

**Mitteilung**  
**der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland**  
**an die Europäische Kommission**  
**vom 08. Februar 2022**

**im Rahmen der Konsultation**

**zur Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von  
Breitbandnetzen – HT.5766 –**

Die Bundesregierung dankt der Europäischen Kommission für die Vorlage des o.g. Entwurfs für eine Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen (im Folgenden: BBLL) und die damit verbundene Gelegenheit zur Stellungnahme. Aus unserer Sicht geht der Entwurf in vielen Bereichen in die richtige Richtung; allerdings sehen wir auch erheblichen Änderungsbedarf.

**A. Allgemeine Bewertung der BBLL**

**Besonders wichtig** ist es aus Sicht der Bundesregierung, dass die Vorgaben in den neuen BBLL so einfach und unbürokratisch wie möglich sind: Das bedeutet, dass Vorleistungsverpflichtungen nur soweit wie absolut nötig bestehen sollten. Eine frühzeitige Förderung sollte möglich sein; es darf keine zu hohe Überprüfungsichte (durch Rechnungsprüfer) und Reportingpflichten geben.

Wir begrüßen insbesondere die Anpassung der Interventionsschwelle an die Gigabitziele und die Orientierungshilfen für den Ausbau von Mobilfunkinfrastruktur anhand von Fallbeispielen und sehen Formulierungen recht positiv, die eine Beihilfe bei bestehender (qualitativ niedrigerer) Mobilfunkversorgung ermöglichen. So verhilft der um Mobilfunk- und nachfrageseitige Förderung erweiterte Anwendungsbereich zur rechtssicheren Konzeption zukünftiger Fördermaßnahmen in diesen Bereichen. Dies gilt auch für die Ergänzung der BBLL um den für 4G- und 5G-Mobilfunknetze

relevanten Ausbau des Backhaulnetzes. Wir sehen es auch positiv, dass das Marktversagen nicht mehr ausschließlich an den Versorgungsgrad in Gestalt einer bestimmten Netzkategorie im Zielgebiet vor und nach der Maßnahme anknüpft, sondern an nicht ausreichend durch den Markt bediente Nutzerbedürfnisse oder Anwendungsanforderungen. Auch bildet es einen guten Indikator, das Bieterverhalten der Mobilfunknetzbetreiber im Rahmen der Spektrumsvergabe zu berücksichtigen, um von dem erworbenen Frequenznutzungsrecht auf eine wesentliche Verbesserung in den Diensten schließen zu können (Rn. 109 des Entwurfs<sup>1</sup>).

In einigen Bereichen der BBLL sehen wir allerdings auch noch **grundsätzlichen Verbesserungsbedarf**.

- Die Bundesregierung hält es für wichtig, die Beihilfevorgaben offen für gegebenenfalls ambitioniertere zukünftige Ziele auf Ebene der EU und in den Mitgliedstaaten zu halten. Den Mitgliedstaaten muss es beihilferechtlich möglich sein, eigene, ggf. ambitioniertere Breitband- bzw. Gigabitziele zu verfolgen und die hierfür notwendigen Maßnahmen zu treffen.
- Wichtig ist es zudem, dass die BBLL Synergien zwischen Festnetz- und Mobilfunkförderung zulassen, damit das vorhandene Synergiepotenzial beim Ausbau im Festnetz- und im Mobilfunkbereich auch bestmöglich genutzt werden kann.
- Mit Blick auf die Definitionen sollte der Entwurf der BBLL noch einmal überprüft werden. Definitionen sollten vollständig aufgenommen und stringent verwendet werden (siehe hierzu bspw. die Anmerkungen zu Rn. 55 und 56 der BBLL).
- Widersprüche zur Kostenreduzierungsrichtlinie (2014/61/EU) sollten in den BBLL unbedingt vermieden und die grundsätzliche Systematik der Kostenreduzierungsrichtlinie nicht in Frage gestellt werden (dazu Anmerkungen zu Annex II, Rn. 33).
- Die BBLL dürfen nicht in die mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen eingreifen und ausdrücklich die nationale Regulierungsbehörde (NRB) als zuständige Behörde bei bestimmten Maßnahmen vorsehen, s. insbesondere

---

<sup>1</sup> Hier und im Folgenden bezieht sich die Stellungnahme auf die Randnummerierung der englischen Fassung des Konsultationsdokuments.

Rn. 74-76, 91 und 112-116. Die Mitgliedstaaten müssen auf der Grundlage ihrer nationalen Vorschriften selbst entscheiden können, welche nationale Stelle zuständig ist. Die betreffenden Formulierungen müssen daher zum Teil gestrichen und zum Teil angepasst werden und auf die jeweils zuständigen nationalen Stellen („national competent authority“) verweisen.

- Zudem sehen wir es kritisch, dass im Entwurf zum Teil wichtige inhaltliche Aussagen in Fußnoten enthalten sind und plädieren dafür, alle inhaltlich relevanten Aussagen in den Text der BBLL selbst aufzunehmen.
- Zuletzt sollten die BBLL keine übermäßigen Berichtspflichten vorsehen (s. dazu Anmerkungen zu Rn. 202, 207 ff. sowie Annex IV und V) und bestehende Berichtspflichten besser bündeln. Bereits heute ist ein Überreporting zu beobachten, das zu einer erheblichen administrativen Belastung der betroffenen nationalen Stellen führt.

## **B. Im Einzelnen**

Zu den einzelnen Abschnitten des Entwurfs der BBLL nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

### **I. Einleitung (Rn. 1 ff)**

Der vorgelegte Entwurf der BBLL nutzt nicht die Chance, den Nachweis eines **Marktversagens an die Besonderheiten des Infrastrukturausbaus anzupassen**. Den Nachweis anhand einer bereits zum Zeitpunkt der Markterkundung bestehenden Nachfrage zu führen, die vom Markt nicht bedient wird, berücksichtigt den Netzcharakter von Telekommunikationsinfrastruktur nicht ausreichend. Die Verfügbarkeit hochleistungsfähiger Netze ist Ausgangsbedingung für die Ausschöpfung wirtschaftlicher Potenziale der Digitalisierung. Nur deren zeitgerechte Bereitstellung ermöglicht die Entwicklung und Vermarktung innovativer digitaler Anwendungen. Wenn sich der Bedarf an hochbitratigen Endkundenprodukten bereits in einer konkreten Nachfrage äußert, ist es bereits viel zu spät für den Beginn des mehrere Jahre erfordernden Netzausbaus - mit entsprechenden negativen volkswirtschaftlichen Konsequenzen.

