

Positionspapier

Warum der Universaldienst die Lösung für die flächendeckende Versorgung mit Breitband ist

Wenn es um die mangelnde Versorgung mit Breitbandinternetanschlüssen (vor allem, aber nicht nur, im ländlichen Raum) geht, wird zunehmend die Aufnahme von Breitband in den Katalog der Universaldienstleistungen gefordert. Dies entspringt dem Gedanken, dass das Internet heute ähnliche Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen hat, wie es einst Rundfunk, Fernsehen und Telefon waren. Deshalb müsse der Staat die Grundversorgung sicherstellen. Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- steht klar zu dieser Forderung und hat ihre Haltung u.a. ausführlich in einem Positionspapier¹ erläutert. Dabei sieht sie sich eins mit zahlreichen Vertretern aus Politik und Wissenschaft.

Doch leider verweigert man sich an führenden Schaltstellen der deutschen Politik diesen Ideen nach wie vor. Insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vertritt eine entschieden ablehnende Haltung. Diese hat sie u.a. in der Antwort auf eine kleine Anfrage der Linksfraktion „Zwischenbilanz der Breitbandaktivitäten der Bundesregierung“ vom 08.08.2008 und aktuell in der Broschüre „Breitband der Zukunft“ anlässlich des 3. IT-Gipfels in Darmstadt öffentlich gemacht.

Nachfolgend soll in Auseinandersetzung mit den durch das BMWi vertretenen Thesen ein Plädoyer für die Aufnahme von Breitbandinternetanschlüssen in den Universaldienst erfolgen:

1. **Regierung** Zunächst muss konstatiert werden, dass die Stellungnahmen des BMWi und der Bundesregierung insgesamt in sich widersprüchlich sind. Wer an die Öffentlichkeit tritt und „Breitband für alle!“ fordert und (mal in kürzerem, mal in längeren zeitlichen Dimensionen) die Realisierung verspricht, der verlangt geradezu den Universaldienst. Denn was ist eine Dienstleistung, die jedem zur Verfügung stehen soll, sonst, wenn nicht universell? Was spricht gegen eine gesetzliche Normierung der genannten Forderung, wenn der politische Wille dazu besteht? Es drängt sich der Verdacht auf, dass zwischen Wort und Tat Unterschiede bestehen. Dies betrifft ebenso Aussagen, dass es möglich wäre, „die Breitbandversorgung in Deutschland auch ohne Subventionierungen ... auf qualitativ hohem Niveau deutlich voranzutreiben“, während gleichzeitig öffentlich die Bereitstellung von (in der Höhe völlig unzureichenden) Millionen für den Breitbandausbau bejubelt wird.
2. **EU** Im Zusammenhang mit dem Universaldienst wird regelmäßig auf die Verankerung im EU-Recht hingewiesen. Dies stellt die Wahrheit stark verkürzt dar und bedarf einer Erwiderung. Richtig ist, dass die EU-Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie) im Erwägungsgrund 8 und im Artikel 4 (2) einen funktionalen Internetzugang lediglich als Schmalbandanschluss definiert. Doch ebenso richtig ist, dass Artikel 32 den Mitgliedsstaaten ausdrücklich das Recht einräumt, weitere Dienste in den Universaldienst aufzunehmen. Andere EU-Länder (Frankreich, Finnland) machen dies aktuell vor. Es ist also keineswegs so, dass der Diskussionsprozess in der EU abgewartet und anschließend in nationales Recht umgesetzt werden muss. Wenn es dem politischen Wille entspricht, kann eine schnelle Änderung des Telekommunikationsgesetzes erfolgen. Damit wäre lediglich verbunden, dass ein Umlageverfahren zur Kostendeckung auf die am Markt tätigen Unternehmen nicht möglich wäre, d.h. der Staat müsste

¹ http://www.geteilt.de/download/positionen/positionspapier_universaldienst.pdf

finanziell für die Kosten eintreten. Im Zusammenhang mit aktuell diskutierten Konjunkturprogrammen sollte darüber vermehrt nachgedacht werden. Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- hat erst unlängst in einem Positionspapier² entsprechende Schritte angemahnt. Einige davon finden sich erfreulicherweise auch in den Wortmeldungen zum 3. IT-Gipfel wieder.

