

BREITBAND FÜR ALLE

Hintergrundpapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

Inhalt

Breitband für alle.....	1
1. Einleitung:.....	3
2. Politische Versprechen und tatsächlicher Ausbaustand	4
3. Hohe Bandbreiten oder flächendeckende Versorgung?	7
4. Grundversorgung mit 3 Mbit.....	10
5. Grundversorgung mit 10 MBit	12
6. Finanzierung des Universaldienstes.....	13
7. Schnelles Internet für alle?.....	14
8. Der vzbv fordert	16

„Ich denke, wir werden eine Anschlussdichte, eine Versorgung erreichen, die den Anforderungen gerecht wird. Der Bundeswirtschaftsminister und der Bundeslandwirtschaftsminister arbeiten sehr engagiert an diesem Thema. Es wäre gelacht, wenn wir das Thema nicht in relativ kurzer Zeit – ich sage noch einmal: binnen zwölf Monaten – im Wesentlichen gelöst haben.“

(Hartmut Schauerte, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, am 07.03.2008 im Deutschen Bundestag zum Thema Breitbandversorgung)¹

1. Einleitung:

Seit der Privatisierung des Telekommunikationssektors Mitte der 90er Jahre stellt sich der Politik immer wieder die Frage: Wie bringt man gewinnorientierte Unternehmen dazu, in den Erhalt und Ausbau einer Kommunikationsinfrastruktur auch dort zu investieren, wo sich dies wirtschaftlich nicht rechnet? Die Bundesregierung setzt hier auf eine Kombination von Regulierung, Fördermitteln und Wettbewerb. Zum einen wird der Zugang zur Infrastruktur für Wettbewerber der Deutschen Telekom regulatorisch offen gehalten, zum anderen stehen diverse Fördertöpfe zur Verfügung, mit denen die Investitionsbereitschaft der Unternehmen unterstützt werden soll.

In den letzten Jahren kommt diese Politik des Förderns und Forderns jedoch an ihre Grenzen. Die städtischen Gebiete und Ballungsräume sind mit schnellem Internet gut versorgt – dort ist es auch lukrativ. In die Erschließung der verbleibenden weißen Flecken wollen die Unternehmen aber nur noch investieren, wenn der Staat ihnen massiv mit Fördermitteln unter die Arme greift. Kein Unternehmer investiert freiwillig in ein wirtschaftlich unrentables Geschäft. Die Politik glaubt jedoch nach wie vor, eine zeitgemäße Grundversorgung für alle ließe sich durch die Schaffung von Investitionsanreizen erreichen.

Aufgrund von klammen Kassen setzen viele Landkreise und Kommunen bei ihrer Förderung zudem nach wie vor auf das Bedarfslückenmodell, bei dem einem Telekommunikationsunternehmen, das ausbauen will, ein Zuschuss zur Deckung der Wirtschaftlichkeitslücke gezahlt wird – statt auf das Betreibermodell, bei dem die Kommunen die passive Infrastruktur selbst ausbauen (lassen), um sie anschließend an einen Betreiber zu verpachten. Letzteres Modell hat grundsätzlich den Vorteil, kontinuierliche Einnahmen zu generieren, die in einen weiteren Ausbau investiert werden könnten – aber die öffentliche Hand schreckt oft

¹ Plenarprotokoll 16/149, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16149.pdf#P.15718>

davor zurück, weil die anfänglichen Investitionskosten natürlich höher sind als beim Bedarfslückenmodell.

Die politischen Versprechen in Sachen Breitbandversorgung erfreuen sich über wechselnde Regierungen hinweg einer hohen Kontinuität. Die hehren selbstgesteckten Ziele werden jedoch seit Jahren verfehlt. Immer wieder wird dann behauptet, in der nächsten Runde werde mit verbesserter Planung alles anders. Tatsächlich ist die Politik zum Opfer ihrer eigenen Versprechen geworden: Mittlerweile drohen die Unternehmen ganz offen damit, sie könnten sich Investitionen in Infrastruktur nicht mehr leisten, wenn die Bundesregierung keine Zugeständnisse bei der Marktregulierung macht, etwa bei den Vertragslaufzeiten oder der Netzneutralität.

Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel: Statt immer neuer Zielvorgaben immer höherer Bandbreiten muss endlich eine flächendeckende Versorgung mit einem funktionalen Internetzugang für alle Verbraucherinnen und Verbraucher sichergestellt werden. Machbar ist dies im Rahmen einer Universaldienstverpflichtung. Diese kann innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne durch eine Umlage oder einen Fonds finanziert werden, in den die Unternehmen einen geringen Prozentsatz ihres Umsatzes einzahlen. Mit den Gewinnen aus den Ballungsgebieten kann so die Versorgung in der Fläche querfinanziert werden.

2. Politische Versprechen und tatsächlicher Ausbaustand

In ihrer Breitband-Strategie² hat die Bundesregierung 2009 die folgenden Ziele abgesteckt:

- eine flächendeckende Versorgung mit mind. 1 MBit bis spätestens Ende 2010
- eine Versorgung von 75 % der Haushalte mit mind. 50 MBit bis 2014

In ihrem Koalitionsvertrag³ hat die Bundesregierung diese Ziele 2013 wie folgt ergänzt:

² Breitbandstrategie der Bundesregierung, Februar 2009,
<http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandstrategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> S. 5.

³ „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode,
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2 S. 48.

- eine flächendeckende Versorgung mit mind. 2 MBit „so schnell wie möglich“
- eine flächendeckende Versorgung mit 50 MBit bis 2018

Die EU gibt in ihrer „Digital Agenda for Europe“ (DAE) von 2010⁴ die folgenden Ziele an:

- eine flächendeckende Versorgung mit mind. 144 kBit bis Ende 2013
- eine flächendeckende Versorgung mit mind. 30 MBit bis 2020, davon mind. 50 % mit 100 MBit.

Der tatsächliche Ausbaustand in Deutschland stellt sich Ende 2014 wie folgt dar⁵:

- > 1 MBit: 99,9 %, städtisch 100 %, halbstädtisch 99,7 %, ländlich 97,8 %
- > 2 Mbit: 99,8 %, städtisch 99,9 %, halbstädtisch 99,3 %, ländlich 96,9 %
- > 6 Mbit: 96,7 %, städtisch 99,1 %, halbstädtisch 95,0 %, ländlich 86,6 %
- > 16 MBit: 81,9 %, städtisch 92,7 %, halbstädtisch 73,6 %, ländlich 54,0 %
- > 30 MBit: 74,6 %, städtisch 88,6 %, halbstädtisch 63,6 %, ländlich 39,1 %
- > 50 Mbit: 66,4 %, städtisch 83,5 %, halbstädtisch 52,9 %, ländlich 23,3 %

Die Bundesregierung hat also bis Ende 2014 keines ihrer Breitbandziele seit 2009 erreicht. Auch von der Erreichung der EU-Ziele ist Deutschland weit entfernt – abgesehen von dem wenig ambitionierten Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit 144 kbit (aus EU-Sicht „basic broadband“). Im ersten Quartal 2015 surft

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Agenda for Europe, COM(2010)245 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF> S. 19, im .pdf S. 20.

⁵ TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Ende 2014, http://zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2014-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile S. 8.

Deutschland durchschnittlich mit einer Geschwindigkeit von 10,2 MBit durchs Netz.⁶

EU-weit sieht es nicht viel besser aus: Erst 96 % der Haushalte sind mit mindestens 2 MBit versorgt. Nur für 68 % stehen Bandbreiten über 30 MBit zur Verfügung. Die Zahlen für ländliche Regionen liegen mit 90 % für Festnetzanschlüsse und 25 % für VDSL, Kabel und FTTP weit darunter. Durchschnittlich werden zudem nur 76 % der beworbenen Download-Bandbreiten tatsächlich erreicht.⁷

Nach Berechnungen des TÜV Rheinland von 2013⁸ würde eine flächendeckende Versorgung mit 50 MBit in Deutschland im Technologiemix (also unter Einsatz von LTE Advanced, VDSL-Vectoring und Aufrüstung der Kabelnetze auf den DOCSIS 3.1-Standard) Kosten von ca. 20 Milliarden Euro verursachen. Berechnungsgrundlage ist hierbei der Ausbaustand von 55 % im Jahr 2013.

