

Berlin, den 26. Februar 2015

Stellungnahme des Digitale Gesellschaft e.V. zum Antrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN „Versorgung mit leistungsstarkem Breitband voranbringen“

*Landtag Rheinland-Pfalz, Anhörung im Ausschuss für Medien und Netzpolitik
5. März 2015*

Wir begrüßen den Antrag in weiten Teilen, vorbehaltlich der nachstehenden Anmerkungen.

Forcierung des Glasfaserausbaus & Universaldienstverpflichtung

Besonders positiv bewerten wir die an die Landesregierung gerichteten Forderungen, weiter an der Forcierung des Glasfaserausbaus bis zum Gebäude (*fibre to the building*, FTTB) zu arbeiten und eine Universaldienstverpflichtung ins Telekommunikationsgesetz aufzunehmen.

Der Glasfaserausbau bis zum Gebäude bietet die Aussicht, eine der kritischsten Schwachstellen bei der flächendeckenden Versorgung mit schnellem Internet dauerhaft und zukunftssicher zu schließen. Während der Kernbereich des Netzes (*Backbone*) auf Glasfaserverbindungen beruht, treten Flaschenhalseffekte vor allem auf der Strecke zwischen Hauptverteiler und Teilnehmeranschluss („letzte Meile“) auf. Die meisten Haushalte in Deutschland sind mit der nächsten Verteilerstelle derzeit über Kupferleitungen verbunden, was die verfügbaren Bandbreiten empfindlich limitiert. Zwar können die Bandbreiten bei

Kupferleitungen im Wege einer optimierten Datenübertragung per VDSL2-Vectoring theoretisch auf bis zu 500 Mbit/s erhöht werden. Mit zunehmender Entfernung zwischen Verteilerstelle und Hausanschluss nimmt dieses Optimierungspotential jedoch kontinuierlich ab, so dass schon bei einem Abstand von 200 Metern nur noch maximale Bandbreiten von 100 bis 120 Mbit/s erzielt werden können. Hinzu kommen die wettbewerbsfeindlichen Auswirkungen dieser Technologie. An einem Hauptverteiler kann stets nur ein Anbieter VDSL2-Vectoring betreiben, während dessen Konkurrenten parallel dort allenfalls nicht optimierte und daher langsamere Zugänge anbieten können. Mit der Verlegung eines Glasfaseranschlusses bis ins Gebäude können diese Nachteile weitestgehend vermieden werden. Zwar müssten auch hier die letzten Meter bis zum Teilnehmer per Kupferleitung überbrückt werden. Da diese Strecke jedoch deutlich kürzer ist, fallen die limitierenden Effekte der Kupferleitung dabei allerdings deutlich schwächer aus als bei VDSL2-Vectoring.

Zudem halten wir eine Universaldienstverpflichtung für Telekommunikationsdienstleister für überaus wünschenswert. Als infrastrukturelle Grundlage einer digitalen Gesellschaft ist das Internet ein öffentliches Gut. Es ermöglicht politische Partizipation, öffnet Räume für die Betätigung von Meinungs-, Informations- und Kunstfreiheit und befördert Wettbewerb und Innovationen. Damit entspricht es in seiner gesamtgesellschaftlichen Tragweite bereits heute anderen Elementen der Daseinsvorsorge wie Wasser- und Energieversorgung, öffentlichen Straßen oder Gesundheitswesen. Diese Bedeutung wird weiter zunehmen, je tiefer digitale Technologie unseren Alltag durchdringt. Um der digitalen Spaltung der Gesellschaft vorzubeugen, muss der Staat im Rahmen der Grundversorgung daher gewährleisten, dass allen Teilen der Bevölkerung der Zugang zum Internet offen steht. Andere Länder haben diesen Schritt bereits getan. So ist in der Schweiz bereits seit 2008 eine entsprechende Universaldienstverpflichtung in Kraft. In den USA wiederum hat die dortige Regulierungsbehörde FCC kürzlich angekündigt, Telekommunikationsunternehmen künftig als „common carrier“ einzustufen¹, was der hiesigen Einordnung als Grundversorger entspricht.

Mehr Bundesmittel für den Breitbandausbau

Nicht zuletzt aufgrund der Einordnung des Internet als öffentliches Gut halten wir auch

1 <http://www.wired.com/2015/02/fcc-chairman-wheeler-net-neutrality/>

die Forderung, mehr Bundesmittel für den Breitbandausbau bereitzustellen, im Kern für richtig. Das bislang verfolgte Breitband-Konzept der Bundesregierung, das sie in ihrer „Digitalen Agenda“ als „marktgetriebenen Ausbau“ umschreibt, erweist sich im Hinblick auf die Qualität der Daseinsvorsorge als kontraproduktiv. Neben großer Bandbreite ist vor allem die technische und inhaltliche Diskriminierungsfreiheit des Netzzugangs von essentieller Bedeutung für die Grundversorgung mit schnellem Internet. Nur ein Netz, an dem Alle unter den gleichen Bedingungen teilhaben können und in dem sie selbst entscheiden, welche Inhalte, Dienste und Anwendungen sie nutzen, kann als infrastrukturelle Grundlage einer demokratisch verfassten Gesellschaft dienen. Diese Chancengleichheit bei Zugang und Nutzung des Internet gewährleistet das Prinzip der Netzneutralität. Folgerichtig wäre es also, auf eine konsequente gesetzliche Absicherung der Netzneutralität hinzuwirken.

