



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 08.06.2011  
K(2011)3969 endgültig

**Betrifft: Staatliche Beihilfe Nr. SA.32309 (2011/N) – Deutschland  
Änderung des Rahmenplans der Bundesregierung zur Bereitstellung von  
Leerrohren durch die öffentliche Hand (Sache N 53/2010)**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

## **I. ZUSAMMENFASSUNG**

- (1) Die Europäische Kommission hat nach Prüfung der Maßnahme „Änderung der *Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren durch die öffentliche Hand zur Herstellung einer flächendeckenden Breitbandversorgung*“ (im Folgenden „Rahmenregelung“) beschlossen, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben, da die darin enthaltene staatliche Beihilfe mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV<sup>1</sup> vereinbar ist.

## **II. VERFAHREN**

- (2) Nach Vorabkontakten meldete Deutschland mit Schreiben vom 21. Januar 2011 nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV eine Änderung der Rahmenregelung für ganz Deutschland zur Förderung des Aufbaus von NGA-Netzen durch Lehrrohrförderung

---

<sup>1</sup> Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist.

Seiner Exzellenz Herrn Dr. Guido WESTERWELLE  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

und durch Förderung in Form von Bauarbeiten an. Die Kommission hatte die ursprüngliche Rahmenregelung mit Beschluss vom 12. Juni 2010 genehmigt<sup>2</sup>.

- (3) Mit Schreiben vom 21. März 2011 hat Deutschland der Europäischen Kommission eine Verlängerung der zweimonatigen Frist zur Beschlussfassung bis 21. Mai 2011 eingeräumt. Deutschland übermittelte weitere Informationen mit Schreiben vom 21. April 2011.

## II.1. Deutsche Breitbandstrategie

- (4) Derzeit verfügen mehr als 23 Millionen Haushalte in Deutschland (rund 60 % der deutschen Haushalte) über einen Breitbandanschluss. Für 99,2 % der Haushalte sind Breitbandanschlüsse mit Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 384 Kbit/s und für 96,5 % der Haushalte Anschlüsse mit Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 1 Mbps verfügbar<sup>3</sup>. Deutschland erachtet leistungsstarke Breitbandnetze als eine notwendige Voraussetzung für raschen Informations- und Wissensaustausch, der wesentlich zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Dies bedeutet auch, dass mehr Haushalte Zugang zu höheren Übertragungsraten haben sollten. Insbesondere bei gewerblichen Nutzern ist die Nachfrage nach Hochleistungsinternetanschlüssen groß, um ihre Waren und Dienstleistungen anzubieten. Gewerbliche Nutzer benötigen höhere Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Leistungsqualität für Anwendungen wie Videokonferenzen, Fernzugriff auf Datensysteme, flexibles Arbeiten und flexible Handhabung sowie Übertragung von Videodateien.
- (5) Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Regierung eine wegweisende nationale Breitbandstrategie<sup>4</sup> entwickelt, die zwei Ziele verfolgt:
- Leistungsstarke Breitbandanschlüsse mit mehr als 1 Mbit/s sollten bis Ende 2010 allgemein verfügbar sein und
  - Hochleistungsinternetanschlüsse mit mehr als 50 Mbit/s sollten so bald wie möglich allgemein verfügbar sein. Als Zwischenziel sollen bis 2014 drei Viertel der Bevölkerung Zugang zu solchen Hochleistungsnetzen haben.

## III. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (6) **Ziel der Änderung der Rahmenregelung:** Das Ziel der ursprünglichen Rahmenregelung, die mit Beschluss in Sache N 53/2010 genehmigt wurde, ist der schrittweise Aufbau von Höchstgeschwindigkeitsbreitbandnetzen in Deutschland zur Förderung des Wirtschaftswachstums. NGA-Netze werden in Nummer 2 der Rahmenregelung als Höchstgeschwindigkeitsbreitbandnetze bezeichnet, über die auch Dienste mit sehr hohen Datenübertragungsraten angeboten werden können<sup>5</sup>. Die

---

<sup>2</sup> Beschluss in der Sache N 53/2010, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2010/n053-10.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2010/n053-10.pdf)

<sup>3</sup> Quelle: Breitbandatlas Deutschland <http://www.zukunft-breitband.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandatlas-bericht-2009-02.property=pdf.bereich=bba.sprache=de.rwb=true.pdf>.

<sup>4</sup> Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandstrategie-der-bundesregierung.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf>.

<sup>5</sup> Weitere Einzelheiten zur ursprünglichen Rahmenregelung können dem Beschluss in der Sache N 53/2010 (Erwägungsgründe 8-14) entnommen werden.

Förderung der Höchstgeschwindigkeitsbreitbandversorgung gilt als Anreiz für die Schaffung von Arbeitsplätzen und soll zu einem schrittweisen BIP-Wachstum führen.

