

Eckpunkte für die Verwendung öffentlicher Mittel zur bedarfsgerechten Breitbandversorgung des Ländlichen Raums im Freistaat Sachsen

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. Wissensbasierte 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 ehemaligen 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.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch die e-Inclusion-Initiative der Europäischen Kommission, mit der neue digitale Möglichkeiten für bisher wenig geförderte Regionen er-

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

geschlossen werden sollen sowie die Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER)“ und der „Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Lage im Freistaat Sachsen

Der Zugang zu leistungsfähigen Informations- und Kommunikationssystemen (Breitband-Internetversorgung) und alle damit verbundenen Themenfelder (z. B. E-Government, Partizipation) werden zunehmend zum Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Regionen. Die Flächendeckung mit leistungsfähigen Internetanschlüssen ist deshalb auch für den Freistaat Sachsen wünschenswertes Ziel. Dies gilt auch und insbesondere für die ländlichen Räume, deren Entwicklungsperspektiven maßgeblich vom Zugang zur breitbandigen Datenautobahn abhängen.

Die Erschließung des Freistaates Sachsen mit Breitbandinternetzugängen ist weit fortgeschritten. Bedingt durch die Dominanz der Breitbandzugangstechnologie DSL und gleichzeitig bestehende technische und wirtschaftliche Einschränkungen dieser Technologie ist jedoch ein Versorgungsgefälle zwischen Stadt und Land entstanden. Insbesondere in den ländlichen Räumen mit geringer Einwohnerdichte oder komplizierter Siedlungsstruktur verfügen viele Orte über keine, keine flächendeckende oder eine qualitativ nicht ausreichende Versorgung. Der Sächsischen Staatsregierung ist daran gelegen, das Entstehen einer digitalen Kluft zwischen den Verdichtungsräumen und dem Ländlichen Raum zu verhindern bzw. schnellstmöglich zu beseitigen.

Eine im Sommer 2007 durchgeführte Befragung aller 498 sächsischen Gemeindeverwaltungen zur aktuellen Breitbandversorgung im ländlichen Raum hat ergeben, dass nur 41 % des Siedlungsgebietes der 248 sächsischen Gemeinden, die sich an der Umfrage beteiligt haben, mit Breitband-Internetanschlüssen in Form von DSL, Funk (WIMAX, WLAN) oder Internet über TV-Kabel versorgt ist.

II. Lösungen zur Abdeckung der nicht versorgten Gebiete des Freistaates Sachsen

In den ländlichen Regionen des Freistaates Sachsens gibt es unterschiedliche Lösungsansätze und Aktivitäten zur Herstellung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Breitbandinternetversorgung. Wegen der räumlichen Beschränktheit des Anliegens und Problems ist die örtliche Ebene am ehesten geeignet, das Problem anzugehen und durch Nutzung vorhandenen Engagements einen echten Mehrwert für die Bürger zu schaffen. Auf kommunaler Ebene gibt es ein großes Interesse daran, dass Unternehmen und Bürger auch im ländlichen Raum Zugang zu einer leistungsfähigen Telekommunikationsstruktur erhalten. Ein dauerhaftes Versorgungsgefälle zwischen Stadt und Land würde sich nicht nur auf die wirtschaftliche Situation der Betriebe und Unternehmen negativ auswirken. Vielmehr hätte eine objektive Schlechterstellung der Versorgungslage im ländlichen Raum Auswirkungen für alle Lebensbereiche der ländlichen Bevölkerung.

Für eine bedarfsgerechte Breitbandversorgung werden folgende Mindestübertragungsraten angestrebt:

- 2000 kBit/s downstream und 192 kBit/s upstream (für private Nutzer),
- potenziell 2000 kBit/s symmetrisch (für gewerbliche Nutzer), sofern die Bedarfsanalyse eine entsprechende Nachfrage ergibt.

Bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Anbieters werden folgende Kriterien zusätzlich berücksichtigt:

- Höhe des Zuschussbetrages den der Anbieter gemäß Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke für erforderlich hält (ohne Berücksichtigung einer Sprachtelefoniemöglichkeit),

- Endabnehmerpreise (bei enthaltenem monatlichen Datenübertragungsvolumen von mindestens 5 GB und Vertragslaufzeit von höchstens 24 Monaten),
- Zuverlässigkeit und Hochwertigkeit (Langlebigkeit, Upgrade-Fähigkeit) der technischen Lösung.

