

Breitband: Deutschland schneller und besser ans Internet anbinden

Fraktionsbeschluss, 27. September 2011

Der schnelle Zugang zum Internet mittels Breitbandanschluss ist die Voraussetzung für wirtschaftlichen Fortschritt und gesellschaftliche Teilhabe. Ob bei der Jobsuche, dem Ausfüllen der Steuererklärung oder dem Abrufen von Informationen und Nachrichten aus dem Netz: Hier sind klar diejenigen im Vorteil, die über einen breitbandigen Internetanschluss verfügen.

Deutschland steht an der Schwelle zu einem neuen Zeitalter des Arbeitens, der Kommunikation sowie des gesellschaftlichen Miteinanders. Dabei spielt die Überwindung der „digitalen Spaltung“ eine entscheidende Rolle. Die Attraktivität ländlicher Gewerbe- und Wohngebiete leidet unter mangelnder Anbindung an das Internet, was zur Landflucht beiträgt. In Westdeutschland sind derzeit noch 19 Prozent aller Haushalte unterversorgt, in Ostdeutschland sogar 36 Prozent, nimmt man 6 Mbit/s als Maßstab: Das sind neun Millionen bundesdeutsche Haushalte, die aktuell gar keinen oder nur einen unzureichenden Zugang zum Internet haben. Der zügige Ausbau der Breitbandinfrastruktur gehört somit zu den zentralen Aufgaben der Standortsicherung, der Wettbewerbsfähigkeit sowie des Wirtschaftswachstums.

Ziel grüner Politik ist es, eine flächendeckende Grundversorgung mit Breitband in Deutschland zu gewährleisten, die wir dynamisch gestalten wollen. Das bedeutet, die Bandbreite (also die Übertragungsgeschwindigkeit) wollen wir regelmäßig an den jeweiligen Bedarf anpassen. Perspektivisch soll es aber nicht bei der Grundversorgung bleiben: Das Netz bietet immer neue Anwendungen und damit mehr Datenumsatz. Wir brauchen deshalb immer leistungsfähigere Netze. Aus diesem Grund setzen wir parallel auf zwei Ziele: Grundversorgung sichern und Anreize für einen schnellen Ausbau der Netzinfrastruktur mit Glasfaser schaffen.

Beim Glasfaserausbau hängt Deutschland vor allem im internationalen Vergleich noch immer um Jahre hinterher. So haben in Schweden bereits heute 25 Prozent aller Haushalte einen High-Speed-Internetanschluss von rund 70 Mbit/s, in Südkorea sogar 42 Prozent. In Deutschland sind es gerade einmal 1 Prozent der Haushalte. Die EU-Kommission fordert in ihrer digitalen Agenda bis 2020 einen flächendeckenden Zugang von mindestens 30 Mbit/s und mindestens 100 Mbit/s für mindestens 50 Prozent aller europäischen Haushalte. Das ist wesentlich ambitionierter, als die Ziele der derzeitigen Bundesregierung.

Insgesamt scheint es, als fehle in Deutschland noch immer eine Gesamtstrategie, die sich an der Bedeutung des Internets für die moderne Wissens- und Informationsgesellschaft orientiert und mit der gezielt Anreize für den Markt gesetzt und die lokalen und regionalen Initiativen zum Ausbau besser vernetzt werden können.

1. Glasfasernetz gezielt ausbauen – Netzneutralität wahren

Mittelfristig brauchen wir in Deutschland nicht nur Internetzugänge mit DSL-Geschwindigkeiten, sondern ein bis in die Häuser führendes Glasfasernetz zur Übertragung großer Datenvolumina. Städte und Metropolregionen müssen zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen mit Glasfaseranschlüssen versorgt sein. Hier geht es um Übertragungsraten von über 50 Mbit/s, die mit DSL-Technologie nur schwer zu erreichen sind. Beispielsweise verschickt die Energie-, Finanz- und Medienbranche riesige Datenmengen, was ohne einen Glasfaserzugang unmöglich ist. Aber auch Architekturbüros, Logistikzentren und die moderne Landwirtschaft sind zunehmend darauf angewiesen, einen leistungsfähigen Internetanschluss mit schnellem Up- und Download zur Verfügung zu haben.

