



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 02.VII.2008
K(2008)3157 endgültig

**Betreff: Staatliche Beihilfe N 115/2008 – Deutschland
Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

I. ZUSAMMENFASSUNG

- (1) Die Europäische Kommission hat nach Prüfung der Maßnahme „*Breitbandversorgung ländlicher Räume*“ in Deutschland (nachstehend „*Maßnahme*“ genannt) entschieden, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben, da die darin enthaltene staatliche Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

II. VERFAHREN

- (2) Nach Kontakten zwischen der Kommission und den deutschen Behörden meldeten die Behörden die Maßnahme schriftlich an (Schreiben registriert am 7. März 2008). Mit Schreiben vom 15. April 2008 forderte die Kommission zusätzliche Informationen über die geplante Maßnahme an.
- (3) Nach einer Zusammenkunft mit der Kommission am 19. Mai 2008 antworteten die deutschen Behörden mit Schreiben vom 28. Mai 2008 auf das Auskunftersuchen der Kommission.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

III. KONTEXT

- (4) Der Zugang zu Breitbanddiensten¹ ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung wissensbasierter Volkswirtschaften auf globaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene und fördert die Entwicklung, Einführung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Breitbandanbindung ist von strategischer Relevanz, denn sie beschleunigt den Beitrag dieser Technologien zum Wirtschaftswachstum in allen Sektoren und ist sowohl der sozialen Entwicklung als auch der Innovation förderlich².
- (5) Obwohl die Breitbandversorgung in Deutschland im Allgemeinen gut ist, haben Bürger und Unternehmen in manchen Gemeinden (oder in Teilen dieser Gemeinden) keinen Zugang zu Breitbanddiensten. Nicht angebunden sind in der Regel ländliche Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte³, die für kommerzielle Anbieter keinen wirtschaftlichen Anreiz bieten, in elektronische Kommunikationsnetze zu investieren und Breitbanddienste anzubieten⁴. Dies schafft eine „digitale Kluft“ zwischen den Gebieten mit und jenen ohne Zugang zu erschwinglichen Breitbanddiensten. In Deutschland ist die Kluft in der Breitbandanbindung zwischen ländlichen Gebieten und dem nationalen Durchschnitt besonders groß⁵.
- (6) Angesichts dieser Situation ergreifen die Behörden in Deutschland Maßnahmen zur Förderung der Bereitstellung von Breitbanddiensten in un- oder unterversorgten Gebieten. Auch wenn nicht immer öffentliche Mittel hierfür erforderlich sind, gibt es doch manchmal keine andere Möglichkeit als eine staatliche Finanzierung, um diesen Mangel zu beseitigen. Die Gemeinden sind zwar zu einer Förderung entsprechender Investitionen mit öffentlichen Mitteln bereit, aber häufig ist dies aufgrund ihrer Finanzlage nicht möglich. Aus diesem Grund sind finanzielle Beiträge von Bund und Ländern erforderlich.

¹ Breitbanddienste können mithilfe verschiedener Kombinationen von Kommunikationsnetztechnologien („Plattformen“) bereitgestellt werden. Die entsprechenden Technologien basieren auf Festnetz- oder funkgestützten Infrastrukturen und können je nach konkreter Situation kombiniert oder gegeneinander ausgetauscht werden. Bei marktüblichen Breitbanddiensten beginnen die Downstream-Übertragungsraten zurzeit in der Regel bei 512 Kbps – 1 Mbps. Unternehmen brauchen in der Regel sehr viel schnellere und typischerweise symmetrische Übertragungsraten.

² Vgl. beispielsweise OECD (2007): Broadband and the economy, Ministerial Background Report.

³ Nach Angaben der deutschen Behörden beträgt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Deutschland 231 Einwohner/km², kann in ländlichen Regionen aber auf bis zu 40 Einwohner/km² absinken.

⁴ Für Netzindustrien sind hohe Fixkosten typisch. Daher ist die Errichtung von Breitbandnetzen in Gebieten mit höherer und konzentrierterer potenzieller Nachfrage im Allgemeinen rentabler. Aus diesem Grund besteht für Netzbetreiber kein wirtschaftlicher Anreiz, in bestimmten (z. B. dünn besiedelten ländlichen) Gebieten Breitbanddienste anzubieten, da den hohen zusätzlichen Kosten keine ausreichend hohen zusätzlichen Einnahmen gegenüberstehen.

⁵ Ende 2006 betrug die DSL-Versorgung in Deutschland in Ballungsgebieten 99 %, in ländlichen Räumen hingegen lediglich 58,5 %. IDATE, „Broadband Coverage in Europe“ 2007 (Stand 31. Dezember 2006). In: *Bericht über den Stand des europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation 2007* (13. Bericht), KOM(2008) 153 vom 19. März 2008.