- (7) Unter der derzeit geltenden Rahmenregelung können nur "weiße NGA-Flecken" im Sinne von Randnummer 68 der Breitbandleitlinien der Kommission<sup>6</sup> gefördert werden. Dies umfasst die Förderung in weißen NGA-Flecken, in denen es entweder keine Infrastruktur für eine Breitbandgrundversorgung gibt (weiße Flecken der Breitbandgrundversorgung, siehe Randnummer 40 der Breitbandleitlinien) oder in denen es nur einen Breitbandnetzbetreiber gibt (graue Flecken der Breitbandgrundversorgung, siehe Randnummer 40 der Breitbandleitlinien). In Gebieten, in denen es zwei herkömmliche Breitbandnetze gibt (schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung), kann unter der derzeitigen Rahmenregelung keine Förderung für den NGA Ausbau gewährt werden.
- (8) Mit der angemeldeten Änderung der Rahmenregelung beabsichtigt Deutschland, diese weißen NGA-Flecken in die Rahmenregelung aufzunehmen, die schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung sind (im Folgenden auch als "neue Zielgebiete" bezeichnet). Nach Angaben der deutschen Regierung gibt es immer mehr Fälle, in denen zwei Grundinfrastrukturen bestehen (Kupfer- und Drahtlosnetze<sup>7</sup>, Kupfer- und Kabelnetze), die aber auf wirtschaftlicher Basis in naher Zukunft mit Sicherheit nicht zu NGA-Netzen ausgebaut werden. Aufgrund der zwei vorhandenen Grundinfrastrukturen gilt die entsprechende Region als schwarzer Fleck der Breitbandgrundversorgung.

Daher meldet Deutschland an, die Rahmenregelung unter bestimmten Bedingungen auf Gebiete auszuweiten, die weiße NGA Flecken sind, aber schwarze Flecken im Hinblick auf die Breitbandgrundversorgung darstellen. (siehe Erläuterungen unten).

- (9) **Bezug zur genehmigten Rahmenregelung:** Die allgemeinen Bedingungen der Rahmenregelung, wie sie die Kommission in ihrem Beschluss in der Sache N 53/2010 genehmigt hat, gelten auch vollständig für die angemeldete Änderung der Rahmenregelung. Weiter unten werden die allgemeinen Bedingungen aus der bereits genehmigten Rahmenregelung zusammengefasst. Weitere Einzelheiten können dem Beschluss in der Sache N 53/2010 entnommen werden. Die Bedingungen, die *speziell* für die neu aufgenommenen weißen NGA-Flecken, die schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung darstellen, gelten, werden gegebenenfalls angegeben.

---

<sup>6</sup> Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:235:0007:0025:DE:PDF> . Nach Absatz 68 der Leitlinien werden als weiße NGA-Flecken Gebiete bezeichnet, in denen es NGA-Netze derzeit noch nicht gibt und von privaten Investoren wahrscheinlich in naher Zukunft nicht ausgebaut werden.

<sup>7</sup> In der Anmeldung führt Deutschland die Nutzung der digitalen Dividende als Beispiel an, das sich auf eine Frequenz bezieht, die durch Digitalisierung der Fernsehübertragung verfügbar wurde. Diese Frequenz kann für die Breitbandversorgung verwendet werden. Die Frequenzen wurden zur Nutzung ausgeschrieben und erfolgreiche Bieter wurden rechtlich verpflichtet, die Frequenz insbesondere in ländlichen Gebieten zu nutzen. Das heißt, dass sogar in ländlichen eine zweite drahtlose Technologie vorhanden ist. Dennoch ist aufgrund topografischer Besonderheiten bestimmter Gebiete und auch aufgrund technologischer Beschränkungen (z. B. Zahl der Nutzer, die eine verfügbare Bandbreite teilen) keineswegs gewährleistet, dass daraus ein NGA-Ausbau hervorgeht.

- (10) **Rechtsgrundlage:** Die Änderung betrifft die durch Beschluss in der Sache 53/2010 genehmigte Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren durch die öffentliche Hand zur Herstellung einer flächendeckenden Rahmenversorgung (im Folgenden „Rahmenregelung“).
- (11) **Haushaltsmittel/Laufzeit:** Nach Auskunft Deutschlands ist eine Schätzung der Haushaltsausgaben sehr schwierig. Die Aufnahme der weißen NGA-Flecken, die schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung sind, in die Rahmenregelung wird von Deutschland auf rund 50 Millionen EUR beziffert. Die Laufzeit der Änderung der Rahmenregelung beginnt mit der Genehmigung der angemeldeten Regelung durch die Kommission und endet am 31.12.2015, d. h. die Geltungsdauer der Regelung bleibt unverändert.
- (12) **Zielgebiete:** Wie bereits oben erläutert, bezieht sich die Änderung der Rahmenregelung auf weiße NGA-Flecken, die schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung sind. NGA-Netze werden in der Rahmenregelung als Höchstgeschwindigkeitsbreitbandnetze bezeichnet, über die auch Dienste mit sehr hohen Datenübertragungsraten angeboten werden können.

