

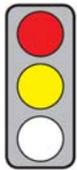
# STAATLICHE FÖRDERUNG DES BREITBANDAUSBAUS

Stand: 13.07.2009

## KERNPUNKTE

**Ziel der Leitlinien:** Die Kommission stellt unverbindliche Bedingungen auf, unter denen sie staatliche Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen genehmigen will.

**Betroffene:** Betreiber von Telekommunikationsnetzen aller Art, Anbieter von Breitbanddiensten, Breitbandkunden insbesondere in ländlichen Gebieten.



**Pro:** Die Kommission erkennt zumindest abstrakt an, dass Beihilfen den Wettbewerb verzerren.

**Contra:** (1) Beihilfen wirken sich langfristig negativ auf die Bereitschaft privater Investoren aus, in den Ausbau von Breitbandnetzen zu investieren.

(2) Die Vergabe geografisch fein differenzierter Beihilfen für den Breitbandausbau steht im Widerspruch zu der an nationalen Telekommunikationsmärkten ausgerichteten Regulierungspraxis in fast allen Mitgliedstaaten.

## INHALT

### Titel

**Leitlinien für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau** in der Fassung des Entwurfs der Kommission vom 19. Mai 2009

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund

- Mit den Leitlinien verdeutlicht die Kommission, unter welchen Bedingungen nationale Beihilfen für Investitionen in Netze der Breitband-Grundversorgung und Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA-Netze: „Next Generation Access“) erlaubt sind.
- Es gibt keine anerkannte Definition der Breitband-Grundversorgung. Die Kommission hat Mindestgeschwindigkeiten von 512 kbit/s downstream und 128 kbit/s upstream als ausreichend anerkannt (Entscheidung N 508/2008 vom 10. Dezember 2008). Sie rechnet damit, dass die Breitband-Grundversorgung „auf längere Sicht“ von NGA-Netzen abgelöst wird (Rn. 61).
- Unter NGA-Netzen versteht die Kommission Breitbandnetze der folgenden technischen Varianten:
  - Glasfaserleitungen bis zu bestehenden Straßenverteilerkästen, die Datenübertragungsraten von mindestens 40 Mbit/s downstream und 15 Mbit/s upstream ermöglichen;
  - Kabelnetze, die Datenübertragungsraten von 50 Mbit/s oder mehr ermöglichen,
  - der Anschluss von Büro- und Wohnneubauten über Glasfaserkabel, die eine Datenübertragungsrate von 100 Mbit/s oder mehr ermöglichen.
- Die Kommission hält Breitbandanschlüsse für ein „Schlüsselement“ zur Entwicklung, Einführung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Wirtschaft und Gesellschaft. Ihr Ziel ist „bis 2010 für alle Bürger eine 100%ige Abdeckung bei leistungsfähigen Internetanschlüssen“ (Rn. 1).
- Mehrere Mitgliedstaaten haben gezielte Investitionsförderungen sowohl für den Ausbau von Netzen der Breitbandgrundversorgung als auch für den beschleunigten Ausbau von NGA-Netzen in Aussicht gestellt.
- Staatliche Fördermittel stellen aber in der Regel Beihilfen dar, deren Vereinbarkeit mit dem EU-Wettbewerbsrecht gemäß Art. 87 Abs. 3 EGV von der Kommission zu überprüfen ist.

#### ► Voraussetzungen für das Vorliegen einer Beihilfe

- Beihilfen sind Maßnahmen,
  - die aus staatlichen Mitteln gewährt werden,
  - die dem begünstigten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, der den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, und
  - die den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen. (Art. 87 Abs. 1 EGV)
- Nicht unter den Begriff der Beihilfe fallen Investitionen, die öffentliche Stellen auf der gleichen Basis wie marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber tätigen.
- Ebenfalls keine Beihilfen sind Ausgleichszahlungen für sogenannte „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Art. 86 Abs. 2 EGV), sofern die vom Europäischen Gerichtshof dafür vorgegebenen Bedingungen erfüllt sind (Rs. 280-00, Altmark Trans).
- Eine Beihilfe liegt auch nicht vor, wenn öffentliche Stellen der Mitgliedstaaten Baumaßnahmen vornehmen und – ohne Bevorzugung einzelner Sektoren oder Branchen – „allen potenziellen Nutzern“ anbieten, diese Gelegenheit zur Verlegung eigener Netzkomponenten zu nutzen (Rn. 56).