- (7) Den deutschen Behörden zufolge handelt es sich bei der in Rede stehenden Maßnahme um die wichtigste nationale Rahmenregelung zur Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume, mit der die allgemeinen Vorschriften und Voraussetzungen für die Beihilfegewährung in ländlichen Gebieten Deutschlands festgelegt werden. Wegen der beträchtlichen Unterschiede und spezifischen Gegebenheiten innerhalb Deutschlands⁶ dürfen verschiedene Länder ebenfalls Breitbandregelungen konzipieren und bei der Kommission zur Genehmigung anmelden, wobei sie den in der geltenden nationalen Beihilferegelung festgelegten Vorschriften und Bedingungen Rechnung tragen müssen⁷.

IV. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (8) *Ziel:* Durch diese Maßnahmen sollen Investitionen gefördert werden, die zur Bereitstellung von Breitbanddiensten in den ländlichen und entlegenen Gebieten Deutschlands erforderlich sind, in denen es zurzeit kein oder ein nur unzureichendes Breitbandangebot gibt und für die eine Anbindung in absehbarer Zeit nicht geplant ist („weiße Flecken“). Die Behörden streben die Schaffung einer zuverlässigen, erschwinglichen und hochwertigen Breitbandinfrastruktur an.
- (9) *Rechtsgrundlage:* Rechtsgrundlage der angemeldeten Maßnahme ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*“ (im Folgenden „GAK“) und der „*GAK Rahmenplan 2008 – 2011; Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung; Teil B: Breitbandversorgung ländlicher Räume*“ (im Folgenden: „GAK Teil B“). In der letztgenannten Rechtsgrundlage sind der Kontext und die allgemeinen Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen für Breitbandmaßnahmen festgelegt; ferner wird darin ausdrücklich darauf hingewiesen, dass alle einschlägigen Beihilfemaßnahmen mit der geltenden Kommissionsentscheidung uneingeschränkt in Einklang stehen müssen. Die Maßnahmen müssen auch mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 in Einklang stehen, wenn eine Kofinanzierung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (im Folgenden „EFRE“) erfolgt⁸.

⁶ So bestehen z. B. Unterschiede in Bevölkerungsdichte, Topologie, bereits vorhandenen Telekommunikationsinfrastrukturen usw.

⁷ 2007 genehmigte die Kommission bereits die Beihilferegelung „Eckpunkte für die Verwendung öffentlicher Mittel zur flächendeckenden Versorgung des ländlichen Raums mit Breitbandanschlüssen in Baden-Württemberg“. Entscheidung der Kommission vom 23.10.2007 über die Beihilfe N570/2007 – Breitbandanbindung ländlicher Gebiete in Baden-Württemberg.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Bundesregierung hat die GAK-Maßnahmen gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung als nationale Rahmenregelung Deutschlands zur Kofinanzierung durch den ELER angemeldet, die mit der Kommissionsentscheidung vom 5. September 2007 genehmigt wurde (Genehmigung der nationalen Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013).

- (10) *Zielgebiete:* Die Zielgebiete der Maßnahme sind Gegenden in Deutschland, in denen Bürger und Unternehmen nicht oder nur unzureichend mit Breitbanddiensten versorgt sind. Die deutschen Behörden betrachten das Breitbandangebot als unzureichend, wenn nicht mindestens eine Downstream-Übertragungsrate von 1 Mbps⁹ zu erschwinglichen Preisen angeboten wird¹⁰.
- (11) *Mittelausstattung:* Die Beihilfen werden in Form von Zuschüssen gewährt. Der Etat von 2008 bis 2010 wird mit 47 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt, so dass sich der Gesamtbetrag auf rund 141 Mio. EUR belaufen wird.
- (12) *Beihilfeintensität und Beihilfemaximalbetrag:* Die Beihilfeintensität der einzelnen Projekte richtet sich nach dem Ergebnis der örtlichen Auswahlverfahren. Der Grundbetrag des Zuschusses richtet sich nicht nach den Gesamtkosten des Vorhabens, sondern nach der so genannten „Wirtschaftlichkeitslücke“, d. h. der Differenz zwischen den Investitionskosten und der Wirtschaftlichkeitsschwelle für die Bereitstellung von Breitbanddiensten in ländlichen Gebieten, die mit jenen in Ballungsräumen vergleichbar sind¹¹. Im Rahmen der Maßnahme werden Gelder zur Schließung dieser „Wirtschaftlichkeitslücke“ gewährt, und der Beihilfemaximalbetrag je Projekt beläuft sich auf 200 000 EUR.
- (13) *Finanzierungsinstrumente:* Die öffentlichen Mittel für die einzelnen Projekte werden von Bund, Ländern und Gemeinden gewährt, und es besteht die Möglichkeit einer Kofinanzierung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)¹².

⁹ Schätzungen des Consultingunternehmens WIK-Consult zufolge wurden 2007 in Deutschland mehr als 2 500 Gemeinden und rund 3 Mio. Haushalte bzw. 5-6 Mio. Einwohner nicht oder unzureichend mit Breitbanddiensten versorgt. Eine weitere Erhebung der WIK-Consult im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz führte zu dem Ergebnis, dass angesichts der zurzeit verfügbaren Internet-Anwendungen (Berufsbildung, eLearning, Telearbeit, Heimbüro usw.) eine Mindestübertragungsrate von 1 Mbps erforderlich ist, um die Grundversorgung von Bürgern in ländlichen Gebieten zu gewährleisten.

