

Der Universaldienst ist nicht alles - aber ohne Universaldienst ist alles nichts Stellungnahme der Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- zur Breitbandstrategie der Bundesregierung

1. Einführung

Breitbandinternetanschlüsse sind heute ein wesentliches Moment für die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Nach wie vor können aber noch immer Millionen Menschen in Deutschland nicht über solche Zugänge verfügen. Jahrelang wurde das Problem weitgehend sich selbst, bzw. dem Markt überlassen. Die Folgen sind heute nicht zu übersehen. Ganze Regionen sind von jeder Breitbandinfrastruktur abgeschnitten. Investitionen in diesen Gegenden versprechen keinen schnellen return of invest. Es ist vor allem dem hartnäckigen Drängen und der hohen Kompetenz von Initiativen wie -geteilt.de- zu verdanken, dass das Problem der Breitbandunterversorgung überhaupt das Augenmerk von Politik und Medien gefunden hat. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die Stimme der Betroffenen in diesem Prozess vermehrt zur Kenntnis genommen wird. Dem soll auch diese Stellungnahme dienen.

2. Ziele der Bundesregierung

Die Ziele der Bundesregierung erstrecken sich auf kurzfristige und längerfristige Zeiträume. Die kurzfristigen Ziele sollen bis Ende 2010, längerfristige Ziele bis 2014 und danach so schnell wie möglich erreicht werden.

Kurzfristig soll jeder Haushalt über einen leistungsfähigen Breitbandinternetanschluss verfügen. Als leistungsfähig werden alle Anschlüsse mit Bandbreiten über einem Megabit pro Sekunde bezeichnet. Damit bleibt man definitiv hinter den bereits heute erforderlichen und von Experten geforderten Bandbreiten zurück. Um die Inhalte des Internets effektiv nutzen zu können, werden verbreitet zwei Megabit pro Sekunde als heute notwendige Untergrenze dargestellt. Gar nicht berücksichtigt wird, dass eine Begrenzung der Zugänge in Zeit oder Volumen bei heute und erst recht in naher Zukunft zu realisierenden Datenmengen die sinnvolle Nutzung unmöglich macht. Dafür wären echte Flatrates ohne Drosselung erforderlich. Breitbandanschlüsse dürfen nicht nur nach der Bandbreite definiert werden, sondern sie müssen auch frei von Beschränkungen in Zeit oder Volumen sein. Zumindest müssen die heute üblichen Werte (Drosselung nach ca. 2 Gigabyte bei SAT und 5 Gigabyte bei Mobilfunk) stark angehoben werden. Davon aber findet sich in der Strategie kein Wort.

Das längerfristige Ziel besteht in einer 75-prozentigen Verfügbarkeit von Hochleistungsanschlüssen, die mindestens 50 Megabit pro Sekunde bereitstellen sollen. Dieses Ziel soll bis 2014 erreicht werden. Die restlichen 25 Prozent sollen möglichst bald folgen. Die letztere Aussage stellt eine Abweichung von der ursprünglich durch Bundeskanzlerin Merkel ausgegeben Marschroute dar. Sie gab zunächst das Jahr 2018 als Zielpunkt für die vollständige Erschließung mit Hochleistungsanschlüssen vor. Wenn jetzt davon abgewichen wird, bedeutet dies wohl, dass man nicht davon ausgeht, das Ziel bis 2018 zu erreichen. Die Phrase „so

schnell, wie möglich“ muss dann vermutlich und den Erfahrungen vieler Betroffener entsprechend mit „Irgendwann“ oder für Manche gar mit „Nie“ übersetzt werden. Daraus erwächst unmittelbar die Gefahr einer Zementierung, wenn nicht gar einer Vertiefung der digitalen Kluft in Deutschland. Der rasch anwachsende Inhalt des Internets und die darauf aufbauenden Anwendungen werden sich mit den allgemein verfügbaren Bandbreiten fortentwickeln. Haushalte, die nur über Anschlüsse im einstelligen Megabitbereich verfügen, dürften schon in kurzer Zeit noch weit schlimmer betroffen sein, als heutige Schmalbandnutzer. Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- bedauert daher die mangelnde Konsequenz und Vision der Bundesregierung.