► **Abwägungsprüfung vor jeder Vergabe von Beihilfen**

Beihilfen sind nur zulässig, wenn sie „einem klar definierten Ziel von gemeinschaftlichem Interesse“ dienen sowie zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und – auch unter Berücksichtigung der von der Beihilfe ausgehenden Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen – angemessen sind (Rn. 29).

► **Förderfähigkeit des Ausbaus von Netzen für die Breitband-Grundversorgung**

- Die Kommission unterscheidet „weiße“, „schwarze“ und „graue Flecken“ der Breitband-Grundversorgung:
  - „Weiße Flecken“ sind Gebiete, in denen keine Breitbanddienste verfügbar sind und dies in naher Zukunft auch nicht zu erwarten ist.
  - „Schwarze Flecken“ sind Gebiete, in denen mindestens zwei Anbieter ein eigenes Breitbandnetz betreiben und Breitbanddienste unter Wettbewerbsbedingungen anbieten.
  - „Graue Flecken“ sind Gebiete, in denen nur ein Breitbandnetzanbieter vorhanden ist und kaum Aussicht auf Errichtung einer zweiten Infrastruktur besteht.
- Bisher hat die Kommission in „weißen Flecken“ Beihilfen zur Förderung der Breitbandabdeckung „fast ausnahmslos gebilligt“, Beihilfen in „schwarzen Flecken“ jedoch abgelehnt (Rn. 9).
- In „grauen Flecken“ hält die Kommission die Förderung des Ausbaus paralleler Netze für grundsätzlich zulässig, wenn als Ausdruck der herrschenden „De-facto-Monopolbedingungen“ (Rn. 40)
  - die Endkundenangebote des etablierten Netzbetreibers „insgesamt unzulänglich“ sind,
  - der etablierte Netzbetreiber an Konkurrenten („Dritte“) keinen Netzzugang gewährt,
  - Marktzutritte anderer Diensteanbieter deshalb praktisch ausgeschlossen sind und
  - die genannten Probleme durch regulatorische Markteingriffe („Vorabregulierung“) nicht behoben werden können.

► **Förderfähigkeit des Ausbaus von NGA-Netzen**

- Auch bei NGA-Netzen unterscheidet die Kommission „weiße“, „schwarze“ und „graue“ „Flecken“:
  - „Weiße NGA-Flecken“ sind Gebiete, in denen es keine NGA-Netze gibt und ein Ausbau innerhalb der nächsten fünf Jahre nicht zu erwarten ist.
  - „Schwarze NGA-Flecken“ sind Gebiete, in denen mindestens zwei Anbieter ein NGA-Netz betreiben oder dies innerhalb der nächsten fünf Jahre zu erwarten ist.
  - „Graue NGA-Flecken“ sind Gebiete, in denen es nur ein NGA-Netz gibt und kein Anbieter innerhalb der nächsten fünf Jahre den Ausbau eines alternativen Netzes plant.
- Der Ausbau von NGA-Netzen soll unter folgenden Bedingungen förderfähig sein:
  - Eine Vergabe von Fördermitteln für „weiße NGA-Flecken“ ist stets zulässig, wenn es dort keine Breitband-Grundversorgung gibt. Wo ein einziges Unternehmen für die Breitband-Grundversorgung sorgt, hängt die Förderfähigkeit von NGA-Netzen davon ab, ob das bestehende Angebot „zur Deckung des Bedarfs der Bürger und Unternehmen ausreicht“. (Rn. 67, 68)
  - Eine Vergabe von Fördermitteln scheidet aus, wo mehrere NGA-Netzbetreiber („schwarze NGA-Flecken“) oder mehrere Netze der Breitband-Grundversorgung konkurrieren.
  - Eine Vergabe von Fördermitteln in „grauen NGA-Flecken“ setzt wie bei der Breitband-Grundversorgung unzulängliche Endkundenangebote und die tatsächliche Unmöglichkeit von Wettbewerb voraus. Besonders geprüft werden soll dabei, ob das NGA-Netz des etablierten Betreibers die Erbringung neuartiger Dienste zulässt und ob zu seiner Errichtung Netzkomponenten in bestehenden Leerrohren verlegt wurden, die anderen Netzbetreibern nicht zugänglich sind.