Das „Kursbuch Netzausbau“ der Netzallianz legt dar, dass „bis Ende 2018 marktgetrieben unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Versorgung von bis zu 80 % der Bevölkerung mit Bandbreiten von mind. 50 Mbit/s realisiert werden kann“⁹, während der Bund für die letzten 20 % mit Fördergeldern aufkommen müsste. Letztere sollen zum größten Teil aus der „Digitalen Dividende II“ kommen, also aus den Erlösen der jüngsten Versteigerung von Frequenzen für mobiles Breitband („Projekt 2016“). Allerdings sollen von den 5,1 Milliarden Gesamterlös nur rund 1,33 Milliarden Euro für den Breitbandausbau verwendet werden – jener Teil, der auf die Frequenzen in den Bereichen 694-790 MHz und im 1.500er Bereich entfällt.¹⁰ Außerdem

⁶ Akamai: „State of the Internet Report“ Q1/2015, <https://content.akamai.com/PG2095-Q12015-SOTI-Report.html>, S. 36.

⁷ European Commission: Connectivity Broadband market developments in the EU. Digital Agenda Scoreboard 2015. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connectivity>

⁸ TÜV Rheinland: Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente flächendeckende Versorgung der bislang noch nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Regionen. Stand 12.08.2013, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/kostenstudie-zum-breitbandausbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> S. 9.

⁹ Netzallianz Digitales Deutschland: Kursbuch Netzausbau, 07. Oktober 2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/Digitales/kursbuch-netzausbau.pdf?__blob=publicationFile S. 8

¹⁰

http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1431/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen

müssen Verwaltungskosten sowie Umstellungskosten in Abzug gebracht werden, wie der Bund-Länder-Vereinbarung der Ministerpräsidentenkonferenz über die Förderung des Breitbandausbaus zu entnehmen ist, die zudem eine hälftige Aufteilung dieser Gelder zwischen Bund und Ländern vorsieht.¹¹ Weitere 1,4 Milliarden Euro kommen aus dem Etat des Bundesverkehrsministeriums.¹² Hinzu kommen verschiedene Förderprogramme der Bundesländer. Die Europäische Kommission hat im Juni 2015 deutsche Beihilfen für den Breitbandausbau auf Basis eines Antrags vom Februar 2014 in Höhe von bis zu 3 Milliarden Euro gestattet.¹³ Acht Milliarden Euro wollen die Telekommunikationsunternehmen investieren.¹⁴ Unter dem Strich fehlen also mindestens 8 Milliarden, um die Breitbandziele zu erreichen.

3. Hohe Bandbreiten oder flächendeckende Versorgung?

Wenn man sogar Bandbreiten über 50 MBit ermöglichen will, gibt es keine Alternative zum Glasfaserausbau. Dieser würde aber noch teurer: Nach der erwähnten Studie des TÜV Rheinland würde er 85,5 - 93,8 Milliarden Euro kosten. Tatsächlich führt der fortgesetzte Einsatz von Vectoring derzeit eher zu einer Verzögerung des weiteren Ausbaus, da diese Technik auf dem Herausrechnen von Störungen durch Signale benachbarter Leitungen basiert, also auf einer verbesserten Nutzung des bereits verlegten Kupfers. Hierdurch werden Bandbreiten über 50 MBit möglich, ohne dass erst aufwändig Glasfaser verlegt zu werden bräuchte. So erspart man sich den kostspieligen Austausch der Kupferkabel auf der letzten Meile.

Mit einem gewissen Recht wird bisweilen kritisiert, eine solche Politik sei langfristig nicht zukunftssicher. Allerdings: Die Nachfrage nach

/Frequenzen/Projekt2016_Frequenzauktion/projekt2016-node.html;jsessionid=F99CB4003BFC35A95EF7C22AC91EBBD6

¹¹ Ministerpräsidentenkonferenz: Bund-Länder-Vereinbarung „Förderung des Breitbandausbaus“.

¹² <http://www.heise.de/netze/meldung/EU-Kommission-genehmigt-Milliarden-fuer-Breitbandausbau-in-Deutschland-2691013.html>

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5186_de.htm

¹⁴ <https://newsburger.de/dobrindt-zehn-milliarden-euro-fuer-breitbandausbau-80415.html>

Breitband-Anschlüssen mit hohen Übertragungsgeschwindigkeiten bleibt derzeit noch weit hinter dem Angebot zurück. Bei den Glasfaseranschlüssen, die Übertragungsgeschwindigkeiten über 50 MBit erlauben, ist sie sogar rückläufig. Während 2011 noch 40,5 % der verfügbaren Anschlüsse von den Kunden tatsächlich nachgefragt wurden, waren es 2012 nur noch 35,1 %, 2013 27,2 %, und 2014 hatten nur noch 24,1 % der Kunden, denen Glasfaser-Anschlüsse angeboten wurden, tatsächlich ein Interesse daran.¹⁵

