

Eckpunkte für die Verwendung öffentlicher Mittel
zur flächendeckenden Versorgung
des Ländlichen Raums in Baden-Württemberg
mit Breitbandanschlüssen

I. Vorbemerkung

Lissabon-Strategie der EU, eEurope

Mit der Lissabon-Strategie hat sich die Europäische Union (EU) zum Ziel gesetzt, weltweit die Volkswirtschaft mit der größten Dynamik zu werden. Eine zentrale Stellung nehmen hierbei die wissensbasierten Wirtschaftszweige ein.

Dazu hat sich die EU-Kommission auch im 7. Forschungsrahmenprogramm bekannt. Wissens-basierte Volkswirtschaften beruhen im Wesentlichen auf modernen elektronischen Kommunikationsnetzen. Dies fand im Aktionsplan eEurope, der auf dem Gipfel in Feira im Jahr 2000 angenommen, und detailliert im Aktionsplan eEurope 2005 seinen Ausdruck, der vom Gipfel in Sevilla 2002 beschlossen wurde¹.

Besonders der flächendeckende Zugang zu Breitbanddiensten stellt das Rückgrat eines intensiven Austausches und die Basis einer wissensbasierten Wirtschaftsgemeinschaft dar.

Mit dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und Dienste (Rahmenrichtlinie, 2002/21/EG, Amtsblatt L 108/33 aus 2002) hat die Kommission Vorgaben für die Zulassung, technische Spezifizierung und administrative Umsetzung wettbewerbsneutraler Rahmenbedingungen für Kommunikationsnetze geschaffen. Diese Vorgaben wurden in Deutschland in nationales Recht umgesetzt, die Bundesnetzagentur reguliert den Telekommunikationsmarkt.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich durch die Rahmenrichtlinie dem Ziel verpflichtet, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Anbietern von Kommunikationsdiensten zu verhindern, insbesondere im Blick auf die ehemaligen staatlichen Monopolbetreiber, die nach wie vor über beträchtliche Marktmacht verfügen. Wettbewerbsrechtlich ist daher die Perpetuierung der bestehenden Quasimonopole der ehemali-

¹ Der Aktionsplan eEurope ist in den Aktionsplan „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ übergegangen, siehe:
http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/what_is_i2010/index_en.htm

gen Exklusivanbieter von Kommunikationsdiensten problematisch. Diesem Umstand ist auch im Rahmen einer beihilferechtlichen Würdigung von Unterstützungsmaßnahmen für Kommunikationsnetze Rechnung zu tragen.

Überwindung der Breitbandkluft

Es ist generell festzustellen, dass insbesondere in ländlichen und dünner besiedelten Räumen eine digitale Kluft innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU besteht. Diese Kluft ist einerseits lokal, weil sich in weniger dicht besiedelten Gebieten "weiße" Flecken mit einer mangelnden Versorgung mit Breitbandkommunikationsnetzen befinden, andererseits qualitativ, wenn festzustellen ist, dass in den weniger stark besiedelten Gegenden die Qualität der angebotenen Breitbanddienste niedriger ist, als es technisch möglich wäre. Zur Überwindung der digitalen Kluft hat die Kommission mit der Mitteilung KOM (2006) 129 vom 20.03.2006 ein Maßnahmenbündel beschlossen. Diese stellt den unterschiedlichen Umfang der digitalen Kluft innerhalb der Mitgliedsstaaten, übereinstimmend jedoch ein Stadt-Land-Gefälle fest. Die Kommission hat Förderkriterien und Modalitäten zur Überwindung der digitalen Kluft unter Einsatz der Strukturfonds zur Förderung der elektronischen Kommunikation SEK (2003) 1895 entwickelt und in zahlreichen Beihilfeentscheidungen zur Breitbandförderung in unterversorgten Gebieten weiter spezifiziert.

Lage in Baden-Württemberg

Im verhältnismäßig verdichteten deutschen Bundesland Baden-Württemberg mit seiner ausgesprochen dezentralen Infrastruktur sind in weiten Teilen des Landes ausreichend leistungsfähige Breitband- bzw. Glasfaser-Kommunikationsnetze vorhanden. Die hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Baden-Württembergs hat eine weitgehend marktgetriebene Versorgung von Haushalten und Unternehmen des Landes mit Breitbanddiensten ermöglicht.

In zahlreichen, jedoch räumlich sehr begrenzten Gegenden, meist kleinen Gemeinden, hat sich jedoch in Folge fehlender Wirtschaftlichkeit kein Anbieter bereit gefunden, für die wenigen potenziellen Kunden Breitbanddienste flächendeckend anzubieten.

