

InfrastrukturRecht

Energie · Verkehr · Abfall · Wasser

Geschäftsführende Herausgeber

Hans-Joachim Reck
VKU
Dr. Christian Theobald
BBH

Herausgeber

Prof. Dr. Gabriele Britz
Universität Gießen
Christian Held
BBH, GEODE
Prof. Dr. Georg Hermes
Universität Frankfurt a.M.
Folkert Kiepe
Deutscher Städtetag
Prof. Dr. Christian Koenig
Universität Bonn
Dr. Carsten Kreklau
BDI
Prof. Dr. Jürgen Kühling
Universität Regensburg
Jens Lattmann
Deutscher Städtetag
Andrees Gentsch
BDEW
Reiner Metz
VDV
Dr. Christiane Nill-Theobald
TheobaldConsulting
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider
Universität Osnabrück
Adolf Topp
AGFW

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen Wochenschrift

Sonderausgabe „Kommunales Infrastruktur-Management“

Inhaltsverzeichnis

Editorial	242
Energie	
<i>M. Wübbers:</i> Kommunale Wirtschaftsunternehmen	242
<i>M. Bandulet et al.:</i> Wettbewerbsprobleme und aktuelle Regulierungsansätze im deutschen Gasmarkt	245
<i>C. Sander:</i> Kooperationen kommunaler Energieversorger – Verbreitung und Erfolgsfaktoren	250
<i>H. Finger/H.-W. Ufer:</i> Wirkungsmechanismen der Investitionsbudgets nach § 23 ARegV	253
<i>M. Dohr et al.:</i> Anreizregulierung über das Q-Element	256
<i>N. Bühlhoff:</i> Die Zukunft der Objektnetze	258
<i>V. Richarz/Th. Seidenberger:</i> (Rechtliche) Aspekte einer dezentralen Energieversorgung durch Inselnetze	261
Verkehr	
<i>H. Tegner/L. Wächinger:</i> Ausgleichsberechnung und Überkompensationskontrolle nach dem Anhang zur VO 1370/2007	264
<i>T. Petersen/R. Naumann:</i> Neue Organisations- und Finanzierungsmodelle für die Stationsinfrastruktur	267
<i>O. Mietzsch:</i> Nicht-fiskalische ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung	270
<i>B. Pakula/G. Götz:</i> Die Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsstrukturen auf die Investitionsanreize in Netzwerkindustrien	273
Wasser	
<i>M. Hellriegel/T. Schmitt:</i> Das Verhältnis des Kartellrechts zu weiteren Entgeltmaßstäben für Wasserpreise: Billigkeit (§ 315 BGB), Gebühren- und Tarifrecht	276
<i>M. Klien/T. Kostal:</i> Lokale Monopole oder strategische Interaktion?	281
<i>M. Fälsch et al.:</i> Abbildung regionaler Unterschiede bei der Trinkwasserbereitstellung	284
<i>F. Licht et al.:</i> Die Kostenkalkulation und neue Wege der Wasserpreisgestaltung	287
<i>S. Geyler et al.:</i> Vergleich von Organisationsmodellen zum Bau und Betrieb von Kleinkläranlagen	290
<i>Th. Lenk et al.:</i> Privatisierung und Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus theoretischer und empirischer Perspektive	293
<i>A. Janda/D. Waider:</i> Reformnotwendigkeiten auf dem deutschen Wasserversorgungsmarkt	297
<i>R. Schomaker et al.:</i> Kommunale Wasserversorgung auf dem Prüfstand	301
Vergaberecht	
<i>Th. Mössinger et al.:</i> Innerstaatliche Geschäfte als Herausforderung für das Vergabe- und Gemeindegewirtschaftsrecht	304
<i>A. Debus:</i> SektVO – ein Grund zum Feiern für die Kommunen!?	307
Infrastrukturplanung	
<i>M. Arndt et al.:</i> Nachhaltigkeitscheck ESYS – ein Entscheidungssystem für eine demografieresiliente Infrastrukturplanung	310
PPP und konzessionsrechtliche Fragen	
<i>M. Schäfer/P. Reimer:</i> Entgeltregelungen im Regulierungs- und im Gebührenrecht	313
Ökonomische Analysen	
<i>N. Grove/M. Fornefeld:</i> Breitbandversorgung von Kommunen und Gemeinden	316
Investitionen und öffentliche Beschaffung	
<i>S. Schneider:</i> Strategisches Investitionsmanagement – Langfristig erfolgreich trotz knapper Kassen	320
<i>M. Weber:</i> Die Bedeutung der Beschaffung für die öffentliche Wertschöpfung	323
Gesundheit	
<i>R. Haustein/Ch. de Millas:</i> Gründe für Änderungen im Verschreibungsverhalten von Ärzten	327
<i>S. Troppens:</i> Perspektiven der ambulanten regionalen Gesundheitsversorgung am Beispiel Brandenburgs	330
<i>R. Sibbel/B. Nagarajah:</i> Effizienz von Krankenhäusern in Abhängigkeit von der Trägerschaft	333