► **Auflagen zur Sicherstellung des Förderzwecks**

- Bei der Gewährung von Beihilfen zum Breitbandausbau sind folgende Regeln zu beachten (Rn. 45):
  - Anhand einer „detaillierten Breitbandkarte“ müssen die Mitgliedstaaten Gebiete, für die Beihilfen zum Breitbandausbau gewährt werden sollen, geografisch genau festlegen.
  - Der Vergabe von Beihilfen muss eine offene und diskriminierungsfreie Ausschreibung vorausgehen.
  - Den Zuschlag muss „grundsätzlich“ derjenige Bieter erhalten, „der bei vergleichbaren Qualitätsbedingungen den niedrigsten Beihilfebetrag beantragt“.
  - Gibt es keine objektiven Gründe, bestimmte technische Varianten auszuschließen, müssen alle Arten von Breitbandnetzen zugelassen sein (z.B. xDSL, Kabel, WiMAX, WiFi, Satelliten- oder Mobilfunktechnik).
  - Um „unnötigen parallelen Ressourceneinsatz“ zu vermeiden, sollen die Mitgliedstaaten die Bieter „nach Möglichkeit“ zur gemeinsamen Nutzung vorhandener Infrastrukturen anregen.
  - Zu staatlich geförderten Breitbandinfrastrukturen müssen Dritte auf der Vorleistungsebene gegen Bezahlung mindestens sieben Jahre lang Zugang haben.
  - Der geförderte Netzbetreiber darf keine Vorleistungspreise verlangen, die im Vergleich zu den Endkundenpreisen so hoch sind, dass Wettbewerber verdrängt werden oder Wettbewerb unmöglich wird („Preis-Kosten-Schere“).
  - Die Mitgliedstaaten sollten für den Fall, dass die Nachfrage nach Breitbanddiensten in den geförderten Gebieten höher ist als erwartet, Vorkehrungen zur Rückzahlung geleisteter Beihilfen vereinbaren.
- Für die Auswahl von Unternehmen zum Ausbau von NGA-Netzen gelten zusätzlich folgende Regeln:

- Wer für den Ausbau von NGA-Netzen staatliche Beihilfen in Anspruch nimmt, sollte verpflichtet werden, Dritten mindestens sieben Jahre lang Rechte zur Nutzung von Leerrohren sowie zur Mitnutzung von Straßenverteilerkästen einzuräumen.
- Beihilfen für den Ausbau von Glasfasernetzen sollten nur gewährt werden, wenn der Netzbetreiber eine entbündelungsfähige Netzarchitektur („multiple fiber“) verwendet, die es anderen Nutzern ermöglicht, unabhängig vom Netzinhaber eigene Dienstleistungen anzubieten.

### Änderung zum Status quo

Die Leitlinien führen zu einer Selbstbindung der Kommission bei der Beurteilung künftiger Beihilfen zum Ausbau der traditionellen Breitband- und NGA-Netze. Den EuGH, der im Anschluss an eine Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beihilfe angerufen werden kann, binden die Leitlinien allerdings nicht.

### Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

### Politischer Kontext

Sowohl die Kommission als auch viele Mitgliedstaaten haben eine Förderung des Breitbandausbaus als Teil ihrer Konjunkturpakete angekündigt. Diese Beihilfen sollen „kurzfristig die Wirtschaft unterstützen und langfristig zur Schaffung von wesentlichen Infrastrukturen für das nachhaltige Wirtschaftswachstum beitragen.“ (Rn. 2) Die Kommission gibt an, dass einige Mitgliedstaaten Subventionen für den NGA-Ausbau nicht länger – wie bisher beim Ausbau von traditionellen Breitbandnetzen üblich – auf dünn besiedelte Gebieten begrenzen wollen. Sie gingen davon aus, dass angesichts hoher Kosten selbst in manchen Ballungsgebieten NGA-Netze nur mit staatlicher Hilfe gebaut würden. Darüber hinaus wollten einige Mitgliedstaaten mit der Förderung verhindern, dass sich der Ausbau der NGA-Netze in bestimmten (finanziell weniger attraktiven) Gebieten verspätet. (Rn. 51)