¹⁰ Die Gemeinden sollten auch die vorhandenen Breitbandkarten-Initiativen der Länder (z. B. die „Clearingstelle“ in Baden-Württemberg, die „Hessen-IT“ in Hessen oder die „Breitbandpaten“ in Bayern) und die einschlägigen Arbeiten von Consultingunternehmen (z. B. die vorgenannte WIK-Studie) oder Industrie- und Handelskammern und Ministerien („Breitband-Atlas“) berücksichtigen, um die Zielgebiete genauer abstecken zu können.

¹¹ Den deutschen Behörden zufolge hindert diese „Wirtschaftlichkeitslücke“ bei Breitbandnetzen (vgl. auch Fußnote 3) Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze daran, auch in ländlichen Gebieten allgemein zugängliche Breitbanddienste zu erschwinglichen Preisen anzubieten. Die Höhe der „Wirtschaftlichkeitslücke“ wird für jedes Projekt von den Bietern einzeln errechnet und im Verlauf des Ausschreibungsverfahrens bei der Bewilligungsbehörde eingereicht.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1.

- (14) Voraussetzung für die Gewährung von Mitteln durch Bund und Länder ist ein Beitrag der Gemeinde von mindestens 40 %¹³. Die übrigen 60 % der Beihilfe werden im Rahmen der GAK vom Bund (zu 60 %) und vom jeweiligen Land (zu 40 %) finanziert.

GAK		Stadt/Gemeinde
Max. 60 %		Mind. 40 %
davon 60 % Bundesmittel	davon 40 % Ländermittel	

- (15) Außerdem besteht die Möglichkeit einer Kofinanzierung aus dem ELER (in diesem Fall verringern sich die Beiträge von Bund und Ländern, nicht aber jener der Gemeinde). Bei nicht unter das Konvergenzziel¹⁴ fallenden Projekten können 50 % des nach Abzug des Eigenbeitrags der Gemeinde verbleibenden Beihilfebetrags aus ELER-Mitteln finanziert werden.

ELER	GAK		Stadt/Gemeinde
Max. 30 %	Max. 30 %		Mind. 40 %
	davon 60 % Bundesmittel	davon 40 % Ländermittel	

- (16) Bei unter das Konvergenzziel fallenden Projekten können 75 % des nach Abzug des Eigenbeitrags der Gemeinde verbleibenden Beihilfebetrags aus ELER-Mitteln finanziert werden.

ELER	GAK		Stadt/Gemeinde
Max. 45 %	Max. 15 %		Mind. 40 %
	davon 60 % Bundesmittel	davon 40 % Ländermittel	

- (17) Eine Kumulierung mit anderen Breitbandbeihilfemaßnahmen, einschließlich etwaiger gesonderter Fördermaßnahmen der Länder, ist nicht möglich¹⁵.
- (18) *Begünstigte:* Direkt begünstigt werden Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, die Breitbanddienste anbieten. Indirekt begünstigt werden dritte Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze und gewerbliche Endnutzer in den Zielgebieten.

¹³ In Einzelfällen, in denen die finanzielle Situation der Gemeinde die vollständige Aufbringung des Eigenanteils von 40 % aus öffentlichen Mitteln nicht zulässt, dürfen Unternehmen und/oder Bürger diesen Eigenanteil ganz oder teilweise aus privaten Beiträgen sicherstellen.

¹⁴ Unter das „Konvergenzziel“ fallen die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen gemäß den Gemeinschaftsvorschriften über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013.

¹⁵ Siehe Randnummer (7).