3. Strategie der Bundesregierung

Um die kurz- und langfristigen Ziele zu erreichen, verfolgt die Bundesregierung eine Vier-Säulen-Strategie. Im Einzelnen handelt es sich um das Vorantreiben der Nutzung von Synergien beim Infrastrukturausbau, einer unterstützenden Frequenzpolitik, dem Einsatz für eine wachstums- und innovationsorientierte Regulierung sowie im erforderlichen Umfang um finanzielle Förderung. Auffällig ist beim Lesen der Strategie ein inflationäres Verwenden von unverbindlichen Aussagen. Sätze, wie „Wenn sich Kommunen aufgeschlossener gegenüber möglichen Kooperationsmodellen zeigen, ..., kann der Breitbandausbau beschleunigt werden.“ stehen dafür. Es fehlt die konkrete, klare und stringente Verpflichtung. Das hat seinen Grund wohl darin, dass man nach wie vor im Wesentlichen auf wettbewerbliche Lösungen setzt und einen Grundversorgungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Breitband nicht garantieren will. Insofern tragen die meisten Maßnahmen eher einen Vorschlagscharakter. Aufgrund dessen und der Erfahrungen der letzten Jahre muss die Wirksamkeit der meisten Maßnahmen bezweifelt werden.

3.1. Nutzung von Synergien beim Infrastrukturausbau

Die bessere Koordination von Infrastrukturbaumaßnahmen ist sicher nicht nur im Interesse des Breitbandausbaus. Der Ruf danach ist auch nicht neu. Häufig wird beobachtet und beklagt, dass Straßen und Wege für die Verlegung verschiedener Medien immer wieder geöffnet werden müssen. Eine bessere Koordinierung ist daher sinnvoll und zu unterstützen. Ob der Appell an die Länder und Kommunen allerdings ausreicht, bleibt abzuwarten. Das gilt auch für die Hoffnung, dass Unternehmen ihre Infrastruktur freiwillig zur Nutzung für andere, womöglich sogar im Wettbewerb zu sich stehende Firmen freigeben werden. Die ins Auge gefassten Interventionen der öffentlichen Hand bei Koordinierungsmängeln müssen selbstverständlich auch rechtlich abgesichert werden.

Die mangelnde Datenbasis für einen flächendeckenden Ausbau der Infrastruktur ist seit längerer Zeit bekannt. Der Breitbandatlas des Bundeswirtschaftsministeriums versucht diese Lücke zu schließen. Betroffene und Praktiker verweisen aber regelmäßig auf die Unzulänglichkeit dieses Projektes. Er basiert auf freiwilligen Angaben der Unternehmen, die sich in nicht wenigen Fällen als unzutreffend oder unvollständig herausstellen. Nicht zuletzt deshalb hat sich eine Reihe von Bedarfsatlanten etabliert, die zur realistischeren Sicht auf die Situation beitragen sollen.

Der nun vorgeschlagene Infrastrukturatlas und die Baustellendatenbank sind höchst überfäll-

lig. Ihre Schaffung wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings muss von Anfang an Wert auf einen hohen Realitätsgehalt und auf Vollständigkeit der gelieferten Daten gelegt werden. Ob dies beim zugrundeliegenden Prinzip der Freiwilligkeit gelingt, wird sich zeigen.

Dass die Installation von Breitbandverbindungen im In-House-Bereich als haushaltsnahe Dienstleistungen gefördert werden, ist ein richtiger, wenn auch geringer Beitrag zu Situationsverbesserung.