Als unterversorgt gelten Orte, Ortsteile oder Ortslagen in denen eine Versorgung zu vertretbaren Preisen nicht zumindest in Höhe der Hälfte der für private Nutzer genannten Mindestübertragungsraten (downstream) verlässlich erreicht wird. Diese Werte können im Laufe der Fondsperiode 2007-2013 regelmäßig an den Stand der Technik angepasst werden.

Es ist vorgesehen, eine Beratungsstelle zu installieren, die insbesondere die Gemeinden auf deren Antrag hin bezüglich Fragen zu den nachstehenden Eckpunkten berät.

In jedem Fall ist vor Gewährung einer Förderung nachweislich zu prüfen, ob einer der absehbaren Netzbetreiber sich in der Lage sieht, ggf. unter Nutzung beihilferechtlich unproblematischer Hilfestellungen (Maßnahmen ohne finanzielle Intervention) und ohne jede weitere Beihilfe, Breitbanddienste anzubieten. Ist dies der Fall, soll sie diesen Betreiber zum Zug kommen lassen. Nur wenn weiterhin keine Breitbanddienste angeboten werden, kann die öffentliche Hand eine finanzielle Unterstützung gewähren.

Instrumente der Problemlösung

1. Maßnahmen ohne finanzielle Intervention

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.

Leerrohre

Ebenfalls zulässig ist es, wenn die Gemeinde im Zuge einer allgemeinen Baumaßnahme zusätzlich Leerrohre verlegen lässt, 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.

Bei im Rahmen von ELER geförderten Straßenbaumaßnahmen gehört die Verlegung von Leerrohren im Eigentum der Gemeinde zur Aufnahme von Leitungen, die der Erschließung mit Breitbandtechnologie dienen, zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Hierzu ist mit dem Antrag eine Eignungsbestätigung und Ausbauabsichtserklärung mindestens eines Netzbetreibers vorzulegen. Die Leerrohre müssen für die Dauer der Zweckbindungsfrist im Eigentum der Gemeinde bleiben und sind innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung der Gesamtmaßnahme in Nutzung zu nehmen. Die Gemeinde muss während der gesamten Zweckbindungsfrist Anbietern breitbandiger Telekommunikationsdienstleistungen (z. B.: xDSL-Anbietern, Kabelnetzbetreibern, Mobilfunkbetreibern, WIMAX- oder Richtfunkbetreibern) diskriminierungsfreien Zugang gewähren. Vor Maßnahmenbeginn ist den Anbietern die Möglichkeit des diskriminierungsfreien Zugangs in einem transparenten Verfahren bekannt zu machen.

Bündelung von Nachfrage

Beihilferechtlich ebenfalls unproblematisch sind die Fälle, in denen die Gemeinden für die Nutzung von Breitbandkommunikationsnetzen werben bzw. die Nachfrage nach Breitband-

dienstleistungen bündeln oder im Rahmen eines Aufrufs zur Interessenbekundung Bürger oder Unternehmen ansprechen, um die Nachfrage für Breitbanddienste zu ermitteln. Solche nichtinvestiven Maßnahmen wie die Erstellung von Machbarkeitsstudien, der Inanspruchnahme qualifizierter Beratungsdienstleistungen sowie von Aktivitäten zur Agglomeration vorhandener Nachfrage sind auch dann beihilferechtlich unproblematisch, wenn für diese Aktivitäten staatliche Förderungen gewährt werden.