Bei den anderen Anschlussarten sieht es nicht anders aus, wie dem Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2012/2013 der Bundesnetzagentur zu entnehmen ist. Mitte 2013 konnten bereits über 58 % der Haushalte Breitbandanschlüsse mit 50 MBit und mehr nutzen. Tatsächlich nutzten jedoch nur 10 % der Haushalte Anschlüsse mit mind. 30 MBit. Datenübertragungsraten von 100 MBit und mehr wurden nur von gut 1 % der Haushalte genutzt.¹⁶

Auch die Zahlen zur Verteilung der Nachfrage von 2014 zeigen, dass die meisten Verbraucher mit Bandbreiten bis zu 30 MBit völlig zufrieden sind:

Verteilung der vermarkteten Bandbreiten bei Breitbandanschlüssen 2014:¹⁷

- > 144 kbit bis < 2 MBit: 4,0 %
- genau 2 MBit: 9,0 %
- > 2 MBit bis < 10 MBit: 30 %
- > 10 MBit bis < 30 MBit: 36 %
- > 30 MBit bis < 100 MBit: 16 %
- > 100 MBit: 5 %

¹⁵ Dialog Consult/VATM: 16. TK-Marktanalyse Deutschland 2014, http://www.vatm.de/uploads/media/VATM-TK-Marktstudie_2014_281014.pdf, S. 18.

¹⁶ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2012/2013, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2013/131216_TaetigkeitsberichtTelekommunikation2012-2013.pdf?__blob=publicationFile S. 67.

¹⁷ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2014 von Mai 2015, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/Jahresbericht15barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Nicht einmal ein Viertel aller Verbraucher hat derzeit Interesse an Anschlüssen über 30 MBit. Wichtiger als immer höhere Bandbreiten scheint aus dieser Perspektive ein Ausbau in der Fläche.

Gerade hier hapert es jedoch. Wie dem Dritten Monitoringbericht von 2013¹⁸ zu entnehmen ist, ist die statistische Zunahme an breitbandigen Anschlüssen weniger dem Ausbau in der Fläche als vielmehr der Netzaufrüstung der Kabelnetzbetreiber auf den DOCSIS 3.0-Standard zu verdanken, der Übertragungsraten bis zu 400 MBit ermöglicht. Noch 2014 konnten die Kabelnetzbetreiber auf diese Weise ihren Marktanteil an Sprachtelefonanschlüssen auf 15,5 % steigern.¹⁹ Die DOCSIS 3.0-Aufrüstung ist seit Ende 2012 jedoch so gut wie abgeschlossen, fast alle bestehenden Netze der großen Betreiber sind mittlerweile rückkanalfähig. Dass es in Sachen Bandbreitenversorgung in den letzten Jahren vorangegangen ist, bedeutet also nicht, dass es auch beim Ausbau in der Fläche große Fortschritte gegeben hätte.

Die Folge dieser Politik des Aufschubs: Während die Verfügbarkeit von hohen Bandbreiten, die von den Verbrauchern kaum nachgefragt werden, in den letzten Jahren immer besser geworden ist, sind die Fortschritte bei der Grundversorgung, die für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen sollte, minimal. Die folgende Übersicht zeigt die Zunahme der Versorgung nach Bandbreiten differenziert im Vergleich zum Jahr 2010, Stand Ende 2014²⁰:

- > 1 MBit: 99,9 % Versorgung (+1,6 % seit 2010)
- > 2 Mbit: 99,8 % Versorgung (+7,0 % seit 2010)
- > 6 Mbit: 96,7 %, Versorgung (+18,3 % seit 2010)
- > 16 MBit: 81,9 % Versorgung (+20,7 % seit 2010)
- > 30 MBit: 74,6 % Versorgung (k.a.)
- > 50 Mbit: 66,4 % Versorgung (+68,1 % seit 2010)

Die Zahlen zeigen: Während es enorme Zuwächse bei den hohen Bandbreiten gibt, geht der Ausbau in der Fläche, wo zum Teil nur Kupferkabel liegen, nur äußerst schleppend voran. Die Breitbandpolitik

¹⁸ Dritter Monitoringbericht zur Breitbandstrategie der Bundesregierung. Stand: April 2013.
<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=579230.html>, S. 11

¹⁹ Dialog Consult/VATM: 16. TK-Marktanalyse Deutschland 2014, http://www.vatm.de/uploads/media/VATM-TK-Marktstudie_2014_281014.pdf, S. 13.

