

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Dr. Barbara Höll, Dr. Martina Bunge, Ulla Lötzer und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/5070 –**

Ausweitung des Universaldienstes im Bereich der Telekommunikation

Vorbemerkung der Fragesteller

Breitband-Internetanschlüsse eröffnen Unternehmen und Privatleuten neue Möglichkeiten zur Information und Kommunikation. Insbesondere Menschen in ländlichen Räumen erleichtert DSL die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Immer wieder beklagen Menschen in diesen Gebieten allerdings, dass in ihrem Ort keine Breitbandverbindung erhältlich ist. So bemühen sich zum Beispiel die Stadt und die Region Plau am See seit langem erfolglos, in das DSL-Netz eingebunden zu werden. Örtliche Hotels, die Kliniken, der Handel und das Handwerk haben erhebliche Wettbewerbsnachteile durch fehlende Breitbandanschlüsse.

Laut Bericht zum Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom April 2007 haben immer noch mehr als eine Million Haushalte in Deutschland keinen Zugang zu einem bezahlbaren, vollwertigen Breitband-Anschluss. Die geringste Flächenversorgung besteht in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Unternehmen konzentrieren sich auf den profitablen Ausbau in Ballungsgebieten. Deshalb sorgt keine der derzeit vorhandenen Breitband-Technologien für eine Versorgung in ländlichen Räumen. Ein Vertreter der Deutschen Telekom AG bestätigte bei einer Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dass man beim flächendeckenden Ausbau des DSL-Netzes an die „Grenze des ökonomisch Machbaren“ stoße. Beim alternativen Internetzugang über Fernseh-Kabelanschlüsse besteht das gleiche Problem. Laut einer Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) ist der Beitrag dieser Technologie zur Erschließung ländlicher Räume „vernachlässigbar“. Da die Bundesnetzagentur darauf verzichtet hat, die für die Funktechnologie WiMAX notwendigen Funkfrequenzen an eine Versorgung in der Fläche zu koppeln, ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass es zu einem flächendeckenden WiMAX-Ausbau kommt. Das WIK schreibt, die Nutzer in ländlichen Regionen müssten sich darauf einstellen, geringere Bandbreiten zu höheren Preisen akzeptieren zu müssen.

Eine Möglichkeit, die Breitbandversorgung auch in nicht profitablen ländlichen Räumen flächendeckend und bezahlbar sicherzustellen wäre, die Regelungen

zum Universaldienst, die heute beispielsweise den Anschluss an das Telefonnetz für jeden garantieren, auf Breitband-Internetanschlüsse auszuweiten. Die EU-Kommission stellte allerdings in einer Mitteilung von April 2006 (KOM(2006)163) fest, dass der Universaldienst ihrer Ansicht nach nicht entsprechend auszuweiten ist. Die Begründung: Weil bislang nur eine Minderheit der Europäerinnen und Europäer über einen Breitbandanschluss verfüge, sei das notwendige Kriterium der Nutzung durch die „Mehrheit der Verbraucher“ nicht erfüllt. Voraussichtlich im Sommer 2007 will die Kommission mit einem Grünbuch eine breitere öffentliche Debatte zur Zukunft des Universaldienstes im Telekommunikationsbereich anstoßen.

1. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung Breitband-Internetverbindungen
 - a) für Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben,
 - b) für Unternehmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bei, und wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Die Bundesregierung misst der Breitbandtechnologie hohe Bedeutung bei. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat mehrere Studien zum Thema Breitband veröffentlicht, die das große Potenzial dieser Technologie belegen und Wege zur Erschließung der bisher unversorgten Gebiete aufzeigen.

Neue breitbandige Übertragungstechnologien können einer Studie zufolge bis zum Jahr 2010 ein gesamtwirtschaftliches Wachstum von bis zu 46 Mrd. Euro anstoßen und 265 000 neue Arbeitsplätze in allen Sektoren der Wirtschaft schaffen. Breitband ist mittlerweile ein wichtiger Standortfaktor.

