

Brüssel, Februar 2022

Stellungnahme der baden-württembergischen und sächsischen Kommunen¹ zur Überarbeitung der EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Breitbandnetzen

„Digitalisierung wird vor Ort gemacht, insbesondere beim Breitbandausbau. Dabei muss Glasfaser von den Städten bis in die Fläche des ländlichen Raumes die Richtschnur sein.“

Der digitale Wandel bedarf verstärkter staatlicher Förderungen und Schutz auf allen politischen Ebenen der Europäischen Union. Dafür sind Anpassungen der europäischen Beihilfenvorschriften für den Breitbandausbau notwendig. Die baden-württembergischen und sächsischen Kommunen begrüßen deshalb den Entwurf der Überarbeitung und bringen sich mit dieser fachlichen Stellungnahme in den Konsultationsprozess ein:

- **Technologieziel Glasfaser festlegen:** Ziel jeder staatlichen Rahmensetzung muss ein zielgerichteter und flächendeckender Glasfaseraufbau sein.
- **Anpassung der Aufgreifschwelle notwendig:** Die sog. Aufgreifschwelle muss kurzfristig so angepasst werden, dass Raumschaften, die mit einer Übergangstechnologie versorgt sind, nicht von einem geförderten Ausbau der öffentlichen Hand ausgeschlossen werden.
- **Kommunale Glasfaserinfrastruktur für den Markt nutzen bei Marktversagen:** Städte, Gemeinden und Landkreise treten angesichts der beihilferechtlichen Grundsystematik im Sinne des Ausbaus einer Zukunftsinfrastruktur in eine Ausfallbürgschaft ein. Die diesbezüglich getätigten Investitionen müssen daher in besonderem Maße von staatlicher Seite geschützt werden. Deshalb sollte ordnungspolitisch festgelegt werden, dass die kommunal geschaffene Glasfaserinfrastruktur von Marktteilnehmern genutzt werden muss und privatwirtschaftlicher Überbau nicht möglich ist.

¹ Vertreten durch den Gemeindetag Baden-Württemberg, den Städtetag Baden-Württemberg und den Landkreistag Baden-Württemberg und ihr gemeinsames Europabüro sowie den Sächsischen Städte- und Gemeindetag, den Sächsischen Landkreistag und ihr gemeinsames Europabüro

Technologieziel Glasfaser festlegen

Vor diesem Hintergrund möchten wir festhalten, dass wir den sich auch durch die neuen Leitlinien ziehenden Grundsatz der Technologieneutralität für falsch halten. Im leitungsgebundenen Breitbandausbau sollte ein Technologieziel Glasfaser vorgegeben werden, da sämtliche Alternativ-Technologien, die derzeit oder in die Zukunft gerichtet vorgeben, gigabitfähig zu sein, technologisch minderwertig sind. Eine Gleichbehandlung aller Technologien könnte daher am Ende bei den Haushalten zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft führen, nämlich diejenigen, die echte Glasfaseranschlüsse nutzen können und diejenigen, die auf die Nutzung technologisch minderwertige Anschlusstechniken angewiesen sind.

Unabhängig davon, begrüßen wir die (Neu-)Definition einiger Begriffe. Dazu gehören beispielsweise die sich hieraus ergebende bessere Abgrenzbarkeit von Backhaul- und Backbone-Netzen sowie die neu eingeführte Kategorie „ultraschnelle Zugangsnetze“ (Ziff. 19ff.). Wünschenswert wäre, dass die EU in Zukunft regelmäßiger diese technischen Angaben überprüft und ggf. aktualisiert.

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 ultraschnelles Zugangsnetze vorhanden sind (Ziff. 55ff.).

Anpassung der Aufgreifschwelle notwendig

Ebenfalls zumindest im Grundsatz positiv hervorzuheben, ist die Aufgreifschwelle von 1 Gbit/s im Download und 200 Mbit/s im Upload (Ziff. 57ff.). Wir begrüßen auch, dass eine Grundlage dafür geschaffen wurde, in Zukunft die Aufgreifschwelle im Upload auf 1 Gbit/s anzuheben (Ziff. 104ff.). Allerdings wäre im Sinne unserer eingangs dargelegten Positionierung eine symmetrische Aufgreifschwelle von 1 Gbit/s auch zum heutigen Zeitpunkt bereits hilfreich und würde zudem der oben skizzierten Gefahr, einer Zweiklassen-Gigabit-Gesellschaft frühzeitig entgegenwirken, da Alternativ-Technologien zur Glasfaser diese Geschwindigkeiten nicht bieten können.

Problematisch sehen wir, 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). Das 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. Aus Sicht der Kommunen in Baden-Württemberg und Sachsen 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 ist es positiv, dass der Entwurf die Möglichkeit von Mischgebieten wenigstens unter gewissen Voraussetzungen vorsieht (Ziff. 58ff).

Kommunale Glasfaserinfrastruktur für den Markt nutzen bei Marktversagen

Wir begrüßen, dass die durch die Netzbetreiber angegebenen Bandbreiten nun zu Spitzenlastzeiten gemessen werden sollen (Annex, Rn. 4ff.) und dass ein Marktversagen künftig auch bei zu hohen Latenzzeiten sowie einem suboptimalen Verhältnis von Dienstqualität und Preisen festgestellt werden kann (Ziff. 50). Eine weitere Konkretisierung halten wir bei diesem Punkt in den EU-Leitlinien für nicht erforderlich. Diese Konkretisierung sollte jeweils auf nationaler Ebene erfolgen. Dasselbe gilt für die Definition der „Zielgebiete“ (Ziff. 75). Diese sollte ebenfalls unbedingt auf

nationaler Ebene erfolgen, um den unterschiedlichen Voraussetzungen auf regionaler/lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten bestmöglich gerecht zu werden.

Wir begrüßen außerdem, dass beim Thema „Öffentliche Konsultationen“ (in Deutschland: Markterkundungsverfahren) die Anforderungen an die Bewertung der Glaubwürdigkeit künftiger Investitionspläne weiter konkretisiert und partiell verschärft werden (Ziff. 77-97). Aus kommunaler Sicht wäre es wünschenswert, die Wirtschaftsteilnehmer zu verbindlichen Aussagen über Investitionspläne zu verpflichten und deren Nichteinhaltung auch sanktionieren zu können.

Im Grundsatz halten wir die in Ziff. 29c vorgesehene Regelung, dass DAWI-Netze ausschließlich Vorleistungsprodukte und keine Endkundendienste anbieten dürfen, 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 diese Modelle verbindlich ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus muss sich die beihilferechtliche Situation nachhaltig vereinfachen. Die zunehmende Regelungsdichte führt zu in einem Ausmaß zu steigender Komplexität, dass vor allem kleinere kommunale Gebietskörperschaften an den Möglichkeiten, die sich hieraus ergeben, kaum mehr partizipieren können. Darüber hinaus bitten wir überbordende Prüfmechanismen wo immer möglich zu hinterfragen, um die Prozesse für Kommunen handhabbar zu halten.

Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen. Zudem stehen wir Ihnen für einen fachlichen Austausch zur Verfügung, insbesondere über die Relevanz des EU-Beihilferechts beim Breitbandausbau und der praktischen Umsetzung auf der kommunalen Ebene.