

KOMMUNALE UNTERNEHMEN ALS TREIBENDE KRAFT DES BREITBANDAUSBAUS

Positionspapier des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU)

Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau für ihre Region und sind hierzu weiterhin bereit. Folgende Maßnahmen können ein Engagement kommunaler Unternehmen zusätzlich unterstützen:

- › Kommunale Betätigung erleichtern und Breitbandversorgung als Daseinsvorsorge verankern
- › Finanzierungsbedingungen verbessern und Fördermittel für ländliche Gebiete bereitstellen
- › Offenes WLAN: Haftungsfragen für Betreiber klären
- › Mitnutzung nur dort, wo es dem Breitbandausbau dient – Synergiepotenziale nicht überschätzen
- › Qualitätsklassen ermöglichen – wenn die Netzkapazitäten es erlauben
- › Bedeutung kommunaler Unternehmen auf EU-Ebene unterstreichen – keine Konzentration auf Großkonzerne

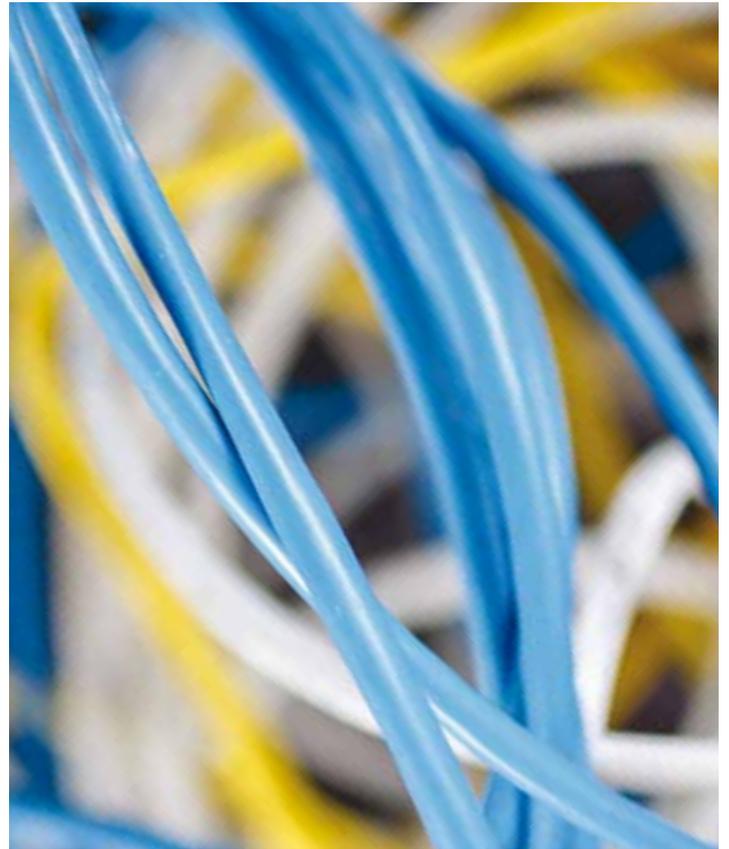
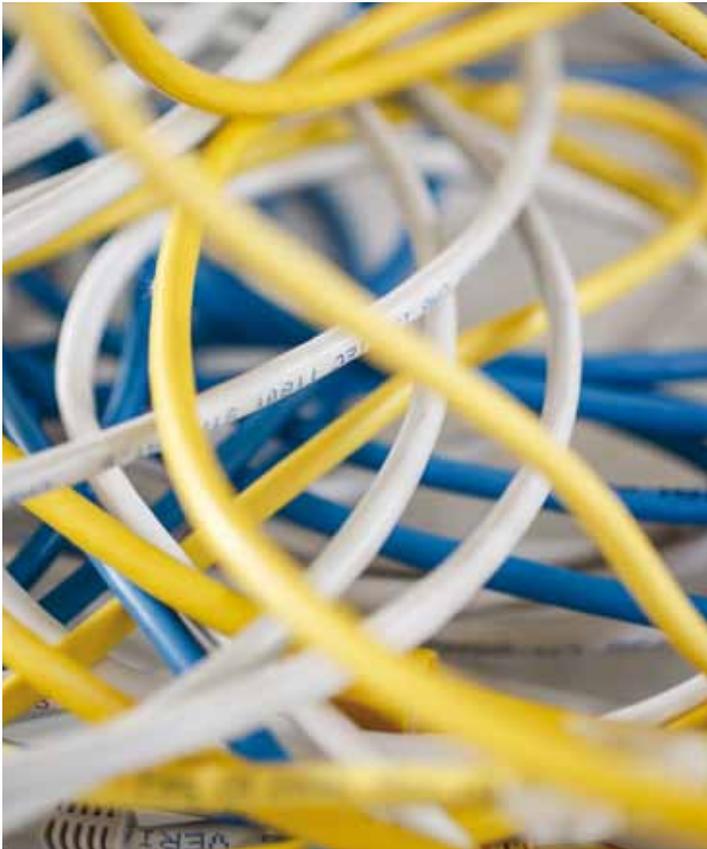
Kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau in den Städten und auf dem Land