²⁰ TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Ende 2014, http://zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2014-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile S. 19.

der Bundesregierung führt also zu einer immer besseren Versorgung der ohnehin schon gut versorgten Bürgerinnen und Bürger in den Städten und den Ballungsgebieten, während die Verbraucher in infrastrukturschwachen Regionen das Nachsehen haben.

4. Grundversorgung mit 3 Mbit

Angesichts der schlechten Breitbandversorgung in vielen ländlichen Gebieten wird es Zeit, die Unternehmen mit Hilfe von Universaldienstverpflichtungen in die Pflicht zu nehmen, zumindest eine Grundversorgung flächendeckend bereitzustellen.

Schon 2009 wurde auf Europa-Ebene die Universaldienstrichtlinie überarbeitet, in der festgelegt ist, was in Sachen Telekommunikation als Grundversorgung gilt. Dort heißt es in Art. 4(2): „Der bereitgestellte Anschluss muss Gespräche, Telefaxübertragungen und die Datenkommunikation mit Übertragungsraten ermöglichen, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen; zu berücksichtigen sind dabei die von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendeten Technologien und die technische Durchführbarkeit.“ Entsprechend, wenn auch knapper, wird in § 78 TKG als Universaldienstleistung bestimmt: „der Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort, der Gespräche, Telefaxübertragungen und die Datenkommunikation mit Übertragungsraten ermöglicht, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen“.

Der Begriff „funktionaler Internetzugang“ ist im Hinblick auf die Mindestbandbreite, die zwingend zur Verfügung stehen muss, nach der Richtlinie so auszulegen, dass sie der von der Mehrzahl der Teilnehmer verwendeten Bandbreite entspricht. Es handelt sich also um eine dynamische Größe: Steigt die von der Mehrheit genutzte Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an die Universaldienstleistung. Allerdings kommt es zur Bestimmung der Bandbreite nicht auf die Versorgung, sondern auf die tatsächliche Nutzung an. Vor allem aber darauf, was man unter der „Mehrzahl der Teilnehmer“ versteht.

Das Communications Committee der Europäischen Kommission, die COCOM, hat hierzu bereits 2011 eine Guidance beschlossen, die in den Entwurf einer „Empfehlung der Kommission zu bestimmten Elementen der Universaldienstrichtlinie“ mündete.²¹ Sie empfiehlt ein

²¹ COCOM11-10 Working Document – Draft Commission Recommendation on certain elements of the revised Universal Service Directive vom 05.05.2011 (nicht veröffentlicht), hier zitiert nach DIW econ: Universaldienstverpflichtung für Breitbandzugang, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die

zweistufiges Verfahren zur Ermittlung der von der Mehrzahl der Teilnehmer genutzten Bandbreite:

1. Mindestens 50 % der Teilnehmer verfügen über einen Internetzugang mit dieser Bandbreite, und
2. mindestens 80 % der angeschlossenen Teilnehmer nutzen diese Bandbreite tatsächlich.

Das kleinere Nadelöhr ist hierbei die zweite Bedingung, denn wie oben bereits dargelegt wurde, bleibt die tatsächliche Nutzung oft weit hinter der verfügbaren Bandbreite zurück.

Der 16. Marktanalyse des VATM²² zufolge verteilt sich die Nutzung nach Bandbreiten im Jahr 2014 wie folgt:

Bis 2 MBit: 11,0 %

Größer 2 bis 6 MBit: 23,8 %

Größer 6 bis 16 MBit: 40,9 %

Größer 16 bis 50 Mbit: 22,6 %

Größer 50 MBit: 1,7 %

Wenn man von einer gleichmäßigen Verteilung innerhalb des 2-6 MBit-Korridors ausgeht, ergibt sich bei diesen Zahlen, dass 83,05 % der Nutzer mindestens 3 MBit nutzen. Dem Akamai „State of the Internet“-Report für das erste Quartal 2015 zufolge sind es in Deutschland sogar 86%, die mindestens 4 MBit nutzen.²³ Dem Bericht des TÜV Rheinland zum Breitbandatlas zufolge, Stand Ende 2014, stehen jedoch Bandbreiten oberhalb von 2 MBit 99,8 % zur Verfügung. Im halbstädtischen Bereich sind es nur 99,3 %, im ländlichen Bereich sogar nur 96,9 %.²⁴

Mehr als 3 % der Nutzer im ländlichen Bereich verfügen also nicht über die gesetzlich vorgeschriebene Grundversorgung mit einem

Grünen 2011, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/breitbandstudie_langfassung.pdf, S. 9.