- (19) *Auswahlverfahren*: Vor der Gewährung einer Beihilfe muss die Gemeinde den Bedarf an Breitbandanschlüssen sowie eine fehlende oder unzureichende Breitbandversorgung in dem betreffenden Gebiet nachweisen. Zu diesem Zweck führt die Gemeinde eine Marktanalyse durch und befragt Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, ob sie auch ohne öffentliche Förderung Breitbanddienste anbieten könnten bzw. zu welchen Bedingungen dies möglich wäre. Die Gemeinde muss sich ferner vergewissern, dass die Bereitstellung von Breitbanddiensten in ihrem Gebiet mit anderen Mitteln als der staatlichen Beihilfe, z. B. indem Zugang zu nicht genutzter Infrastruktur gewährt wird, nicht möglich ist. Eine Beihilfe kann nur gewährt werden, wenn der Markt nach einer solchen Befragung kein Breitbandangebot hervorbringt oder in absehbarer Zukunft erwarten lässt.
- (20) Nachdem die Notwendigkeit einer öffentlichen Förderung nachgewiesen wurde,
- veröffentlicht die Gemeinde die geplante Fördermaßnahme in ihrem amtlichen Mitteilungsblatt und auf ihrer Website;
 - erfolgt die Projektauswahl in transparenter Weise und in uneingeschränktem Einklang mit dem nationalen Vergaberecht;
 - wird eine technologie- und anbieterneutrale Ausschreibung unter Spezifizierung der technischen Anforderungen des Projektes veröffentlicht;
 - wird auf der Grundlage von vorab festgelegten technischen Spezifikationen der Betreiber ausgewählt, der das für den Zuwendungsgeber wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat¹⁶.
- (21) *Definition der Dienstleistung*: Der Betreiber, der den Zuschlag erhält, stellt privaten und gewerblichen Nutzern einen Standardbreitbandanschluss mit einer Downstream-Übertragungsrate von mindestens 1 Mbps bereit.
- (22) *Preisbildung*: Die Endnutzerpreise der von dem ausgewählten Betreiber bereitgestellten Breitbanddienste werden im Rahmen des Auswahlverfahrens festgelegt. Die deutschen Behörden streben für die Bereitstellung von Breitbanddiensten in den Zielgebieten ähnliche Endnutzerpreise an wie in nicht geförderten Gebieten.
- (23) *Technologie*: Die Ausschreibungen der Gemeinden sind technologieneutral.
- (24) *Zugang auf Vorleistungsebene*: Aus der Ausschreibung geht hervor, dass der ausgewählte Betreiber auf Vorleistungsebene zu gleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen Zugang zu der geförderten Infrastruktur gewähren muss, damit alle dritten Betreiber ihr eigenes Angebot für Endnutzer aufrechterhalten können. Ein solcher Zugang wird es dritten Anbietern ermöglichen, mit den ausgewählten Betreibern in Wettbewerb zu treten, was in

¹⁶ In wenigen Ausnahmefällen, in denen eine Ausschreibung erfolglos bleibt oder die Realisierung der Investition durch einen privaten Anbieter einen höheren Zuschuss erfordert, kann die Gemeinde die Investitionen selbst durchführen. In diesen wenigen Ausnahmefällen werden die Gemeinden aber nicht selbst als Anbieter der eigentlichen Breitbanddienste tätig werden, sondern die Nutzung der Infrastruktur wird dann in einem offenen und transparenten Verfahren an dritte Betreiber vergeben.

den durch die Maßnahme abgedeckten Gebieten die Wahlmöglichkeiten und den Wettbewerb stärken wird¹⁷.

- (25) *Geltungsdauer der Maßnahme:* Die Regelung läuft von 2008 (nach Genehmigung durch die Kommission) bis zum 31. Dezember 2010. Die Laufzeit der Verträge zwischen den Gemeinden und den ausgewählten Diensteanbietern beträgt maximal 5 Jahre.
- (26) *Monitoring:* Die Bewilligungsbehörden überprüfen die Projekte regelmäßig nach Maßgabe des nationalen Haushaltsrechts¹⁸. Die mit EU-Mitteln kofinanzierten Projekte werden ferner regelmäßig nach Maßgabe der ELER-Verordnung geprüft¹⁹.

V. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VORLIEGEN EINER BEIHILFE

De-minimis-Beihilfen

- (27) Gemäß der De-minimis-Verordnung²⁰ wird bei finanziellen Zuwendungen des Staates an ein Unternehmen, die in einem Zeitraum von drei Jahren 200 000 EUR nicht überschreiten, davon ausgegangen, dass sie keine erheblichen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben und somit keine staatlichen Beihilfen darstellen. Bei der in Rede stehenden Maßnahme ist jedoch nicht auszuschließen, dass bestimmte Diensteanbieter mehrere lokale Projekte durchführen und über einen Zeitraum von drei Jahren staatliche Beihilfen im Umfang von mehr als 200 000 EUR erhalten. Ferner hat Deutschland die Beihilfe nicht als De-minimis-Beihilfe angemeldet.
- (28) Folglich ist zu prüfen, ob die Maßnahme ein Beihilfeelement enthält und ob diese Beihilfe als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen werden kann.

Vorliegen einer Beihilfe

- (29) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag 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 Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Um als staatliche

¹⁷ In einigen wenigen Fällen schließen die deutschen Behörden nicht aus, dass auch Projekte finanziert werden, bei denen der offene Zugang auf Vorleistungsebene aus technischen Gründen oder aus Kostengründen, d. h. falls dies die Investitionskosten erheblich (um mindestens 50 %) verteuern würde, nicht möglich ist.

¹⁸ Dazu gehören unter anderem Rechnungsprüfungen der Ausgaben und eine regelmäßige Überwachung, ob das Netz funktioniert. Erbringt der ausgewählte Betreiber die Dienstleistungen nicht vertragsgemäß, kann die Bewilligungsbehörde die Beihilfe zurückfordern.

¹⁹ Vgl. Fußnote 8.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006. S. 5).

Beihilfe zu gelten, müssen alle folgenden Kriterien erfüllt sein: 1) die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden, 2) 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 innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

V.1. Staatliche Mittel

- (30) Die Maßnahme wird aus Mitteln des Bundes, der Länder und der Gemeinden finanziert, und es besteht die Möglichkeit einer Kofinanzierung aus ELER-Mitteln. Folglich liegt eine Finanzierung aus staatlichen Mitteln vor.

