

# KOMMUNALWIRTSCHAFTLICHES ENGAGEMENT IM BREITBANDAUSBAU STÄRKEN

Positionspapier des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU)

Die Zukunft ist digital – in der Wirtschaft und Industrie, in der Mobilität, in der Verwaltung, im Bildungs- oder Gesundheitswesen und nicht zuletzt im Privatleben. Für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und für gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land müssen digitale Dienste und Anwendungen überall in gleicher Qualität verfügbar sein. Eine flächendeckende Breitbandinfrastruktur ist dafür unverzichtbar. Mit ihrem Engagement im Breitbandausbau übernehmen die kommunalen Unternehmen im Rahmen einer modernen Daseinsvorsorge Verantwortung für ihre Region und ebnen so den Weg in die Gigabitgesellschaft.

› Breitband ist die Basisinfrastruktur für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft. Für zukünftige Entwicklungen ist ein flächendeckender Glasfaserausbau notwendig. Der Breitbandausbau erfolgt im Spannungsfeld von Wettbewerb und Daseinsvorsorge. Kommunale Unternehmen sind gleichberechtigte Marktteilnehmer im wettbewerblichen Breitbandausbau. Gerade in ländlichen Gebieten müssen volkswirtschaftliche

und unternehmerische Interessen in Einklang gebracht werden. Dazu müssen die geltenden Wettbewerbsregeln feinjustiert werden.

› Rosinenpicken und destruktiver Überbau vorhandener Infrastruktur sind nicht akzeptabel. Für einen flächendeckenden Ausbau sollte die Bezugsgröße in Förderprogrammen nach Möglichkeit die gesamte Gebietskörperschaft sein.

Verfahren zur Markterkundung müssen für beide Seiten für eine bestimmte Frist bindend sein. Ein Wettbewerb um den Markt (bzw. Konzessionen) im ländlichen Raum kann unternehmerische und volkswirtschaftliche Interessen in Einklang bringen. Wo dauerhaft kein eigenwirtschaftlicher Breitbandausbau zu erwarten ist, müssen Investitionen stimuliert werden. Hier sind weitere Fördermittel nötig.

## Ziel: Flächendeckender Glasfaserausbau

Die Anforderungen an die Geschwindigkeit und die Qualität der Datenübertragung – sowohl im Download als auch im Upload – steigen weiterhin rasant.<sup>1</sup> Die Glasfasertechnologie kann künftige Bedarfe am besten erfüllen – sowohl im Festnetz als auch mobil. Für ein leistungsfähiges 5G-Mobilfunknetz ist die Anbindung an ein Glasfasernetz unabdingbar. Ein 5G-Rollout ersetzt keinen Glasfaserausbau, vielmehr ist er ohne diesen nicht möglich. Glasfaser muss deshalb möglichst flächendeckend verfügbar sein. Konkrete Bandbreitenziele sind politische Etappenziele. Sie dürfen aber nicht zu einem verengten Blickwinkel führen. Vectoring löst zwar scheinbar das Bandbreitenproblem von heute, schafft aber jedenfalls die Bandbreitenprobleme von morgen. Politik und Regulierung müssen den flächendeckenden Glasfaserausbau bis ins Gebäude forcieren.





## Ausbau: Wettbewerb und Daseinsvorsorge

---

Der Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze vollzieht sich im Infrastrukturwettbewerb. Die kommunalen Unternehmen haben diesen Wettbewerb angenommen und sind dabei ein wichtiger und gleichberechtigter Akteur. Für sie selbst ist ein Breitbandausbau notwendig, um fit zu sein für die Gigabitgesellschaft.

Kommunale Unternehmen haben beim flächendeckenden Breitbandausbau vor allem auch deshalb eine bedeutende Rolle, weil erstmalig in der deutschen Geschichte eine Infrastruktur der Daseinsvorsorge im Wettbewerb errichtet wird. Sie übernehmen über eine rein marktwirtschaftlich getriebene Motivation hinaus Verantwortung für ihre Region. Das Verständnis des Breitbandausbaus als Aufgabe der modernen Daseinsvorsorge ist daher auch Grundlage für die gemeindefortschaftsrechtliche Begründbarkeit des Engagements kommunaler Unternehmen.