²² Dialog Consult/VATM: 16. TK-Marktanalyse Deutschland 2014, http://www.vatm.de/uploads/media/VATM-TK-Marktstudie_2014_281014.pdf, S. 19.

²³ Akamai: „State of the Internet Report“ Q1/2015, <https://content.akamai.com/PG2095-Q12015-SOTI-Report.html>, S. 37.

²⁴ TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Ende 2014, http://zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2014-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile S. 5 und S. 8.

„funktionalen Internetzugang“. Ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend, müsste hier eigentlich die Bundesnetzagentur tätig werden. Sie müsste zunächst die Unterversorgung formal feststellen. Wenn sich innerhalb eines Monats kein Unternehmen findet, das die Universaldienstleistung freiwillig erbringt, kann die Bundesnetzagentur ein Unternehmen zur Erbringung dieser Leistung verpflichten. Die Kosten dafür müssen von allen Unternehmen getragen werden, die auf dem Markt einen Anteil von mindestens 4 % des Gesamtumsatzes haben. Für die Bestimmung der Höhe dieses Beitrags werden die realen Kosten der Leistungserbringung umgelegt, auf einen Prozentsatz des Umsatzes der einzelnen Unternehmen. So ist es im Telekommunikationsgesetz geregelt.

Ogleich die COCOM-Kriterien, nach denen die „Mehrheit der Teilnehmer“ mit einer Schwelle von 80 % für die tatsächliche Nutzung bestimmt wird, sehr restriktiv sind, unternimmt die Bundesnetzagentur bislang nichts, um die gesetzlich vorgeschriebene Grundversorgung auch tatsächlich durchzusetzen.

5. Grundversorgung mit 10 MBit

Zwar sind weder die Kriterien der COCOM für Deutschland bindend, noch wäre es eine entsprechende Empfehlung der Kommission. Die Vorschriften der Universaldienstrichtlinie und des TKG ließen sich jedoch im Lichte der Kommissions-Empfehlungen und damit insgesamt verbraucherfreundlicher auslegen. Um die der „Mehrzahl der Teilnehmer“ zur Verfügung stehende Bandbreite zu bestimmen, könnte die Bundesnetzagentur also auch eine Schwelle von 50 % annehmen – oder die Politik könnte eine entsprechende Bestimmung ins TKG aufnehmen. 2014 fragten rund 56 % der Verbraucher Anschlüsse mit mehr als 10 Mbit nach.²⁵ Tatsächlich sind dem Bericht zum Breitband-Atlas zufolge Ende 2014 nicht einmal 6 MBit flächendeckend verfügbar, sondern nur zu 96,7 %, in ländlichen Gebieten sogar nur zu 86,6 %.²⁶

Streitigkeiten über die Anwendbarkeit des 50 %-Quorum könnte die Politik dadurch beseitigen, indem sie eine eindeutige Bestimmung des

²⁵ BREKO Breitbandstudie 2014,

http://www.brekoverband.de/fileadmin/user_upload/Marktdaten/Marktdaten_BREKO_2014_final.pdf, S. 8. Zu demselben Ergebnis kommt man unter der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung in der 6-16 MBit-Kategorie nach der VATM-TK-Marktanalyse 2014.

²⁶ TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Ende 2014, http://zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2014-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile S. 8.

Begriffs „Mehrheit der Teilnehmer“ als „mehr als die Hälfte“ ins Telekommunikationsgesetz aufnimmt. Die Bundesnetzagentur wäre damit sogar in die Lage versetzt, eine Grundversorgung mit 10 MBit durchzusetzen.

6. Finanzierung des Universaldienstes

Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Finanzierung des Universaldienstes.²⁷ So könnte er beispielsweise über Steuern finanziert werden, aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Auch sind Fondslösungen denkbar – neben den Telekommunikationsunternehmen könnten hier womöglich auch andere Akteure aus der digitalen Welt (Google, Skype & Co.) herangezogen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Finanzierung über die Netzzugangsgebühren: Ein Teil der Miete, die die Wettbewerber der Deutschen Telekom heute für die Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) zahlen, könnte in einen Fonds zur Finanzierung des Glasfaserausbaus fließen, oder man könnte die Zugangsgebühren entsprechend erhöhen. Auch Mischmodelle sind denkbar. Derzeit liegen aber keine konkreten Vorschläge für entsprechende Finanzierungsmodelle vor.

