewählten Netzbetreiber erhalten finanzielle Zuwendungen, die sie in die Lage versetzen, in den Markt einzutreten und Breitbanddienste zu günstigeren Konditionen als den Marktkonditionen anzubieten. Die ausgewählten Netzbetreiber bleiben nach Ablauf der Projekte Eigentümer der Netze und aller anderen materiellen und immateriellen Vermögenswerte, die sie mit den staatlichen Mitteln erworben haben (z. B. Ausrüstung, Kundenbeziehungen) und ziehen infolgedessen auch nach Projektende noch einen teilweise aus staatlichen Mitteln finanzierten Nutzen

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

aus der Maßnahme. Den ausgewählten Netzbetreibern wird also eindeutig ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt.

- (28) *Dritte Anbieter:* Die Gebiete, auf die sich das Projekt erstreckt, sind nicht oder nur unzureichend mit Breitbandleitungen versorgt, so dass es auch kein oder ein nur unzureichendes Breitbandangebot auf Vorleistungsebene gibt und dritte Diensteanbieter, die über keine eigene Infrastruktur verfügen, folglich nicht in den Markt eintreten können. Daher kommen unter Umständen auch dritte Anbieter von Breitbanddiensten, die das im Rahmen der Maßnahme bereitgestellte Angebot auf Vorleistungsebene nutzen, mittelbar in den Genuss der Maßnahme.

IV.3. Selektivität und Wettbewerbsverzerrung

- (29) Im Rahmen der angemeldeten Maßnahme wird die Bereitstellung von bestimmten elektronischen Kommunikationsdiensten, und zwar von Breitbanddiensten, gefördert. Durch das Eingreifen des Staates werden die gegebenen Marktbedingungen geändert, indem die Bereitstellung von Breitbanddiensten durch die ausgewählten Telekommunikationsanbieter und gegebenenfalls durch dritte Anbieter ermöglicht wird. Es ist zu erwarten, dass eine Reihe von Unternehmen anstatt der teureren marktorientierten Lösungen (z. B. Satellit oder Mietleitungen) künftig die Dienste der ausgewählten Anbieter in Anspruch nehmen wird. Daher hat die Bereitstellung neuer Breitbanddienste zu niedrigeren Preisen eine verzerrende Wirkung auf den Wettbewerb.
- (30) Zudem haben die deutschen Behörden sich zwar gerade wegen des Mangels an privaten Initiativen in den Zielgebieten zu einem Eingreifen entschlossen, es ist jedoch nicht auszuschließen, dass Marktinitiativen in einigen Gebieten langfristig tragfähig werden könnten. Die ausgewählten Betreiber werden dank des geförderten Projekts in der Lage sein, früher als etwaige Konkurrenten ihre Dienste anzubieten und einen Kundenstamm aufzubauen, und haben somit diesen gegenüber einen Vorreitervorteil.
- (31) Die Maßnahme ist auch insofern selektiv, als nur in bestimmten Regionen oder Märkten für elektronische Kommunikationsdienste tätige Unternehmen förderfähig sind. Diese Selektivitätselemente können ebenfalls zu einer Wettbewerbsverzerrung führen¹⁴.

IV.4. Auswirkungen auf den Handel

- (32) Die Maßnahme wirkt sich insofern auf den innergemeinschaftlichen Handel aus, als sie Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste in anderen Mitgliedstaaten betrifft. Auf den Märkten für elektronische Kommunikationsdienste herrscht Wettbewerb zwischen den Betreibern und Diensteanbietern, die in der Regel Tätigkeiten ausüben, mit denen auch zwischen Mitgliedstaaten gehandelt wird. Und auch auf der Ebene der Unternehmen, die die durch die Maßnahme geförderten Breitbanddienste in Anspruch nehmen, und ihrer Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten kann es zu Auswirkungen auf den Handel kommen.

¹⁴ Zur sektoralen Selektivität siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Slg. 2001, I-8365.

IV.5. Schlussfolgerung

- (33) In Anbetracht dieser Erwägungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die von der angemeldeten Maßnahme abgedeckten Projekte den Zuschlagsempfängern und potenziell auch dritten Anbietern einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Die Projekte werden aus staatlichen Mitteln finanziert, können den Wettbewerb verfälschen und wirken sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus. Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die im Rahmen der Regelung gewährte Finanzierung eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt.
- (34) Infolge der Feststellung, dass es sich bei dem Vorhaben um eine Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag handelt, die den ausgewählten Diensteanbietern, dritten Anbietern und Unternehmen gewährt wird, muss geprüft werden, ob die Maßnahme als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden kann.

V. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VEREINBARKEIT

- (35) Die Kommission stellt fest, dass das Vorhaben auf die flächendeckende Bereitstellung von Hochgeschwindigkeits-Breitbanddiensten in gegenwärtig noch nicht angebotenen oder unterversorgten ländlichen und entlegenen Gebieten in Niedersachsen abzielt, für die auf kurze und mittlere Sicht keine Aussicht auf kommerzielle Abdeckung besteht, so dass das Vorhaben nicht unter die geltenden Gemeinschaftsrahmen oder Leitlinien fällt.
- (36) Für einige der unter die Maßnahme fallenden Gebiete könnten zwar regionale Investitionsbeihilfen gemäß der Ausnahmeregelung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a oder c EG-Vertrag gewährt werden, aber nicht alle Zielgebiete sind Fördergebiete im Sinne der Regionalbeihilfeleitlinien¹⁵.
- (37) Nach Auffassung der Kommission muss die Würdigung der Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt direkt auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag erfolgen¹⁶, dem zufolge „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.
- (38) Um nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu sein, muss eine Beihilfe eine Zielsetzung von

¹⁵ Siehe Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13) und Entscheidung der Kommission in der Sache N 459/2006 – Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 — Nationale Fördergebietskarte: Deutschland (ABl. C 295 vom 5.12.2006, S. 6).

¹⁶ Die Kommission verfolgte diesen Ansatz auch in anderen Fällen; siehe beispielsweise Entscheidungen über die staatliche Beihilfen N 442/2007 – *Aiuti a favore delle connessioni a banda larga nelle aree marginali del Veneto*, Italien, vom 23.10.2007; N 570/2007 – Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg, Deutschland, vom 23.10.2007; N 14/2008 – *Broadband in Scotland – Extending broadband reach*, Vereinigtes Königreich, vom 30.4.2008. Die öffentlichen Fassungen der Breitbandentscheidungen sind auf folgender Website abrufbar: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/.

gemeinsamem Interesse aufweisen sowie notwendig und verhältnismäßig sein. Im Einzelnen ist Folgendes zu prüfen:

1. Ist die Zielsetzung der Beihilfemaßnahme klar definiert und von gemeinsamem Interesse (d. h. dient sie dazu, ein Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verfolgen)?
2. Ist die Beihilfemaßnahme geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu verwirklichen? Dabei geht es insbesondere um folgende Aspekte:
 - a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument?
 - b) Hat sie eine Anreizwirkung, d. h. ändert sie das Verhalten von Unternehmen?
 - c) Ist die Beihilfe verhältnismäßig, d. h. könnte dieselbe Verhaltensänderung nicht auch mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?
3. Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?

V.1. Die Förderung der Breitbandanbindung liegt im gemeinsamen Interesse

Politik der Gemeinschaft

- (39) Ebenso wie andere, vergleichbare staatliche Finanzierungsmaßnahmen zur Förderung der Breitbandversorgung, die die Kommission in der Vergangenheit geprüft hat¹⁷, steht auch diese Regelung eindeutig in Einklang mit dem erklärten Ziel der Gemeinschaft, allen Europäern Zugang zu Breitbanddiensten zu verschaffen¹⁸. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, umfassende nationale Breitbandstrategien zu lancieren¹⁹ und das gesamte politische Instrumentarium zu nutzen, um die „Breitbandkluft“²⁰ zu schließen. Indem der Breitbandzugang für Bürger und Unternehmen in Gegenden von Niedersachsen verbessert wird, in denen die Breitbandversorgung bisher nicht hinreichend gewährleistet war, trägt diese Maßnahme zu mehr Kohäsion bei und liegt somit im gemeinsamen Interesse.

¹⁷ Siehe Fußnote 16.

¹⁸ Siehe unter anderem die Mitteilung der Kommission „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ (KOM(2005) 229 vom 1. Juni 2005).

¹⁹ Mitteilung der Kommission „Hochgeschwindigkeitsverbindungen für Europa: Nationale Breitbandstrategien“ (KOM(2004) 369 vom 12.5.2004).

²⁰ Siehe Mitteilung der Kommission „Überwindung der Breitbandkluft“ (KOM(2006) 129 vom 20.3.2006).