Und der Bedarf an Bandbreiten wächst konstant. Der Ausbau des Glasfasernetzes ist für die wirtschaftlichen Standortbedingungen von entscheidender Bedeutung. Unternehmen aller Größenordnungen, ebenso wie die privaten Nutzerinnen und Nutzer, brauchen schnelle hochleistungsfähige Internetverbindungen. Die zunehmende Nutzung von Videodiensten und Cloud Computing (Zentralisierung von Hard- und

Softwarediensten) wird die Nachfrage von Unternehmen und Privatnutzern nach hohen Bandbreiten weiter befeuern. Bis 2015 wird weltweit mit einer Verzehnfachung des Datenvolumens gerechnet, das über die globalen Telekommunikationsnetze transportiert werden muss. Die Infrastruktur in Deutschland wird bei dieser Entwicklung vor allem auf der sogenannten „letzten Meile“ an ihre Grenzen stoßen. Mittelfristig muss ein Glasfasernetz bis in jedes Haus die hier hauptsächlich noch genutzten Kupferkabel ersetzen. Diesen ohnehin notwendigen Schritt weiter zu beschleunigen, ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Zwar erfüllen Technologien wie DSL oder Internet über Kabelanschluss als kostengünstigere Alternativen in bestehenden Netzen aktuell ihren Zweck. Ein nachhaltiger festnetzgebundener Breitbandausbau ist aber nur mit Glasfaser möglich. Auf diese Art und Weise kann auch die Netzneutralität als gleichberechtigte, diskriminierungsfreie Übertragung von Daten im Internet dauerhaft gesichert werden. Es ist auch wichtig, den Gesamtenergieverbrauch des Internets im Blick zu behalten und darauf hinzuwirken dass das Gesamtsystem unter energetischen Gesichtspunkten optimiert wird.

Chancen nutzen - Die Investitionen ins Glasfasernetz zahlen sich aus

Eins ist klar: Die Investitionskosten für den Glasfaserausbau sind hoch, ergeben aber immense Effekte. Die Kosten auf der einen Seite: Um bis 2014 drei Viertel aller Haushalte mit einem Breitbandanschluss von 50 Mbit/s (VDSL-Niveau) zu versorgen, sind Investitionen von rund 20 Milliarden Euro notwendig. Für einen flächendeckenden Ausbau von FttC (engl. *Fibre to the Curb*; zu deutsch: Faser an den Randstein. Gemeint ist, das Verlegen von Glasfaserkabeln bis zum nächsten Verteiler, also in die direkte Nähe des Abnehmers), der einen Ausbau auf dem Geschwindigkeitsniveau der VDSL-Technologie ermöglicht, sind Investitionskosten von rund 40 Milliarden Euro notwendig¹. Für eine Anbindung mit Glasfaser bis in jede Wohnung sind rund 110 Milliarden Euro Investitionskosten zu veranschlagen.

Auf der anderen Seite steht aber der große wirtschaftliche Nutzen: So geht die OECD davon aus, dass die Breitbandkommunikation schon 2011 mit einem Drittel zum Produktivitätswachstum der wirtschaftlich hochentwickelten Staaten beiträgt². Der Breitbandnetzausbau mit einer 75 prozentigen Verfügbarkeit von Verbindungen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s soll schon zwischen 2010 und 2014 zu einem direkten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 18,8 Milliarden Euro führen. Wenn der Effekt durch „Externalitäten“ hinzugerechnet wird, ergibt sich insgesamt eine BIP-Zunahme von 62,1 Milliarden Euro³.

Mit einem flächendeckenden Ausbau auf einem Niveau von 50 Mbit/s könnten in Deutschland unmittelbar 304.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Neben den direkten Beschäftigungswirkungen müssen zudem auch indirekte Effekte berücksichtigt werden (beschleunigte Innovationen, verbesserte Produktionskraft etc.). In der Summe würden demnach bis zu 407.000 neue Arbeitsplätze entstehen⁴.

Grüne Maßnahmen zur Beschleunigung des Glasfaserausbaus

Der Glasfaserausbau kann nur durch einen Maßnahmenmix gelingen. Deshalb müssen sowohl die bestehende Regulierung angepasst, als auch staatliche Fördermittel strukturiert eingesetzt werden. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert daher:

¹ WIK, Diskussionsbeitrag, Nr. 330 (2009) „Breitband/Bandbreite für alle“: Kosten und Finanzierung einer nationalen Infrastruktur. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste. Seite 80

² Deutsche Bank Research. Stefan Heng (2010): Breitbandinfrastruktur. Auf ordnungspolitischen Rahmen, Markttransparenz und Risikopartnerschaften kommt es an. www.dbresearch.com

³ Katz, R.L., Vaterlaus, S., Zenhäusern, P. und S. Suter (2009): Die Wirkung des Breitbandausbaus auf Arbeitsplätze und die deutsche Volkswirtschaft, Seite 18 .Im Internet unter:

http://www.bdi.eu/download_content/InformationUndTelekommunikation/Breitbandstudie_2009_deutsch.pdf