Aufgrund der räumlichen Begrenztheit dieser "weißen Flecken" und der bestehenden Infrastruktur in den anderen Räumen findet sich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten außer den bestehenden Netzanbietern oft kein anderer Netzbetreiber, der die letzten bestehen-

den "weißen Flecken" stopft. Die beiden in der Fläche am meisten verbreiteten Anbieter von Breitbandkommunikation sind die aus dem ehemaligen Monopolunternehmen Deutsche Bundespost erwachsenen Betreiber Deutsche Telekom (Telekommunikation) bzw. Kabel Baden-Württemberg (TV-Netzbetreiber). Für andere Breitband-Netzbetreiber ist eine Abdeckung der "weißen Flecken" in der Regel wirtschaftlich nicht attraktiv, da sie weite Strecken überwinden müssen, um relativ wenige noch verbliebene Kunden zu versorgen.

II. Lösungen zur Abdeckung der nicht versorgten Gebiete Baden-Württembergs

1. Lösungen auf kommunaler Ebene

Viele Gemeinden in Baden-Württemberg sind bereit, die Bereitstellung von Breitbanddiensten und Infrastruktur durch logistische, Marketing- oder finanzielle Anreize zu fördern. Wegen der räumlichen Beschränktheit des Anliegens und Problems ist die Gemeindeebene am ehesten geeignet, das Problem anzugehen und durch ihr Engagement einen echten Mehrwert für die Bürger zu schaffen. Die Kommunen sind auch deswegen daran interessiert, da Standortsicherung und Anwerbung von Wirtschaftsunternehmen für sie eine wichtige Aufgabe darstellt, insbesondere zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen für die Menschen in strukturschwachen Gebieten..

Im Weiteren geht es darum, Eckpunkte für eine solche Förderung von Breitbanddiensten und -infrastruktur zu definieren, die beihilferechtlich keine relevante Verzerrung des Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt darstellen. Die Clearingstelle "Neue Medien im Ländlichen Raum"² berät die Gemeinden auf deren Antrag hin bezüglich Fragen zu den nachstehenden Eckpunkten.

2. Keine Vergabeangelegenheit

Wegen der räumlichen Begrenztheit finden sich nur in wenigen Ausnahmefällen Gemeinden bereit, selbst als Betreiber oder Bauträger eines Breitband- oder Glasfasernetzes aufzutreten, so dass sich die Frage nach einer Vergabe eigener Aufträge für Bau und eigenem Vertrieb von Leistungen durch die öffentliche Hand erledigt und auf die beihilferechtliche Aspekte konzentriert. Allerdings sind das Transparenzgebot bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und die Vergabeordnung zu beachten.

² <http://www.clearingstelle-bw.de/>

3. Instrumente der Problemlösung

3.1. Maßnahmen ohne finanzielle Intervention

3.1.1. Beteiligung an Bauvorhaben

Beihilferechtlich unproblematisch ist, wenn die Kommunen im Zuge von Baumaßnahmen an Straßen und Gebäuden jedem beliebigen Netzbetreiber gestattet, seine Netzinfrastruktur zu installieren, soweit diese Verlegung nicht exklusiv durch einen bestimmten, bevorzugten Betreiber vorgenommen wird, sondern bei der Mitteilung der Möglichkeit zur Verlegung ein Minimum an Transparenz beachtet wird, beispielsweise durch Veröffentlichung der Möglichkeit im örtlichen Amts- oder Mitteilungsblatt sowie auf der Homepage der Gemeinde.

3.1.2. Leerrohre

Ebenfalls zulässig ist es, wenn die Gemeinde im Zuge einer allgemeinen Baumaßnahme zusätzlich eigene Leerrohre verlegt, in die alle Netzbetreiber ihre Kabel zu transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen einziehen können. Es ist auch möglich, dass Leerrohre von Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze mitverlegt werden.

3.1.3. Bündelung von Nachfrage

Beihilferechtlich ebenfalls unproblematisch sind die Fälle, in denen die Gemeinden für die Nutzung von Breitbandkommunikationsnetzen werben bzw. die Nachfrage nach Breitbanddienstleistungen bündeln oder im Rahmen eines Aufrufs zur Interessenbekundung Bürger oder Unternehmen ansprechen, um die Nachfrage für Breitbanddienste zu ermitteln.