Eine leistungsfähige Breitbandversorgung ist unverzichtbarer Standortfaktor im Wettbewerb der Regionen um die Ansiedlung sowohl von Unternehmen als auch von Familien. Ziel der Bundesregierung ist es, bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s zu erreichen. Immer mehr kommunale Unternehmen leisten hierzu einen wichtigen Beitrag, indem sie sich beim Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastruktur engagieren.

Aktuell sind rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau aktiv, weitere planen den Einstieg. Im vergangenen Jahr beliefen sich die Breitband-Investitionen kommunaler Unternehmen auf rund 500 Mio. Euro, bis zum Jahr 2018 sind Investitionen in Höhe von 1,7 Mrd. Euro geplant. Mit der Breitband-Infrastruktur kommunaler Unternehmen können derzeit rund 5,7 Mio. Kunden versorgt werden, bis 2018 werden es rund 6,3 Mio. sein¹.

Das Engagement kommunaler Unternehmen reicht von der Verlegung von Leerrohren über die Verlegung und den Betrieb von Glasfaserkabeln bis hin zum Angebot von eigenen Internet- und TV-Dienstleistungen. Die Verlegung der Glasfaser erfolgt dabei je nach regionalen Gegebenheiten schrittweise bis zum Kabelverzweiger/FTTC (37 Prozent), bis ins Haus/FTTB (29 Prozent) oder gleich bis in die Wohnung/FTTH (24 Prozent)². Mit ihrem Fokus auf den Glasfaserausbau immer weiter zum Gebäude leisten kommunale Unternehmen einen





wichtigen Beitrag zum Ausbau derjenigen Technologie, die langfristig am zukunftsfähigsten ist. Mobilfunklösungen können kurzfristig einen Beitrag zur Erhöhung der Breitbandversorgung leisten, mittelfristig sind Mobilfunk und Festnetz komplementär zueinander zu betrachten. Hinzu kommt, dass die Leistungsfähigkeit von Mobilfunklösungen letztlich von einem möglichst flächendeckenden Glasfasernetz abhängt.

Anders als bei rein börsennotierten Unternehmen liegt ein Schwerpunkt des Engagements kommunaler Unternehmen auch und gerade in ländlichen Gebieten: über 75 Prozent ihrer Ausbaugebiete waren vorher ganz oder teilweise unterversorgt. Damit sind kommunale Unternehmen die treibende Kraft beim Breitbandausbau in weißen Flecken. Der Großteil ihrer Ausbauten erfolgt im traditionellen Versorgungsgebiet – lokale Infrastrukturkompetenz und regionale Verankerung kommen ihnen hierbei zugute.

Kommunale Betätigung erleichtern und Breitbandversorgung als Daseinsvorsorge verankern

Immer mehr Kommunen betrachten eine leistungsfähige Breitbandversorgung als Teil der modernen Daseinsvorsorge. Kommunale Unternehmen übernehmen Verantwortung für ihre Region und bauen leistungsfähige Glasfasernetze aus, mehr und mehr werden auch eigene Services angeboten. Allerdings bestehen in den Kommunal-

verfassungen der Länder unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen für eine kommunale Betätigung im Bereich Telekommunikation. Häufig ist die Breitbandversorgung anders als beispielsweise die Energie- und Wasserversorgung nicht als kommunale Daseinsvorsorge anerkannt. Entsprechende Klarstellungen im Gemeindefinanzrecht hätten eine wichtige Signalwirkung und würden ein Engagement der Kommunen beziehungsweise der kommunalen Unternehmen unterstützen.