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Wettbewerb  
Der Entwurf der Leitlinien war Gegenstand einer öffentlichen Konsultation, die am 22. Juni 2009 endete. Die endgültigen Leitlinien sollen am 22. Juli 2009 veröffentlicht werden.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Beihilfen** sind staatliche Subventionen und daher ordnungspolitisch besonders problematisch. Sie können den Ausbau der Netze der Breitband-Grundversorgung und der NGA-Netze sogar behindern, indem sie private Investitionsentscheidungen manipulieren. Zum einen **bieten** Subventionen privaten Investoren, die einen Netzausbau bereits planen, **den Anreiz**, diese **Investition zu verzögern und** aktiv um Subventionen zu werben. Zum anderen **benachteiligen** Beihilfen **Investoren, die bereits in den Netzausbau investiert haben**. Diese sind in Erwartung einer bestimmten Rendite ein wirtschaftliches Risiko eingegangen und sehen sich nun mit subventionierten Wettbewerbern konfrontiert, was sich negativ auf die Rentabilität der bestehenden Netze auswirkt. Dies wiederum senkt die Bereitschaft dieser Netzbetreiber, künftig erneut Investitionen zu tätigen. Immerhin ist sich die Kommission dieser negativen Folgen von Beihilfen bewusst und hebt sie auch klar hervor. Auch widerspiegeln die konkreten Förderkriterien einige netzökonomische Erkenntnisse. So argumentiert die Kommission zu Recht, dass eine Förderung in „schwarzen Flecken“ unzulässig ist – dort funktioniert der Wettbewerb bereits. **Zu begrüßen ist** ebenfalls **die Einsicht** der Kommission, **dass** eine **hochwertige Breitband-Grundversorgung ein Substitut für NGA-Netze sein kann**. Es ist nur folgerichtig, dass das bloße Fehlen einer NGA-Infrastruktur für eine Förderung nicht ausreicht, wenn eine Breitband-Grundversorgung bereits vorhanden ist. Diesen konsequenten netzökonomischen Ansatz sollte die Kommission aber auch **in „grauen NGA-Flecken“** verfolgen. Ob Netze unter „privilegierter Nutzung“ von Leerrohren aufgebaut wurden, ist dabei irrelevant. Hier **sollte nicht der Aufbau eines parallelen Netzes subventioniert, sondern dem etablierten Netzbetreiber die Verpflichtung auferlegt werden, Wettbewerbern Zugang zu Leerrohren zu geben**.

Generell hält die Kommission Subventionen aber für gerechtfertigt, wenn ohne sie das „klar definierte Ziel von gemeinschaftlichem Interesse“ – gemeint ist die 100%ige Versorgung aller Bürger mit Breitbandanschlüssen – nicht erreicht werden kann. Doch ist die Nachfrage nach Breitbanddiensten in ländlichen Gebieten, in denen es eine Breitband-Grundversorgung gibt, oft gering. Es ist daher zweifelhaft, ob der Netzausbau in den verbleibenden dünn besiedelten Gebieten subventioniert werden sollte.

**Die von der Kommission anvisierte geografisch differenzierte Förderstrategie für „graue Flecken“** ist ohne einen Systemwechsel bei der Regulierung von Telekommunikationsmärkten wenig sinnvoll. Die Kommission macht die Förderfähigkeit des Breitbandausbaus nämlich an den Fragen fest, ob es in einem geografisch begrenzten Gebiet („Fleck“) hinreichenden potentiellen Wettbewerb gibt oder fehlender Wettbewerb durch Vor-