Der bisherige Ansatz der Bundesregierung geht allerdings genau in die entgegengesetzte Richtung. Nach ihrer Vorstellung sollen primär große Telekommunikationsunternehmen die flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet vorantreiben. Um für diese Unternehmen neue Quellen für Investitionsmittel zu eröffnen, ist sie bereit, Einschnitte bei der Netzneutralität vorzunehmen und die Einführung kostenpflichtiger Überholspuren im Internet („Spezialdienste“ oder „Qualitätsklassen“) zu erlauben. Im Gegensatz zum offenen Internet, in dem Daten stets nur so schnell und gut transportiert werden, wie es die jeweilige Netzauslastung erlaubt („Best Effort“), bieten Spezialdienste eine garantierte Übertragungsqualität und -geschwindigkeit. Anders als immer wieder seitens der Bundesregierung kommuniziert, würden diese Sonderzugänge nicht nur Anwendungen wie das fahrerlose Auto oder die Telemedizin ermöglichen. Vielmehr könnten auch beliebte Dienste des offenen Internet ohne Weiteres auf Spezialzugänge ausgelagert werden, welche Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie die Anbieter von Online-Diensten gesondert bezahlen müssten. Neben einem neuen Dickicht aus Zugangspaketen und Tarifen drohen damit auch Markteintrittshürden und Wettbewerbsnachteile für Startups, die nicht die Finanzkraft etablierter Player wie Google, Facebook oder Microsoft besitzen. Sie könnten ihre Nutzerinnen und Nutzer nur über das „Best Effort“ Internet erreichen, während die zahlungskräftigere Konkurrenz sich einen besseren Kundenzugang schlicht erkaufen könnte.

Die Pläne der Bundesregierung beschädigen daher die Innovationskraft des Netzes und leisten der digitalen Spaltung der Gesellschaft weiteren Vorschub. Hinzu kommt,

dass der ökonomische Anreiz für Investitionen in den Erhalt und die Fortentwicklung des offenen Internet aus Sicht der Telekommunikationsunternehmen immer weiter sinkt, je mehr Umsatz sie mit Spezialdiensten machen. Die Legalisierung dieser Überholspuren führt daher nicht nur geradewegs in ein Zwei-Klassen-Netz, sie setzt auch langfristig die falschen Impulse beim Breitbandausbau.

Richtig wäre es vielmehr, den Ausbau soweit wie möglich von den ökonomischen Interessen der Telekommunikationsunternehmen zu entkoppeln, um die soeben beschriebenen Zielkonflikte zu vermeiden. Dass dies keineswegs den völligen Abzug privater Investitionsmittel aus dem Breitbandausbau bedeuten würde, zeigt sich aktuell in den USA. Nachdem die dortige Regulierungsbehörde FCC angekündigt hatte, Telekommunikationsunternehmen künftig als „common carriers“ zu kategorisieren, erklärten sowohl der drittgrößte US-Provider Sprint Corp als auch die Telekom US Inc., weiterhin unverändert in den Netzausbau investieren zu wollen². Zudem äußerte das Unternehmen die Erwartung, dass seine Konkurrenten sich ebenso verhalten werden. Diese Einschätzung entspricht der Dynamik eines wettbewerbsgetriebenen Marktes, in dem derjenige Marktanteile verliert, der Investitionen in Servicequalität und -umfang verabsäumt.

Statt sich beim Breitbandausbau in die Abhängigkeit einiger weniger Telekommunikationskonzerne zu begeben und aus fiskalischen Überlegungen heraus die Diskriminierungsfreiheit des Netzes zu opfern, wäre es im Sinne der Daseinsvorsorge oberste Aufgabe der Bundesregierung, alternative, netzneutralitätsfreundliche Finanzierungskonzepte beim Breitbandausbau zu erarbeiten und umzusetzen. Die Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel kann ein Baustein eines solchen alternativen Finanzierungskonzeptes sein. Daneben wären aber auch andere Ansätze, etwa ein bürgerfinanzierter und staatlich abgesicherter Fond, denkbar. Auf diese Weise könnte die Bevölkerung nicht nur unmittelbar am Breitbandausbau mitwirken, zusätzlich könnte auch nachhaltig sichergestellt werden, dass bei der Fortentwicklung der Netzinfrastruktur die Belange des Gemeinwohls nicht aus dem Blick geraten.