V.2. Wirtschaftlicher Vorteil

- (31) *Ausgewählte Betreiber:* Die ausgewählten Netzbetreiber erhalten finanzielle Zuwendungen, die sie in die Lage versetzen, in den Markt einzutreten und Breitbanddienste zu günstigeren Konditionen als den Marktkonditionen anzubieten. Die ausgewählten Netzbetreiber bleiben nach Ablauf der Projekte Eigentümer der Netze und aller anderen materiellen und immateriellen Vermögenswerte, die sie mit den staatlichen Mitteln erworben haben (z. B. Ausrüstung, Kundenbeziehungen) und ziehen infolgedessen auch nach Projektende noch einen teilweise aus staatlichen Mitteln finanzierten Nutzen aus der Maßnahme. Den ausgewählten Netzbetreibern wird also eindeutig ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt.
- (32) *Dritte Anbieter:* Die Gebiete, auf die sich das Projekt erstreckt, sind nicht oder nur unzureichend mit Breitband versorgt, so dass es auch kein oder ein nur unzureichendes Breitbandangebot auf Vorleistungsebene gibt und dritte Diensteanbieter, die über keine eigene Infrastruktur verfügen, folglich nicht in den Markt eintreten können. Daher kommen unter Umständen auch dritte Anbieter von Breitbanddiensten, die das im Rahmen der Maßnahme bereitgestellte Angebot auf Vorleistungsebene nutzen, durch die staatlichen Mittel in den Genuss eines Vorteils, da sie Kunden der ausgewählten Telekommunikationsanbieter sein werden.

V.3. Selektivität und Wettbewerbsverzerrung

- (33) Im Rahmen der angemeldeten Maßnahme wird die Bereitstellung von bestimmten elektronischen Kommunikationsdiensten, und zwar von Breitbanddiensten, gefördert. Durch das Eingreifen des Staates werden die gegebenen Marktbedingungen geändert, indem die Bereitstellung von Breitbanddiensten durch die ausgewählten Telekommunikationsanbieter und gegebenenfalls durch dritte Anbieter ermöglicht wird. Es ist zu erwarten, dass eine Reihe von Unternehmen anstatt der teureren marktorientierten Lösungen (z. B. Satellit oder Mietleitungen) künftig die Dienste der ausgewählten Anbieter in Anspruch nehmen wird. Daher hat die Bereitstellung neuer Breitbanddienste zu niedrigeren Preisen eine verzerrende Wirkung auf den Wettbewerb.
- (34) Die deutschen Behörden haben sich zwar gerade wegen des Mangels an privaten Initiativen in den Zielgebieten zu einem Eingreifen entschlossen, es ist jedoch nicht auszuschließen, dass Marktinitiativen in einigen Gebieten langfristig

tragfähig werden könnten. Die ausgewählten Betreiber werden dank des geförderten Projekts in der Lage sein, früher als etwaige Konkurrenten ihre Dienste anzubieten und einen Kundenstamm aufzubauen, und haben somit diesen gegenüber einen Vorreitervorteil.

- (35) Die Maßnahme ist auch insofern selektiv, als nur in bestimmten Regionen oder Märkten für elektronische Kommunikationsdienste tätige Unternehmen förderfähig sind. Diese Selektivitätselemente können ebenfalls zu einer Wettbewerbsverzerrung führen²¹.

V.4. Auswirkungen auf den Handel

- (36) Die Maßnahme wirkt sich insoweit auf den Handel aus, als sie Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste in anderen Mitgliedstaaten betrifft. Auf den Märkten für elektronische Kommunikationsdienste herrscht Wettbewerb zwischen den Betreibern und Diensteanbietern, die in der Regel Tätigkeiten ausüben, mit denen auch zwischen Mitgliedstaaten gehandelt wird. Und auch auf der Ebene der Unternehmen, die die durch die Maßnahme geförderten Breitbanddienste in Anspruch nehmen, und ihrer Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten kann es zu Auswirkungen auf den Handel kommen.

V.5. Schlussfolgerung

- (37) In Anbetracht des Vorstehenden gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die von der angemeldeten Maßnahme abgedeckten Projekte den Zuschlagsempfängern und potenziell auch dritten Anbietern einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Die Projekte werden aus staatlichen Mitteln finanziert, können den Wettbewerb verfälschen und wirken sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus. Daher handelt es sich bei der im Rahmen der Regelung gewährten finanziellen Förderung nach Auffassung der Kommission um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag.
- (38) Infolge der Feststellung, dass es sich bei dem Vorhaben um eine Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag handelt, die den ausgewählten Diensteanbietern, dritten Anbietern und Unternehmen gewährt wird, muss geprüft werden, ob die Maßnahme als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden kann.

VI. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME: VEREINBARKEIT

- (39) Die Kommission stellt fest, dass das Vorhaben auf die flächendeckende Bereitstellung und Nutzung von Hochgeschwindigkeit-Breitbanddiensten in gegenwärtig noch nicht angebotenen oder unterversorgten ländlichen und entlegenen Gebieten in Deutschland abzielt, für die auf kurze und mittlere Sicht keine Aussicht auf kommerzielle Abdeckung besteht, so dass das Vorhaben nicht unter die geltenden Gemeinschaftsrahmen oder Leitlinien fällt.