Definition von schwarzen Flecken der Breitbandgrundversorgung: Nach dem neu eingefügten Paragraphen 4a der Rahmenregelung wird ein Gebiet als „schwarzer Fleck der Breitbandgrundversorgung“ bezeichnet, sofern zwei Breitbandinfrastrukturen mit Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 2 Mbit/s vorhanden sind. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die derzeitige Rahmenregelung aus Budgetgründen eine Eingriffsschwelle von 25 Mbit/s vorsieht (siehe N 53/2010, Erwägungsgrund 24), die auch für die neuen Zielgebiete gilt. D. h., dass in Gebieten, in denen es bereits eine Breitbandgrundversorgung von mindestens 25 Mbit/s gibt, keine Förderung gewährt wird. Die Schwelle von 25 Mbit/s sieht keine Definition von NGA-Diensten vor. Wie bereits erläutert, sind NGA-Dienste Höchstgeschwindigkeitsbreitbandnetze, über die Dienste mit sehr hohen Datenübertragungsraten angeboten werden können. Ziel der Regelung ist somit der Aufbau einer Infrastruktur, die die Bereitstellung von Diensten ermöglicht, die mit der derzeitigen Infrastruktur nicht geleistet werden können.

Nach dem neu eingefügten Absatz 6 von Paragraph 6 der Rahmenregelung muss der ausgewählte Betreiber nachweisen, dass die Endkunden nach Projektdurchführung diese NGA-Dienste in Anspruch nehmen können. In Fällen, in denen die tatsächliche Bereitstellung von Diensten für den Endkunden von der Qualität und Länge des vorhandenen Kupferkabels abhängen, muss der ausgewählte Bieter sicherstellen, dass die Hochgeschwindigkeitsdienste innerhalb von 2 Jahren nach Projektdurchführung bereitgestellt werden. Vor ihrem Abschluss muss die zwischen dem ausgewählten Bieter und der öffentlichen Hand geschlossene Vereinbarung der Bundesnetzagentur übermittelt werden, die innerhalb von zehn Tagen Stellung nehmen muss. Die Bundesnetzagentur prüft insbesondere, ob der Vertrag Bestimmungen über einen offenen Zugang enthält, und dass Vorleistungspreise im Einklang mit regulierten Preisen festgelegt werden können, falls der Zugangsinteressent und der Breitbandbetreiber zu keiner Einigung kommen.

Begründung eines NGA-Ausbaus: Nach Paragraph 4a der Rahmenregelung muss die Bewilligungsbehörde nachweisen, dass sogar bei einer möglichen Modernisierung der bestehenden Infrastruktur durch bestehende Betreiber die angebotenen Dienste in diesen Netzen nicht den Anforderungen von Bürgern und Unternehmen in diesem Gebiet gerecht würden. Nach Paragraph 4a Absatz b der Rahmenregelung ist der Ausbau einer geförderten NGA-Infrastruktur nur möglich, sofern der nachweisliche Bedarf der Bürger und Unternehmen eine solche Förderung rechtfertigt.

Untersuchung bereits getätigter Investitionen: Es muss vor allem nachgewiesen werden, dass die von den vorhandenen Netzbetreibern in den letzten drei Jahren getätigten Investitionen zur Modernisierung des Systems keine zufriedenstellenden Ergebnisse hervorgebracht haben. In diesem Zusammenhang nimmt die Gemeinde mit den vorhandenen Betreibern schriftlich Kontakt auf und erfasst die Antworten. Dadurch kann die Gemeinde gegebenenfalls nachweisen, dass die in den letzten drei Jahren durchgeführten Modernisierungen der Netze nicht ausreichen, um den Bedarf der in dem Gebiet ansässigen Unternehmen und Bürger zu decken. Die Nachfrage der Bürger und Unternehmen wird im Zuge einer Abfrage ermittelt.

Marktzutrittsschranken: Die Bewilligungsbehörde muss nachweisen, dass hohe Marktzutrittsschranken für einen Netzausbau auf rein wirtschaftlicher Basis bestehen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Bewilligungsbehörde entweder nachweisen kann, dass es geografische Probleme gibt, die einen solchen Ausbau behindern, oder dass Investitionen in NGA-Infrastrukturen ohne staatliche Förderung unter Berücksichtigung gewöhnlicher Amortisierungszeiträume nicht rentabel wären. Auch im zweitgenannten Fall bedarf es nach wie vor stets einer offenen Konsultation zu den Investitionsplänen der Betreiber für die nächsten drei Jahre.

Fehlen eines erfolgreichen Regulierungseingriffs: Nach Paragraph 4a Absatz b der Rahmenregelung wird davon ausgegangen, dass Regulierungsmaßnahmen, insbesondere die Regulierung des Zugangs zu vorhandenen Netzen, nicht das gewünschte Ergebnis eines NGA-Ausbaus erbringen, sofern die Bundesnetzagentur dies schriftlich bestätigt.