Allerdings ist im TKG ein konkreter Finanzierungsmechanismus heute bereits vorgesehen, nämlich eine Umlagefinanzierung durch alle Unternehmen, die mehr als 4 % Umsatzanteil auf dem Markt haben. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie von 2010 kommt zu dem Schluss, dass eine EU-weite Universaldienstverpflichtung von 2 MBit auf der Basis eines Technologie-Mix‘ innerhalb von fünf Jahren zu Kosten von 13,6 Milliarden Euro finanzierbar wäre. Dies wären 2,7 Milliarden jährlich, was einem Beitrag von 0,69 % des Umsatzes der europäischen Telekomindustrie zu jenem Zeitpunkt entspräche.²⁸ Bei einem

²⁷ Die Erläuterungen zur rechtlichen Zulässigkeit verschiedener Finanzierungsmodelle stützen sich, abgesehen von den Wertungen, im Wesentlichen auf Kapitel 5 der Studie von Pascal Schumacher: DIW econ: Universaldienstverpflichtung für Breitbandzugang, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2011, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/breitbandstudie_langfassung.pdf

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC. COM(2011) 795 final, 2011. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/universal-service-e-communications-report-outcome-public-consultation>, S. 5.

Jahresumsatz der deutschen Telekommunikationsindustrie von, Stand März 2015,²⁹ 65,4 Milliarden Euro, wäre eine flächendeckende Versorgung von 3-4 MBit innerhalb eines überschaubaren Zeitraums sicherzustellen, wenn man die Telekommunikationsunternehmen dafür zu einer Abgabe von 1 % ihres Umsatzes (654 Millionen) verpflichten würde. Angesichts einer Investitionsquote, die zwischen 2002 und 2013 relativ konstant bei 10 % vom Umsatz liegt, also bei etwa 6 Milliarden Euro³⁰ und erst im Jahr 2014 auf knapp über 11 % angestiegen ist (7,4 Milliarden Euro, wovon 3,2 Milliarden auf die DTAG entfallen)³¹, erscheint dies nicht unzumutbar.

7. Schnelles Internet für alle?

Unter einer Grundversorgung ist nicht die denkbar beste Versorgung für alle zu verstehen. Die Grundversorgung im Bereich der Telekommunikation ist vielmehr Teil der Daseinsvorsorge, für die die Gemeinschaft aus sozialen Erwägungen aufkommt. Telekommunikationsdienstleistungen werden als Teil der Daseinsvorsorge von privaten Unternehmen erbracht. Nur deshalb ist es legitim (und rechtlich zulässig), sie zur Finanzierung einer flächendeckenden Versorgung heranzuziehen. Es wäre jedoch nicht zu begründen, warum private Unternehmen verpflichtet sein sollten, für eine optimale Versorgung aller Bürger mit Telekommunikationsinfrastruktur zu sorgen.

Dennoch hat eine parteiinterne Zukunftskommission der CDU im Juli 2015 in ihrem Bericht vorgeschlagen, einen „Rechtsanspruch auf einen schnellen Internetzugang“ von mindestens 50 Megabit pro Sekunde einzuführen.³² Am 14. September soll der Bundesvorstand der Partei über die Forderung entscheiden, doch aus dem Bundesministerium für

²⁹ BITKOM: ITK-Marktzahlen, [http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_ITK-Marktzahlen_Maerz_2015_Kurzfassung\(2\).pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_ITK-Marktzahlen_Maerz_2015_Kurzfassung(2).pdf)

³⁰ BMWi: Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, April 2015, <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, S. 66.

³¹ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2014 von Mai 2015, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/Jahresbericht15barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³² CDU: Bericht der Kommission „Arbeit der Zukunft – Zukunft der Arbeit“, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/abschlussbericht-zukunft-der-arbeit.pdf>, S. 12.

