

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Konsultation der EU-Kommission zum Entwurf über Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Konsultation der EU-Kommission zum Entwurf über Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen Stellung nehmen zu können.

Der Entwurf wird von den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich positiv bewertet. Dennoch möchten wir Kritikpunkte, Verbesserungsvorschläge und Anregungen einbringen.

Grundsätzlich ist uns wichtig zu betonen, dass das Ziel jeder staatlichen Rahmensetzung ein zielgerichteter und flächendeckender Glasfaserausbau sein muss. Ohne eine flächendeckende Glasfaserinfrastruktur, die auch im Hinblick auf die Energieeffizienz allen anderen Technologien überlegen ist, wird es nicht gelingen, der steigenden Nachfrage nach hohen Übertragungsraten zu genügen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass immer mehr Dienste cloudbasiert angeboten werden und dass sich – nicht zuletzt aufgrund der während der Pandemie gemachten Erfahrungen – das Nutzerverhalten durch mehr Homeoffice und neue Lernstrukturen nachhaltig ändern wird.

Aufgrund der Vorgaben des Beihilfenrechts kann eine kommunale Glasfaserinfrastruktur nur bei vorliegendem Marktversagen geschaffen werden. Städte, Landkreise und Gemeinden treten im Sinne des Ausbaus einer Zukunftsinfrastruktur in eine Ausfallbürgschaft ein. Diesbezügliche Investitionen müssen daher in besonderem Maße von staatlicher Seite geschützt werden. Deshalb sollte ordnungspolitisch festgelegt werden, dass die mit Förderung errichtete, kommunal geschaffene Glasfaserinfrastruktur von Marktteilnehmern für einen angemessenen Zeitraum genutzt werden muss und privatwirtschaftlicher Überbau in dieser Zeit nicht zulässig ist.

Darüber hinaus muss die sog. Aufgreifschwelle kurzfristig so angepasst werden, dass Gebietskörperschaften, die mit einer Übergangstechnologie versorgt sind, nicht von einem geförderten Ausbau der öffentlichen Hand ausgeschlossen werden.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung.

1. Neudefinition der Begrifflichkeiten und Neudefinition grauer/weißer Flecken

Die (Neu-)Definitionen einiger Begriffe sind grundsätzlich begrüßenswert. Dazu gehören beispielsweise die sich hieraus ergebende bessere Abgrenzbarkeit von Backhaul- und Backbone-Netzen. Bei der Definition von „ultraschnellen Netzen“ fordern wir jedoch eine Anpassung nach oben, da eine Download-Geschwindigkeit von 100 Mbit/s nicht mehr zukunftssträftig erscheint (Ziff. 19)¹.

Positiv sind auch die neuen Definitionen von weißen und grauen Flecken, die sich aus der neuen Netzkategorie ergeben: So soll ein weißer Fleck künftig ein Gebiet sein, in dem eine Versorgung von < 100 Mbit/s im Download vorliegt (bisher < 30 Mbit/s), graue Flecken sollen Gebiete sein, in denen ein einziges ultraschnelles Zugangsnetz vorhanden ist und schwarze Flecken sollen Gebiete sein, in denen mindestens zwei ultraschnelle Zugangsnetze vorhanden sind (Ziff. 55ff.).

Wir fordern die EU-Kommission auf, in Zukunft regelmäßiger die in den Definitionen beinhaltenen technischen Angaben zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren.

2. Technologieneutralität

Den Grundsatz der Technologieneutralität – der sich auch durch den Entwurf der neuen Leitlinien zieht (Ziff. 119, 126f., 184, 194) – lehnen wir ab. Im leitungsgebundenen Breitbandausbau sollte das Technologieziel Glasfaser vorgegeben werden, da sämtliche Alternativ-Technologien – die derzeit oder in die Zukunft gerichtet vorgeben, gigabitfähig zu sein – technologisch minderwertig sind.

Bei einer Gleichbehandlung aller Technologien besteht darüber hinaus die Gefahr, dass im Ergebnis bei den Haushalten eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ entsteht mit denjenigen, die echte Glasfaseranschlüsse nutzen können und denjenigen, die auf die Nutzung technologisch minderwertiger Anschlusstechniken angewiesen sind.

3. Aufgreifschwelle

Im Leitlinienentwurf werden die Schwellenwerte für das Vorliegen eines Marktversagens für Festnetz-Breitbanddienste angepasst. Die im Entwurf neu definierten Aufgreifschwelle (Download- /Upload-Geschwindigkeit 1 Gbit/s bzw. 200 Mbit/s) für die Prüfung eines Marktversagens befürworten wir ausdrücklich (Ziff. 57ff.). Hierdurch wird deutlich, dass nur gigabitfähige Anschlüsse (letztlich also Glasfaser) eine Relevanz haben werden.