Zudem sollte die **Möglichkeit ehrgeizigerer nationaler Ziele** in den Leitlinien ausdrücklich klargestellt werden. Als Ergänzung in der Einleitung ab Rn. 5 schlagen wir folgende Formulierung vor:

„In the future, more ambitious broadband objectives might be established at EU level even ahead of 2030. At the same time, justified by appropriate and comprehensible reasons, Member States may accomplish the goal beyond 2030.“

Wir plädieren auch dafür, die Bezugnahme auf das digitalpolitische Programm „Path to the Digital Decade“ (Rn. 2 am Ende und die beiden letzten Sätze von Rn. 5) zu streichen, da es sich um einen bloßen Vorschlag für ein Gesetzesvorhaben handelt, dessen Inhalt noch nicht feststeht. Die 2030-Ziele der EU werden durch die Bezugnahme auf die „Digitaler Kompass-Mitteilung der KOM“ bereits erfasst.

Zu Rn. 3 bitten wir darum, entsprechend der Gigabit-Mitteilung statt auf „1 Gbit/s“ auf „Gigabit speed“ abzustellen.

## **II. Anwendungsbereich, Arten von Breitbandnetzen, Begriffsbestimmungen (Rn. 12 ff)**

- Zur **Begriffsbestimmung in Rn. 19 I)** zum „relevant time horizon“ ist nicht nachvollziehbar, worauf sich der Gleichlauf des eigenwirtschaftlichen und des geförderten Ausbaus bezieht. Eigentlich gibt es keinen Gleichlauf, da entweder gefördert oder privat ausgebaut wird, jedoch nicht zwangsweise parallel. Der geforderte Gleichlauf zwischen den im Markterkundungsverfahren abgefragten Zeitraum privater Ausbauplanungen und dem Zeitraum für die Umsetzung des öffentlichen Infrastrukturausbaus steht der Vorlage glaubwürdiger Planungsdaten, wie in den Rn. 84 ff. vorgesehen, regelmäßig entgegen. Denn so dürften solide Planungsdaten, die über drei Jahre hinausgehen, bei den Unternehmen nicht vorliegen. Im Gegenteil, im Mobilfunkbereich beruht die Abfrage der Daten zur Mobilfunknetzvorausschau auf einem Planungshorizont von 12 Monaten (§ 81 Abs. 1 TKG (Art. 22 Abs. 1 UA 3 EKEK)). Demgegenüber nehmen Infrastrukturausbaumaßnahmen gerade bei erforderlichen Tiefbauarbeiten mehr als drei Jahre in Anspruch. Die Definition sollte daher

ausschließlich auf übliche Planungshorizonte abstellen ohne Berücksichtigung des Ausbaueiterraums.

- Aus Sicht der Bundesregierung wird ein Abstellen auf eine **Download-Geschwindigkeit von mind. 100 Mbit/s in Rn. 19 Buchstabe j) und in Rn. 21** im Zusammenhang mit der Einbeziehung von FTTC-Vectoring in der Fn. 20 der Definition eines ultraschnellen Netzes (bzw. ultraschnellen Zugangsnetzes) nicht gerecht; insbesondere, wenn man vergleichend den Koaxial-Kabelnetz-Bereich mit Docsis 3.0 (oder besser Docsis 3.1) anführt. Es sollte entweder bereits in der Definition über ein Abstellen auf mind. 200 Mbit/s klargestellt werden, dass FTTC-Vectoring als nicht ausreichend angesehen wird oder zumindest in der Fn. 20 „Vectoring“ gestrichen und durch „Supervectoring“ ersetzt werden.
- In **Rn. 19 Buchstabe n)** sollte der Begriff "**disincentivised**" präzisiert werden.
- In **Rn. 22** sollte mindestens auf den neueren Standard Docsis 3.1 Bezug genommen werden und in **Fn. 21** statt der aktuell auf dem Markt verfügbaren Generation Wi-Fi 6 die nächste Generation Wi-Fi 6E benannt werden.
- Zu **Fn. 22** ist anzumerken, dass LEO Systeme wie Starlink bereits heute auf dem europäischen Markt verfügbar sind; hier bietet sich eine Klarstellung an.
- Bzgl. **Fn 24** gilt, dass 2G in den 90er-Jahren entwickelt wurde und immer noch genutzt wird. Einen Lebenszyklus von 20 Jahren in Fn. 24 zu benennen, könnte deshalb irreführend sein. Der erste Halbsatz der Fußnote („Cellular technologies have had a life cycle of approximately 20 years from launch“) sollte dementsprechend gestrichen werden.

### **III. Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach Art. 106 Abs. 2 AEUV (Rn. 27ff)**

In **Rn. 29 Buchstabe c)** ist nicht nachvollziehbar, warum Retail Services ausgeklammert werden. Wir bitten um Streichung dieser Anforderung.

Die Regelung in **Rn. 33 S. 2** ist nicht ganz verständlich, da die in Bezug genommene Rn. 32 nicht nur Bedingungen aufstellt, sondern selbst auch Abwägungsvorgaben enthält. Das Nicht-Einhalten einer Vorgabe nach Rn. 32 kann somit nicht in jedem

Fall dazu führen, dass das Abwägungsergebnis nach Rn. 33 negativ ausfällt. Wir bitten hier um Klarstellung.

#### **IV. Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen für die elektronische Kommunikation (Rn. 35 ff)**

Zu **Rn. 51 und Fn. 43** bitten wir um Klarstellung, dass Universaldienstverpflichtungen nicht zu den „other policies and measures“ zählen, die einer Förderung vorzuziehen sind.