- (13) **Gegenstand der Beihilfe:** Die Arten der Förderung haben sich gegenüber der ursprünglichen Rahmenregelung nicht verändert und gelten auch in den neuen Zielgebieten. Nach Paragraph 3 der Rahmenregelung muss zwischen drei Arten staatlicher Förderung unterschieden werden, nämlich i) Verlegung von Leerrohren zur Nutzung durch die Betreiber, ii) Ausstattung von Leerrohren mit unbeschaltetem Glasfaserkabel oder iii) Durchführung von Bauarbeiten durch die Gemeinde. Die Förderung wird hauptsächlich zum Aufbau von Backhaul-Infrastrukturen gewährt, sie kann jedoch in einigen Fällen auch die Förderung der "letzten Meile" zum Endkunden abdecken.
- (14) **Öffentliche Konsultation:** Deutschland hat die Beteiligten über die Aufnahme neuer Zielgebiete befragt. Auch die Bundesnetzagentur wurde zu dem vollständigen Entwurf

gehört<sup>8</sup>. Nach Aussage Deutschlands wurden zum Entwurf des Rahmensprogramms keinerlei Bedenken geäußert.

Da die angemeldete Änderung ein bestehendes Rahmenprogramm betrifft, findet jedoch in jedem geografischen Gebiet, das für öffentliche Mittel im Rahmen des Programms vorgesehen ist, eine Konsultation statt. Im Rahmen dieser Konsultation bewertet die Bewilligungsbehörde glaubwürdige NGA-Investitionspläne der Betreiber über einen Planungszeitraum von drei Jahren. Das Zielgebiet und die geplante staatliche Maßnahme werden auf der Website der Bewilligungsbehörde und im betreffenden Amtsblatt veröffentlicht.

- (15) **Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte und Analyse der Breitbandabdeckung:** Auf der Grundlage der von jeder Bewilligungsbehörde durchgeführten Konsultationen werden Breitbandkarten erstellt, aus denen ersichtlich werden soll: ob und inwieweit die für öffentliche Mittel vorgesehenen Gebiete bereits über Breitbanddienste in Form von NGA-Netzen (um zu bestimmen, ob es sich um weiße NGA-Flecken handelt) oder Breitbandgrundversorgung (um zu ermitteln, ob es sich um weiße, graue oder schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung handelt) verfügen.
- (16) **Vergabeverfahren:** Ein offenes, nichtdiskriminierendes Ausschreibungsverfahren wird für jedes Gebiet, das für Leerrohrförderung in Betracht kommt, durchgeführt, um den Breitbandbetreiber auszuwählen, der die Leerrohre für seine Breitbandversorgung verwenden kann. Die Vergabekriterien sind darauf zugeschnitten, den Anforderungen der Breitbandleitlinien zu entsprechen, damit das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgewählt wird<sup>9</sup>.
- (17) **Technologie/Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen:** Die in den geförderten Leerrohrinfrastrukturen eingesetzte Technologie ist in der Regel Glasfaser, der angesichts derzeitiger Markt- und technologischer Entwicklung die einzige Infrastruktur ist, die NGA-Netze bereitstellen kann<sup>10</sup>. Die bestehende Infrastruktur sollte soweit wie möglich genutzt werden. Die bestehende Infrastruktur des etablierten Betreibers kann auf der Grundlage genau geregelter Zugangsrechte durch andere Betreiber genutzt werden.
- (18) **Offener Zugang auf Vorleistungsebene:** Die in der ursprünglichen Rahmenregelung und im Beschluss der Kommission in der Sache N 53/2010 beschriebenen Zugangsmodalitäten für den Leerrohrzugang und den Zugang Dritter gelten auch für die neu aufgenommenen Zielgebiete. Dies bedeutet, dass die Leerrohre der Gemeinden für den Zugang dauerhaft offen und für die aktive und passive Infrastruktur des

---

<sup>8</sup> Mit E-Mail vom 8. Februar 2011 hat Deutschland in Bezug auf die Änderung der Rahmenregelung mit verschiedenen Akteuren Kontakt aufgenommen: Kabelnetzbetreiber-Verbände, Satellitenbetreiber, Telekommunikationsvertretungen und Betreiber neuer Medien sowie der Verband der Breitbandbetreiber. Mit Schreiben vom 12. April 2010 wurde die Bundesnetzagentur konsultiert.

<sup>9</sup> Siehe Erwägungsgrund 51 Buchstabe c der Leitlinien. Im Einklang mit der Fußnote 55 der Leitlinien wird die Gewichtung der Auswahlkriterien vorher veröffentlicht; der Bieter, der bei vergleichbaren oder sogar identischen Qualitätsbedingungen den niedrigsten Beihilfebetrag beantragt, innerhalb der Gesamtbewertung seines Angebots sollte die meisten Prioritätspunkte erhalten.

<sup>10</sup> In Einklang mit Erwägungsgrund 53 der Leitlinien.

ausgewählten Betreibers mindestens sieben Jahre offen sind. Weiter ist zu erwähnen, dass der Zugang im Rahmen des deutschen Telekommunikationsgesetzes für Anbieter mit beträchtlicher Marktkraft geregelt ist, dass jedoch die Nummern 18 und 21 des deutschen Telekommunikationsgesetzes eine Eingriffsmöglichkeit seitens der nationalen Regulierungsbehörde für Netzzugang von Unternehmen ohne beachtliche Marktmacht vorsehen.