Verkehr und digitale Infrastruktur kam Widerspruch: „Angesichts der europarechtlichen Vorgaben für den Universaldienst und die Technologieneutralität scheidet eine gesetzliche Verpflichtung zum Ausbau des schnellen Internets aus“, betonte die Parlamentarische Staatssekretärin Dorothee Bär.³³

Diese Bedenken sind berechtigt. Schnelles Internet für alle mit hochbitratigen Anschlüssen wäre ein Standard, der über die Grundversorgung hinausginge. Schwerlich kann man die Unternehmen über eine Abgabe zu dessen Finanzierung heranziehen, und ob eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt möglich wäre, müsste jedenfalls vor dem Hintergrund der Art. 107-109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geprüft werden. Im Übrigen sind die Regeln zum Universaldienst, wie oben bereits dargelegt, auch heute schon dynamisch ausgestaltet. Höhere Bandbreiten können also nach und nach im Rahmen des Universaldienstes durchgesetzt werden, je mehr Teilnehmer diese Bandbreiten tatsächlich nutzen.

Selbst wenn eine Steuerfinanzierung von 50 MBit für alle mit den EU-Beihilferegulungen konform wäre, würde dies zudem bedeuten, dass die Kosten von der Gemeinschaft aller Bürgerinnen und Bürger getragen werden. Angesichts der Tatsache, dass derzeit nicht einmal jeder vierte Verbraucher, der einen hochbitratigen Anschluss bekommen könnte, auch tatsächlich einen haben möchte, erscheint es fragwürdig, mindestens 85 Milliarden Steuergelder für einen flächendeckenden Glasfaserausbau zu investieren. Vorrang sollte vielmehr die Bereitstellung einer angemessenen und kostengünstigen Grundversorgung für alle Verbraucher haben.

Auch wenn Altersarmut heute noch kein gravierendes Problem ist, droht das sinkende Rentenniveau, gebrochene Erwerbsbiographien und niedrigere Kapitalverzinsungen genau dazu zu führen. Steigende Kosten sowie gleichzeitig wachsende Ansprüche, zum Beispiel rund um das Kommunikationsverhalten, können vor allem einkommensschwache Haushalte unter Druck setzen. Eine angemessene öffentliche Infrastruktur wird deshalb immer wichtiger, auch im Bereich der Telekommunikation.

Die derzeitige Förderpolitik, die zumeist auf das Schließen von Wirtschaftlichkeitslücken setzt, hat sich als ungeeignet erwiesen, die Grundversorgung für alle Bürger sicherzustellen. Technische und soziale Infrastrukturen sind jedoch eine essentielle Grundlage des

³³ Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Dorothee Bär auf eine schriftliche Frage des MdB Harald Ebner vom 09.07.2015, <https://pound.netzpolitik.org/wp-upload/20150709-AW-Schr.-Frage-Schnelles-Internet-07-009-Ebner.pdf>

gesellschaftlichen Zusammenlebens, über die nicht primär nach Renditegesichtspunkten entschieden werden sollte. Die Entscheidung über das ob und wie von Infrastrukturinvestitionen im Telekommunikationsbereich sollte nicht privaten Geldgebern überlassen bleiben.

8. Der vzbv fordert

- Die Bundesnetzagentur muss eine flächendeckende Grundversorgung mit mindestens 3 MBit sofort durchsetzen, entsprechend dem im TKG vorgesehenen Verfahren zur Sicherstellung der Grundversorgung mit funktionalem Internet.
- Die Politik sollte eine Bestimmung ins TKG aufnehmen, derzufolge die von der „Mehrzahl der Teilnehmer“ genutzte Bandbreite im Sinne einer über 50 %igen Mehrheit bestimmt wird.
- Ein Ausbau der flächendeckenden Grundversorgung auf 10 MBit sollte alsdann bis 2018 verbindlich vorgegeben werden. Finanziert werden sollte er wiederum entsprechend der im TKG vorgesehenen Umlagefinanzierung.
- Die im TKG heute schon vorgesehene Möglichkeit von Mindestqualitätsvorgaben sollte im Hinblick auf Latenz und Verfügbarkeit konkretisiert werden.
- Bei der auf EU-Ebene anstehenden Überarbeitung der Universaldienstrichtlinie sollten entsprechende Vorgaben auch für den gesamteuropäischen Telekommunikationsmarkt verbindlich festgelegt werden.
- Im ländlichen Raum sollte nach Möglichkeit dem nachhaltigeren Betreibermodell der Vorzug vor dem Deckungslückenmodell gegeben werden, um kontinuierliche Einnahmen zur Finanzierung eines weiteren Ausbaus zu erzielen.