## Ausbau in ländlichen Gebieten: volkswirtschaftliche und unternehmerische Interessen in Einklang bringen

---

Vor allem in ländlichen Gebieten ist es volkswirtschaftlich nicht sinnvoll, Breitbandinfrastruktur mehrfach auszubauen. Hier geplante oder getätigte Investitionen müssen angemessen geschützt werden – vor allem, wenn staatliche Fördermittel im Spiel sind. Andernfalls bleiben ländliche Regionen abgekoppelt von der digitalen Welt.

## Notwendige Feinjustierung der Wettbewerbsregeln

---

Es ist gut, dass die Politik nun prüft, wo der Rechts- und Regelungsrahmen feinjustiert werden muss, um das gewünschte Ziel, den flächendeckenden Breitbandausbau, zu erreichen. Dabei gilt es, volkswirtschaftliche und unternehmerische Interessen in Einklang zu bringen und offensichtlichen Marktversagen entgegenzusteuern.

## Dazu sind vor allem folgende Schritte notwendig:

---

- Rosinenpicken und destruktiver Überbau vorhandener Infrastruktur sind nicht akzeptabel. Dies gilt insbesondere für den Überbau von Glasfasernetzen mit einer unterlegenen Technologie wie Vectoring. Zudem muss es attraktiver sein, die Netzkapazitäten eines Wettbewerbers zu nutzen und so zur Auslastung und Amortisation beizutragen, anstatt einen Doppelausbau zu betreiben. Eine marktbeherrschende Stellung darf dazu nicht ausgenutzt werden. Die Möglichkeiten des Telekommunikations- und Wettbewerbsrechts gegen ein solches Marktverhalten sind auszuschöpfen und gegebenenfalls nachzuschärfen.
- Die Ablehnung des destruktiven Überbaus einer geplanten Infrastruktur muss auch bereits möglich sein, wenn sich eine Kommune im Förderverfahren befindet und somit ein Ausbau angekündigt ist. Schon dann ist der Ausbau einer Parallelinfrastruktur mit einer unterlegenen Technologie durch ein anderes Unternehmen volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