⁴ Katz, R.L., Vaterlaus, S., Zenhäusern, P. und S. Suter (2009): Die Wirkung des Breitbandausbaus auf Arbeitsplätze und die deutsche Volkswirtschaft, im Internet unter:

http://www.bdi.eu/download_content/InformationUndTelekommunikation/Breitbandstudie_2009_deutsch.pdf

1. die Schaffung einer objektiven Datengrundlage über die Versorgung mit Breitband in Deutschland. Die Daten im Breitbandatlas auf Grundlage freiwilliger Angaben der Telekommunikationsunternehmen geben nur unzureichend Auskunft über die Versorgungssituation in Deutschland.
2. eine wettbewerbs- und investitionsfreundliche Rahmenregulierung, um den Aufbau einer gemeinsamen, hochleistungsfähigen Infrastruktur zu beschleunigen: Open-Access muss vorangebracht werden, damit das Investitionsrisiko für die Telekommunikationsunternehmen minimiert und Planungssicherheit gewährleistet wird. (Das bedeutet eine Regulierung durch die der Open-Access-Betreiber anderen Unternehmen Zugang zu seinem Glasfasernetz gewährt. Bei der Infrastruktur, dem Netzbetrieb und dem Angebot von Diensten durch Service-Provider können unterschiedliche Unternehmen so miteinander kooperieren);
3. eine Verpflichtung zur Verlegung von Leerrohren bei Tiefbauarbeiten.
4. die Nutzung von Synergieeffekten zwischen kommunalen Versorgungsunternehmen wie beispielsweise Stadtwerken und Telekommunikationsanbietern.
5. den Aufbau eines Baustellenatlas für relevante Tiefbauvorhaben, die einen Mehrwert für den Breitbandausbau mit sich bringen. Die Koordination zwischen Bund, Länder und Kommunen soll bei der Bundesnetzagentur liegen;
6. die verbesserte überregionale Koordination der Infrastrukturplanungen und Fördermaßnahmen unter Einbeziehung der entsprechenden europäischen Pläne und eine bundesweite Informationstour, um vor Ort kommunale Entscheidungsträger zu informieren;
7. ein zinsgünstiges Sonderfinanzierungsprogramm bei der KfW Bankengruppe für Kommunen, Unternehmen und Einzelhaushalte;
8. den Einsatz zweckgebundene Fördermittel zum weiteren Ausbau für diejenigen Anbieter, in deren Glasfasernetz Open Access vorbildlich umgesetzt wird. Hierfür sollen sowohl Einnahmen aus zukünftigen Frequenzversteigerungen (z.B. im Zuge der „Digitalen Dividende Zwei“) als auch bestehende Haushaltsmittel aus dem Bereich der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung (GRW-Mittel) und der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Mittel) genutzt werden.

2. Dynamischen Universaldienst einführen – schnelles Internet für alle Haushalte

Bürgerinnen und Bürger können heute ohne einen leistungsfähigen Internetanschluss kaum mehr am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Für die Steuererklärung mit Elster, private Emails oder aber die Recherche der Hausaufgaben ist ein Breitbandzugang unerlässlich.

Die politischen Maßnahmen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Marktkräfte eine entsprechende Versorgung im ländlichen Raum nicht sicherstellen: Setzt man einen Internetanschluss mit 6 Mbit/s als erforderliche Bandbreite an, so haben in Westdeutschland immer noch rund 6 Millionen Haushalte und in Ostdeutschland knapp 3 Millionen Haushalte⁵ keinen angemessenen Netzzugang. Für die Telekommunikationsunternehmen sind die Investitionen in ländlichen Gebieten betriebswirtschaftlich uninteressant. Infolgedessen ist in den vergangenen Jahren eine immer tiefere digitale Kluft zwischen der Versorgung in den Städten und dem ländlichen Raum entstanden. **Die Bundesregierung hat dieses Defizit mit ihren Maßnahmen nicht beseitigen können.** Eine weitere Vertiefung dieser digitalen Spaltung, die sich für die kommenden Jahre bereits abzeichnet, muss durch politisches Eingreifen verhindert werden.