Marktversagen und Kohäsion

- (40) Fehlende Breitbandanbindung ist unter anderem auf für Netzindustrien typische Wirtschaftsprobleme zurückzuführen. So ist die Errichtung von Breitbandnetzen in der Regel in Gebieten mit höherer und konzentrierter potenzieller Nachfrage, d. h. in dicht besiedelten Gebieten, aufgrund der zu erzielenden Dichtevorteile rentabler. Wegen der hohen Fixkosten steigen die Kosten proportional zum Rückgang der Bevölkerungsdichte erheblich an. Die Abgelegenheit eines Gebietes spielt ebenfalls eine Rolle, weil sie die Überbrückung größerer Entfernungen bei der Verbindungszuführung und den Endanschlüssen erfordert. Hinzu kommt, dass die Ausrüstungskosten mit dem Mengenwachstum zwar zurückgegangen sind, aber weiterhin eine hohe Schranke für die flächendeckende Versorgung bilden.
- (41) Unterversorgt sind in der Regel ländliche Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte²¹, die für kommerzielle Anbieter keinen wirtschaftlichen Anreiz bieten, in elektronische Kommunikationsnetze zu investieren und Breitbanddienste anzubieten. Dies schafft eine „digitale Kluft“ zwischen den Gebieten mit und jenen ohne Zugang zu erschwinglichen Breitbanddiensten. In Deutschland ist die Kluft in der Breitbandanbindung zwischen ländlichen Gebieten und dem nationalen Durchschnitt besonders groß²².
- (42) Für die betroffenen Gemeinden wäre es jedoch von Nutzen, wenn ihre Bürger und Unternehmen Zugang zu Breitbanddiensten hätten. Eine bessere und flächendeckendere Breitbandanbindung fördert die wirtschaftliche Entwicklung in der Region und führt unter anderem zur Schaffung bzw. Wahrung von Arbeitsplätzen sowie besseren Leistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich. Für ländliche und entlegene Gemeinden ist die Breitbandanbindung ein entscheidendes Element, mit dem sie eine wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung vermeiden können und die Möglichkeit zur Teilnahme an der wissensbasierten Wirtschaft erhalten.
- (43) Somit verfolgt Deutschland mit der finanziellen Unterstützung für die Bereitstellung von Infrastrukturen zur Erbringung grundlegender Breitbanddienste auf Vorleistungs- und Endnutzerebene in diesen Gebieten echte Kohäsions- und Entwicklungsziele.

V.2. Angemessenheit der Beihilfe

a) Die Beihilfe ist das geeignete Instrument

- (44) Die in Rede stehende Maßnahme ist Teil einer Gesamtstrategie Deutschlands, für alle Bürger und Unternehmen in Deutschland erschwingliche Breitbanddienste zu gewährleisten, die auch regulatorische Maßnahmen und Frequenzpolitiken usw. umfasst. Obgleich Instrumente wie die

²¹ Nach Angaben der deutschen Behörden beträgt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Deutschland 231 Einwohner/km², während die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in ländlichen Regionen bei lediglich 40 Einwohner/km² liegt.

²² Ende 2007 hatten in Deutschland 12 % der Bevölkerung in ländlichen Gebieten noch keinen Zugang zu DSL-Breitbanddiensten. IDATE-Studie *Broadband Coverage in Europe*, 2008 (Stand der Daten: 31. Dezember 2006), *noch nicht veröffentlicht*.

Vorabregulierung die Versorgung städtischer und dichter bevölkerter Gebiete mit Breitbandanschlüssen erleichtert haben, ist nicht damit zu rechnen, dass sie genügend Investitionen in Breitbanddienste für unterversorgte Gebiete mobilisieren werden, da dies das Vorhandensein von Breitbandinfrastrukturen voraussetzt.

- (45) Außerdem sieht die Maßnahme i) eine eingehende Marktanalyse, ii) die Befragung vorhandener Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze zu deren Bereitschaft zur Bereitstellung eines erschwinglichen kommerziellen Breitbandangebots in den betreffenden Gebieten und iii) die Förderung der Bereitstellung von Breitbanddiensten anhand anderer marktorientierter Lösungen vor²³.
- (46) In bestimmten Situationen kann die Versorgungslücke jedoch nur durch die Gewährung einer staatlichen Förderung geschlossen werden. Aufgrund dieser Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass im vorliegenden Fall die staatlichen Zuwendungen für die Bereitstellung von Breitbanddiensten das geeignete Instrument sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

b) Die Beihilfe hat die richtige Anreizwirkung

- (47) Die Regelung sieht vor, dass die Antragsteller bei der Gemeinde angeben, welchen Beihilfebetrag sie unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Gesamtinvestition, der Betriebskosten und der Einnahmen sowie der verifizierten „Wirtschaftlichkeitslücke“ benötigen, um die erforderliche Investition durchzuführen²⁴. Auf diese Weise wollen die deutschen Behörden erreichen, dass die gewährte staatliche Zuwendung einen unmittelbaren und angemessenen Investitionsanreiz bietet und auf den Betrag beschränkt bleibt, den der Betreiber mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot für die Bereitstellung der Dienste unbedingt benötigt.

c) Verhältnismäßigkeit

- (48) Die deutschen Behörden haben die Regelung so ausgestaltet, dass die staatlichen Beihilfen und die potenziellen Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich gehalten werden. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission die folgenden positiven Elemente des Gesamtkonzepts der angemeldeten Maßnahme zur Kenntnis:

- a) *Marktanalyse und Befragung der Netzbetreiber:* Bevor sie Beihilfen gewähren darf, muss die Gemeinde eine Marktanalyse durchführen, um die Zielgebiete zu ermitteln. Die Gemeinde muss ferner nachweisen, dass die Bereitstellung von Breitbanddiensten in ihrem Gebiet mit anderen Mitteln als der staatlichen Beihilfe, z. B. indem nicht genutzte Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird, nicht möglich ist. Die Gemeinde muss ferner die Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze befragen, ob sie sich in der Lage sehen, ohne öffentliche Unterstützung Breitbanddienste anzubieten. Eine Zuwendung kann nur gewährt werden, wenn der Markt gemäß dieser

²³ Siehe auch Erwägungsgrund (13).