Gleichwohl können auch kommunale Unternehmen nicht als bloßer Lückenbüßer in solchen Gebieten agieren, wo ein Ausbau gerade für private börsennotierte Unternehmen aufgrund hoher Ausbaukosten und geringer potenzieller Kundenzahlen nicht attraktiv ist. Wo offensichtlich Marktversagen stattfindet, könnten ordnungspolitische Elemente, wie sie in anderen Infrastrukturbereichen üblich sind, diskutiert werden.

Mitnutzung nur dort, wo es dem Breitbandausbau dient – Synergiepotenziale nicht überschätzen

Die EU-Richtlinie zur Kostensenkung für den Breitbandausbau sieht umfangreiche Transparenz-, Koordinierungs- und Mitnutzungsverpflichtungen auch für Betreiber anderer Netzinfrastrukturen vor. Aus VKU-Sicht sollte der Fokus der Richtlinie auf solchen Regionen liegen, in denen es bislang keine leistungsfähige Breitbandversorgung gibt. Es

kann nicht Ziel der Richtlinie sein, durch den Eingriff in bestehende, funktionierende Marktstrukturen einseitige Kostenvorteile für die Telekommunikationswirtschaft zu schaffen, wenn das volkswirtschaftliche Ziel eines flächendeckenden Breitbandausbaus dies nicht erfordert. Vielmehr müssen Synergievorteile und entsprechende Verpflichtungen gleichberechtigt für alle tangierten Netzwirtschaften realisiert werden.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass Zugangsansprüche entgegen der Zielsetzung der Richtlinie zu einem Investitionsstopp führen. Hintergrund ist, dass Telekommunikationsanbieter, die bislang aus eigener Kraft in den Breitbandausbau auch in ländlichen Regionen investiert haben, ihre Wirtschaftlichkeitsberechnungen in Frage stellen, wenn sie mit direkten Zugangsansprüchen der Mitbewerber rechnen müssen.

Ganz grundsätzlich sollten Synergiepotenziale mit anderen Netzinfrastrukturen aufgrund unterschiedlicher Netztopologien oder aus Sicherheitsaspekten nicht überschätzt werden. Eine Kostenreduzierung gegenüber einer konventionellen Verlegung kann entstehen, ist aber keinesfalls die Regel³. Sofern Synergiepotenziale vorhanden sein sollten, sind kommunale Unternehmen aufgrund ihrer lokalen Infrastrukturkompetenz für ihre Hebung prädestiniert.

Nicht zuletzt berichten bereits heute kommunale Unternehmen, die zusätzlich zu ihrem Kernsparten-Geschäft Investitionen in den Breitbandausbau in Betracht ziehen, regelmäßig von der komplizierten Kostenanerkennung im Rahmen der Energieregulierung, die abschreckend für ein Engagement im Breitbandausbau wirkt. Zum Zwecke der Vereinfachung sollte eine pauschale, möglichst unbürokratische Kostenbeteiligungsregelung vorgesehen werden, an der Netzbetreiber sich orientieren können⁴.

Finanzierungsbedingungen verbessern und Fördermittel für ländliche Gebiete bereitstellen

Wie bei Infrastrukturprojekten üblich, verlangen auch Breitbandprojekte aufgrund des sehr hohen anfänglichen Kapitalbedarfs sowie langer Investitionszyklen nach speziellen Finanzierungsmöglichkeiten. Der VKU begrüßt daher die Auflegung eines entsprechenden KfW-Premiumprogramms sowie das Vorhaben der Bundesregierung, dass Breitbandprojekte von der angekündigten EU-Investitionsoffensive profitieren sollen.