- (19) **Benchmarking:** Vorleistungspreise für den Netzzugang sollten sich nach Nummer 6 der Rahmenregelung an den Preisen in anderen, wettbewerbsintensiveren Gebieten oder an den von der Bundesnetzagentur genehmigten regulierten Preisen ähnlicher Zugangsprodukte orientieren. Diese Anforderung gilt auch für die neuen Zielgebiete. Falls der Zugangsinteressent und der Betreiber des geförderten Netzes innerhalb einer angemessenen Zeit zu keiner Einigung über die Zugangspreise gelangen – was den Zugang nicht verzögern sollte – so gelten die von der nationalen Regulierungsbehörde festgelegten regulierten Preise für den etablierten Betreiber auch für den im Auswahlverfahren ausgewählten Netzbetreiber.
- (20) **Rückforderungsmechanismus:** Die Rahmenregelung sieht einen Rückforderungsmechanismus im Einklang mit dem Beschluss der Kommission in der Sache N 53/2010 vor, der auch für die neuen Zielgebiete gilt.
- (21) **Monitoring:** Die Bewilligungsbehörden muss die Vorhaben regelmäßig im Einklang mit der Bundeshaushaltsordnung überwachen. Mit EU-Mitteln kofinanzierte Projekte werden regelmäßig nach Maßgabe der ELER- und der EFRE-Verordnung geprüft. Nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder können die Bewilligungsbehörden die entsprechenden Verwaltungsakte bei den Betreibern widerrufen oder vertragliche Forderungen stellen, sofern die vereinbarten Anforderungen (z. B. NGA-Abdeckung innerhalb von zwei Jahren nach Projektabschluss) nicht erfüllt sind.
- (22) **Nachträgliche Kontrolle durch die Kommission:** Nach Nummer 6 der Rahmenregelung verpflichtet sich Deutschland, die Kommission bis spätestens 31. März jedes Jahres über die von der angemeldeten Änderung der Rahmenregelung betroffenen Einzelfälle des Vorjahres zu unterrichten (d.h. weiße NGA Flecken, die schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung dartsellen). Dabei werden die einzelnen Gebiete, denen die Förderung zugute kam, überprüft (Breitbandkarte). Ferner soll aufgezeigt werden, welche Technologien mit welchen Geschwindigkeiten vor Gewährung der Beihilfe für den NGA-Ausbau vorhanden waren und welche Technologien mit welchen Geschwindigkeiten durch die Beihilfe geschaffen wurden. Der Monitoringbericht wird auch zeigen, welche Dienste dem Endkunden dank der unter der geänderten Rahmenregelung gewährten Förderung angeboten werden.
- (23) **Empfänger:** Die Beihilfeempfänger sind Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, die Breitbanddienste auf Backhaul-Ebene anbieten. Indirekt begünstigt werden Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, die das neue Netz dazu nutzen, ihre Dienste Endabnehmern anzubieten, und daran angebundene Anbieter von Teilnehmeranschlussleitungen (letzten Meile) sowie private und gewerbliche Nutzern.

#### IV. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (24) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Als staatliche Beihilfen gelten demnach Maßnahmen, die die vier folgenden Kriterien erfüllen: 1) die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden, 2) den Unternehmen muss ein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen, 3) der Vorteil muss selektiv sein und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, 4) die Maßnahme muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (25) Wie bereits im Beschluss der Kommission in der Sache N 53/2010 erläutert, stellt die hier geänderte Maßnahme eine staatliche Beihilfe dar. In diesem Zusammenhang wird auf die in den Erwägungsgründen 44 bis 53 des Beschlusses in der Sache N 53/2010 durchgeführte Würdigung verwiesen.

#### V. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VEREINBARKEIT

- (26) Die Kommission hat die Vereinbarkeit der Regelung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV und unter Berücksichtigung der Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau<sup>11</sup> geprüft. In den Breitbandleitlinien wird Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für diesen Bereich des Beihilferechts detailliert ausgelegt.
- (27) Wie von Deutschland bestätigt wurde, sind alle Aspekte der Maßnahme mit der genehmigten Breitbandregelung vollkommen vereinbar. Die Maßnahme folgt einem genau definierten Ziel von gemeinsamen Interesse und trägt dazu bei, eines der wichtigsten Ziele der EU, nämlich „Breitbandzugang für alle“, zu erreichen, indem private und gewerbliche Nutzer in Deutschland Zugang zu erschwinglichen Hoch- oder Höchstgeschwindigkeitsbreitbanddiensten erhalten<sup>12</sup>. Wie die Kommission in ihrem Beschluss weiter aufgezeigt hat, lösen anderweitige Maßnahmen (wie die Vorabregulierung) nicht die Probleme im Zusammenhang mit der unzureichenden Hochgeschwindigkeitsbreitbandversorgung (Fehlen von Infrastrukturen) in den Zielgebieten und bringen keinen so großen wirtschaftlichen Nutzen wie ein flächendeckendes Breitbandnetz der nächsten Generation. Die Marktanalyse und die öffentliche Konsultation gewährleisten, dass in absehbarer Zukunft (d. h. in den nächsten drei Jahren) in den Zielgebieten keine Investitionen in

---

<sup>11</sup> ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>

Eine der Leitinitiativen ist die digitale Agenda, deren Ziel es ist, einen nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen aus einem digitalen Binnenmarkt auf der Grundlage des schnellen und ultraschnellen Internets und interoperabler Anwendungen zu ziehen, mit Breitbandzugang für alle bis 2013, sehr viel höheren Internet-Geschwindigkeiten (30 Mbps oder mehr) bis 2020 und Internetanschlüssen mit mehr als 100 Mbps für mindestens 50 % aller europäischen Haushalte.