Wir begrüßen auch, dass eine Grundlage dafür geschaffen wurde, in Zukunft die Aufgreifschwelle im Upload auf 1 Gbit/s anzuheben (Ziff. 104ff.). Allerdings wäre eine symmetrische Aufgreifschwelle von 1 Gbit/s auch zum heutigen Zeitpunkt bereits hilfreich. So könnte sichergestellt werden, dass bis zum Ende des Jahrzehnts nur noch gigabitfähige Anschlüsse (1 Gbit/s symmetrisch), also leistungsfähige Glasfaseranschlüsse für alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedsstaaten vorhanden sein werden. Zudem würde der oben skizzierten Gefahr, einer

¹ Die Ziffern verweisen auf die einschlägige Nummerierung des Entwurfs zu den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen der EU-Kommission.

Zweiklassen-Gigabit-Gesellschaft frühzeitig entgegengewirkt, da Alternativ-Technologien zur Glasfaser diese Geschwindigkeiten nicht bieten können.

4. Mindest-Zielbandbreite

Dass bei durch öffentliche Förderung aufgerüsteten Netzen in weißen Flecken lediglich eine Mindest-Zielbandbreite von 30 Mbit/s im Download und eine nicht vollständig definierte „ausreichenden Erhöhung“ der Upload-Geschwindigkeit vorgegeben wird (Ziff. 99a), sehen wir als problematisch an. Dies widerspricht der Strategie der EU, dass bis 2025 alle Privathaushalte in der EU eine Mindestbandbreite von 100 Mbit/s im Download erhalten sollen, die auf Gigabit aufgerüstet werden kann. Es sollte überall, wo mit Unterstützung von öffentlichen Mitteln ein Breitbandnetz aufgerüstet wird, auf die Zieltechnologie FTTH (Fibre to the Home) gesetzt werden – Glasfaser bis in die Wohnung des Endkunden. Das absolute Minimum wäre aber die Zielbandbreite von 100 Mbit/s, um zumindest nicht hinter das Ziel der EU-Strategie zurückzufallen.

Damit ergäbe sich auch, dass eine Trennung von Zielgebieten in weiße oder graue Flecken obsolet wird. Wenn in beiden Fällen die Zielmarke „Fibre to the Home“ (bzw. hilfsweise 1 Gbit/s symmetrisch) wäre, wäre eine – auch aus kommunaler Sicht – unnötige und vielfach komplizierte Aufteilung der Zielgebiete nicht (mehr) erforderlich.

Unabhängig davon begrüßen wir, dass der Entwurf die Möglichkeit von Mischgebieten wenigstens unter gewissen Voraussetzungen vorsieht (Ziff. 58ff.).

5. Bandbreitenmessung zu Spitzenlastzeiten

Dass die durch die Netzbetreiber angegeben Bandbreiten nun zu Spitzenlastzeiten gemessen werden sollen (Annex, Ziff. 4ff.) und dass ein Marktversagen künftig auch bei zu hohen Latenzzeiten sowie einem suboptimalen Verhältnis von Dienstqualität und Preisen festgestellt werden kann (Ziff. 50) befürworten wir ausdrücklich.

Eine weitere Konkretisierung halten wir bei diesem Punkt in den EU-Leitlinien für nicht erforderlich; eine solche Konkretisierung sollte vielmehr jeweils auf nationaler Ebene erfolgen. Dasselbe gilt für die Definition der „Zielgebiete“. Diese sollte ebenfalls unbedingt auf nationaler Ebene erfolgen, um den unterschiedlichen Voraussetzungen auf regionaler / lokaler Ebene in den Mitgliedsstaaten bestmöglich gerecht zu werden.

6. Öffentliche Konsultation

Wir begrüßen außerdem, dass beim Thema „Öffentliche Konsultationen“ (bzw. in Deutschland Markterkundungsverfahren) die Anforderungen an die Bewertung der Glaubwürdigkeit künftiger Investitionspläne weiter konkretisiert und partiell verschärft werden (Ziff. 77-97).

Aus kommunaler Sicht ist dabei erforderlich, die Wirtschaftsteilnehmer zu verbindlichen Aussagen über Investitionspläne zu verpflichten und deren Nichteinhaltung auch sanktionieren zu können.