##### **1. Vorliegen eines Marktversagens im Bereich der festen Zugangsnetze**

- Grundsätzlich sehr zu begrüßen ist in **Rn. 52 S. 5**, dass ein **Marktversagen** unter bestimmten Voraussetzungen angenommen werden kann, wenn das vorhandene Netz **keine Upload-Geschwindigkeit von 1 Gigabit** gewährleistet. Der Zeitrahmen "as the **decade progresses**" für die Schwelle Gigabit/symmetrisch ist jedoch **sehr vage** und die Hürden sind hoch um den Spielraum, den die KOM eröffnet, auch nutzen zu können. Es sollte deshalb nicht in die Verantwortung der Mitgliedstaaten verlagert werden, Evidenz für einen früheren, höheren Bedarf zu definieren, der von der EU-KOM ggf. auch abgelehnt werden kann. Diese Kritik gilt auch für Rn. 104, 105.
- Im Übrigen begrüßen wir die die neuen **Bandbreitenschwellen zur Definition weißer, grauer und schwarzer Flecken** in leitungsgebundenen Netzen und insbesondere die Schwelle von 1 Gbit/s im Down- und von 200 Mbit/s im Upload zur grundsätzlichen Feststellung eines Marktversagens in den kommenden Jahren. Jedoch ist auch hier anzumerken, dass **ambitioniertere Ausbauziele der Mitgliedstaaten zulässig sein müssen**. Vor allem in weißen Flecken unter 30 Mbit/s kann das Mindestergebnis einer Beihilfemaßnahme keine Breitbandversorgung sein, die unterhalb des Ziels aus der europäischen Breitbandstrategie von 100 Mbit/s liegt. Ebenso sollte Ziel einer Beihilfemaßnahme immer ein „step change“ sein. Auch im Sinne einer inneren Logik der Breitbandleitlinie sollten dementsprechend die Maßstäbe zur Angemessenheit einer Maßnahme so angepasst werden, dass nach Abschluss einer Maßnahme ein weißer Fleck immer mindestens zu einem grauen Fleck und ein grauer Fleck zu einem schwarzen Fleck wird.

- Kritisch ist es zu sehen, dass die in Rn. 52 ff vorgesehenen Aufgreifschwelle dazu führen können, dass selbst Regionen mit eigenfinanzierten GPON- und DOCSIS 3.X-Netzen prinzipiell mit Beihilfemitteln überbaut werden können. Dies könnte zu einer ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrung führen.
- Auch sehen wir es kritisch, dass in **Fn. 44** allein auf einen wissenschaftlichen Artikel in den BBL abgestellt wird, um den allgemein ermittelten Endnutzerbedarf zu referenzieren. Soweit möglich, sollte KOM hier auf offizielle Zahlen oder Berichte abstellen. Zu **Fn. 46** stellt sich die Frage, was genau mit „traffic evolution“ und „smart specialisation strategies“ gemeint ist. Eine nähere Erläuterung in den BBL bietet sich hier an.
- In **Rn. 55 und in Rn. 56** werden die in Rn. 19 gegebenen **Definitionen nicht konsequent verwendet** (zB „ultraschnelles Breitbandnetz“ anstelle von „ultraschnelles Zugangsnetz“). Wir sprechen uns für eine kohärente Verwendung der Begrifflichkeiten aus.
- In **Abschnitt 5.2.2.1.3** ist die **Einführung von gemischten Gebieten** grundsätzlich zu befürworten. DEU schlägt jedoch vor, schwarze Flecke im Zusammenhang mit Mischgebieten nicht außen vor zu lassen, da auch in diesem Fall regelmäßig erhebliche Herausforderungen bei der gebietlichen Trennung für den Ausbau und für den Prozess bestehen werden. In **Rn. 59** sollte daher unseres Erachtens eine Überbauung bis zu 10 % aller Gebäude im Zielgebiet auch in schwarzen Flecken zulässig sein. Zudem scheint in Verbindung mit **Fußnote 50** „Wholesale-only“ in dem benannten Fall der „mixed areas“ komplett ausgenommen. Die Argumentation, dass damit Einnahmen für die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke fehlen, ist nicht nachvollziehbar. Die Ausnahme ist weder mit den Marktentwicklungen noch mit dem Gedanken des Open-Access vereinbar und könnte überdies die Attraktivität bei der Förderung erheblich beeinflussen. Wir bitten KOM hier um Klarstellung.
- Die **Fußnote 54** ist im Hinblick auf die Neuerung der Kategorisierung der Fleckensystematik verwirrend, da das Marktversagen im „neuen“ schwarzen Fleck bereits in Rn. 60 abschließend geregelt ist. Sofern es in Fn. 54 bei „1 Gbps upload speed“ bleiben soll, sollte klargestellt werden, was mit "can be upgraded" gemeint ist. Diese Formulierung wird in Rn. 61 nur für „1Gbps download speed“ erläutert. Besser wäre es jedoch, die Fn. 54 anknüpfend an die Rn. 60 folgendermaßen neu zu fassen:

„Darüber hinaus besteht kein Marktversagen, wenn mindestens zwei Netze vorhanden sind, die auf eine Upload-Geschwindigkeit von mind. 1 Gbit/s aufgerüstet werden können, selbst wenn hierfür der Bedarf nach höheren Upload-Geschwindigkeiten nachgewiesen werden würde.“