Gleichwohl sind sehr ländliche Regionen nur mit Hilfe von Fördermitteln erschließbar. Einige Bundesländer tragen dem mit eigenen Programmen Rechnung. Mittel aus dem angekündigten Konjunkturprogramm des Bundes sollten daher vorrangig in den Breitbandausbau im ländlichen Raum fließen. Darüber hinaus sollte der Bund mit einem eigenen Förderprogramm – auch unabhängig von den Erlösen aus der Vergabe der Digitalen Dividende II – untermauern, dass ihm der flächendeckende Breitbandausbau ein zentrales Anliegen ist. Hinzu kommt, dass die Erlöse aus der Digitalen Dividende II im Jahr 2016 zu spät kommen und für einen flächendeckenden Ausbau nicht ausreichen werden. Mit Blick auf die Erlöse aus der Digitalen Dividende II sollten sowohl Bund als auch Länder ihren Anteil jeweils ausschließlich zur Förderung des Breitbandausbaus einsetzen.

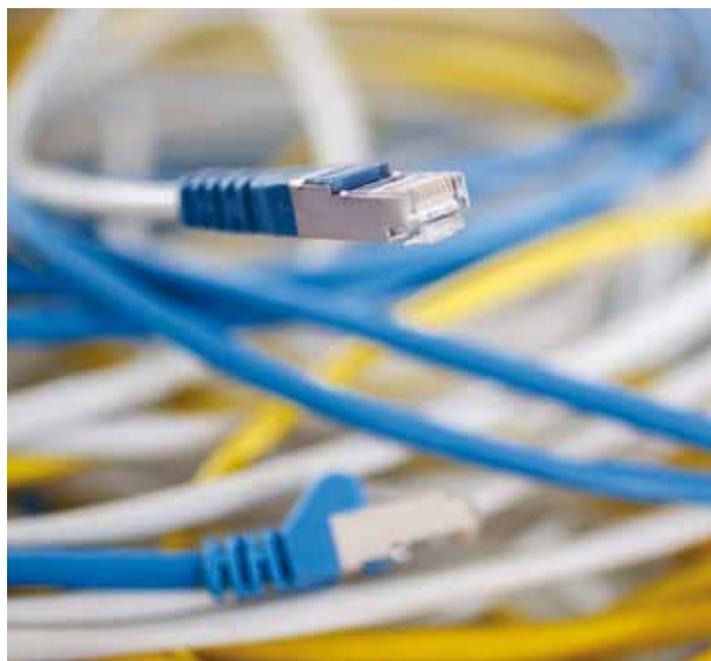
Bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen ist darauf zu achten, dass Mitnahmeeffekte sowie Rosinenpicken vermieden werden. Das bislang praktizierte Deckungslückenmodell ermöglicht, lukrative Teile eines Versorgungsgebiets eigenständig auszubauen und für die übrigen, in der Folge noch unwirtschaftlicheren Teile umso höhere Wirtschaftlichkeitslücken auszuweisen. Dies könnte durch nachfrage- statt anbieterorientierte Förderprogramme vermieden werden. Eine Förderung der Hauseigentümer für neue FTTH-Anschlüsse könnte die Nachfrage stimulieren und den Netzbetreibern die Erzielung kostendeckender Anschlusspreise ermöglichen. Eine Nachfrigestimulierung könnte ebenfalls durch die steuerliche Absetzbarkeit einer Glasfaserschließung für den Hauseigentümer erzielt werden.

Sowohl ein KfW-Programm als auch Förderprogramme sollten sich für den Breitbandausbau auf den Glasfaserausbau fokussieren. Bei FTTC-Projekten sollte der weitere Ausbau bis in die Gebäude bereits vorgesehen werden und der FTTH-Ausbau in einer verbindlichen Frist erfolgen.

Klar ist, dass alle Marktteilnehmer den gleichen Zugang zu allen vorhandenen Förder- und Finanzierungsprogrammen haben müssen. Die derzeitige KMU-Definition aus dem europäischen Beihilferecht schließt grundsätzlich alle Unternehmen mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand von mehr als 25 Prozent aus. Auf diese Definition darf daher bei Förderprogrammen nicht weiter Bezug genommen werden.