3.2. Unterstützende Frequenzpolitik

Die Entwicklung von auf Mobilfunk basierenden Datendiensten erfolgte nie zum Zweck des Ersatzes stationärer Breitbandnetze. Die Zielgruppe ist eine ganz andere. Es geht um die Bereitstellung von mobilen Datendiensten, z.B. Internetanwendungen auf Handys. Dem ist die Infrastruktur angepasst. Auch wenn heute Bandbreiten von mehr als drei Megabit, vereinzelt auch mehr als sieben Megabit pro Sekunde möglich sind, verfügt die Technologie über eine Reihe von Nachteilen gegenüber den kabelgebundenen Systemen. Allen Funklösungen gemein ist die Abhängigkeit von der Backbone-Anbindung. Diese ist wesentlich schwieriger und kostenintensiver einem wachsenden Bedarf anzupassen, als es bei leitungsgebundenen Lösungen der Fall ist. Daraus resultiert regelmäßig eine überdurchschnittliche Überbuchung, der mit der vertraglich vorgesehene Drosselung beim Überschreiten einer bestimmten Volumengrenze begegnet werden soll. Es muss bezweifelt werden, dass die Mobilfunkunternehmen in naher Zukunft die Anbindung ihrer Sendeanlagen derart verbessern, dass ein unbegrenzter hochbitratiger Zugang für große Bedarfsgruppen möglich wird. Daran ändert auch die Bereitstellung zusätzlicher Frequenzen aus der digitalen Dividende nichts. Der Verweis darauf stellt zudem einen ungedeckten Wechsel auf die Zukunft dar. Weder ist geklärt, ob die Länder der Frequenzvergabe zustimmen werden, noch wie mit möglichen Beeinträchtigungen anderer Dienste, z.B. der Kulturbranche umgegangen werden soll. Unklar ist zudem, welches technische Potenzial in diesen Frequenzen tatsächlich steckt. In einem Radius von zehn Kilometern um den Sender können hunderte bis tausende Haushalte zu versorgen sein. Das stellt höchste Anforderungen an den Backbone-Anschluss, deren Realisierung bezweifelt wird. Zudem wäre es zu erwarten gewesen, dass in geeigneter Form sichergestellt wird, dass ein Einsatz der Frequenzen tatsächlich zunächst in unterversorgten Gebieten erfolgt. Dies ist aus der Strategie jedoch nicht ersichtlich.

3.3. Finanzielle Förderung

Finanzielle Förderung wurde unter Verweis auf wettbewerbliche Lösungen in der Vergangenheit stets abgelehnt. Erst seit einigen Monaten setzt sich die Erkenntnis durch, dass der Markt in ländlichen Gebieten (aber längst nicht nur dort) versagt. Die Regierung scheint keinen Weg zu finden, Unternehmen, die jährlich Milliarden Gewinne erzielen, zu Investitionen in wirtschaftlich weniger interessanten Gebieten zu bewegen. So muss offenbar der Staat selbst regulierend eingreifen und über Gemeinschaftsaufgaben finanzielle Unterstützung bereitstellen. Eine solche Sozialisierung der Verluste bei gleichzeitiger Privatisierung der Gewinne ist skandalös. Die Umsetzung der Fördermaßnahmen gibt zudem Anlass zur Kritik. Es ist doch in der Realität so, dass alle Förderprogramme darauf aufbauen, dass Kommunen aktiv werden. Dies bedingt aber zunächst ein vorhandenes Problembewusstsein in den Gemeindeverwaltungen. Je geringer die Zahl der Betroffenen, umso weniger wird dieses Bewusstsein aus-

geprägt sein. Selbst bei vollständig betroffenen Ortsteilen ist zu beobachten, dass Bürgermeister und Gemeinderäte keinen Handlungsbedarf sehen. Es bedarf oftmals erst der energischen bürgerschaftlichen Initiative von betroffenen Bürgern, um sie zu aktivem Tun zu bewegen. Dies aber kann man nicht überall voraussetzen. Außerdem ist bei jeder Förderung ein Eigenanteil durch die Kommune zu tragen. Auch wenn dieser im Rahmen der Konjunkturprogramme verringert wird, bleibt bei krisenbedingt abnehmender Wirtschaftskraft der Gemeinden abzuwarten, ob zahlreiche Kommunen noch in der Lage sein werden, die Eigenanteile aufzubringen. Vor die Wahl gestellt, ob die Kindertagesstätte renoviert oder Privathaushalte mit Breitband versorgt werden sollen, fällt die Entscheidung selten zu Gunsten der zweiten Alternative aus. Eine erst kürzlich gegebene Antwort der sächsischen Staatsregierung auf eine kleine Anfrage hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fördermitteln unterstreicht diese Annahme.