3.2. Eckpunkte für Maßnahmen mit finanzieller Intervention ohne relevante Wettbewerbsverzerrung für den EU-Binnenmarkt

Vor der Gewährung von Beihilfen müssen die Gemeinden prüfen, ob einer der absehbaren Netzbetreiber sich in der Lage sieht, unter Nutzung der oben genannten, beihilferechtlich unproblematischen Hilfestellungen der Gemeinden und ohne jede weitere Beihilfe Breitbanddienste anzubieten. Ist dies der Fall, soll sie diesen Betreiber zum Zug kommen lassen. Wenn weiterhin keine Breitbanddienste angeboten werden, kann die öffentliche Hand eine direkte finanzielle Unterstützung gewähren. Eine Beihilfe ist in diesem Fall gemäß der

bisherigen Entscheidungspraxis der Kommission³ nicht übermäßig wettbewerbsverzerrend und mit dem EG-Vertrag vereinbar, wenn folgende Grundsätze eingehalten werden:

3.2.1. Öffentlichkeit und Transparenz

Sollte die Befragung der potenziellen Anbieter ohne beihilferechtlich relevante Unterstützung nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen, befragt die Gemeinde in einer zweiten Runde diese erneut. Zusätzlich veröffentlichen sie das geplante Vorhaben in ihrem Amtsblatt und auf ihrer Homepage. Ergänzend soll sie das Vorhaben auf der landesweiten Homepage der Clearingstelle "Neue Medien im Ländlichen Raum" einstellen.

Hierbei weist die Gemeinde darauf hin, dass sie bereit ist, eine im Hinblick auf ein mögliches Engagement eines Anbieters von Breitbanddiensten angemessene Beihilfen finanzieller Art oder Sachleistungen zu leisten und dass das Angebot den Umfang und den Wert dieser beihilferechtlich relevanten Unterstützung ausweisen muss.

3.2.2. Offener Zugang

Die Gemeinden sollten bevorzugt Projekte unterstützen, die einen offenen Zugang zur Netzinfrastruktur auf Vorleistungsebene vorsehen.. Es kann jedoch aus technischen und/oder finanziellen (erhebliche Verteuerung) Gründen nötig sein, dass das günstigste Angebot einen offenen Zugang zur finanziell unterstützten Netzinfrastruktur nicht beinhaltet. Soweit ein solches Angebot eines Netzbetreibers erkennbar günstiger ist oder technische Gründe vorliegen, die einen solchen Zugang erschweren, kann trotzdem eine Beihilfe gewährt werden.

3.2.3. Technologieneutralität

Die Gemeinde hat darauf zu achten, ihre Intervention technologieneutral zu gestalten, das bedeutet, keine bestimmte Technologie im Vorhinein bzw. ohne Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bevorzugen.

3.2.4 Günstigster Anbieter

³ Siehe z.B. N 746 / 2006 – NYNET North Yorkshire Advanced Broadband Project – UK, 21.02.2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n746-06.pdf; N 264 / 2006 - Broadband for rural Tuscany, 13.09.2006, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-264-2006-WEBL-en-13.09.2006.pdf; N 263 / 2005 – Breitband Kärnten, 20.10.2005, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n263-05.pdf

Die Gemeinde soll denjenigen Anbieter auswählen, der bei gleichen technischen Spezifikationen das niedrigste Gebot abgibt. Hierbei sind die Einhaltung der zuvor definierten technischen Anforderungen, die zu gewährende Beihilfe und der Endabnehmer-Preis zu berücksichtigen.

3.2.5. Abweichen von technischen Anforderungen

Sollte das Angebot eines Anbieters technisch über die in der Anfrage liegende technische Spezifikation hinausgehen, darf sich die finanzielle Beihilfe nicht außerhalb des Rahmens bewegen, die ein anderer Anbieter für die technische Lösung verspricht, welche angefragt war.

III. Fazit

Bei Beachtung dieser Kriterien wird die beihilferechtlich relevante Wettbewerbsverzerrung durch das offene und transparente Verfahren sowie die Möglichkeit für dritte Netzbetreiber, neu in den Markt einzutreten, auf das unvermeidbare Maß minimiert, das im Vergleich zum Nutzen für die Allgemeinheit im Sinne einer Chancengleichheit zwischen ländlichen und großstädtischen Räumen vertretbar ist.

Bei der Einhaltung der Eckpunkte und eine konkrete Bezugnahme der öffentlichen Fördermaßnahme auf dieses Eckpunktepapier ist die Gewährung einer Beihilfe wettbewerbsrechtlich nicht zu beanstanden.

Diese Eckpunkte gelten vom 01.11.2007 bis zum 31.10.2012 und sind auf Fördermaßnahmen mit einem Umfang von maximal € 75.000 pro Einzelbeihilfe anwendbar.

Diese Eckpunkte wurden bei der Europäischen Kommission gemäß Artikel 88 (3) EG Vertrag angemeldet.