²¹ Hinsichtlich der sektoralen Selektivität vgl. beispielsweise das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Slg. 2001, S. I-8365.

(40) Für einige der unter die Maßnahme fallenden Gebiete könnten zwar regionale Investitionsbeihilfen gemäß der Ausnahmeregelung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a oder c EG-Vertrag gewährt werden, aber nicht alle Zielgebiete sind Fördergebiete im Sinne der Regionalbeihilfeleitlinien²².

(41) Nach Auffassung der Kommission muss die Würdigung der Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt direkt auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag²³ erfolgen, dem zufolge

„Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“,

als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.

(42) Um nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu sein, muss eine Beihilfe eine Zielsetzung von gemeinsamem Interesse aufweisen und dieser angemessen sein. Im Einzelnen ist folgendes zu prüfen:

- 1) Ist die Zielsetzung der Beihilfemaßnahme klar definiert und von gemeinsamem Interesse (d. h. dient sie dazu, ein Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verfolgen)?
- 2) Ist die Beihilfemaßnahme geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu verwirklichen? Dabei geht es insbesondere um folgende Aspekte:
 - (a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument?
 - (b) Hat sie einen Anreizeffekt, d. h. ändert sie das Verhalten von Unternehmen?
 - (c) Ist die Beihilfe verhältnismäßig, d. h. könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?
- 3) Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?

²² Siehe „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013“, ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13, und Kommissionsentscheidung in der Sache N 459/2006 – „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 — Nationale Fördergebietskarte: Deutschland“, ABl. C 295 vom 5.12.2006, S. 6.

²³ Die Kommission verfolgte diesen Ansatz auch in anderen Fällen; vgl. beispielsweise Beihilfeentscheidungen in den Sachen N 442/2007 „Aiuti a favore delle connessioni a banda larga nelle aree marginali del Veneto“, Italien, vom 23.10.2007 oder N 570/2007 „Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg“, Deutschland, vom 23.10.2007 oder N 14/2008 „Broadband in Scotland – Extending broadband reach“, Vereinigtes Königreich, vom 30.4.2008. Die öffentlichen Fassungen der Beihilfentscheidungen stehen auf folgender Website: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/.

VI.1. Die Förderung der Breitbandanbindung liegt im gemeinsamen Interesse

Politik der Gemeinschaft

- (43) Wie sie in ihrer Mitteilung „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“²⁴ dargelegt hat, unterstützt die Kommission aktiv die flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbanddiensten. Eine bessere Breitbandanbindung fördert nachweislich die regionale Entwicklung, Effizienz, Produktivität und Wohlstandsgewinne einschließlich der Schaffung und Wahrung von Arbeitsplätzen, der Zunahme der Zahl von Unternehmen sowie besserer Dienste im Gesundheits- und im Bildungsbereich²⁵.
- (44) Im Interesse einer besseren Breitbandanbindung ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, umfassende nationale Breitbandstrategien zu lancieren²⁶. Durch die in Rede stehende Maßnahme soll eine erschwingliche Breitbandgrundversorgung privater und gewerblicher Nutzer in Gebieten in Deutschland, in denen dies noch nicht der Fall ist, erreicht werden. Diese Maßnahme dient also dem gemeinsamen Interesse.

Marktversagen und Kohäsion

- (45) Die fehlende Breitbandanbindung ist unter anderem auf einige der typischen mit Netzindustrien verbundenen Wirtschaftsprobleme zurückzuführen. So ist die Errichtung von Breitbandnetzen in der Regel in Gebieten mit höherer und konzentrierter potenzieller Nachfrage, d. h. in dicht besiedelten Gebieten, aufgrund der zu erzielenden Dichtevorteile rentabler. Wegen hoher Fixkosten steigen die Kosten proportional zum Rückgang der Bevölkerungsdichte erheblich an. Die Abgelegenheit eines Gebietes spielt ebenfalls eine Rolle, weil sie die Überbrückung größerer Entfernungen bei der Verbindungszuführung und den Endanschlüssen erfordert. Hinzu kommt, dass die Ausrüstungskosten mit dem Mengenwachstum zwar zurückgegangen sind, aber weiterhin eine hohe Schranke für die flächendeckende Versorgung bilden. In Gebieten, in denen keine große Nachfrage besteht und die Amortisierung der Kosten ungewiss ist, bestehen für private Betreiber keine hinreichenden Anreize, zu normalen Marktbedingungen Breitbanddienste anzubieten, die mit jenen in Ballungsräumen vergleichbar sind.
- (46) Für die betroffenen Gemeinden wäre es jedoch von Nutzen, wenn ihre Bürger und Unternehmen Zugang zu solchen Diensten hätten. Eine bessere Breitbandanbindung fördert die wirtschaftliche Entwicklung in der Region, einschließlich der Schaffung und Wahrung von Arbeitsplätzen sowie besserer Dienste im Gesundheits- und Bildungsbereich. Für ländliche und abgelegene Gemeinden ist die Breitbandanbindung ein entscheidendes Element, mit dem sie eine wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung vermeiden können und die Möglichkeit zur Teilnahme an der wissensbasierten Wirtschaft erhalten.