Nr. 11 • 12. November 2010

7. Jahrgang

Mit Internet-Volltext-Service www.IR.beck.de der besprochenen Entscheidungen

Verlag C.H.Beck München und Frankfurt a.M.

kommen und Ertrag nicht als Aufwendungen¹⁹. Das Entgeltrecht, das nicht an das tatsächliche Einkommen und den tatsächlichen Ertrag, sondern an eine Prognose der Kosten anknüpft, muss diese Frage eigenständig klären.

Eine ausdrückliche Regelung hierzu findet sich in § 8 S. 1 StromNEV, die den Ansatz der Gewerbesteuer als „kalkulatorische Steuer“ vorschreibt²⁰. Als Bemessungsgrundlage für die kalkulatorische Gewerbesteuer soll nach der Rechtsprechung nicht ein hypothetischer Gewerbeertrag nach § 7 GewStG berechnet, sondern unmittelbar die nach § 7 StromNEV bestimmte Eigenkapitalverzinsung angesetzt werden²¹. Umgekehrt gehören nach § 1 II 3 Verordnung über die Tarife der Berliner Wasserbetriebe die Steuern zu den Grundkosten, ausdrücklich ausgenommen wird jedoch die Körperschaftsteuer samt etwaiger Zuschläge.

Allgemein kommt es bei der entgeltrechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit steuerlicher Kosten darauf an, welcher steuerlichen Behandlung der dem Betreiber zufließende kalkulatorische Gewinn noch unterliegen soll. Die Antwort muss dem jeweiligen Entgeltrecht durch Auslegung entnommen werden. Sachgerecht ist regelmäßig, die auf den Betrieb der Einrichtung bezogenen Steuern in die Kalkulation einzubeziehen, die den Betreiber persönlich treffenden und durch seine sonstigen Einkünfte beeinflussten Steuern vom Einkommen dagegen außen vor zu lassen²². Der kalkulatorische Gewinn sollte deshalb als Ergebnis vor persönlichen Steuern verstanden werden, sofern nicht konkret etwas anderes bestimmt ist²³.

IV. Fazit

Aus der vorstehenden Skizze wird deutlich, dass das Entgeltrecht eine innerlich zusammenhängende Materie darstellt. Wie hier nur angedeutet werden konnte, bieten die herausgearbeiteten Gemeinsamkeiten Potential für weitere dogmatische Untersuchungen. Insbesondere verdient auch die verfahrensrechtliche Seite des Entgeltrechts weitere Aufmerksamkeit.

In rechtspolitischer Hinsicht lässt die Identifizierung eines Rechtsgebiets „Engeltrecht“ den Gedanken an eine Vereinheitlichung der vielfältigen und im Detail voneinander abweichenden entgeltrechtlichen Vorschriften, gegebenenfalls sogar ihre Zusammenführung an einem einzigen Regelungsort (jedenfalls für den Zuständigkeitsbereich des selben Gesetzgebers) aufkommen.

Ökonomische Analysen

Breitbandversorgung von Kommunen und Gemeinden: Ökonomische und rechtliche Handlungsspielräume

*Professor Dr. Nico Grove, Weimar, und Dr. Martin Fornefeld, Düsseldorf**

Die nationale Versorgung der Bevölkerung mit Zugang zu breitbandiger Infrastruktur ist für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft ein inzwischen feststehendes Ziel. Die Breitbandstrategie der Bundesregierung setzte ambitionierte Ziele; doch bis jetzt lässt die Reaktion von den am Markt tätigen Unternehmen in ländlichen Gebieten auf sich warten. Eine potentielle Lösung besteht diesbezüglich in der Versorgung dieser Bevölkerung durch die lokal ansässigen kommunalen Versorger (Strom, Wasser, Gas) durch eine Erweiterung ihrer Aktivitäten mit Breitbandnetzen. Wichtige Aspekte, die mit der generellen Überprüfung einer Vereinbarkeit des Aufbaus kommunaler Breitbandnetze mit ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einhergehen, betreffen Fragen nach der Wirtschaftlichkeit des erforderlichen Investitionsvolumens wie auch potentiellen Synergieeffekten durch verwandte Produkte, aber auch finanzielle Fördermöglichkeiten und rechtliche Rahmenbedingungen. Konkrete Finanzierungskonzepte können belegen, dass die erforderlichen Investitionen sich mit einer Refinanzierungszeit von fünf bis zehn Jahren wirtschaftlich darstellen lassen. Die jetzige Entwicklung im Telekommunikationsmarkt gilt es daher für Kommunen als potentielle Chance zu sehen und diese zeitnah zu nutzen.