Breitband-Universaldienst im Telekommunikationsgesetz festschreiben

Um diesen digitalen Graben zu schließen, fordert die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen gesetzlichen Anspruch auf einen Breitbandanschluss mit einer Übertragungsrate von zunächst 6 Mbit/s

⁵ DIW Econ (2011) Universaldienstverpflichtung für flächendeckenden Breitbandzugang in Deutschland. Ein Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Seite 25

ab dem 01.01.2013. Wir halten einen flächendeckenden Zugang mit einer solchen Bandbreite heute als Teil der Daseinsvorsorge für die der Bund Sorge zu tragen hat. Wir fordern einen Universaldienst für einen breitbandigen Internetanschluss unabhängig vom Wohnort, so wie es bereits den Anspruch auf einen Telefonanschluss und das Recht, einmal pro Werktag mit Post beliefert zu werden, gibt. Durch den europäischen Rechtsrahmen ist vorgegeben, dass als Bandbreite beim Universaldienst lediglich festgeschrieben werden kann, was die Mehrheit der Endkunden an Bandbreiten nutzt. Nach den Ergebnissen einer von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Auftrag gegebenen Studie entspricht das einer Vorgabe von derzeit 6 Mbit/s.

Der Breitband-Universaldienst soll dynamisch festgelegt werden, d.h. in regelmäßigen Abständen wird erneut überprüft, welche Übertragungsgeschwindigkeiten der Mehrheit der Endkunden mit Internetanschluss mittlerweile zur Verfügung steht. Innerhalb der nächsten fünf Jahre wollen wir so unter Berücksichtigung der Investitionssicherheit für die ausbauenden Unternehmen flächendeckend einen Breitbandanschluss für jeden Haushalt mit einer Übertragungsrate im zweistelligen Mbit-Bereich bereit stellen.

Der Anspruch auf einen adäquaten Internetanschluss als Universaldienst ist rechtlich zulässig, wenn die von der europäischen Kommission gesetzten Vorgaben befolgt werden. Demnach muss der Universaldienst **technologieneutral ausgestaltet** sein (d. h. es darf keine Einschränkung auf eine oder wenige verfügbare Technologien geben), und Wettbewerbsverzerrungen müssen minimiert werden.

Ein vergleichbarer gesetzlicher Anspruch im Rahmen eines Universaldienstes existiert bereits in Finnland, Schweden, Südkorea und der Schweiz, die nach den Erhebungen der OECD Breitband-Studie heute sehr gut versorgt sind. **Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat mit der Kombination eines schnellstmöglichen Glasfaserausbaus und eines technologieneutralen dynamischen Universaldienstes für eine Grundversorgung mit adäquaten Internetanschlüssen eine Gesamtstrategie.** Mit der deutschlandweiten Verlegung von Glasfaser rückt diese Netzinfrastruktur auch immer weiter in den ländlichen Raum hinein, wo auf der „letzten Meile“ vorläufig noch auf bestehende Technologien zurückgegriffen werden kann. Eine Universaldienstverpflichtung ist in Deutschland notwendig, um die Kluft zwischen ohnehin strukturschwachen ländlichen Regionen (v.a. in Ostdeutschland) und urbanen Gebieten zu schließen und Übergangsbereiche wie Stadtränder nicht zu vernachlässigen. Die Einführung einer Universaldienstverpflichtung wird zu einer flächendeckenden Abdeckung mit breitbandigen Internetanschlüssen führen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen sowie die Beschäftigungssituation und allgemeine Lebensqualität unter Einschluss von Bildungsmöglichkeiten der Menschen vor Ort wird damit deutlich verbessert.

Offene Ausschreibung des Universaldienstes, Finanzierung über Unternehmensfonds sichern

Universaldienstangebote für einen adäquaten Internetanschluss sollen nicht bundesweit, sondern regional und lokal differenziert alle drei Jahre ausgeschrieben werden. Bündelangebote für mehrere Regionen sind dabei möglich. Höhere Geschwindigkeitsanforderungen als aktuell 6 Mbit/s können dabei Teil der abzugebenden Gebote sein. Die Finanzierung dieses Universaldienstes soll über eine Fondslösung realisiert werden, bei der die Telekommunikationsanbieter im Breitbandmarkt einbezogen werden.

Ein umlagefinanzierter Fonds bedeutet, dass die Finanzierung des Breitbandausbaus auf alle Telekommunikationsunternehmen entsprechend ihren Marktanteilen umgelegt wird. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind schon jetzt im Telekommunikationsgesetz festgelegt.

Um Überschussbelastungen und wettbewerbsverzerrende Effekte zu vermindern, muss in der konkreten Umsetzung dabei auf verschiedene Regulierungsinstrumente zurückgegriffen werden. Durch eine klare rechtliche Definition des Breitband-Universaldienstes im Telekommunikationsgesetz wird den Unternehmen Rechts- und Innovationssicherheit gegeben.