Höchstgeschwindigkeitsbreitbandnetze ohne öffentliche Mittel getätigt werden, so dass die Regelung einen Anreizeffekt hat.

### **V.1. Ausgestaltung der Maßnahme und Notwendigkeit der Begrenzung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen**

- (28) Um die staatliche Beihilfe und die potenziellen Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend zu beschränken, muss die angemeldete Maßnahme eine Reihe von notwendigen Bedingungen erfüllen, die unter den Randnummern 51 und 79 der Leitlinien dargelegt sind. Wie bereits oben ausgeführt sieht die Rahmenregelung vor, dass die für die NGA-Förderung unter derzeit geltenden und von der Kommission im Beschluss in der Sache N 53/2010 genehmigten Bedingungen auch für die Aufnahme der neuen Zielgebiete gelten.

#### ***Bedingungen nach Randnummer 51 der Leitlinien***

- (29) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die unter Randnummer 51 der Leitlinien genannten Bedingungen, d. h. Erstellen einer Breitbandkarte durch Marktanalyse und Konsultationen, die Durchführung eines offenen Ausschreibungsverfahrens zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots, Technologieneutralität und Nutzung bestehender Infrastrukturen sowie Verpflichtungen zur Zugangsbereitstellung einschließlich Preisbenchmarking auf Vorleistungsebene sowie Monitoring und der Rückforderungsmechanismus erfüllt sind<sup>13</sup>.
- (30) In Gebieten, in denen bereits zwei Breitbandgrundversorgungsinfrastrukturen vorhanden sind und wo das Eingreifen des Staates im Versagen des Marktes begründet liegt, muss eine weitere wichtige Anforderung erfüllt werden, den NGA-Ausbau auf rein wirtschaftlicher Basis durchzuführen. Nach Auffassung der Kommission sollte in Gebieten, in denen zwei Grundinfrastrukturen vorhanden sind, der NGA-Ausbau nur gefördert werden, sofern geeignete Mechanismen sicherstellen, dass die Endkunden auch tatsächlich von höheren Geschwindigkeiten profitieren<sup>14</sup>. Die Rahmenregelung führt in den meisten Fällen zu einem Ausbau der Backhaul-Ebene und nur in Ausnahmefällen zur direkten NGA-Anbindung der Endnutzer. Die Teilnehmeranschlussleitung (letzte Meile) gewährleistet, dass die für erweiterte Dienste notwendigen Breitbandhöchstgeschwindigkeiten immer beim Endkunden ankommen.

Backhaul-Netze sind „hybride Netze“, die sowohl Grundversorgungsnetze als auch NGA-Netze tragen. Somit hängt es von der Investitionsentscheidung der Telekommunikationsbetreiber ab, welche Art von Infrastruktur der letzten Meile sie für die Anbindung an die Backhaul-Netze vorsehen. Die Rahmenregelung sieht in diesem Zusammenhang folgende Garantien vor: Paragraf 6 Absatz 6 der Rahmenregelung sieht vor, dass der ausgewählte Bieter nachweisen muss, dass die Kunden nunmehr – über das geförderte Netz – NGA-Dienste in Anspruch nehmen können. An Orten, wo aufgrund von Entfernung und Qualität der Kupferkabel der letzten Meile solche NGA-Geschwindigkeiten nicht sofort verfügbar sind, stellt der ausgewählte Bieter die Verfügbarkeit dieser NGA-Dienste binnen zwei Jahren nach

<sup>13</sup> Siehe Erwägungsgrund 62 des Beschlusses in der Sache N 53/2010.

<sup>14</sup> Siehe Beschlüsse der Kommission in den Sachen N 451/2010 – Deutschland, Rothenburg Wümme und N 407/2009 – Spanien, Xarxa Oberta.

Projektabschluss sicher. Das kann z. B. durch entsprechende vertragliche Absprachen mit dem Betreiber auf Ebene der letzten Meile geschehen, die sicherstellen, dass der Endkonsument die höheren Geschwindigkeiten auch erhält. Die Vereinbarung zwischen dem ausgewählten Bieter und der Bewilligungsbehörde wird der Bundesnetzagentur übermittelt.