3. **Technologieneutralität** Richtig wird durch das BMWi dargestellt, dass Universaldienste stets technologieneutral ausgerichtet sind. Eine Festlegung auf DSL wäre nicht möglich. Dies wird durch die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- überhaupt nicht in Abrede gestellt. Im Gegenteil sähe auch die Initiative darin eine nicht gewollte Beschränkung der technischen Weiterentwicklung. Nach ihrer Zielstellung darf ein Breitbandanschluss weder in Zeit noch im Volumen eingeschränkt sein und flächendeckend zu erschwinglichen Preisen verfügbar sein. In der Realität kann dies aber gegenwärtig nur durch kabelgebundene Technologien gewährleistet werden. Alle anderen (vor allem mobilfunk- und satellitengestützte) Marktangebote sehen offen oder verdeckt Einschränkungen vor. Mobilfunkdatendienste sind auch von den Anbietern nicht als DSL-Ersatz, sondern vielmehr als Ergänzung gedacht.
4. **Verfahren** Das Verfahren zu Umsetzung des Universaldienstes ist in den Paragraphen 78 ff. des Telekommunikationsgesetzes beschrieben. Die Verpflichtung zum Ausbau in den unerschlossenen Gebieten würde demzufolge erst dann erfolgen, wenn sich kein Unternehmen von sich aus dazu bereit erklärt. Das BMWi stellt fest und erklärt es zu „allgemeiner Auffassung“, dass in „den meisten der bisher nicht oder schlecht versorgten Kommunen ökonomisch tragfähige Marktlösungen möglich sind...“. Dies provoziert die Frage, warum wir dann heute noch immer über das Problem diskutieren müssen. Wenn sich die Mitglieder der Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- der „allgemeinen Auffassung“ aus eigener Erfahrung anschließen könnten, wäre der Ruf nach einem Universaldienst in der Tat obsolet. Dem ist aber leider nicht so. Vielmehr ist vor Ort zu erkennen, dass der Markt seit Langem versagt. Wenn der Ausbau nicht rentabel ist, findet sich auch kein Investor. Ausnahmen bestätigen die Regel.
5. **Universaldienst im Ausland** Der geringschätzig Verweis auf andere Länder (wie die Schweiz), die bereits einen Universaldienst eingeführt haben, ist wenig zielführend. Der Universaldienst soll stets eine Untergrenze definieren, die eben gerade auch da gelten soll, wo extreme Bedingungen das allgemein Übliche nicht zulassen (z.B. der „Einödhof“ oder die „Almhütte“). Es stellt niemand in Abrede, dass an solchen Orten nicht die Angebote vorgehalten werden können wie in Ballungsräumen. Allerdings dürften sich solche Lokationen viel eher in der Schweiz als im bevölkerungsreichen Deutschland finden. Außerdem steht es außer Frage, dass ein heute festzulegender Universaldienst aufgrund der Weiterentwicklung der Internetnutzung eine Mindestbandbreite von über einem Megabit/Sekunde verlangen würde. Dieser Wert müsste zudem regelmäßig angepasst werden. Das Wichtigste ist es aber, dass die Schweiz und andere Länder den politischen Willen „Breitband für alle!“ in die Tat umgesetzt haben, während er in Deutschland nach wie vor ein Lippenbekenntnis ist.
6. **Marktentwicklung** Ein Universaldienst führt keineswegs zur Einschränkung positiver Marktentwicklungen. Er definiert - wie bereits ausgeführt - eine Mindestanforderung. Neue technische Lösungen wird der Markt stets da platzieren, wo ein schneller Gewinn winkt. Das wird nicht bestritten. Private Forschungen und Investitionen müssen refinanziert werden. Der Universaldienst verhindert aber, dass größere Menschengruppen, ohne das sie daran ein Verschulden trifft, vom technischen Fortschritt und der daraus erwachsenden steigenden Lebensqualität abgeschnitten werden.
7. **Information** Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- in einer umfassenden Information und Aufklärung über Hintergründe der Breitbandkluft eines ihrer wichtigsten Tätigkeitsfelder. Darin einbezogen ist ausdrücklich auch die Information über alternative Technologien