²⁴ Siehe auch Erwägungsgrund (7).

Befragung kein erschwingliches Breitbandangebot hervorbringt oder in absehbarer Zukunft erwarten lässt²⁵.

- b) *Transparenz und offene Auswahlverfahren*: Die Gemeinde veröffentlicht die geplante Fördermaßnahme in ihrem amtlichen Mitteilungsblatt und auf ihrer Website. Die Projektauswahl verläuft nach transparenten Verfahren und im Einklang mit dem nationalen Vergaberecht. Auf der Grundlage von vorab festgelegten technischen Spezifikationen wird der Betreiber ausgewählt, der das wirtschaftlich günstigste Angebot abgegeben hat.
- c) *Technikneutralität*: Die Regelung ist technikneutral, d. h. es wird keiner bestimmten Technik der Vorzug gegeben.
- d) *Offener Zugang auf Vorleistungsebene*: Die ausgewählten Betreiber sind verpflichtet, auf der Vorleistungsebene allen Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze zu gleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen Netzzugang zu gewähren, damit sie mit den ausgewählten Betreibern in Wettbewerb treten können, und somit in den geförderten Gebieten mehr Wahlmöglichkeiten geschaffen werden und der Wettbewerb gestärkt wird.
- e) *Minimierung von Preisverzerrungen*: Der ausgewählte Betreiber muss seine Dienste Endnutzern zu Preisen anbieten, die mit den Durchschnittspreisen in nicht geförderten Gebieten vergleichbar sind. Die deutschen Behörden gehen angesichts der Bestimmungen über den Netzzugang auf Vorleistungsebene und des verstärkten Wettbewerbs zwischen den Diensteanbietern davon aus, dass die Preise auf der Endnutzerebene mittelfristig dem zu erwartenden Rückgang der Marktpreise folgen.
- f) *Monitoring*: Die Bewilligungsbehörden überprüfen die Projekte regelmäßig nach Maßgabe der Bundeshaushaltsordnung und der geltenden Strukturfonds-Verordnungen²⁶.

V.3. Die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel sind in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme überwiegen

- (49) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass durch die angemeldete Maßnahme ein räumlicher und wirtschaftlicher Nachteil ausgeglichen wird und sie objektiv gerechtfertigt ist, um dem fehlenden Angebot an Breitbanddiensten abzuweichen, das dadurch bedingt ist, dass es wegen der geringen Dichte potenzieller und tatsächlicher Nutzer wirtschaftlich nicht rentabel ist, solche Dienste anzubieten. Im Lichte der Modalitäten des Projekts und der Absicherungsmaßnahmen der deutschen Behörden wird davon ausgegangen, dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme überwiegen. Was die Auswirkungen auf den Handel angeht, so hat die Kommission keine negativen Konsequenzen für andere Mitgliedstaaten festgestellt.
- (50) Nach Auffassung der Kommission sind die Auswirkungen der Maßnahme insgesamt positiv. Die Maßnahme entspricht eindeutig den Zielen von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag, da sie die Entwicklung gewisser Wirtschaftstätigkeiten (Breitbanddienste für Endnutzer und indirekt auch auf

²⁵ Siehe auch Erwägungsgrund (13).

²⁶ Siehe auch Erwägungsgrund (22) Fußnote 6.

Vorleistungsebene) in bestimmten entlegenen und ländlichen Gebieten fördert. Die staatliche Förderung ist so konzipiert, dass Wettbewerb und Handel nicht in einer Weise verfälscht werden, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

V.4.Schlussfolgerung

- (51) In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass das Beihilfeelement der angemeldeten Maßnahme mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

VI. ENTSCHEIDUNG

Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung hat die Kommission entschieden, dass die Beihilfemaßnahme „Breitbandförderung Niedersachsen“ mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

Die deutschen Behörden werden darauf hingewiesen, dass sie gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag die Kommission von einer beabsichtigten Verlängerung oder Umgestaltung der Maßnahme unterrichten müssen.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/.

Der Antrag ist per verschlüsselter E-Mail an stateaidgreffe@ec.europa.eu oder per Einschreiben oder Fax an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
Rue de Spa 3
1049 BRÜSSEL
BELGIEN
Fax: (32-2) 296 12 42

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Neelie KROES

Mitglied der Kommission