## **2. Vorliegen eines Marktversagens im Bereich der Mobilfunk-Zugangsnetze**

- Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich die Schaffung von klaren Rahmenbedingungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen im Bereich der **Mobilfunkförderung**. Da sich die Mobilfunkabdeckung und die dahinterstehende Marktsituation in den Mitgliedstaaten zum Teil stark unterscheiden, ist es wichtig, dass die Breitbandleitlinien den Mitgliedstaaten größtmögliche Spielräume für Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Versorgung eröffnen. Es ist daher positiv zu bewerten, dass eine Förderung nicht nur in Gebieten zulässig ist, in denen es kein Mobilfunknetz gibt, sondern auch in den Gebieten, in denen ein bestehendes Mobilfunknetz den Nutzern keine ausreichende Dienstqualität bietet.
- Wichtig erscheint es überdies, dass der Kreis der Förderempfänger möglichst weit gefasst wird und insbesondere neben den Betreibern von Telekommunikationsnetzen auch die **Mastbauunternehmen** („tower companies“) einschließt (etwa in **Rn. 119**). Diese nehmen eine wesentliche Rolle bei der Erschließung neuer Mobilfunkmasten ein, sodass es auch angezeigt sein kann, ihnen Fördermittel zukommen zu lassen. Ebenfalls in diese Ziffer aufgenommen werden sollte die Konstellation, dass ein staatliches Unternehmen selbst Masten errichtet und diese im Anschluss den Netzbetreibern zur Verfügung stellt.
- Darüber hinaus soll eine **Förderung von Mobilfunkinfrastruktur** künftig nach **Rn. 65** des Entwurfs der Leitlinien abhängig von den sich entwickelnden Bedürfnissen der Nutzer und damit von einem auslegungsfähigen Begriff sein. Die sich entwickelnden Bedürfnisse sollten aber bei der Anmeldung von Mobilfunkbeihilfen nicht nach dem technischen Stand zum Zeitpunkt der Anmeldung bewertet werden. Stattdessen sollte zur Bewertung der technische

Stand herangezogen werden können, der zum prognostizierten Abschluss der ersten Maßnahmen einer neuen Beihilferegelung zu erwarten ist.

- In **Fn. 61** sollte eine Ergänzung mit einem Hinweis aufgenommen werden, dass es sich bei den genannten **Qualitätsangaben nicht um die jedem Nutzer zur Verfügung stehende Datenrate**, sondern um die **Kapazität der Zelle** (bzw. des Sektors) handelt, die sich die Nutzer teilen müssen (Shared medium). Die Angaben zu „state-of-the-art mobile networks“ erscheinen zudem mit Blick auf LTE advanced und 5G als zu gering. **Der letzte Satz der Fußnote sollte deshalb besser gestrichen werden.** Fn. 61 sollte wie folgt lauten:

„Currently, coverage obligations typically require a provision of speeds between 30 Mbps download and 100 Mbps download. **Such download speeds very often specify the capacity in the mobile cell/sector, not the speed for each end user.** Areas where [...]. However [...].”

### **3. Instrumente zur Feststellung eines Marktversagens**

- In Bezug auf das **Markterkundungsverfahren** fehlt in **Rn. 74** in S. 3 der Zusatz "of Annex I" zur Klarstellung, dass die genannten Randnummern aus dem Anhang I stammen. Zudem lehnen wir in Rn. 74 das Erfordernis ab, dass die NRB der Verwendung einer alternativen Methode für das Mapping zustimmen muss. Der Halbsatz ab „and include a reasoned opinion“ sollte deshalb gestrichen werden.
- Es sollte zudem in **Rn. 75** klargestellt werden, dass die wettbewerblichen Aspekte nicht abschließend den **Zuschnitt der Zielgebiete** bestimmen, sondern die Zusammensetzung der Gruppe möglicher Bieter bzw. Antragssteller gleichgewichtet neben **anderen Kriterien** steht, welche die MS in ihre Abwägung einstellen können. So wird einleitend das erhebliche Ermessen der MS bei der Entscheidung betont. Ergänzend könnten hier noch netzwerkbezogene Verhältnisse als Argument für eine Zusammenfassung von Fördergebieten hinzugefügt werden. Zum Begriff „**relevant time horizon**“ ist anzumerken, dass dieser in den Definitionen (Rn. 19 Buchstabe I)) zum ersten Mal auftaucht, ohne eine Aussage darüber zu treffen, wie dieser Zeithorizont

bestimmt wird. **Rn. 79** sollte deshalb aus Gründen der Klarstellung auch in die Definition des „relevant time horizon“ (Rn. 19) aufgenommen werden.

- In Rn. 80 halten wir an Stelle der negativen eine positive Formulierung für sinnvoller: „Grundsätzlich sind alle Ausbaumeldungen im Markterkundungsverfahren zu berücksichtigen. Dies ist dann nicht der Fall, wenn das geplante Netz nicht die Leistung des geförderten Netzes erreicht (Gigabitfähigkeit)“.
- Sofern Telekommunikationsunternehmen im Rahmen der Kartierung bereits verbindlich Ausbauplanungen erklären oder sich aufgrund anderer Kriterien zuverlässig ergibt, dass in den im Rahmen der Kartierung festgelegten oder festgestellten weißen Flecken kein privatwirtschaftlicher Ausbau stattfinden wird, sollte von der erneuten Abfrage der Ausbauplanungen in einem Markterkundungsverfahren abgewichen werden können (**Rn. 82**).
- Zudem ist der Zeitraum von 12 Monaten in **Rn. 83** zu kurz und muss deutlich verlängert werden. Die Kommunen müssen die notwendigen Gremienbeschlüsse und Genehmigungen einholen, ehe sie die Ausschreibung starten können. Auch dürfte die Einbeziehung der NRB zu einer weiteren und erheblichen Verzögerung des Verfahrens, auch mit Blick auf die 12-Monatsfrist zwischen Markterkundungsverfahren und Ausschreibung führen. Wir bitten deshalb um Streichung dieser Anforderung in **Rn. 91**.
- Das Erfordernis einer erneuten Konsultation der nachträglich eingefügten Gebiete gemäß **Rn. 94** halten wir nicht in jedem Falle für zielführend. Dieses Verfahren kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Förderung führen. Es sollte deshalb ausdrücklich in das Ermessen des Fördermittelgebers gestellt werden, ob eine erneute Konsultation durchgeführt wird.
- Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Leitlinien-Entwurf keinen Verweis auf die BEREC-Leitlinien zu geografischen Erhebungen zum Netzausbau i.S.v. Artikel 22 EKEK enthält. Gemäß Artikel 22 Absatz 1 Unterabsatz 2 EKEK umfasst diese Erhebung „eine Erhebung der gegenwärtigen geografischen Reichweite der Breitbandnetze [...], wie es für die [im EKEK] festgelegten Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden und/ oder anderen zuständigen Behörden und die zur Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen notwendigen Erhebungen erforderlich ist“. Die von

BEREC verfassten Leitlinien<sup>2</sup> enthalten bereits Vorgaben, wie genau das Mapping der Breitbandnetze auszugestalten ist. Ein ausdrücklicher Bezug in den Beihilfeleitlinien könnte wesentlich zu einer Vermeidung von Doppelerhebungen oder Überschneidungen beitragen.