Zudem sollte gefördert errichtete Infrastruktur 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 geförderter Infrastrukturen verhindern Synergien und würden darüber hinaus unnötige bürokratische Vorgaben durch die Fördergeber erforderlich machen. Aus diesem Grund sollten die Vorgaben aus den Ziff. 148-149 der Leitlinien gestrichen werden.

7. Mobilfunk

Während für Festnetzbreitbanddienste konkrete „erreichbare Leistungen“ anhand der Download- und der Upload-Geschwindigkeit (unabhängig vom Ort des Haushalts) angestrebt werden (vgl. Ziff. 52ff.), gibt es keine klar definierte Zielsetzung für den Mobilfunk. Hier heißt es lediglich, alle Stadtgebiete und wichtigen Verkehrsverbindungen sollten über eine durchgängige 5G-Konnektivität verfügen (Ziff. 62 – 67). Dieses unspezifische und nicht sehr ambitionierte Ziel würde vermutlich auch ohne staatliche Vorgaben und „Eingreifen“ umgesetzt. So werden nicht einmal die „wichtigen Verkehrsverbindungen“ im weiteren Verlauf näher erläutert.

Kritisch sehen wir zudem die Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Ein gigabitfähiges 5G-Mobilfunknetz wird die Zukunft der digitalen Gesellschaft sein und kann den konstant wachsenden Anforderungen gerecht werden. Dieses gilt auf dem Land genauso wie in der Stadt. Die Notwendigkeit von Mobilfunknetzen für Wirtschaft und Sicherheit sowie die ständige Weiterentwicklung eines mobilen Netzes zu immer mehr Leistungsfähigkeit wird im Entwurf schließlich auch in dieser Tragweite anerkannt. Ein gigabitfähiges 5G-Netz sollte daher nicht nur Bürgerinnen und Bürgern der Stadt vorbehalten sein. Für ländliche Gebiete gibt es stattdessen keinerlei Zielvorgaben. Weiterführende Maßnahmen werden an die Mitgliedsstaaten selbst weitergereicht. Wir fordern die Kommission daher auf, eine EU-weite, chancengleiche, konkrete Zielsetzung auch für den Bereich Mobilfunk umzusetzen.

8. Rückforderungsmechanismus

Gemäß dem Entwurf neuer Breitbandleitlinien soll der Rückforderungsmechanismus (claw-back mechanism) zukünftig schon bei Projekten ab einer Beihilfesumme von 5 Mio. € greifen (Ziff. 156). Wir sprechen uns dafür aus, den bisherigen Schwellwert von 10 Mio. € beizubehalten, da insbesondere bei kleineren Projekten (hierzu zählen aufgrund der aktuellen Preisentwicklung auch Projekte zwischen 5 und 10 Mio. €), eine Überkompensation nicht wahrscheinlich ist. Eine Absenkung des bisherigen Schwellwertes von 10 Mio. € auf 5 Mio. € würde bei einer großen Anzahl an Förderprojekten (bereits für Projekte ab ca. 800 Adressen) zudem eine Nachkalkulation (nach Ablauf der Zweckbindungsfrist von 7 Jahren) erforderlich machen. Dies würde einen immensen Arbeitsaufwand für die Förderstellen und zusätzliche Bürokratie nach sich ziehen, der zu den geringen Rückforderungsbeträgen nicht in einem angemessenen Verhältnis stünde. Die vorab durchgeführten transparenten und diskriminierungsfreien Auswahlverfahren machen eine Rückforderung von unvorhergesehenen Mehreinnahmen in der Regel obsolet.

9. DAWI-Netze

Im Grundsatz halten wir die vorgesehene Regelung, dass DAWI-Netze ausschließlich Vorleistungsprodukte und keine Endkundendienste anbieten dürfen (Ziff. 29c), für sinnvoll. Diese Regelung darf allerdings nicht dazu führen, dass bestehende Netzbetriebsverträge in Betreibermodellen in Deutschland bei künftigen Novellierungen von Förderrichtlinien nicht mehr zur Anwendung kommen können. Ebenso muss eine nachträgliche Verschlechterung für dieses Modell verbindlich ausgeschlossen werden. Das Betreibermodell hat sich bewährt und muss auch in Zukunft realisiert werden können.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Beihilferegulungen für den Ausbau von Breitbandinfrastrukturen elementar vereinfacht werden müssen. Die zunehmende Regelungsdichte und steigende Komplexität führt dazu, dass vor allem kleinere kommunale Gebietskörperschaften die Regelungen im Breitbandbereich nicht mehr beihilfenkonform anwenden können.