Voll und ganz dagegen wird durch die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- die Unterstützung kleiner und mittelständiger Unternehmen beim Breitbandausbau befürwortet. Gerade diese Unternehmen werden als Träger des Aufbaus von regionalen Hochleistungsnetzen angesehen. Dazu sollte jedoch auch die öffentliche Hand in Form von Eigenbetrieben und Zweckverbänden tätig werden. Aus öffentlichen Mitteln finanzierte Infrastruktur sollte außerdem in Gemeinbesitz übergehen. Dazu fehlt die Anregung in der Strategie.

3.4. Wachstums- und innovationsorientierte Regulierung

Zu diesen geplanten Maßnahmen kann gegenwärtig nicht viel ausgesagt werden. Dazu muss vor allem die Ausarbeitung der Eckpunkte durch die Bundesnetzagentur abgewartet werden. Allerdings wird erwartet, dass Schritte hin zu einer investorenfreundlichen Regelung gegangen werden. Nur wenn Unternehmen ihre Investitionen in angemessener (nicht kürzester) Zeit refinanzieren können, werden sie auch handeln. Dem muss sich die Regulierung unterordnen. Ein Wettbewerb um des Wettbewerbs wegen ist nicht hilfreich. Unternehmen, die zum Infrastrukturausbau nichts beitragen wollen, müssen über kostendeckende Mieten beteiligt werden.

Über die Haltung der Bundesregierung zur Deklaration von Breitband als Universaldienst wird in der Strategie nichts gesagt. Aus vergangenen Verlautbarungen ist eine ablehnende Haltung dazu zu erkennen. Dies wird bedauert. Der Einsatz in der europäischen Union für einen nationalstaatlich bestimmten Universaldienst würde für -geteilt.de- als wichtigste Maßnahme angesehen. Darauf wird später näher eingegangen.

3.5. Information und Transparenz

Informationsplattformen des Bundes und der Länder haben in der Vergangenheit nicht entscheidend zur Lösung des Problems beigetragen. Dieses besteht schließlich weniger in mangelnder Information (dafür sorgen nicht zuletzt Initiativen der Betroffenen), sondern vielmehr in fehlender kurzfristiger Gewinnrealisierungsmöglichkeiten für Unternehmen. Ein weiterer Grund dürfte das bereits beschriebene geringe Problembewusstsein der kommunalen Führungsgremien bzw. ihre finanzielle Überforderung sein.

Gleichwohl wird ein gewisses Informations- und Koordinierungsdefizit zwischen Bund, Ländern und Kommunen gesehen. Dies zu schließen, soll ein Kompetenzzentrum sowie eine

Bund-Länder-Arbeitsgruppe geschaffen werden. Dies stellt sinnvolle Maßnahmen dar. Es wird ausdrücklich empfohlen, in diese Gremien die Kompetenzen der Betroffenen einzubeziehen.

4. Positionen der Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de-

Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- hat sich bereits mehrfach zum Thema zu Wort gemeldet. In Positionspapieren, Stellungnahmen und Briefen haben die Mitglieder der Initiative ihren Standpunkt deutlich gemacht. Klar ist zu sagen, dass durch sie jede Maßnahme unterstützt wird, die zur Überwindung der Breitbandunterversorgung beiträgt. Nach gründlicher Prüfung der Strategie ist die Initiative allerdings zur Auffassung gelangt, dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen eine nachhaltige Lösung nicht erreicht werden kann. Das liegt daran, dass wichtige Ansatzpunkte in der Strategie nicht berücksichtigt werden.