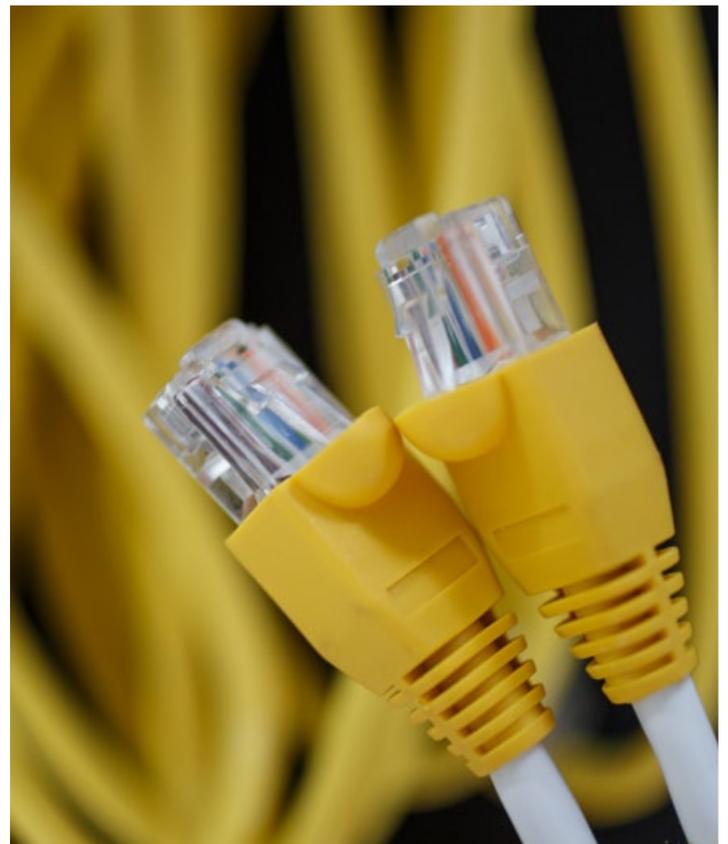


- Um einen flächendeckenden Ausbau zu forcieren, sollte die Bezugsgröße in Förderprogrammen nach Möglichkeit die gesamte Gebietskörperschaft sein. Jedenfalls muss das Herausbrechen von Teilgebieten nach Beginn des Markterkundungsverfahrens unterbunden werden. Zudem sollten öffentliche Mittel nur in den Ausbau nachhaltiger Infrastruktur fließen. Dies kann über die Erhöhung der zu erreichenden Mindestbandbreiten erreicht werden.
- Verfahren zur Markterkundung müssen für beide Seiten für eine bestimmte Frist bindend sein. Dies muss vor allem auch für negative Ausbaubekundungen gelten und auch dann, wenn keine Teilnahme am Markterkundungsverfahren erfolgt ist. Nur so besteht Planungssicherheit für Ausbauprojekte, die (nur) aufgrund negativer Ausbaubekundungen begonnen wurden. Soweit bestehende Mechanismen nicht dafür ausreichen, ein destruktives Rosinenpicken zu verhindern, sollte das Markterkundungsverfahren als förmliches Verwaltungsverfahren bzw. Planfeststellungsverfahren etabliert werden. Gerade für Förderprojekte sind die Verbindlichkeit von Markterkundungsverfahren und damit die Abgrenzung zum eigenwirtschaftlichen Ausbau wesentlich. Für Meldungen, die nachträglich eingehen bzw. den Ablauf systematisch stören, benötigt der Fördermittelgeber einen wirksamen Sanktionsmechanismus.
- Ein Wettbewerb um den Markt (bzw. Konzessionen) im ländlichen Raum kann unternehmerische und volkswirtschaftliche Interessen in Einklang bringen. Klar ist dabei, dass ein solcher Wettbewerb auf der Grundlage des bestehenden Vergaberechts grundsätzlich offen für alle Marktteilnehmer sein muss. Vor allem aber muss der Ausbau in den betreffenden Gebieten im Sinne einer modernen Daseinsvorsorge flächendeckend stattfinden.

## Kommunalwirtschaftliche Betätigung klarstellen

Kommunale Unternehmen sind gleichberechtigte Marktteilnehmer im wettbewerblichen Breitbandausbau. Allerdings führen wiederkehrende Diskussionen zu kommunalem und kommunalwirtschaftlichem Engagement zu Verunsicherung bei Investitionsentscheidungen. Es muss politischer Konsens sein, dass die Aufgabenerfüllung Breitbandausbau für im kommunalen Eigentum stehende Unternehmen in gleicher Weise möglich ist wie rein privatwirtschaftliche Unternehmen. Dies widerspricht auch weder verfassungsrechtlichen noch kommunal-wirtschaftsrechtlichen Vorgaben<sup>2</sup>:

- Übereinstimmung besteht darüber, dass dem Aufbau passiver Infrastruktur durch Kommunen und kommunale Unternehmen nichts entgegensteht. Es ist unzweifelhaft, dass dies auch für den Betrieb von Telekommunikationslinien gilt.
- Der Breitbandausbau ist eine örtliche Angelegenheit, die Kommunen in eigener Verantwortung regeln.<sup>3</sup> Dabei sind gerade in ländlichen Gebieten interkommunale Kooperationen sinnvoll und müssen auch durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden.<sup>4</sup>
- Das Gemeindefirtschaftsrecht aller Flächenländer muss kommunalen Unternehmen unzweifelhaft ermöglichen, die Aufgabe des Breitbandausbaus wahrzunehmen.