### ***Bedingungen nach Randnummern 77 und 78 der Leitlinien***

- (31) Da die Änderung der Rahmenregelung die Aufnahme von weißen NGA-Flecken, die schwarze Flecken der Breitbandversorgung sind, betrifft, müssen die unter Randnummern 77 und 78 der Leitlinien genannten Bedingungen erfüllt sein. Nach Randnummer 78 der Leitlinien kann die Annahme nach Randnummer 77, dass in solchen Gebieten kein staatliches Handeln erforderlich sei, widerlegt werden, indem der Mitgliedstaat nachweist, dass die vorhandenen Betreiber der herkömmlichen Breitbandnetze in den kommenden drei Jahren keine Investitionen in NGA-Netze planen. In diesem Zusammenhang sollten die bisherigen Investitionen geprüft und nachgewiesen werden, dass die Modernisierungsbemühungen der Betreiber nicht ausgereicht haben, um die Nachfrage der Kunden zu befriedigen.
- (32) Erstens wird Deutschland wie für alle Fördergebiete im Rahmen der Regelung eine ordnungsgemäße Konsultation aller beteiligten Akteure durchführen und sie zu ihren Investitionsvorhaben der nächsten drei Jahre befragen. Die Betreiber werden schriftlich aufgefordert, ihre Investitionspläne zu vorzulegen. Die Antworten werden festgehalten.
- (33) Zweitens wird Deutschland den Bedarf von Unternehmen und Kunden mittels einer Abfrage ermitteln. Förderung für NGA-Investitionen kann nur gewährt werden, wenn die Abfrage einen solchen Bedarf begründet.
- (34) Drittens muss die Bewilligungsbehörde nach Paragraf 4a Absatz b der Rahmenregelung nachweisen, dass die von den Betreibern in den letzten drei Jahren getätigten Investitionen zur Modernisierung des Netzes nicht ausreichen, um die Nachfrage zu befriedigen. Die Betreiber werden schriftlich aufgefordert, Auskunft über die in den letzten drei Jahren von ihnen durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen zu geben. Auf diese Weise stellt die Gemeinde fest, ob die Aussage des Betreibers, in Zukunft nicht zu modernisieren, glaubwürdig ist und nicht im Widerspruch zu seinem bisherigen Investitionsverhalten steht.

### ***Bedingungen – Erwägungsgrund 75 der Leitlinien***

- (35) In Randnummer 78 der Leitlinien heißt es weiter, dass die unter Randnummer 75 genannten Bedingungen für eine Förderung in Gebieten, die als schwarze Flecken der Breitbandgrundversorgung gelten, ebenfalls erfüllt sein müssen. Die Bedingungen, die ursprünglich für eine NGA-Förderung in bereits versorgten grauen NGA-Flecken vorgesehen waren, müssen teilweise angepasst werden, wenn keine NGA-Infrastruktur vorhanden ist und die Förderung in schwarzen Flecken der Breitbandgrundversorgung erfolgt.
- (36) Nachfrage nach neuen Diensten: Die Rahmenregelung sieht in Paragraf 4a vor, dass die Bewilligungsbehörde eine Bedarfsanalyse durchführt, um nachzuweisen, dass der festgestellte Bedarf privater und gewerblicher Kunden in diesen Gebieten eine NGA-Investition rechtfertigt.

- (37) Nichtverfügbarkeit des für wirksamen Wettbewerb erforderlichen Netzzugangs: Wie bereits oben ausgeführt, kann Vorabregulierung normalerweise die NGA-Investitionslücke nicht schließen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein solcher NGA-Ausbau durch Zugang zu bestehenden Grundinfrastrukturen erreicht werden könnte. In Deutschland wird der Zugang geregelt, wenn ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt; die Regulierungsbehörde kann jedoch auch bei Unternehmen, die über keine große Marktmacht verfügen, eingreifen. Nach Paragraph 4a der Rahmenregelung wird davon ausgegangen, dass eine Vorabregulierung nicht zum gewünschten Ergebnis, nämlich zu schnelleren NGA-Diensten führt, sofern die Bundesnetzagentur dies schriftlich bestätigt. Dies gilt auch, wenn Betreiber im Zuge der Konsultation die Absicht erklären, auf Basis von Vorabregulierung das NGA-Netz auszubauen. Bei Vorliegen einer solchen Absichtserklärung, wird die Bundesnetzagentur aufgefordert, zu bestätigen, ob mit der Vorabregulierung das gewünschte Ergebnis erzielt werden kann.
- (38) Marktzutrittsschranken: Die Rahmenregelung sieht ferner vor, dass die Bewilligungsbehörde nachweisen muss, dass es hohe Marktzutrittsschranken für eine NGA-Versorgung gibt. Die Behörde kann insbesondere das Vorhandensein geografischer Besonderheiten anführen, die den potenziellen Marktzutritt von NGA-Netzinvestoren verhindern. Die Behörde könnte auch eine Kalkulation vorlegen, aus der hervorgeht, dass private Investitionen ohne staatliche Förderung nicht rentabel sind.
- (39) Nachträgliche Kontrolle: Deutschland hat ferner zugesagt, jährlich einen ausführlichen Bericht über alle im Rahmen der angemeldeten Änderung der Rahmenregelung geförderten Maßnahmen vorzulegen.