#### **4. Geeignetheit der Beihilfemaßnahme als politisches Instrument**

- Die Formulierung von Rn. 97 ist insbesondere im Zusammenhang mit der Fn. 72 im Hinblick auf den Bezug zur „**Schonfrist**“ nicht eindeutig. Jedenfalls ist die Einführung eines Investitionsschutzes des privaten Ausbaus bei gleichzeitiger Beibehaltung von Aufgreifschwelle abzulehnen. Aufgreifschwelle übernehmen bereits u.a. die Funktion, private Investitionen vor einem geförderten Überbau zu schützen. Investitionsschutz sollte sich zudem - wenn überhaupt - nur auf geförderte Netze beziehen, da sich private Investitionen schneller amortisieren als öffentliche und insoweit weniger schutzbedürftig sind als öffentliche. Ein solcher Überbauschutz besteht im Markt zwischen Konkurrenten ebenfalls nicht. Der Überbau ehemals geförderter Netze sollte dann grundsätzlich möglich sein, es sei denn, der Betreiber des geförderten Netzes widerspricht dem im Markterkundungsverfahren und macht von seinem Investitionsschutz aktiv Gebrauch (analog der Widerspruchslösung zum Investitionsschutz für geförderte Netze im deutschen Gigabit-Programm). Wir schlagen vor, Rn. 97 wie folgt zu formulieren:

„ Ein Netz, das in einem Gebiet gefördert ausgebaut wird, in dem bereits ein gefördertes ultraschnelles Netz (bzw. ultraschnelles Zugangsnetz) besteht oder in der Durchführung/im Bau befindlich ist, darf vor Ablauf der Zweckbindungsfrist für dieses ultraschnelle Netz (bzw. ultraschnelle Zugangsnetz) in Betrieb genommen werden, es sei denn der Betreiber des bestehenden ultraschnellen Netzes (bzw. ultraschnellen Zugangsnetzes) widerspricht der frühen Inbetriebnahme im Markterkundungsverfahren.“

---

<sup>2</sup> [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/download/0/9990-handbook-of-bereg-guidelines-on-geograph\\_0.pdf](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/download/0/9990-handbook-of-bereg-guidelines-on-geograph_0.pdf).

- In **Rn. 99 Buchstabe b)** ist nicht klar, was mit "ultrafast" gemeint ist? Wir bitten um Klarstellung.
- Zu **Rn. 104 und 105**: Siehe Kommentar zu Rn. 52 und dem Nachweis höheren Bedarfs im Laufe der Dekade. Zudem bitten wir um Überprüfung des **Verweises auf Abschnitt 5.2.2.3.**

## **5. Rolle der NRB und wettbewerbliches Auswahlverfahren**

Zur **Rolle der NRB**, die in **Rn. 112-116** beschrieben wird, möchten wir anmerken, dass viele der genannten Aufgaben bereits heute bei der NRB liegen. Eine Befähigung der NRB dahingehend, dass sie in Fragen der Zugangskonditionen und -preise konsultiert sowie bei Streitigkeiten zwischen Zugangsnachfragern und Zuwendungsempfängern angerufen werden kann, befürworten wir. **Eine weitergehende, verpflichtende Beteiligung bzw. Berechtigung der NRB innerhalb der Konzeption und Steuerung der Förderprojekte lehnen wir hingegen strikt ab.** Es liegt im **Ermessen der Mitgliedstaaten, welche Behörden bei der Erstellung von Förderprogrammen beteiligt werden müssen.** Die Mitgliedstaaten müssen hier über Gestaltungsfreiheit verfügen, wie sie Kompetenzen im Bereich der Förderung verteilen. Die Vorschläge nach Rn. 113 und Anhang II (dort Rn. 33) werfen Probleme auf und würden in letzter Konsequenz dazu führen, dass Gesetzesanpassungen nötig werden. Sowohl Rn. 113 als auch Anhang II Rn. 33 müssen sich im Rahmen des Kodex und der Kostenreduzierungsrichtlinie bewegen. In Rn. 113 wird der nationalen Regulierungsbehörde eine Rolle zugemessen, insbesondere was das „targeting“ angeht, die sie nicht innehat und nicht innehaben sollte. Der Kodex lässt hier auch „any other competent authority“ zu. Rn. 113 verengt dies in unzulässiger Weise. Wir **bitten KOM darum, Rn. 113 zu streichen** oder zumindest an den Kodex für die elektronische Kommunikation anzupassen. Dies gilt äquivalent auch für Rn. 76.

In **Rn. 120** sollte durch eine **Zahl konkretisiert** werden, wie viele (oder wenige) Bieter „nicht ausreichend“ im Sinne der Vorschrift sind und das Verfahren durch externe Prüfer erfordert. Aus unserer Sicht könnte sich hier die Schwelle von drei Bietern als nützlich erweisen. Zudem sollte eine Regelung aufgenommen werden, dass eine

externe Prüfung nur erforderlich ist, sofern die Bewilligungsstelle diese Prüfung aufgrund von Erfahrungswerten nicht selbst valide durchführen kann.

## **6. Nutzung bestehender Infrastruktur**

Zu **Rn 131** muss eindeutig klargestellt werden, dass die Passage zu „**Nutzung bestehender Infrastruktur (zum Beispiel auch Wasser- und Abwasserleitungen ...)**“ das Einbringen von Breitbandkabeln in Trinkwasserleitungen definitiv ausschließt. Dies ist mit deutschem Recht nicht vereinbar und kollidiert aus hiesiger Sicht mit Bestimmungen aus den Artikeln 4, 9, 10 und 11 Absatz 7 der europäischen Trinkwasserrichtlinie (EU) 2020/2184, insbesondere mit diversen Minimierungsgeboten, die sich aus dieser Richtlinie ergeben.