I. Ausgangslage

Eine flächendeckende Breitbandversorgung mit 1 MBit/s bis Ende 2010: Das ist Ziel der Breitbandstrategie der Bundesregierung aus dem Februar 2009. Darüber hinaus sollen bis 2014 75% der deutschen Haushalte

19 Zur Gewerbesteuer § 4 Vb EStG, eingeführt durch Gesetz vom 14.8.2007 (BGBl I, 1912); vgl. allgemein Wied, in: *Blümich*, EStG/KStG/GewStG, 104. Aufl. 2009, Rdnr. 940 unter „Steuern“.

20 Die Bestimmung des § 8 S. 2 StromNEV über die „Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer bei sich selbst“ dürfte nach der Abschaffung dieses Steuerrechtsinstituts durch die Einführung von § 4 Vb EStG gegenstandslos sein; anders freilich *BGH*, Beschl. v. 14.8.2008 – KVR 36/07, ZNER 2008, 214, 216, Tz. 84-86, der auf diese Neuregelung nicht eingeht.

21 So *BGH*, Beschl. v. 14.8.2008 – KVR 36/07, ZNER 2008, 214, 216, Tz. 86; Beschl. v. 14.8.2008 – KVR 42/07, juris, Rdnr. 72.

22 Ausdrücklich §§ 3 III 3 FStrPrivFinG, 1 II 3 Verordnung über die Tarife der Berliner Wasserbetriebe. Dieselbe Regelungsabsicht ist etwa §§ 8 S. 1 GasNEV, 8 S. 1 StromNEV zu entnehmen.

23 Regierungsbegründung zur StromNEV, BR-Dr 245/05, 36: „Verzinsung des gebundenen Eigenkapitals nach Gewerbesteuer und vor Körperschaftsteuer“ (Hervorhebung im Original).

te mit mehr als 50 MBit/s „online“ sein¹. Die Europäische Union dagegen geht noch über dieses Ziel hinaus. Im Rahmen der Digitalen Agenda 2020 sollen bis 2020 mindestens 30 MBit/s für alle Internetnutzer und 100 MBit/s für 50% der Internetnutzer bereitstehen². Die nationale, flächendeckende Versorgung der Bevölkerung ist demnach nicht nur nationales, sondern gemeinsames europäisches Ziel aller Mitgliedsländer geworden.

Schon jetzt ist jedoch klar, dass Deutschland bis Ende 2010 die erste Stufe von flächendeckend 1 MBit/s nicht erreichen wird. Während in Ballungszentren und Städten inzwischen ein hoher Grad an Infrastrukturwettbewerb auf Basis unterschiedlicher Internetzugangstechnologien vorherrscht, so ist dies in der Fläche nicht der Fall³. Noch immer weist der Breitbandatlas des *BMWi* wesentliche Lücken auf. An Geschwindigkeiten über 1 MBit/s sind demnach bis jetzt nur 92% der Haushalte angeschlossen⁴. Wesentliche Barrieren bestehen im Hinblick auf die erforderlichen Investitionen des Incumbent und der Wettbewerber in ländlichen Regionen. In immer mehr Fällen zeigt sich, dass die Verhandlungen in von Unterversorgung betroffenen Gemeinden mit dem Incumbent und/oder alternativen Anbietern nicht zum Erfolg führen. Im Wesentlichen soll dieser Beitrag daher dazu beitragen, Antworten auf folgende Frage zu liefern: Welche Handlungsspielräume bestehen für Gemeinden, eine flächendeckende Breitbandversorgung in der Kommune nachhaltig sicherzustellen?

Hierzu werden im Folgenden zunächst unterschiedliche Modelle der Infrastrukturbereitstellung diskutiert sowie zugehörige Finanzierungs- und Förderungsmodelle dargestellt. Auf den kommunalen Netzbetreiber als Lö-

sungsansatz wird anschließend eingegangen und dessen Erfolgspotentiale überprüft. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.

II. Infrastrukturbereitstellung und Förderungsmöglichkeiten

International gesehen wird der Breitbandversorgung von staatlicher Seite inzwischen eine hohe Bedeutung zugeordnet. Neben staatlichen Investitionen in öffentliche Breitbandnetze, wie beispielsweise in Australien, ist auch der Universaldienst eine potentielle Lösungsmöglichkeit, wie er zuletzt z.B. in Spanien und Finnland Anwendung gefunden hat⁵. So garantiert Finnland ab 2010 1 MBit/s als Universaldienst flächendeckend. Ab 2015 sollen landesweit 100 MBit/s in einem Mindestabstand von nur 2 km für 99% der Bevölkerung flächendeckend zu Verfügung stehen. Hier ist angedacht, 67% der Kosten durch öffentliche Finanzierung bereitzustellen⁶.