#### ***Bedingungen nach Randnummern 78 und 79 der Leitlinien***

- (40) Wie bereits im Beschluss in der Sache N 53/2010 der Kommission genehmigt, enthält die Rahmenregelung Bedingungen, die die unter Randnummern 79 der Leitlinien dargelegten Kriterien erfüllen und auch für die angemeldete Ausweitung der Rahmenregelung auf die neuen Zielgebiete gelten. Im Einklang mit Randnummer 79 erster Spiegelstrich wird auch in den neuen Zielgebieten ein offener Zugang dauerhaft zu gemeindeeigenen Leerrohren und für mindestens sieben Jahre zur aktiven und passiven Infrastruktur der ausgewählten Betreiber gewährt. Auch die Verpflichtung für den vollständig und wirksam entbündelten Zugang nach Randnummer 79 dritter Spiegelstrich gilt für die neuen Zielgebiete.
- (41) Was die Einbeziehung der Regulierungsbehörde nach Randnummer 79 zweiter Spiegelstrich betrifft, so ist die Bundesnetzagentur zur Ausweitung der Rahmenregelung auf die neuen Zielgebiete konsultiert worden und hat keine Einwände geäußert. Zweitens wird die Bundesnetzagentur weiterhin entweder für eine Vorabregulierung sorgen oder die Wettbewerbsbedingungen im gesamten Breitbandmarkt weiter sehr aufmerksam verfolgen und im Bedarfsfall die erforderlichen Abhilfemaßnahmen auferlegen. Es sollte festgehalten werden, dass dies nicht bei Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gilt, sondern dass das deutsche Telekommunikationsgesetz (Paragrafen 18 und 21 TKG) der Bundesnetzagentur auch die Möglichkeit einräumt, bei Unternehmen, die nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen, einzugreifen.

- (42) Außerdem wird die Bundesnetzagentur vorab über die Kernpunkte des Vertrags zwischen dem ausgewählten Betreiber und der Gemeinde in Kenntnis gesetzt und hat daher die Möglichkeit, auf Aspekte im Zusammenhang mit dem offenen Zugang und die diesbezüglichen Preise innerhalb eines Zeitraums von 10 Tagen zu reagieren. Falls die Möglichkeit besteht, den NGA-Ausbau über den Zugang zu bestehenden Infrastrukturen zu erreichen, wird die Bundesnetzagentur konsultiert, um zu bestätigen, ob solche Vorabregulierungsmechanismen verwendet werden könnten.

## **V.2. Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen sind begrenzt, so dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme überwiegen**

- (43) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die angemeldete Maßnahme dazu beiträgt, einen räumlichen und wirtschaftlichen Nachteil auszugleichen und sie objektiv gerechtfertigt ist, der fehlenden Verfügbarkeit von Höchstgeschwindigkeitsbreitbandanschlüssen abzuwehren. Das fehlende Angebot ist darauf zurückzuführen, dass der Ausbau bestehender Breitbanddienste für Unternehmen auf rein wirtschaftlicher Basis nicht attraktiv ist. Die Kommission trägt den wettbewerbsfördernden Elementen der Regelung, nämlich dem Aufbau einer Leerrohrinfrastruktur, die es mehreren Netzbetreibern erlaubt, ihre eigenen Glasfaserkabel zu verlegen, weiterhin Rechnung.

## **V.3. Schlussfolgerung**

- (44) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die in den Breitbandleitlinien genannten Kriterien für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt sind und somit die mit der angemeldeten Maßnahme verbundene Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. In Anbetracht der Laufzeit der Regelung weist die Kommission Deutschland darauf hin, dass Deutschland seine Regelung im Falle künftiger Änderungen der Leitlinien möglicherweise entsprechend anpassen muss.

## **VI. BESCHLUSS**

- (45) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung erklärt die Kommission die „Änderung der Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren durch die öffentliche Hand zur Herstellung einer flächendeckenden Breitbandversorgung“ für nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.
- (46) Deutschland wird darauf hingewiesen, dass die Kommission nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV von einer beabsichtigten Verlängerung oder Umgestaltung der Maßnahme unterrichtet werden muss. Ferner wird Deutschland daran erinnert, der Monitoringverpflichtung nachzukommen und jährlich spätestens bis zum 31. März eine Übersicht der im Vorjahr im Rahmen der angemeldeten Änderung gewährten Förderung mit den in Erwägungsgrund 22 dieses Beschlusses beschriebenen Daten zu übermitteln.
- (47) Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach

Eingang einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/state\\_aids\\_texts\\_de.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/state_aids_texts_de.htm).

Der Antrag ist per verschlüsselter E-Mail an [stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:stateaidgreffe@ec.europa.eu) oder per Einschreiben oder Fax zu richten an:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Staatliche Beihilfen  
Rue Joseph II/Jozef II-straat 70 03/225  
1049 Bruxelles/1049 Brussel  
BELGIQUE/BELGIË  
Fax +32 229-61242

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA  
Vizepräsident