2. Maßnahmen mit finanzieller Intervention (Versorgungsauftrag durch Kommunen)

Wenn sich nach Bedarfsermittlung und Angebotsabfrage (Befragung der potenziellen Anbieter ohne beihilferechtlich relevante Unterstützung) keiner der in Frage kommenden Netzbetreiber in absehbarer Zeit in der Lage sieht, Breitbanddienste anzubieten, kann die Kommune eine anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutrale öffentliche Ausschreibung zur bedarfsgerechten Versorgung des betreffenden Gebietes durchführen. In ihren Angeboten müssen die Netzbetreiber darlegen, zu welchem Betrag sie die Breitbandversorgung (unter Berücksichtigung der erwarteten und in der Höhe für die Laufzeit des Versorgungsvertrages fixen Nutzungsentgelte) erbringen können. Die sich aus der Gesamtkalkulation (Investition, erwartete Einnahmen, Rentabilitätsvorschau) des Anbieters ergebende Wirtschaftlichkeitslücke (ohne Sprachtelefoniemöglichkeit) definiert die zuwendungsfähigen Ausgaben. Das nach gutachterlicher Prüfung ausgewählte wirtschaftlichste Angebot ist Grundlage eines zwischen dem Anbieter und der Kommune abzuschließenden Versorgungsvertrages. Die Laufzeit des Vertrages muss mindestens 5 Jahre betragen. Die Kosten des Versorgungsvertrages (maximale Höhe entspricht festgestellter Wirtschaftlichkeitslücke) trägt die Kommune, hierfür kann die öffentliche Hand eine anteilmäßige finanzielle Unterstützung gewähren.

3. Maßnahmen mit finanzieller Intervention (Fördermaßnahme durch Kommunen)

Soweit die anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutrale öffentliche Ausschreibung zur bedarfsgerechten Versorgung des betreffenden Gebietes erfolglos bleibt, kann die Kommune im Ausnahmefall selbst die entsprechende Investition durchführen und das Versorgungsnetz an einen gewerblichen Betreiber vermieten. Hierfür kann die öffentliche Hand eine anteilige finanzielle Unterstützung gewähren. In diesem Fall sind das Transparenzgebot bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und die Vergabeordnung zu beachten. Auch hier ist eine 5-jährige Zweckbindungsfrist einzuhalten. Zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen sollten mehrere Anbieter die Einrichtungen parallel nutzen können, so dass die Endkunden unter verschiedenen Angeboten auswählen können.

4. Maßnahmen mit finanzieller Intervention (Fördermaßnahme durch Unternehmen oder nichtgewerbliche Zusammenschlüsse)

Anstelle eines durch anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutrale öffentliche Ausschreibung ermittelten Netzbetreibers kann die bedarfsgerechte Versorgung des Gebietes auch durch Unternehmen (nur KMU) oder nichtgewerbliche Zusammenschlüsse (in der Regel gemeinnützige Vereine) übernommen werden. Hierfür wird nur dann eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand gewährt, wenn sich nach Bedarfsermittlung und Angebotsabfrage keiner der in Frage kommenden Netzbetreiber in absehbarer Zeit in der Lage sieht, bedarfsgerechte Breitbanddienste ohne ein Förderung anzubieten. Außerdem muss ein gutachtlich positiv bewerteter Technologie- und Kostenvergleich zu Gunsten der vom Unternehmen oder nichtgewerblichen Zusammenschluss geplanten technischen Lösung vorliegen. Das Unternehmen bzw. der nichtgewerbliche Zusammenschluss muss die Gesamtkalkulation seines Vorhabens darlegen (Investition, erwartete Einnahmen, Rentabilitätsvorschau). Die sich ergebende Wirtschaftlichkeitslücke (ohne Sprachtelefoniemöglichkeit) definiert die zuwendungsfähigen Ausgaben. Hierfür kann die öffentliche Hand eine anteilige finanzielle Unterstützung im Rahmen von De-minimis gemäß VO (EG) 1998/2006 gewähren.

Rahmenvorgaben der Problemlösung

Vor der Gewährung finanzieller Unterstützungen durch die öffentliche Hand ist zu prüfen, ob einer der absehbaren Netzbetreiber sich in der Lage sieht, ggf. unter Nutzung der oben genannten Maßnahmen ohne finanzielle Intervention, bedarfsgerechte Breitbanddienste anzubieten. Ist dies der Fall, soll sie diesen Betreiber zum Zug kommen lassen.