1. Breitbandausbau im Wettbewerb

In Deutschland ist auch auf Gemeindeebene klar, dass eine Bereitstellung von breitbandigen Zugangsmöglichkeiten zum Internet eine Grundvoraussetzung für den Fortbestand und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellt. Ein schnelles Handeln ist in Folge unerlässlich.

Mangels nicht vorhandener hochkapazitiver Infrastruktur kommt jedoch der Investment-Ladder-Ansatz von *Cave/Vogelsang* nicht zum Tragen⁷. Aufgrund unklarer Kommunikation von Zielausbaugebieten des Incumbent verfällt auch der Wettbewerb mehr und mehr in eine abwartende Haltung⁸. So ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass die DTAG im Hinblick auf die Anzahl von geschalteten FTTH-Verbindungen in Europa inzwischen die rote Laterne hält⁹. Auch zunächst diskutierte drahtlose Zugangsmöglichkeiten werden inzwischen auf Gemeindeebene immer seltener in Erwägung gezogen, auf Grund der Tatsache, dass es sich bei der Luftschnittstelle stets um ein sog. shared medium handelt. Eine nachhaltige, zukunftsfähige Breitbandanbindung kann daher mit einer rein drahtlosen Versorgung nicht gewährleistet werden. Letztendlich sind daher die Gemeinden auf sich alleine gestellt.

2. Fördermöglichkeiten und Beschränkungen

Eine Alternative für die Gemeinden besteht im Aufbau eigener Infrastrukturnetze. Hierfür stehen aus der deutschen Breitbandstrategie sowie dem Infrastrukturförderungsfond Mittel in geringem Umfang bereit. Deren Verwendung ist jedoch an enge Regularien gebunden.

Um diese zu vereinfachen, hat die Europäische Union im September 2009 die sog. „Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau“ veröffentlicht¹⁰. Diese besagen, dass eine Förderung zunächst vom bestehenden Wettbewerbsniveau in der entsprechenden Region abhängig ist. Dazu unterteilt die *Kommission* in drei Gebiete: Schwarze, graue und sog. weiße Flecken. Schwarze Fle-

* Der Erstautor ist Inhaber der Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre: Infrastrukturökonomie/Infrastrukturmanagement an der Bauhaus-Universität Weimar. Der Zweitautor ist Geschäftsführer der Micus Management Consulting GmbH, Düsseldorf.

1 Vgl. *BMWi*, Breitbandstrategie der *Bundesregierung*, Berlin, 2009.

2 Vgl. *Europäische Kommission*, Eine Digitale Agenda für Europa, KOM(2010) 245, 2010.

3 Vgl. *Picot*, Information Technology, Vol. 4, Nr. 51, 2009.

4 Vgl. *Holzengel/Deckers*, Breites Band im weiten Land – Neue Herausforderungen für die Daseinsvorsorge im föderalen Bundesstaat, DVBI 2009, 482 f.

5 Vgl. DBCDE (2009): „Australian Broadband Guarantee – for Consumers“, http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2009/022 und FICORA, FICORA's decisions on universal service, Dnro 1543/9510/ 2009.

6 Vgl. *FICORA*, o. Fußn. 5.

7 Vgl. *Cave/Vogelsang*, Telecommunications Policy, Vol. 27, 2003, 717-727.

8 Vgl. auch grundsätzlich: *Dasgupta/Waverman*, Investment in Telecommunications Network: A 21st Century Perspective, London Business School, Working Paper.

9 Vgl. *IDATE*, FTTH Panorama: EU36 & ME 14, December 2009, study on behalf of FTTH Council Europe (2010).

10 Vgl. *Europäische Kommission*, Community Guidelines for the application of State aid rules in relation to rapid development of broadband networks, 2009/C 235/04; *Holzengel/Picot/Deckers/Grove/Schramm*, Strategies for Rural Broadband: An economic and legal feasibility analysis“, 2010