²⁴ KOM(2005) 229 endg. vom 1. Juni 2005.

²⁵ Einen Überblick bieten z. B. Lehr, Osorio, Gillett und Sirbu (2005, überarbeitet 2006): „*Measuring Broadband's Economic Impact*“ oder Crandall, Lehr und Litan (2007) „*The Effects of Broadband Deployment on Output and Employment*“.

²⁶ Mitteilung der Kommission KOM(2004) 369 vom 12.5.2004, „Hochgeschwindigkeitsverbindungen für Europa: Nationale Breitbandstrategien“.

- (47) Folglich verfolgen die Behörden mit der finanziellen Unterstützung für die Bereitstellung von Infrastrukturen zur Erbringung grundlegender Breitbanddienste auf Vorleistungs- und Endnutzerebene in diesen Gebieten Deutschlands echte Kohäsions- und Entwicklungsziele.

VI.2. Angemessenheit der Beihilfe

a) Die Beihilfe ist das geeignete Instrument

- (48) Die in Rede stehende Maßnahme ist Teil einer Gesamtstrategie von Bund und Ländern, für alle Bürger und Unternehmen in Deutschland erschwingliche Breitbanddienste zu gewährleisten, die auch regulatorische Maßnahmen und Frequenzpolitiken usw. umfasst. Obgleich Instrumente wie die Vorabregulierung die Versorgung städtischer und dichter bevölkerter Gebiete mit Breitbandanschlüssen erleichtert haben, ist nicht damit zu rechnen, dass sie genügend Investitionen in Breitbanddienste für unterversorgte Gebiete mobilisieren werden, da dies das Vorhandensein von Breitbandinfrastrukturen voraussetzt. In Situationen wie der untersuchten gibt es daher keine Alternative zu staatlichen Finanzierungen, um diese Versorgungslücke zu schließen.
- (49) Aufgrund dieser Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass im vorliegenden Fall die staatlichen Zuwendungen für die Bereitstellung von Breitbanddiensten das geeignete Instrument sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

b) Die Beihilfe hat die richtige Anreizwirkung

- (50) Die Regelung sieht vor, dass die Antragsteller bei der Gemeinde angeben, welchen Beihilfebetrag sie unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Gesamtinvestition, der Betriebskosten und der Einnahmen sowie der verifizierten „Wirtschaftlichkeitslücke“²⁷ bis zu der Obergrenze von 200 000 EUR je Projekt benötigen, um die gewünschte Investition durchzuführen. Auf diese Weise wollen die deutschen Behörden erreichen, dass die gewährte staatliche Zuwendung einen unmittelbaren und angemessenen Investitionsanreiz bietet und auf den vom Betreiber für die Bereitstellung der Dienste unbedingt benötigten Betrag beschränkt bleibt.

c) Verhältnismäßigkeit

- (51) Die deutschen Behörden haben die Regelung so ausgestaltet, dass die Gemeinden gehalten sind, die staatlichen Beihilfen und die potenziellen Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich zu halten. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission die folgenden positiven Elemente des Gesamtkonzepts der Maßnahme zur Kenntnis, auf denen sämtliche im Rahmen der angemeldeten Maßnahme gewährte Beihilfen basieren müssen:

²⁷ Siehe auch Randnummer (11).

- a) *Marktanalyse und Befragung der Netzbetreiber:* Bevor sie Beihilfen gewähren darf, muss die Gemeinde eine Marktanalyse durchführen, um die Zielgebiete zu ermitteln. Die Gemeinde muss ferner nachweisen, dass die Bereitstellung von Breitbanddiensten in ihrem Gebiet mit anderen Mitteln als der staatlichen Beihilfe, z. B. indem nicht genutzte Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird, nicht möglich ist. Die Gemeinde muss ferner die Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze befragen, ob sie sich in der Lage sehen, ohne öffentliche Unterstützung Breitbanddienste anzubieten. Eine Zuwendung kann nur gewährt werden, wenn der Markt nach einer solchen Befragung kein erschwingliches Breitbandangebot hervorbringt oder in absehbarer Zukunft erwarten lässt²⁸.
- b) *Transparenz und offene Auswahlverfahren:* Die Gemeinde veröffentlicht die geplante Fördermaßnahme in ihrem amtlichen Mitteilungsblatt und auf ihrer Website. Die Projektauswahl verläuft nach transparenten Verfahren und im Einklang mit dem Vergaberecht. Auf der Grundlage von vorab festgelegten technischen Spezifikationen wird der Betreiber ausgewählt, der die geringste Beihilfe beantragt.
- c) *Technologieneutralität:* Die Regelung ist technologieneutral, d. h. es wird keiner bestimmten Technologie der Vorzug gegeben.
- d) *Offener Zugang auf Vorleistungsebene:* Der ausgewählte Betreiber muss allen Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste auf Vorleistungsebene zu gleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen Zugang zu seinem Netz gewähren, damit sie ihr eigenes Angebot für Endnutzer aufrechterhalten können²⁹. Ein solcher Zugang wird es dritten Anbietern ermöglichen, mit dem ausgewählten Betreiber in Wettbewerb zu treten, was in den durch die Maßnahme abgedeckten Gebieten die Wahlmöglichkeiten und den Wettbewerb stärken wird.
- e) *Minimierung von Preisverzerrungen:* Der ausgewählte Betreiber muss seine Dienste Endnutzern zu Preisen anbieten, die mit den Durchschnittspreisen in nicht geförderten Gebieten vergleichbar sind. Die Preise dürfen unter keinen Umständen unter dieser Schwelle liegen. Die deutschen Behörden gehen angesichts des offenen Netzzugangs auf Vorleistungsebene und des verstärkten Wettbewerbs zwischen den Diensteanbietern davon aus, dass die Preise auf der Endnutzerebene mittelfristig dem zu erwartenden Rückgang der Marktpreise folgen.
- f) *Begrenzte Dauer:* Den deutschen Behörden zufolge werden Verträge mit einer auf höchstens fünf Jahre befristeten Laufzeit geschlossen.