Wenn weiterhin keine Breitbanddienste angeboten werden, kann die öffentliche Hand finanzielle Unterstützung gewähren. Eine Beihilfe ist in diesem Fall gemäß der bisherigen Entscheidungspraxis der Kommission ohne relevante Wettbewerbsverzerrung und mit dem EG-Vertrag vereinbar, wenn folgende Grundsätze eingehalten werden:

Öffentlichkeit und Transparenz

Eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand wird nur dann gewährt, wenn sich nach Bedarfsermittlung und Angebotsabfrage keiner der in Frage kommenden Netzbetreiber in absehbarer Zeit in der Lage sieht, bedarfsgerechte Breitbanddienste anzubieten. Durch geeignete Maßnahmen (direkte Befragung der möglichen Anbieter, Veröffentlichung Amtsblatt, Homepage, etc.) wird sichergestellt, dass alle potenziellen Anbieter die Möglichkeit haben, ein entsprechendes Angebot abzugeben.

Die Vergabe eines Versorgungsvertrages durch die Kommune erfolgt im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung, zu der alle Marktteilnehmer Zugang haben.

Offener Zugang zur Netzinfrastruktur

Es werden grundsätzlich Projekte unterstützt, die einen offenen Zugang zur Netzinfrastruktur auf Vorleistungsebene vorsehen. Es kann jedoch aus technischen und/oder finanziellen² Gründen nötig sein, dass das günstigste Angebot einen offenen Zugang zur finanziell unterstützten Netzinfrastruktur nicht beinhaltet. Soweit ein solches Angebot eines Netzbetreibers bei vergleichbarer Qualität kostengünstiger ist oder technische Gründe vorliegen, die einen solchen Zugang erschweren, kann trotzdem eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand Beihilfe gewährt werden.

Anbieter-, Wettbewerbs-, Technik- und Nutzerneutralität

Die Vergabe des Versorgungsvertrages durch die Kommune erfolgt auf der Grundlage einer anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutralen Ausschreibung. Damit ist gesichert, dass keine bestimmte Technologie im Vorhinein bzw. ohne Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bevorzugt wird.

Bei Fördermaßnahme durch Unternehmen (nur KMU) oder nichtgewerbliche Zusammenschlüsse (in der Regel gemeinnützige Vereine) wird durch ein anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutrales Gutachten sichergestellt, dass keine bestimmte Technologie im Vorhinein bzw. ohne Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse bevorzugt wird.

günstigster Anbieter

Es ist der Anbieter auszuwählen, der das insgesamt wirtschaftlichste Angebot unter Berücksichtigung folgender Kriterien abgibt:

1. Höhe des Zuschussbetrages den der Anbieter gemäß Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke für erforderlich hält (ohne Berücksichtigung einer Sprachtelefoniemöglichkeit),

² wenn dies die Investition um mindestens 50 % verteuern würde

2. Erreichte Übertragungsraten (zu Mindestanforderungen siehe Ziffer II),
3. Endabnehmerpreise (bei enthaltenem monatlichen Datenübertragungsvolumen von mindestens 5 GB und Vertragslaufzeit von höchstens 24 Monaten),
4. Zuverlässigkeit und Hochwertigkeit (Langlebigkeit, Upgrade-Fähigkeit) der technischen Lösung.

Die Gewichtung der Kriterien muss der Reihenfolge 1. - 4. entsprechen.

Angebote, die eine zwangsweise Bündelung mit weiteren Dienstleistungen vorsehen, die nicht dem Telekommunikationsbereich zuzurechnen sind, sind nicht berücksichtigungsfähig.

Die Auswertung der Angebote und der Abgleich mit den Ergebnissen der Vorerhebung ist durch einen anbieter-, wettbewerbs-, technik- und nutzerneutralen Gutachter durchzuführen, den der Antragsteller beauftragt. Dieser macht einen Vergabevorschlag aus dem hervorgeht, dass die in dem von ihm vorgeschlagenen Angebot beschriebene Ausbauart die wirtschaftlichste und zweckmäßigste Lösung beinhaltet, dass die errechnete Wirtschaftlichkeitsschwelle zutreffend ist und die Endabnehmerpreise vertretbar sind.

Finanzrahmen

Für Maßnahmen zur Förderung der Versorgung mit Breitbandtechnologie gilt eine Obergrenze der Zuwendung von 200.000 EUR. Dabei wird die Zuwendung immer anteilmäßig gewährt, der Zuwendungsempfänger muss einen erheblichen eigenen Beitrag zu den Gesamtaufwendungen erbringen.

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 01.02.2008 bis zum 31.12.2013.

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