Qualitätsklassen ermöglichen – wenn die Netzkapazitäten dies erlauben

Aktuell wird die Einführung von – höherpreisigen – Qualitätsklassen im Internet diskutiert. Aus Sicht des VKU sollte das offene Internet mit klaren Regelungen zur Neutralität weiter bestehen. Daneben muss den



investierenden Unternehmen eine differenzierte Produkt- und Tarifgestaltung möglich sein. Tatsächlich relevant wird das Angebot von Qualitätsklassen ohnehin erst, wenn eine flächendeckende Breitbandversorgung besteht. Nicht haltbar ist die Argumentation einiger Marktteilnehmer, dass die Einnahmen aus Qualitätsklassen schon jetzt zur Finanzierung des Netzausbaus in ländlichen Regionen genutzt werden. Für rein marktgetriebene Unternehmen besteht trotz der Möglichkeit zu erhöhten Einnahmen durch das Angebot von Qualitätsklassen nach wie vor kein Anreiz, in den kostenintensiven Breitbandausbau auf dem Land zu investieren.

Standortattraktivität unterstützen – Haftungsfragen für WLAN-Betreiber klären

Neben der Verfügbarkeit hochleistungsfähiger Festnetzinfrastruktur ist auch die Verfügbarkeit von freiem und öffentlichem WLAN Teil der Attraktivität eines Standorts. Kommunale Unternehmen sind zu einem entsprechenden Angebot bereit. Aktuell besteht allerdings Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Haftungsfragen, konkret bei der Verletzung des Urheberrechts oder bei illegalen Downloads. Für die Attraktivität eines Standortes ist aus Sicht des VKU primär die Kostenfreiheit eines

WLAN-Zugangs entscheidend. Der VKU hat vor dem Hintergrund aktueller sicherheitspolitischer Debatten Verständnis für die Notwendigkeit einer Nutzerauthentifizierung. Die entsprechenden notwendigen Regelungen sollten zeitnah gesetzlich verankert werden.

Bedeutung kommunaler Unternehmen auf EU-Ebene unterstreichen – keine Konzentration auf Großkonzerne

Der flächendeckende Breitbandausbau ist nicht durch wenige Großunternehmen zu leisten. Vielmehr erfolgt er regional im Wettbewerb der Anbieter und Technologien.

Pläne zu einem Digital Single Market, in dem der europaweite Breitbandausbau durch wenige Großunternehmen erfolgen soll, die regulatorisch entsprechend bevorzugt werden, widersprechen den realen Marktgegebenheiten. Das bisher erreichte Wettbewerbsniveau muss erhalten und ausgebaut werden, um Innovationskraft zu erhalten, anstatt ein Oligopol weniger Großunternehmen im Verbund mit großen US-Konzernen als Dienstleister zu installieren. Im Gegenteil muss die Bedeutung kommunaler Unternehmen für die Erreichung der Ziele der Digitalen Agenda für Europa⁵ anerkannt werden.

¹ Die vergleichsweise eher geringe Steigerung der erreichbaren Kunden im Gegensatz zum Investitionsvolumen ist auf das starke Engagement kommunaler Unternehmen im ländlichen Raum zurückzuführen, wo hohen Ausbaukosten geringe potenzielle Anschlusszahlen gegenüber stehen.

² Die Zahlen beruhen auf einer Umfrage des VKU unter seinen Mitgliedsunternehmen vom Dezember 2014. Die Abweichung zu 100 Prozent ist auf den Einsatz anderer Technologien zurückzuführen.

³ Die Europäische Union hat im Mai 2014 die Richtlinie über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation (Kostensenkungsrichtlinie) vorgelegt, die bis 2016 in nationales Recht umzusetzen ist. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist hierbei federführend. Der VKU hat sich dazu spartenübergreifend positioniert. Das Positionspapier ist unter www.vku.de abrufbar.

⁴ Diesen Ansatz enthält auch das Positionspapier zur Tiefbaukostenverteilung bei der Mitverlegung von Glasfaserkabeln für den Telekommunikationsbetrieb im Rahmen notwendiger Verlegungen von Strom- und/ oder Gasleitungen der Landesregulierungsbehörde Baden-Württemberg.

⁵ Bis 2020 sollen i) alle Europäer Zugang zu Internetgeschwindigkeiten von über 30 Mbit/s haben und ii) mindestens 50 Prozent aller europäischen Haushalte Internetzugänge mit über 100 Mbit/s haben.



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

Ulrike Lepper Fachgebietsleiterin Telekommunikation | Fon +49 30 58580-158 | lepper@vku.de