cken sind durch das Vorhandensein von mindestens zwei Breitbandanbietern als Gebiete mit stabilem Wettbewerb definiert. Graue Flecken zeichnen sich durch das Vorhandensein eines monopolistischen Breitbandanbieters aus, der sowohl Preis als auch Qualität des Leistungsangebotes definiert. In weißen Flecken dagegen liegt derzeit kein Angebot von Breitband vor und ist auch innerhalb der nächsten drei Jahren nicht geplant. Für schwarze Flecken ist eine Verwendung öffentlicher Mittel grundsätzlich nicht zulässig. Weiße Flecken dagegen sind sofort in der Lage, staatliche Beihilfen für den Ausbau von Breitbandnetzen zu verwenden. Graue Flecken erfordern für eine Genehmigung von Beihilfen die Erfüllung eines Maßnahmenkataloges. Für die Leitlinien wesentlich ist, dass sie zwischen reinen Breitband- und NGA-Netzen differenzieren. Dabei sind drahtlose Netze generell nicht als NGA-Netze zu klassifizieren. In Folge ist das Verfahren parallel anwendbar auf Breitband- und NGA-Netze¹¹.

Für viele Gemeinden haben sowohl die Verhandlungen mit dem Incumbent als auch mit dessen Wettbewerbern nicht zum Erfolg geführt. Die Beantragung staatlicher Beihilfe ist durch bürokratische Hürden erschwert sowie deren Ausgang über die tatsächliche Förderung und deren Höhe stets unsicher. In Folge haben sich daher bereits erste Gemeinden dazu durchgerungen, den Netzaufbau selbst in die Hand zu nehmen¹². Im Folgenden soll daher auf die Lösungsmöglichkeit der Gemeinde selbst als kommunaler Netzbetreiber näher eingegangen werden.

III. Erfolgsmodell: Kommunaler Netzbetreiber?

Ein Nachteil aller kommunalen Förderprojekte zum Aufbau einer Breitbandinfrastruktur ist, dass Kommunen zwar einen Zuschuss zu einer Investition gewähren, in der Regel aber kein Eigentum an dem Investitionsobjekt erwerben. Damit entfällt für die Kommunen in der Folge die Möglichkeit, die weitere Entwicklung der kommunalen Infrastruktur mitzugestalten und zu lenken. Unter diesem Gesichtspunkt liegt es nahe, zu überlegen, ob es nicht sinnvoll ist, dass kommunale Unternehmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes direkt in den Breitbandausbau investieren.

1. Kommunale Unternehmen vor neuen Herausforderungen

Welche kommunalen Unternehmen kommen als Breitband-Infrastrukturträger generell in Frage? Neben Planungs- und Erschließungsgesellschaften für Gewerbe- oder Wohngebiete und den Tiefbaubetrieben der Kommunen ist in diesem Zusammenhang vor allem an die kommunalen Versorgungsunternehmen zu denken. Zwei aktuelle Entwicklungen sind hierbei von großer Bedeutung: Zum einen ist die Rekommunalisierung von Stromnetzen aktuell für viele Stadtwerke von Bedeutung, so dass wieder in großem Umfang Zugang zu einem weit ausgebauten Netz geschaffen wird. Zum anderen entstehen durch gesetzliche Verpflichtung künftig neue Marktchancen, insbesondere für die kommunalen

Versorger durch die elektronische Fernablesung von Verbrauchsmeßgeräten (Smart Metering) und den Trend zu intelligenten Stromnetzen (smart grids), die in der Lage sind, elektronische Geräte verbrauchsoptimiert zu steuern¹³.

Um diese neu entstehenden Märkte ist bereits ein intensiver Wettbewerb entstanden. Sowohl Telekommunikationsanbieter wie die DTAG als auch Kabelnetzbetreiber und Mobilfunkunternehmen haben hier neue Betätigungsfelder identifiziert. Natürlich stellen sich auch kommunale Versorger dieser zukunftssträchtigen Herausforderung und sind zum Teil bereits aktiv geworden. Für einen Versorger, der bereits im Besitz des Stromnetzes ist, ist es naheliegend, dieses auch für den Aufbau der notwendigen Kommunikationsstrukturen intelligenter zu nutzen. Insbesondere bei kostenträchtigen Tiefbauarbeiten können durch Mitverlegung von Leerrohren oder Glasfaserleitungen im Rahmen von Neubauten oder Modernisierungsprojekten erhebliche Synergieeffekte erzielt und Einsparungen generiert werden. Hinzu kommt, dass Versorger mit Investitionen in Infrastrukturprojekte umfassende Erfahrungen vorweisen können. Sie sind es gewohnt, die Wirtschaftlichkeit für den Aufbau neuer Gas- oder Stromnetze über eine Dekade zu berechnen und sehen nicht die Notwendigkeit einer kurzfristigen Amortisation der Investitionen.