abregulierung kompensiert werden kann. Derzeit regulieren die nationalen Regulierungsbehörden jedoch fast durchgängig nationale Märkte und nehmen lokale Marktgegebenheiten kaum zur Kenntnis. Die „Fleckentheorie“ der Kommission geht davon aus, dass die Vergabe von Beihilfen in einzelnen geografischen Gebieten geboten ist, weil die geltende Regulierung dort zur Behebung der vorhandenen Wettbewerbsprobleme nicht ausreicht. Damit **impliziert sie, dass eine an nationalen Märkten orientierte Regulierung unzureichend ist.** Für einen Systemwechsel zu einer geografisch fein differenzierten Regulierung sprechen auch ökonomische Gründe: Denn **Beihilfen ändern in jedem „Fleck“**, wo sie zur Anwendung kommen, die Marktstruktur. Indem Netze ausgebaut oder dupliziert werden, ändert sich **die Marktmacht der vorhandenen Betreiber. Dies sollte bei der Vorabregulierung berücksichtigt werden.** Allerdings ist eine solche geografisch fein differenzierte Regulierung kaum wahrscheinlich, da sie extrem aufwändige, weil detaillierte Marktanalysen voraussetzt. **Da der erforderliche Systemwechsel nicht ersichtlich ist, sollte auf Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen verzichtet werden.**

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

In Marktwirtschaften ist die freie Preisbildung Voraussetzung dafür, dass nur solche Investitionen getätigt werden, die sich aus wirtschaftlicher Sicht lohnen. Staatliche Beihilfen für Investitionen in den Breitbandausbau verzerren die Preise. Sie können daher zu einem ineffizienten Einsatz von Steuergeldern für Projekte führen, die sonst aus Kostengründen nicht verwirklicht würden.

**Fraglich ist insbesondere, warum der Ausbau der Breitband-Grundversorgung überhaupt noch subventioniert werden soll, wenn** – wie die Kommission argumentiert – **NGA-Netze diese „auf längere Sicht ablösen werden“** (Rn. 61).

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ob der Ausbau von Breitband- oder NGA-Netzen – wie die Kommission argumentiert – über „Spill-Over Effects“ das Wachstum auch in anderen Wirtschaftssektoren erhöht, ist ungewiss. Entscheidend dafür ist, ob es tatsächlich zu einer höheren Nachfrage nach Dienstleistungen kommt, die auf diesen Netzen angeboten werden.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Für bestimmte Produktions- und Vertriebsprozesse ist das Vorhandensein einer ausgebauten Breitbandinfrastruktur ein Vorteil, der Europa als Standort für Investitionen interessanter macht.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Kommission ist gemäß Art. 87 Abs. 3 EGV dazu berufen, in Einzelfällen über die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem EU-Recht zu entscheiden. Daher spricht nichts dagegen, dass sie in Gestalt nicht rechtsverbindlicher Leitlinien erläutert, nach welchen Grundsätzen sie in Zukunft derartige Entscheidungen treffen will.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Da von staatlichen Beihilfen stets ein wettbewerbsverzerrender Effekt ausgehen kann, ist die Detailtiefe, in der die Leitlinien einzelne Fallgruppen erörtern, nicht unverhältnismäßig.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Alternatives Vorgehen

Ohne eine geografisch feine Differenzierung der Märkte, die der Vorabregulierung unterliegen, sollte auf staatliche Beihilfen verzichtet werden.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

## Zusammenfassung der Bewertung

Grundsätzlich erkennt die Kommission an, dass Beihilfen den Wettbewerb verzerren. Beihilfen zum Breitbandausbau beeinträchtigen die Rahmenbedingungen für geplante private Investitionen. Der staatlich geförderte Ausbau paralleler Netze verschlechtert die Rentabilität bestehender Netze und schreckt daher von neuen Investitionen ab. Ferner ist in den Leitlinien ein Widerspruch zwischen der Regulierung meist nationaler Märkte und der geografisch sehr differenzierten Vergabe von Beihilfen angelegt. Diese Spannung ließe sich nur beseitigen, indem den Netzbetreibern für unterschiedliche geografische Räume differenzierte Regulierungsverpflichtungen auferlegt würden. Da ein derartiger Systemwechsel derzeit aber nicht erkennbar ist, sollte auf Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen verzichtet werden.