## **7. Zugang auf Vorleistungsebene**

- Im Hinblick auf den **Vorleistungszugang** und die Konditionen nach **Rn. 135 ff.** würden wir es sehr begrüßen, wenn die KOM die in Rn. 144 vorgenommene Konkretisierung der zwingend bereitzustellenden Infrastrukturkapazität auf wenigstens drei Netzwerke und unterschiedliche Netzwerktopologien nicht nur in die finale Fassung übernimmt, sondern auch die Relevanz für sämtliche passive Infrastrukturen im Mobilfunkbereich verdeutlicht. Dementsprechend wären geförderte Standortbetreiber bei einem Nutzungsinteresse von regelmäßig ein oder zwei Mobilfunknetzbetreibern mit einer Mast- und Backhaulkapazität für drei Nutzer auf der sicheren Seite sind.
- In Bezug auf **Rn. 137** ist der genaue Unterschied zwischen der Vorgabe für Vorleistungszugangsprodukte für weiße und graue Flecken (Rn. 137) und für schwarze Flecken (Rn. 138) zu erläutern. Denn aus technischer Sicht ist zunächst kein Unterschied zwischen dem Zugang zur unbeschalteten Glasfaser und der geforderten vollständigen physischen Entbündelung zu erkennen, was eine Präzisierung erforderlich macht. Da die Zielinfrastruktur nicht Vectoring (widerspricht den o.g. Zielen und Definitionen) sein kann, sollte VULA hier gestrichen werden.

- Zu den Vorgaben bzgl. **Vorleistungszugangsprodukten im Bereich der Mobilfunkzugangsnetze** wäre in **Rn. 139** Satz 1 i.V.m. Fn. 97 bei den beispielhaft aufgeführten Zugangsprodukten zur Nutzung passiver und aktiver Mobilfunkinfrastruktur sowie hinsichtlich bestimmter 5G-bezogener Funktionalitäten eine weitergehende Erläuterung der Zugangsprodukte wünschenswert. Was den Zugang zu Komponenten nach Rn. 139 Satz 2 betrifft, die zur eigenwirtschaftlich errichteten Infrastruktur gehören, aber für die Erbringung der Dienste durch den Zugangsnachfrager zwingend sind, bitten wir um eine Konkretisierung. Aus unserer Sicht steht diese Regelung mit den Vorgaben für bestehende Infrastrukturen in Rn. 132 in Zusammenhang. Demnach haben Zuwendungsempfänger mit bestehender eigener Infrastruktur Dritten zu transparenten, fairen und nichtdiskriminierenden Entgelten Zugang zu ermöglichen. Im Mobilfunkförderprogramm betrifft dies den Übergabepunkt zum Kernnetz. Sofern sich lokale Netzbetreiber mit Glasfaserinfrastruktur für die geförderte Errichtung von Mobilfunkstandorten bewerben, haben sie ihre vorhandene Infrastruktur entsprechend zur Verfügung zu stellen, damit die Mobilfunknetzbetreiber Backhulanbindungen zu Kernnetzen sicherstellen können. Nicht von der Förderung profitierende Netzbetreiber sind hierzu nicht verpflichtet.
- Kritisch ist es auch, dass in **Rn. 139** des Entwurfs der BBL zum Open Access bezüglich der Förderung von Mobilfunknetzen Regelungen enthalten sind, die bestimmen, dass auch Netzkomponenten dem Open Access unterliegen können, die nicht Teil der geförderten Infrastruktur sind, die aber notwendig sind, damit ein Zugangsinteressent seine Dienste anbieten kann. Aus unserer Sicht muss in diesem Zusammenhang sichergestellt werden, dass sich diese Pflicht nie auf aktive Sendetechnik der Mobilfunknetzbetreiber beziehen darf. Denn die Förderung von Mobilfunkinfrastruktur erweist sich auch im Falle einer vollständigen Förderung von Investitionskosten für passive Infrastruktur oft noch als ein Verlustgeschäft für die Mobilfunknetzbetreiber, da die Investitions- und Betriebskosten nicht durch die laufenden Einnahmen im Laufe der üblichen Zweckbindungsfrist von 7 Jahren finanziert werden. Es könnte den Erfolg etwaiger Beihilferegulungen verhindern, sollten in diesem Zusammenhang Beihilferegulungen aus Sicht der begünstigten Mobilfunknetzbetreiber mit

unattraktiven Nebenbestimmungen wie der Open-Access-Verpflichtung auf aktive Sendetechnik versehen werden.

- Unter den **Rn. 146 bis 149** i.V.m. Explanatory note Punkt iv. nimmt die Kommission das Thema **Netzausbau in angrenzende Gebiete unter Einsatz eigener Mittel** (sog. „private extensions“) in die überarbeiteten BBLL auf. Deutschland begrüßt dies ausdrücklich. Nach unserer Ansicht könnten die Bestimmungen in der jetzt vorgeschlagenen Ausgestaltung aber zusätzliche Hürden für die Netzbetreiber schaffen, die durch den geförderten Netzausbau entstehenden Synergien effizient zu nutzen (Rn. 146 bis 149 i. V. m. Explanatory Note Punkt iv.). Gefördert errichtete Infrastruktur sollte umfassend und ohne zeitlichen Verzug für den weiteren eigenwirtschaftlichen Breitbandausbau, sowohl für alle Zugangsnachfrager, als auch für das geförderte Telekommunikationsunternehmen, verwendbar sein. Zeitliche oder örtliche Einschränkungen bei der Verwendung gefördert errichteter Infrastrukturen verhindern Synergien und würden darüber hinaus unnötige bürokratische Vorgaben durch die Fördergeber erforderlich machen. Insbesondere könnten diese die Erreichung der Ziele der Richtlinie 2014/61/EU (Kostenreduzierungsrichtlinie) in Frage stellen, nach der ein effizienterer Ausbau neuer physischer Infrastrukturen ermöglicht werden soll, damit solche Netze zu geringeren Kosten errichtet werden können. Gerade durch die Begrenzung einiger der kostenintensivsten Tiefbauarbeiten ließe sich der Ausbau der Breitbandnetze effizienter gestalten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen in den BBLL könnten dazu führen, dass die Netzbetreiber den Netzausbau in angrenzende Gebiete auf private Kosten schon im Vorfeld aufgeben, um die etwaigen komplizierten Verfahren zu vermeiden. Wir schlagen vor, die Rn. 146-149 durch folgende Formulierungen zu ersetzen:

„(146) The same access conditions must apply on the entirety of the State funded network. The access obligations must be enforced irrespective of any changes in ownership, management or operation of the State funded network.