2. Bedarf neuer Geschäftsmodelle

Bei einem Vergleich des Geschäftsmodells „Stromanschluss“ mit dem Geschäftsmodell „Telekommunikationsanschluss“ wird sehr schnell klar, dass beide Modelle sich sehr stark ähneln. Beide Preismodelle bestehen in der Regel aus einem Anschlusspreis und einer Verbrauchskomponente. Im Ergebnis heißt das, dass der Umsatz, der mit Breitbandanschlüssen realisiert werden kann, bei ähnlicher Preisfestsetzung in etwa dem Umsatz entspricht, welcher mit der Stromversorgung erzielt wird. An den Anbieter eines Stromnetzes werden zudem komplexe sicherheitstechnische Anforderungen gestellt, da dieses in der Regel in ein Hochspannungs-, Mittelspannungs- und Niederspannungsnetz unterteilt wird. Für den Betrieb eines Breitbandnetzes gibt es hingegen keine vergleichbar hohen Sicherheitsanforderungen und keine Vielzahl an Netzebenen. In der Regel ist nur die Verlegung einer gebündelten Glasfaserstrecke notwendig, die sich dann auf die angeschlossenen Einzelhaushalte verzweigt. Das bedeutet, dass die für den Betrieb eines Breitbandnetzes notwendigen Investitionen deutlich geringer sind als die vergleichbaren Investitionen in ein Stromnetz. Demnach ist bei Breitbandinvestitionen die Gewinnschwelle deutlich schneller erreicht als bei

11 Vgl. Holzner et al., o. Fußn. 10.

12 Beispiele umfassen Netcologne, Stadtwerke München, Stadtwerke Schwerte oder auch Wilhelm.Tel.

13 Vgl. Picot/Kranz, Smart Metering – The B2C Perspective, Proceedings of the Labs TALKS eEnergy (ICT in a Low-Carbon Society), Berlin, October 19, 2009.

Stromnetzinvestitionen. Es ist festzuhalten, dass Breitband demnach auf jeden Fall ein Gewinngeschäft sein kann.

Diese generelle Betrachtung gilt es im Folgenden weiter einzugrenzen: Nicht alle Geschäftsbereiche eines Breitbandanbieters sind für die Übernahme durch kommunale Betriebe geeignet. Zu unterscheiden ist zwischen dem Auf- und Ausbau der Infrastruktur, also dem eigentlichen Breitbandnetz, dem Betrieb inklusive der aktiven Komponenten und dem darauf aufsetzenden Angebot von Telekommunikationsdiensten wie z.B. Internet, Telefonie (VoIP) oder auch IPTV.

Die besten Voraussetzungen für ein kommunales Engagement bietet der Aufbau der passiven Infrastruktur. Dieser ist relativ kapitalintensiv und daher auch fast immer der Grund für das Vorliegen einer Markt- bzw. Wirtschaftlichkeitslücke. Zudem ist die Ausgestaltung der Infrastruktur im Sinne der regionalen Politik von strategischer Bedeutung für eine flächendeckende Breitbandversorgung der Bevölkerung und die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Investition für die ganze Region. Der Infrastrukturauf- und -ausbau ist somit ein klassisches Marktsegment für kommunale Betriebe und Versorger.

Der Betrieb der Infrastruktur hingegen sollte in der Regel durch darauf spezialisierte Unternehmen erfolgen. Oft untersagt auch bereits die Gemeindeordnung den Betrieb einer weiteren Infrastruktur in einem kommunalen Betrieb. Dies ist im Einzelfall zu klären. In der Praxis finden sich sowohl Fälle, in denen der Betrieb durch Dritte durchgeführt wird, als auch solche, in denen der Betrieb durch den Versorger selber durchgeführt wird. Noch eindeutiger fällt die Aussage in Bezug auf das Angebot von Telekommunikationsdiensten aus. Da hier ein intensiver Wettbewerb besteht und Angebote am Markt hinreichend verfügbar sind, sollten die Telekommunikationsdienste durch Unternehmen im Markt angeboten werden. Open Access ist in Folge ein willkommenes B2B Produkt, um das Netz des Kommunalversorgers auch bestehenden Anbietern bereitzustellen. Auch hier gibt es vereinzelt Ausnahmen, die sich bisher jedoch ausschließlich in Ballungsgebieten finden.

Nach einer Umfrage des *Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU)* aus dem Jahr 2010 betreiben bereits 73 kommunale Unternehmen Breitbandausbau. In der Hälfte der Fälle sind dabei die Unternehmen eigenständig aktiv in den weiteren Unternehmen sind unterschiedliche Kooperationsmodelle von kommunalen und privatwirtschaftlichen Partnern anzutreffen.