²⁸ Siehe auch Randnummer (19).

²⁹ Betreiber mit signifikanter Marktmacht sind grundsätzlich gesetzlich verpflichtet, offenen Zugang zu ihren Netzen zu gewähren. Wie von den deutschen Behörden erläutert, schreibt die Regelung den offenen Zugang auf Vorleistungsebene zwar vor, aber es ist nicht auszuschließen, dass auch Projekte finanziert werden, bei denen dies aus technischen oder Kostengründen nicht möglich ist, d. h. falls dies die Investitionskosten erheblich (um mindestens 50 %) erhöhen würde (siehe. auch Randnummer (24)). Angesichts des geringen Umfangs der lokalen Projekte und der geringeren Beihilfebeträge ist die Kommission im vorliegenden Fall der Auffassung, dass dies nicht zu einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Beeinträchtigung des Wettbewerbs und der Handelsbedingungen führt.

- g) *Monitoring*: Die Bewilligungsbehörden überprüfen die Projekte regelmäßig im Einklang mit dem deutschen Haushaltsrecht und der ELER-Verordnung³⁰.

VI.3. Die Verzerrungen von Wettbewerb und Handel sind in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme überwiegen

- (52) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass durch die angemeldete Maßnahme ein geografischer und wirtschaftlicher Nachteil ausgeglichen wird und sie objektiv gerechtfertigt ist, um dem fehlenden Angebot an Breitbanddiensten abzuweichen, das dadurch bedingt ist, dass es wegen der geringen Dichte potenzieller und tatsächlicher Nutzer wirtschaftlich nicht rentabel ist, solche Dienste anzubieten. Im Lichte der Modalitäten des Projekts und der Absicherungsmaßnahmen der deutschen Behörden wird davon ausgegangen, dass die positiven Auswirkungen der Maßnahme überwiegen. Was die Auswirkungen auf den Handel angeht, so hat die Kommission keine negativen Konsequenzen für andere Mitgliedstaaten festgestellt.
- (53) Nach Auffassung der Kommission sind die Auswirkungen der Maßnahme insgesamt positiv. Die Maßnahme entspricht eindeutig den Zielen von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag, da sie die Entwicklung gewisser Wirtschaftstätigkeiten (Breitbanddienste für Endnutzer und indirekt auch auf Vorleistungsebene) in bestimmten abgelegenen und ländlichen Gebieten fördert. Die staatliche Förderung ist so konzipiert, dass Wettbewerb und Handel nicht in einer Weise verfälscht werden, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

VI.4. Schlussfolgerung

- (54) Im Lichte des Vorstehenden ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass das Beihilfeelement der angemeldeten Maßnahme mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

VII. ENTSCHEIDUNG

Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung hat die Kommission entschieden, dass die Beihilfemaßnahme „Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland“ mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist.

Die deutschen Behörden werden darauf hingewiesen, dass sie gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag die Kommission von einer beabsichtigten Verlängerung oder Umgestaltung der Maßnahme unterrichten müssen.

³⁰ Siehe auch Randnummer (26).

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht veröffentlicht werden sollen, werden Sie gebeten, die Kommission hiervon innerhalb von 15 Arbeitstagen nach dessen Eingang unter Angabe von Gründen in Kenntnis zu setzen. Erhält die Kommission keinen derart begründeten Antrag innerhalb der vorerwähnten Frist, so geht sie davon aus, dass Sie mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf der Internet-Seite http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/index.htm an Dritte einverstanden sind.

Anträge sind per verschlüsselter E-Mail an stateaidgreffe@ec.europa.eu oder per Einschreiben oder Fax an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
Rue de Spa 3
1049 BRÜSSEL
BELGIEN
Fax: (32-2) 296 12 42

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Neelie KROES
Mitglied der Kommission