(147) Using their own resources, the aid beneficiary or access seekers connecting to the State funded network may extend the network into adjacent areas. Adjacent areas are to be understood as areas outside

the target area. They are therefore not regarded as a state funded network and outside the scope of state aid provisions.”

- In **Rn. 150** ist Buchstabe b) im Grunde logische Konsequenz von Buchstabe a). Sprachlich und systematisch sollten in den Voraussetzungen für eine **Ausnahme vom Angebot bestimmter Zugangsprodukte** keine Rückausnahmen definiert werden. Wir schlagen daher vor, Buchstabe b) entweder zu streichen oder in die Voraussetzung in Buchstabe a) zu verorten.
- Zu **Rn. 151** Buchstabe a) gilt, dass die erste Bedingung quasi nie zutrifft, jedenfalls sind wirtschaftliche Gebiete nicht mit den unwirtschaftlichen (Förder-) Gebieten vergleichbar. Im geförderten Bereich gibt es deshalb andere Preise als im wirtschaftlichen. Daher läuft es in der Praxis zumeist auf b) oder c) hinaus.

## **8. Rückforderung und Regelungen zu Voucher-Lösungen**

Gemäß **Rn. 156** im aktuellen Entwurf neuer Breitbandleitlinien soll der Rückforderungs-Mechanismus (claw-back mechanism) zukünftig schon bei Projekten ab einer Beihilfesumme von 5 Mio. Euro greifen. Wir schlagen die Belassung des bisherigen Schwellwertes von 10 Mio. Euro vor. Dies ist für die Förderung auf Landesebene von Bedeutung. Insbesondere bei kleineren Projekten (hierzu zählen nach unserer Auffassung aufgrund der aktuellen Preisentwicklung auch Projekte zwischen 5 und 10 Mio. Euro), ist eine Überförderung nicht wahrscheinlich. Eine Absenkung des bisherigen Schwellwertes von 10 Mio. Euro auf 5 Mio. Euro würde eine Nachkalkulation bei einer weitaus größeren Anzahl an Förderprojekten (Erfahrungsgemäß bereits für Projekte ab ca. 800 Adressen) nach Ablauf der Zweckbindungsfrist von 7 Jahren zur Folge haben, was im Ergebnis zusätzliche Bürokratie und einen immensen Arbeitsaufwand für die Förderstellen bedeuten würde. Dieser Aufwand stünde unseres Erachtens zu den wohl nur geringen Rückforderungsbeträgen, die sich bei Projekten mit lediglich ca. 800 Adressen ergeben könnten, in keinem angemessenen Verhältnis. Nach den Erfahrungen aus der Förderpraxis sind die ex ante Kalkulationen der Wirtschaftlichkeitslücken im Wirtschaftlichkeitslückenmodell bzw. des Nachfragepotentials in Betreibermodellen durch die Netzbetreiber – schon aufgrund der durchzuführenden transparenten und

diskriminierungsfreien Auswahlverfahren – realistisch. Die Frage nach Rückforderung von unvorhergesehenen Mehreinnahmen dürfte sich daher aus unserer Sicht nicht stellen.

Zu **Rn. 175** bitten wir die Europäische Kommission klarzustellen, welche Netzebenen unter den Begriff der „set-up costs“ fallen. Eine Beihilferegelung mit entsprechenden Vouchern könnte sich als attraktiver erweisen, wenn damit auch die Errichtung von Hausanschlüssen (z. B. die Aufwertung von Homes passed zu Homes connected) gefördert werden könnte. Im Übrigen ist anzumerken, dass die Bundesregierung die Regelungen zu Sozial- und zu Konnektivitätsgutscheinen grundsätzlich begrüßt.

#### **V. Vereinbarkeitsprüfung in Bezug auf Anreize zur Breitbandnutzung**

Aufgrund der unklaren Übersetzung in **Rn. 194** vom Englischen („where aid can bring about a material improvement“) in das Deutsche („wenn sie eine wesentliche Verbesserung bewirken können“) wird um Erläuterung gebeten, ob hier ein **„step change“/„wesentliche Verbesserung“ für Konnektivitätsvoucher definiert** wird. Zudem stellt sich die Frage, wie sich die Vouchervorgaben hinsichtlich Erschwinglichkeit und Bandbreite zum Universaldienst verhalten.

Zu **Rn. 200** bitten wir um Erläuterung der **unterschiedlichen Maximal-Zeiträumen für Laufzeiten von „Social Voucher“-Programmen (3 Jahre) gegenüber Konnektivitätsvoucher-Programmen (2 Jahre)**. Angesichts der niedrigen Förderbeträge im Vergleich zur Infrastrukturförderung geht mit der Abwicklung von Voucher-Programmen ein ungleich größerer Verwaltungsaufwand einher. Um dies auch programmseitig abzufedern, wäre zu begrüßen, den Rahmen der Programmlaufzeiten deutlich zu erhöhen.

#### **VI. Transparenz, Berichterstattung, Monitoring**

Zu **Kapitel 7** merken wir an, dass den Mitgliedstaaten aus unserer Sicht von der Europäischen Kommission mit den geforderten Berichts- und Evaluationspflichten insgesamt ein Übermaß an Berichtspflichten abverlangt wird, welches auch über die Programmkosten hinaus einen erheblichen finanziellen und administrativen Aufwand

verursacht. Gefordert wird ein jährlicher Kurzbericht, ein zweijährlicher Langbericht an die KOM sowie eine umfangreiche Evaluation, deren abgefragten Informationen sich überschneiden. Wir regen daher an, die **Berichtspflichten zu bündeln und insgesamt zu reduzieren**.