Das Grundmodell eines erfolgreichen Versorgungsun-

ternehmens in der Rolle eines Telekommunikationsanbieters finden wir in vielen Regionen Deutschlands:

Wilhelm.Tel baut ein solches Netz rund um Hamburg aus, die HL-Komm baut ein Netz in Leipzig auf, Glasfaser Bochum tut dies im Ruhrgebiet wie auch essen.net in Essen oder Netcologne in den Regionen Köln und Aachen, Versatel in den Bereichen Gelsenkirchen und Bocholt sowie Helinet in den Regionen Hamm, Kamen, Lünen, R-Kom in Regensburg und Straubing, M-Net in München, VSE-Net in Saarbrücken und Saarlouis.

In der Praxis ist bei vielen kommunalen Unternehmen eine große Skepsis gegenüber der neuen Aufgabe festzustellen. Die Gründe sind vielfältig: Zum einen haben in den neunziger Jahren nach der Deregulierung im Telekommunikationsbereich bereits einige Stadtwerke versucht, im Bereich der Telekommunikationsdienste tätig zu werden. Fast alle Bestrebungen verliefen defizitär und wurden im Ergebnis eingestellt oder verkauft. Zum anderen verfügen die meisten kommunalen Betriebe nicht über das notwendige Know-how im Bereich der Nachrichtentechnik und müssen dieses erst neu aufbauen. Dies ist mit Risiken und Aufwand verbunden. Zudem fehlen hinreichende Erfahrungen, so dass die Entscheidung zum Breitbandausbau oft aufgeschoben wird.

IV. Neuausrichtung Infrastrukturmarkt

1. Neuausrichtung des Infrastrukturmarktes

Die heutige Bedeutung und der Bedarf nach breitbandiger Internetzugangsinfrastruktur lässt für kommunale Betreiber eine Chance von historischer Dimension aufkommen. Parallel hat die Vergabe kommunaler Stromkonzessionen in den vergangenen Jahren zu einem erkennbaren Kreditverlustrückgang der großen Energiekonzerne geführt. Insgesamt ist der Eindruck entstanden, dass börsennotierte Unternehmen und deren Führung mit Blick auf den Shareholder-Value und damit die Maximierung der eigenen Entlohnung eher an einer kurzfristigen Gewinnmaximierung interessiert und nicht bereit sind, die notwendigen langfristigen Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen. Für viele Kommunen ist daher eine kommunale Lösung vorzuziehen. Für sie besteht in der jetzigen Marktsituation die Möglichkeit, in langfristig profitablen Marktsektoren eine eigene Position aufzubauen, die auch für eine ganze Region strategisch von großer Bedeutung sein kann und sich bereits in anderen Bereichen der interkommunalen Kooperation bewährt hat¹⁴. 15 Jahre nach der Privatisierung der ehemaligen Universaldienste des Staats führt das Versagen privater Infrastrukturträger beim Breitbandausbau im ländlichen Raum letztlich zu einer Kommunalisierung des Telekommunikationsmarktes. Im Ergebnis resultiert dies in einer Entstehung regionaler Monopole, die je nach Kooperationsmodell kommunal, privat oder in Form von PPPs aufgebaut werden.

14 Vgl. *Fornefeld*, Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, Machbarkeitsstudie im Auftrag der Landkreise Borken, Coesfeld, Recklinghausen, Steinfurt und Warendorf, 2007.

2. Regionale Wirtschaftsförderung und Breitbandausbau

Ein weiterer Vorteil des Aufbaus eines kommunalen Netzbetreibers sollte nicht unerwähnt bleiben. Wird der Aufbau eines Breitbandnetzes in kommunaler Verantwortung durchgeführt, besteht damit gleichzeitig die Chance, die Entwicklung eines innovativen Mittelstands in der Region zu fördern. Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere im ländlichen Raum die Glasfaser-Ausbauvariante zwar technisch wünschenswert ist, aber wirtschaftlich nicht sofort realisierbar erscheint¹⁵. Die sehr preiswerte Funklösung hat den Nachteil, dass sie in der Regel eine relativ geringe Kundenakzeptanz findet und für große Ausbauprojekte technisch suboptimal ist. Eine pragmatische Lösung, die sowohl technisch nachhaltig ausgestaltet werden kann als auch betriebswirtschaftlich realisierbar ist, stellt die Anbindung an das leistungsfähige Glasfaserbackbone durch eine Richtfunkstrecke sicher und realisiert die Verteilung in der Ortschaft über die sog. Teilnehmeranschlussleitung (TAL) der Telekom. Zugleich kann heute schon die Verpflichtung erlassen werden, bei späteren Ausbauprojekten im Straßenbau, der Versorgung oder der Landwirtschaft diese Richtfunkstrecke durch ein leistungsfähigeres Glasfaserkabel zu ersetzen, so dass dann eine zukunftsweisende Technologie zur Verfügung steht.