So ist man nach wie vor nicht bereit, einen Grundversorgungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Breitband in Form eines Telekommunikationsuniversaldienstes anzuerkennen. Dies aber erst würde zu einer völligen Umkehr vom bisherigen Prinzip führen. Der Bürger würde nicht mehr als Bittsteller der Verwaltung und der Wirtschaft gegenüber stehen, er würde ein Recht auf Breitband einfordern können. Nicht der Bürger und der Gewerbetreibende müssten aktiv werden, ihre Gemeindeverwaltung motivieren oder sich über mögliche Alternativen informieren, sondern sie würden an ihrem Wohnort mindestens einen Versorger vorfinden, der ihnen zumindest ein definiertes Maß an Breitband bereitstellen müsste. Die Bundesregierung wäre nicht mehr auf freiwillige, kaum nachprüfbar Angaben der Unternehmen angewiesen. Sie könnte die Übermittlung der Daten fordern und so ein klares Bild über die tatsächliche Lage gewinnen. Dies wäre nicht zuletzt entscheidende Grundlage für den flächendeckenden Breitbandausbau. Solange aber die Aufnahme von Breitband in den Katalog der Tk-Universaldienste nicht erfolgt, wird es nach Überzeugung der Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- auch keine flächendeckende Breitbandversorgung geben.

Ebenfalls nicht ausreichend Berücksichtigung fand in der Strategie eine erforderliche Nachfrage fördernde Politik. Breitbandanschlüsse sind bereits heute elementar wichtig. Sie werden allgemein als Bestandteil der Daseinsvorsorge angesehen. Längst gilt das Internet als Meinungsbildungsrelevantes Medium. Das sind Gründe, die für eine hohe Nachfrage sprechen sollten. Tatsächlich wächst der Bestand der Internetzugänge auch ständig an. Trotzdem verbleibt eine nicht geringe Zahl von Haushalten, die über keinen Anschluss verfügen und auch nicht beabsichtigen, einen schalten zu lassen. Besonders gering ist die Nachfrage in den neuen Bundesländern. Dafür mag es viele Gründe geben. Aus fehlender Kauflust aber resultiert ein zurückhaltendes Angebot. Mehr Nachfrage führt daher direkt zu mehr Wirtschaftlichkeit. Es sollte deshalb auch Aufgabe der Politik sein, mit geeigneten Mitteln den Bedarf anzukurbeln. Dazu könnten eGovernment-Angebote ausgebaut oder die Vernetzung von Schulen, Kindertagesstätten und anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendbetreuung vorangetrieben werden. Zu beachten ist auch, dass fehlende Nachfrage auf mangelnde Kaufkraft zurückzuführen ist. Aber das Internet ist auch für Menschen mit geringem Einkommen oder Bezieher von Sozialleistungen wichtig, vielleicht sogar besonders wichtig, um drohende Isolation zu durchbrechen. Hier wäre es denkbar, Sozialtarife einzufordern oder in öffentlichen Einrichtungen (z.B. Bibliotheken) bedarfsdeckend kostenlose Internetplätze einzurichten. All diese

Maßnahmen sind mit relativ geringem Aufwand realisierbar und hätten eine hohe Wirkung. Leider findet sich in der Strategie der Bundesregierung dazu nichts.

5. Zusammenfassung

Die Breitbandstrategie der Bundesregierung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Nach dem lange Zeit die Entwicklung allein dem Markt überlassen wurde, wird nun die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens erkannt. Dies ist zu begrüßen und zu unterstützen. Allerdings besteht ernste Sorge, ob mit den ins Auge gefassten Maßnahmen eine nachhaltige Aufhebung der digitalen Spaltung in Deutschland erreicht wird. Dazu wäre es zu allererst erforderlich, einen Paradigmenwechsel in der Herangehensweise zu erreichen. Breitband muss jedem Haushalt und jedem Gewerbetreibenden in einem definierten und regelmäßig anzupassenden Minimum per Gesetz zustehen, wie es bei anderen Formen der öffentlichen Daseinsvorsorge üblich ist. Die Deklaration von Breitband als Universaldienst in der Telekommunikation ist höchst überfällig.

Der Universaldienst ist nicht alles, aber ohne den Universaldienst ist alles nichts.