In Rn. 202 ist die „Oder“-Bestimmung zu begrüßen, d. h. die Wahlmöglichkeit für das Veröffentlichungsmedium. Bislang werden diese Informationen zum Teil über mehrere verschiedene Plattformen abgefragt und gemeldet. Um dem geschilderten Überreporting entgegenzuwirken, sollten identische Informationen nicht auf unterschiedlichen Plattformen abgefragt, sondern generell stärker gebündelt werden. Hingegen führt die Formulierung in **Rn. 209 S. 2** zu **ausufernden Dokumentationspflichten**. Die Vorgaben müssen erheblich eingegrenzt und bestimmter gefasst werden.

Zu **Rn. 202 Buchst. b)** widersprechen wir der Absenkung der Meldeschwelle für Einzelbeihilfen auf 100.000 und plädieren dafür, die **Schwelle von 500.000 EUR beizubehalten**, um den administrativen Aufwand zu reduzieren.

## **VII. Schlussbestimmungen**

Die Bundesregierung spricht sich für **Streichung der Rn. 221** aus, die zweckdienliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Form einer Selbstverpflichtung zur Anpassung bestehender Beihilferegulungen vorsieht. Eine vorzeitige Anpassung bereits genehmigter Beihilfen erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit nicht adäquat. Bereits genehmigte Beihilferegulungen sollen grundsätzlich nicht ex post verändert werden.

## **VIII. Anhänge**

- In **Anhang I** wird in **Rn. 5** der Begriff „achievable“ verwendet, der sehr auslegungsoffen ist und näher definiert werden sollte. Im Hinblick auf die deutsche Fassung des Leitlinienentwurfs, welche das Kriterium der zuverlässig erreichbaren Bandbreite aufnimmt, wären nähere Ausführungen oder Kriterien der Kommission zur Ermittlung und Bestimmung der zuverlässigen Bandbreite wünschenswert.

- Die ausführliche **Definition von „premises passed“ in Rn. 10** wirkt im Zusammenhang mit dem Mapping in Annex I fehl am Platz und sollte ins Hauptdokument, dort in Rn. 19, überführt werden. Zudem sollte unmissverständlich klargestellt werden, dass bei Vorhandensein einer Glasfaserleitung in der Straße und dem Fehlen des bloßen Hausstichs auf Privatgrund eine Versorgung mit FTTB grundsätzlich gegeben (und eine Förderfähigkeit damit ausgeschlossen) ist, unabhängig von den Kosten des Hausstichs auf Privatgrund und der benötigten Realisierungszeit.
- In **Anhang II werden in Rn. 25** die Begriffe „comprehensive“ und „not exhaustive“ nebeneinander verwendet, während diese sich nach unserer Einschätzung gegenseitig ausschließen. Es sollte auf jeden Fall deutlich werden, dass es **keine abschließende Aufzählung an nicht-notifizierungspflichtigen Maßnahmen** gibt.
- Der Vorschlag in **Rn. 33** wirft **große Probleme** auf und ist in Teilen **nicht mit dem Kodex für die elektronische Kommunikation und der Kostenreduzierungsrichtlinie in Einklang**: So passen der Verhandlungsmechanismus nach der Kostenreduzierungsrichtlinie (insbesondere Art. 3 und 5 der Kostenreduzierungsrichtlinie) und der im Annex beschriebene Mechanismus nicht zusammen. Es ist bereits fraglich, wie ein solches Verfahren auszugestalten wäre. Zudem lässt sich weder Kodex noch Kostenreduzierungsrichtlinie entnehmen, dass die Gelegenheit der Mitverlegung aktiv der Öffentlichkeit oder interessierten Parteien angetragen werden muss. Auch hier deutet der Mechanismus nach der Kostenreduzierungsrichtlinie in eine andere Richtung und bezieht sich nur auf Telekommunikationsunternehmen. Im Ergebnis sollte insofern **Rn. 33 gestrichen werden**, da sie die Vorgaben der Kostenreduzierungsrichtlinie in Frage stellt und große Rechtsunsicherheit im Markt mit sich bringen würde. Im Übrigen passt Fn. 29 nicht zum Text; dies bitten wir zu überprüfen.
- In **Rn. 40** sollte im dritten Satz deutlich werden, dass die aufgeführten Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und privaten Anbietern beim Ausbau von 5G-Netzen nur beispielhaft sind („Such projects may **inter alia** take the form of [...]“).

- **Zu Rn. 46 und Fn. 55** ist anzumerken, dass die Rn. 46 **zu eng** erscheint, da sie **unentgeltliche öffentliche WiFi-Hotspots** der öffentlichen Hand nur dann als nicht beihilferelevant einstuft, wenn über den Hot-Spot ausschließlich öffentliche Inhalte bereitgestellt werden. Wenn der WiFi-Hotspot unentgeltlich und unbeschränkt allen öffentlichen oder privaten Nutzern verfügbar gemacht wird, so kann es hierdurch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Wir bitten die KOM dies klarzustellen.
- **Anhänge IV und V** werden kritisch gesehen, weil die Verpflichtungen zum Reporting bisher abschließend in den Leitlinien und im Genehmigungsbeschluss geregelt waren. Dies gibt den Mitgliedstaaten und der Kommission mehr Spielraum als die dezidierte Auflistung der zu erbringenden Informationen hier im Anhang. Die Lieferung der Informationen erfolgt zwar heute bereits und ist voraussichtlich auch zukünftig technisch weiterhin möglich. Jedoch herrscht jetzt bereits ein „Überreporting“, das zu erheblichen administrativen und auch finanziellen Aufwänden führt, sodass wir uns grundsätzlich für eine Bündelung der unterschiedlichen Berichte und Evaluierungen aussprechen.