Insgesamt besteht allerdings die Gefahr, dass durch suboptimale Lösungen in einzelnen Regionen die Zukunftsfähigkeit des Gesamtnetzes nicht immer gegeben ist. Hier ist sehr bald zu klären, inwieweit ein Glasfaser-Masterplan auf Bundes- oder Landesebene diese Entwicklung aufhalten kann oder ob am Ende sogar neuer Regulierungsschritte notwendig werden.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Breitband ist der entscheidende Treiber für die wirtschaftliche und damit verbunden auch die gesellschaftliche Zukunft Deutschlands. Das Fehlen einer flächendeckenden Breitbandversorgung im ländlichen Raum ist in dieser Hinsicht als katastrophal anzusehen. Insbesondere gut ausgebildete und besser verdienende Bürgerinnen und Bürger verlassen den ländlichen Raum und sehen sich gezwungen, in Ballungsgebiete zu ziehen¹⁶.

Ist heute 2 MBit/s der Mindestmaßstab für den Breitbandausbau, so setzt die digitale Agenda 2020 der EU 30 MBit/s flächendeckend als Ausbauziel für die nächsten 10 Jahre. Für private Anbieter wird ein solches Angebot auch in den kommenden Jahren im Infrastrukturwettbewerb im ländlichen Raum nicht wirtschaftlich möglich sein. Der Ausbau der LTE Versorgung wird hier zwar einen Beitrag leisten können, aber keinesfalls zu einer flächendeckenden Versorgung mit schnellem Internet im ländlichen Raum führen. Berücksichtigt man die Zurückhaltung der marktbeherrschenden Telekommunikationsunternehmen bei der Breitbanderschließung des ländlichen Raums in Deutschland, kommt daher den kommunalen Unternehmen bei der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung eine besondere Bedeu-

tung zu. Kommunale Unternehmen können aus rechtlicher und ökonomischer Perspektive in eigener Regie und/oder Kooperation z.B. als PPP aktiv werden. Sie besitzen alle notwendigen Voraussetzungen.

Parallele Entwicklungen im Versorgungsbereich wie der Aufbau von Smart Grids und Smart Metering und die Rekommunalisierung der Stromnetze befeuern diese Entwicklung zusätzlich. Der Aufbau von Breitbandinfrastrukturen ist für die kommunalen Unternehmen entgegen öffentlicher Meinung immer ein Gewinngeschäft.

Investitionen und öffentliche Beschaffung

Strategisches Investitionsmanagement – Langfristig erfolgreich trotz knapper Kassen

*Dipl.-Kfm. (FH) Stefan Schneider, Berlin**

I. Der Investitionsrückstand wächst

Der Investitionsbedarf der Kommunen in den wesentlichen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur wurde durch das *Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)* für den Zeitraum 2006 bis Jahr 2020 auf etwa 704 Mrd. EUR geschätzt¹. Die notwendigen Maßnahmen kommen dabei in der Regel nicht unvermittelt auf die Kommunen zu, sondern verteilen sich über den gesamten Zeitraum. Die zukünftig zu erwartenden Aufwendungen sind für die Kommunen also weitgehend planbar.

In der Vergangenheit konnten in Teilbereichen der kommunalen Infrastruktur noch nicht alle erforderlichen Investitionsmaßnahmen umgesetzt werden. In der Bedarfsschätzung des *Difu* wurde deshalb ein zehnprozentiger Investitionsrückstand bezogen auf den Gesamtbedarf ermittelt. Auch in den ersten drei Jahren des Betrachtungszeitraums gab es eine Lücke zwischen dem durchschnittlichen jährlichen Bedarf und den tatsächlichen Investitionen. Insgesamt dürfte der Investitionsrückstand bis Ende 2008 etwa 75 Mrd. EUR erreicht haben².

Dass die Kommunen einen erheblichen Investitionsstau vor sich her schieben, bestätigt auch eine Umfrage zur finanziellen Lage der Kommunen und zu deren Investitionstätigkeit. Aus den Ergebnissen der KfW-Kommunalbefragung 2009³ ergibt sich ein Investitionsrückstand, der hochgerechnet für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern in Deutschland fast 85 Mrd. EUR beträgt. Die absoluten Werte der beiden Studien sind allerdings nicht vergleichbar. Bei der

15 Vgl. *Fornefeld et al.*, Impact of Broadband on Growth and Productivity, Study on behalf of EU-Commission, 2008.

16 Vgl. *Atkinson et al.*, "The Need for Speed: The Importance of Next-Generation Broadband Networks", ITFT, 2009; *Holznaegel et al.*, o. Fußn. 11.