² http://www.geteilt.de/download/positionen/positionspapier_konjunkturspritze.pdf

und die Möglichkeiten zu deren breiter Anwendung. Damit hat sie schon in vielen Fällen Hilfe zur Selbsthilfe geleistet. Aber die nachhaltige Lösung des Problems kann damit nicht erreicht werden. „Selbsthilfe“ impliziert häufig die „Notlösung“. Damit wird die Breitbandkluft nicht verringert. Sie vertieft sich im Gegenteil mit jeder technischen Weiterentwicklung, die in Ballungsräumen in Marktangebote einfließt, um wirtschaftlich weniger interessante Gebiete aber einen Bogen macht.

8. **Regulierung** Nicht wirklich neu, aber immer wieder neu aufgelegt wird die Forderung nach „weniger Regulierung“ erhoben. Nur so könne Investoren der Breitband- insbesondere der Glasfaserausbau schmackhaft gemacht werden. Weniger Regulierung bedeutet jedoch noch mehr Konzentration auf Ausbaugelände, die einen schnellen „return of invest“ versprechen. Weniger Regulierung führt zu einer drastischen Verschärfung der digitalen Spaltung der Gesellschaft. Was Not täte, wäre eine Besinnung auf Regularien, die in anderen Bereichen der Grundversorgung Usus sind. Lässt man denn Gas-, Wasser- und Energieversorgern freie Hand, wo sie und in welchem Umfang sie investieren? Werden Straßen nur dort gebaut, wo sie von vielen genutzt werden? Wenn „Breitband für alle“ dem politischen Willen entspricht, muss dieser auch umgesetzt werden. Das heißt, es muss soviel Regulierung wie nötig erfolgen. Ohne Regulierung gibt es kein „Breitband für alle“, sondern „Breitband für die meisten und Notlösungen für den Rest“. Wer dies will, muss es auch sagen. Ein Vorgehen nach dem Motto „Wasch mich, aber mach mich nicht nass“ hilft nicht weiter. Auf Regulierung könnte aber in der Tat verzichtet werden. Spätestens dann jedenfalls, wenn es einen gesetzlichen Grundversorgungsanspruch für die Bürgerinnen und Bürger auf Breitbandinternet, also den Universaldienst gäbe, wäre Regulierung in der heutigen Form wahrhaft nicht mehr nötig.
9. **Digitale Dividende** Nach anderen viel beschworenen Technologien (z.B. WIMAX, Powerline), die angeblich einen sicheren Ausweg aus der Breitbandkluft versprochen und heute längst wieder in der Versenkung verschwunden sind, wird heute von manchen politischen Verantwortungsträgern und Lobbyisten die „digitale Dividende“ wie eine Monstranz vor sich her getragen. Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- erkennt keineswegs die Potenziale dieser frei werdenden Frequenzen. Allerdings muss abgewartet werden, wie die Verhandlungen zur weiteren Nutzung ausgehen. Neben der Telekommunikationsindustrie haben die Rundfunkanbieter bereits großes Interesse bekundet und ihre Interessenvertretungen in Stellung gebracht. Ein Ausgang der Auseinandersetzungen ist völlig offen. Deshalb kann kein Verständnis dafür aufgebracht werden, dass man mit Verweis auf die „digitale Dividende“ eine schnelle Lösung verspricht. Selbst optimistische Schätzungen gehen davon aus, dass frühestens 2011 erste Marktangebote erfolgen können. Dann könnte selbst ein EU-weit abgestimmter Universaldienst längst in nationales Recht umgesetzt sein. Die Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- ist klar dafür, Frequenzen auch für die Versorgung mit Breitbandinternet zu nutzen. Allerdings muss die Vergabe der Frequenzen mit einer Verpflichtung zur bevorzugten Verwendung in bisher schlecht oder nicht versorgten Gebieten einhergehen. Es wäre also wiederum die Regulierung des Marktes erforderlich.

Abschließend bekräftigen die Mitglieder der Initiative gegen digitale Spaltung -geteilt.de- ihre Bereitschaft zu einem Dialog. Die Aufhebung der Digitalkluft ist für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland und die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen unabdingbar.

Es ist an der Zeit, den Worten Taten folgen zu lassen.