Mitnutzung vorhandener Infrastrukturen der Daseinsvorsorge

Aus unserer Sicht ebenfalls zu begrüßen ist die Forderung, vorhandene Infrastrukturen

² <http://blogs.wsj.com/corporate-intelligence/2015/02/19/t-mobile-joins-sprint-in-downplaying-fccs-broadband-reclassification/>

der Daseinsvorsorge beim Breitbandausbau mitzunutzen und Synergien konsequent fortzuführen. Wird beim Breitbandausbau soweit wie möglich auf vorhandene Kabelkanäle zurückgegriffen, kann dies erheblich zur Senkung der Ausbaurkosten beitragen. Mit nur geringem Aufwand könnten jedoch weitere derzeit brachliegende Potentiale aktiviert werden, um eine flächendeckende Versorgung mit Internetzugängen zu unterstützen.

Eine solche, im Übrigen kostenneutral umsetzbare, Maßnahme besteht in der Schaffung von Rechtssicherheit für Freifunker und andere private WLAN-Betreiber, die ihren Funknetzzugang für die Allgemeinheit öffnen. Aktuell sind diese Personen aufgrund der unklaren Regelung im Telemediengesetz der Gefahr ausgesetzt, im Rahmen der WLAN-Störerhaftung für Rechtsverletzungen Dritter kostenpflichtig abgemahnt zu werden. Infolgedessen ist in Deutschland eine der weltweit niedrigsten Abdeckungsraten mit offenem WLAN zu verzeichnen. Wir haben daher bereits im Jahr 2012 einen Gesetzentwurf erarbeitet, mit dem das Telemediengesetz um einen klarstellenden Zusatz ergänzt wird, welcher private WLAN-Betreiber konsequent von der Haftung für Rechtsverstöße Dritter freistellt³. Damit könnte Deutschland bei der Versorgung mit freien Netzzugängen endlich zu dem international längst üblichen Standard aufschließen, Hürden bei der Informatikausbildung in Schulen und Jugendeinrichtungen abbauen, Entwicklung und Innovationen neuer Online-Dienste (z.B. lokal ausgerichtete Apps für Touristen oder Sehbehinderte) befördern und nicht zuletzt den Breitbandausbau flankieren.

Die Fraktionen von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE haben unseren Entwurf im Dezember 2014 im Rahmen eines gemeinsamen Antrages in den Deutschen Bundestag eingebracht, wo er derzeit im Wirtschaftsausschuss diskutiert wird. Um die brachliegenden Potentiale im Bereich offener WLAN-Zugänge für die Allgemeinheit nutzbar zu machen und den Breitbandausbau zu unterstützen, regen wir deshalb an, dass der Landtag Rheinland-Pfalz seine Unterstützung für diesen Antrag erklärt.

Flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s bis 2018

Kritisch betrachten wir das Vorhaben, bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit Netzzugängen von 50 Mbit/s zu erreichen. Diese Zielvorgabe, die der „Digitalen Agenda“ der Bundesregierung entstammt, ist zu unbestimmt und selbst bei

³ <https://digitalegesellschaft.de/wp-content/uploads/2012/06/Digitale-Gesellschaft-Gesetzentwurf-Haftungsfreistellung-fur-offentliche-Funknetzwerke.pdf>

wohlwollender Betrachtung nicht zukunftsfest.

Zunächst ist offen, worauf sich die Datenübertragungsrate von 50 Mbit/s genau bezieht. Erfolgt der Netzzugang beispielsweise über eine Funktechnologie wie LTE, so teilen sich sämtliche Nutzer einer Funkzelle die insgesamt darüber zur Verfügung stehende Bandbreite. Bezieht sich die Vorgabe von 50 Mbit/s also nur auf den LTE-Zugang in seiner Gesamtheit, so ist damit nichts über die im Einzelfall tatsächlich nutzbare Bandbreite gesagt.

Des Weiteren dürfte eine Datenübertragungsrate von 50 Mbit/s schon deutlich vor dem Jahr 2018 nicht mehr ausreichend sein, um dem ständig wachsenden Bandbreitenbedarf gerecht zu werden. Neben der zunehmenden Verbreitung von hochauflösendem Videostreaming werden auch Entwicklungen wie das Internet der Dinge sowie zurzeit noch nicht absehbare Innovationen zusätzlichen Traffic verursachen. Der jüngsten Breitbandstudie des Bundesverbandes Breitbandkommunikation (BREKO) zufolge wird der Bandbreitenbedarf eines durchschnittlichen Netzzugangs im Jahr 2018 bei 100 Mbit/s in Wohngebieten und bei 240 Mbit/s in Gewerbegebieten liegen⁴. Vor diesem Hintergrund erscheint die Zielvorgabe von 50 Mbit/s weder sinnvoll noch nachhaltig. Eine zukunftstaugliche digitale Gesellschaft braucht ambitioniertere Ziele, die sich an der tatsächlichen Entwicklung ausrichten und Gestaltungsmöglichkeiten erschließen, statt dem Fortschritt hinterher zu hinken.

4 http://www.brekoverband.de/presse-social-media/breko-pressemitteilungen/breko-pressemitteilungen-detailseite/?no_cache=1&tx_iwpresse_pi1%5BshowUid%5D=172&cHash=892ca4efb4160aebcc4898f492b488ca