## Förderung sinnvoll einsetzen und bestehende Finanzierungsmöglichkeiten nutzen

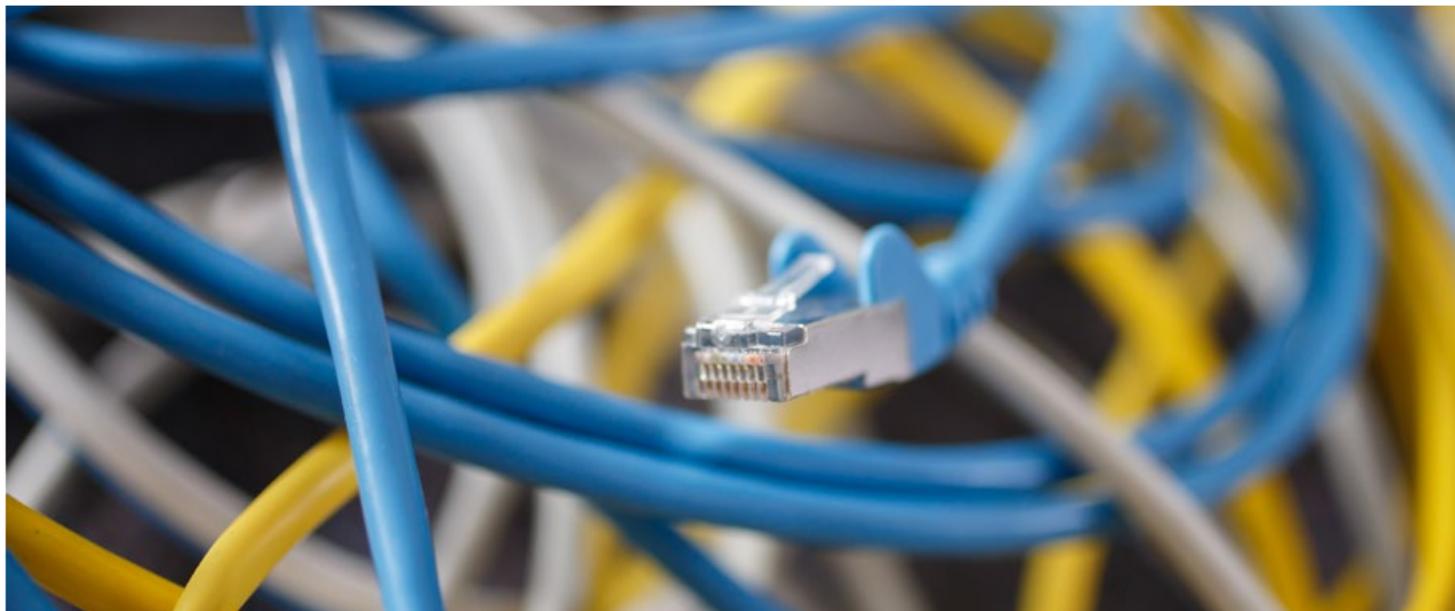
- Wo dauerhaft kein eigenwirtschaftlicher Breitbandausbau zu erwarten ist, müssen Investitionen stimuliert werden. Hier sind weitere Fördermittel nötig. Kommunale Unternehmen müssen hierauf im gleichen Umfang zurückgreifen können.
- Die Fördermöglichkeiten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene sollten erweitert werden. Unter Beachtung des Gebots der Technologieneutralität müssen die Förderkriterien nachhaltige Ausbaulösungen bevorzugen.
- Projekte kommunaler Unternehmen müssen durch Programme der Europäischen Investitionsbank sowie des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSl) stärker finanziert werden können. Die Regelwerke dieser Programme sind teilweise noch sehr komplex, was kommunalen Unternehmen den Zugang zu den Mitteln erschweren dürfte. Die Auflage eines EU-Breitbandfonds könnte hier ein Anfang sein.
- Der Rechtsrahmen des EU-Beihilferechts muss an die neue Zielsetzung der Gigabitgesellschaft angepasst werden. Die geltenden Leitlinien sollten deshalb zeitnah überarbeitet werden. Insbesondere bedarf es dabei einer schnelleren und gleichzeitig beihilferechtskonformen Möglichkeit der Schließung grauer Flecken.
- Nicht zuletzt gilt es im Kontext des Breitbandausbaus mehr Rechtssicherheit für bestimmte Beihilfeformen, wie der Gewährung kommunaler Bürgschaften zu schaffen. Die Bundesregierung ist hier gehalten, im Rahmen der Konsultationsprozesse auf einen EU-beihilferechtlichen Rahmen hinzuwirken, der kommunalen Unternehmen den Breitbandausbau im Wettbewerb und die Teilnahme an Förderprogrammen adäquat ermöglicht.

1 Während 2014 weltweit rund 718 Exabyte (718 Milliarden Gigabyte) umgesetzt wurden, wird sich dieser Wert Prognosen zufolge bis 2019 auf 2 Billionen Gigabyte in etwa verdreifachen, vgl. Cisco Visual Networking Index (VNI) 2015, <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/>.

2 Angesprochen ist damit auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere Art. 87 f GG, welcher die Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeit einordnet, die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangene Unternehmen und andere private Anbieter erbringen.

3 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

4 Gemeint sind nicht nur die Landesgesetze über die kommunale Zusammenarbeit, sondern auch Regelungen im Steuer- und Vergaberecht.



**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** Invalidenstraße 91, 10115 Berlin

Ansprechpartner:

**Thomas Abel** Geschäftsführer Wasser/ Abwasser und Telekommunikation | Fon +49 30 58580-150 | [abel@vku.de](mailto:abel@vku.de)

**Ulrike Lepper** Fachgebietsleiterin Telekommunikation | Fon +49 30 58580-158 | [lepper@vku.de](mailto:lepper@vku.de)

Mit Unterstützung von **KPMG Rechtsanwalts-gesellschaft mbH.**