Breitband kann zudem die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an einer modernen Informations- und Wissensgesellschaft ermöglichen. Neue Angebote wie Internetfernsehen oder Video auf Abruf (englisch: Video on Demand) verlangen immer höhere Übertragungsgeschwindigkeiten und können ohne Breitband praktisch nicht genutzt werden. Die Bundesregierung setzt sich daher aktiv für eine flächendeckende Breitbandversorgung in Deutschland ein.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass gerade wirtschaftlich schwächere Regionen auf eine Verfügbarkeit von Breitband-Anschlüssen angewiesen sind, um die Wettbewerbsfähigkeit der dort angesiedelten Unternehmen zu erhalten bzw. um die Ansiedlung neuer Unternehmen zu erreichen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Breitband ist ein wichtiger Faktor für alle Regionen in Deutschland. Deshalb strebt die Bundesregierung eine flächendeckende Verfügbarkeit an. Dies wird durch eine innovations- und wettbewerbsorientierte Regulierungs- und Frequenzpolitik und durch die Verbreitung von Best-Practice-Lösungen über Initiativen wie die „Deutsche Breitbandinitiative“ gefördert.

Etwa 300 Gemeinden konnten im Jahr 2006 neu an das Breitbandnetz angeschlossen werden. Knapp 700 sind noch nicht erschlossen, von breitbandigen Satellitenangeboten – die bereits überall in Deutschland verfügbar sind – einmal abgesehen. Neben der überwiegend genutzten ADSL-Technologie (bei der Deutschen Telekom AG lautet der Produktname T-DSL) gibt es auch Breitbandangebote über Kabel und verschiedene Funklösungen. Zudem gibt es gerade für Unternehmen praktisch überall in Deutschland auch SDSL-Angebote, die allerdings teurer sind als ADSL.

3. Wie verhält sich der Versorgungsgrad mit Breitbandanschlüssen in Ostdeutschland im Vergleich zum Versorgungsgrad in den alten Bundesländern?

Bei der Breitband-Erschließung spielt die Bevölkerungsdichte eine wichtige Rolle. Die Anbieter von DSL und Kabel bauen zuerst dort aus, wo es viele potenzielle Kunden gibt. Dadurch sind dünn besiedelte Regionen Deutschlands schlechter erschlossen als Ballungsgebiete. Im ländlichen Raum gibt es mehr der so genannten weißen Flecken, also Lücken in der Breitbandversorgung, als in den Städten. So ist etwa im Nordosten Deutschlands der Versorgungsgrad geringer als im gut erschlossenen und dicht besiedelten Südwesten. Die Bundesregierung hat einen Versorgungsgrad für ganz Deutschland ermittelt. Danach liegt die Verfügbarkeit von Breitband bei etwa 97 Prozent aller Haushalte. Eine Berechnung der regionalen Verteilung wurde nicht vorgenommen.

Strukturschwache Regionen in den neuen Ländern, die zudem von ungünstigen demografischen Entwicklungstendenzen betroffen sind, weisen gegenwärtig – bei zwar deutlich zunehmender Breitbandversorgung – noch einen geringeren Erschließungsgrad auf. Gezielte Hilfen der Bundesregierung sind darauf gerichtet (vgl. Antwort zu Frage 5), auch in diesen Gebieten einen hohen Versorgungsgrad mit Breitbandanschlüssen zu erreichen.

4. Hält die Bundesregierung an ihrem Ziel fest, dass ab 2008 98 Prozent aller deutschen Haushalte der Zugang zu breitbandigen Internetanschlüssen möglich sein soll (vgl. z. B. Pressemitteilung des BMWI vom 14. März 2006), wenn ja, mit welchen Technologien soll dieses Ziel erreicht werden, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Ziel der Bundesregierung ist es, dass bis zum Jahr 2008 für 98 Prozent aller Haushalte ein breitbandiger Internetzugang über Festnetz, Kabel oder terrestrische Funktechnologien verfügbar ist. Die Bundesregierung hat dieses Ziel in ihrem jüngsten IKT-Programm „Informationsgesellschaft Deutschland 2010“ formuliert und hält weiter daran fest.

Schon heute können etwa 97 Prozent der deutschen Haushalte mit Breitband versorgt werden. Trotz dieser hohen Gesamtverfügbarkeit haben immer noch über eine Million Haushalte in Deutschland keine kostengünstige Breitbandanschlussmöglichkeit. Fast 700 Gemeinden sind nur über Satellit mit breitbandigem Internet versorgbar.

Derzeit dominiert DSL den Breitbandmarkt. Noch ist der Wettbewerb zwischen den Breitband-Technologien zu schwach ausgebildet. Doch Kabel und Funktechnologien (v. a. WiMAX und HSDPA) legen rasant zu und werden – zumindest mittelfristig – zu echten Alternativen zu DSL.

Eine wichtige Rolle für die Netzabdeckung können insbesondere drahtlose Technologien übernehmen. Im Dezember 2006 wurden die Frequenzen für den breitbandigen drahtlosen Netzzugang (engl. Broadband Wireless Access – kurz BWA) durch die Bundesnetzagentur versteigert. Damit ist nun die Möglichkeit geschaffen, dass in jeder Region Deutschlands BWA-Netze aufgebaut werden können. Die Bundesregierung erhofft sich davon eine schnellere Erschließung der bislang nicht mit Breitband versorgten Regionen.

Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen des BWA-Verfahrens Flächendeckungsaspekten durchaus Rechnung getragen, allerdings von überzogenen Versorgungspflichten abgesehen. Hervorzuheben ist, dass das von der Bundesnetzagentur erarbeitete Vergabeverfahren ein hohes Maß an Flexibilität der Frequenznutzung erlaubt. So haben Unternehmen, die WiMAX-Frequenzen ersteigert haben, die Möglichkeit, Frequenzen, die sie in bestimmten Regionen nicht selbst nutzen, dort Dritten zu überlassen. Auch dies ist ein wichtiger Beitrag zur Lösung des Flächendeckungsproblems.

5. Wie bewertet die Bundesregierung die im Vorspann angesprochenen Probleme mit den Alternativtechnologien zu DSL, wie sollen die Unternehmen dazu gebracht werden, auch in den Netzausbau in ländlichen Gebieten zu investieren, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Alternative Technologien besitzen nach Ansicht der Bundesregierung trotz der im Vorspann der Anfrage zutreffend geschilderten Problematiken ein großes Potenzial zur Schließung heute noch bestehender Versorgungslücken. Dies setzt allerdings voraus, dass lokale Nachfrager und auch kommunale Entscheidungsträger die Probleme selbst entschlossen angehen und sich ggf. mit Unterstützung externer Spezialisten mit potenziellen Anbietern in Verbindung setzen.

Das Warten auf DSL-Angebote der Deutschen Telekom ist demgegenüber in vielen Fällen nicht das geeignete Mittel, zumal eine flächendeckende Vollversorgung mit DSL wohl nur zu erheblichen Zusatzkosten realisierbar wäre und von der Deutschen Telekom nach jetzigem Stand auch nicht geplant ist.

Wichtig ist nach Auffassung der Bundesregierung vielmehr, dass durch gezielte Informationen Hilfe zur Selbsthilfe geleistet wird. Dies kann z. B. durch Informationsveranstaltungen vor Ort erfolgen. Auch Best-Practice-Darstellungen können Lösungsansätze transportieren und zur Nachahmung in den noch nicht versorgten Regionen beitragen.

Erfahrungen etwa des Verbandes der deutschen Internetwirtschaft e. V. (eco), der seit Mitte 2005 gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem deutschen Landkreistag mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie eine bundesweite Informationskampagne über alternative Breitband-Anbieter in Bedarfsregionen durchführt, haben gezeigt, dass in vielen Fällen auch kurzfristig, insbesondere bei engagierter Zusammenarbeit der Kräfte vor Ort (Kommunen und lokale Wirtschaft, wie auch lokale Breitbandinitiativen) eine Breitbandversorgung realisierbar ist. Seit dem 1. September 2006 wird diese bundesweite Informationskampagne zudem als Begleitvorhaben in Kooperation mit dem Netzwerk Elektronischer Geschäftsverkehr durch das Bundeswirtschaftsministerium gefördert.

Wesentlich ist hierbei, Bewusstsein in den bisher nicht mit Breitband versorgten Regionen dafür zu schaffen, dass breitbandiges Internet nicht ausschließlich gleichzusetzen ist mit T-DSL, sondern dass es sich hier nur um eine von vielen bestehenden und funktionierenden Techniken handelt und dass im Falle des Nichtanschlusses der Region an T-DSL dennoch Alternativen gegeben sind, die jetzt schon genutzt werden können.

Die Bundesregierung wird allerdings für die Erschließung von Regionen, in denen dauerhaft nicht mit einer Versorgung im wettbewerblichen Umfeld zu rechnen ist, Unterstützung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel (EU-Struktur-/Regionalfonds, Beihilfen) anbieten. Hierzu werden Informationen und Hilfestellungen angeboten, die insbesondere auf kommunaler Ebene wirken sollen.

Ein besonderes Augenmerk wird die Bundesregierung den rund 700 bislang vollkommen unversorgten Gemeinden in Deutschland schenken. Ziel ist es hier, im Zusammenwirken mit Verbänden, Industrie, Ländern, Kommunen und insbesondere kleineren Anbietern vor Ort, Lösungen zu finden, die eine schnelle Lückenschließung ermöglichen.

Darüber hinaus wird seitens der Bundesregierung derzeit in Absprache mit den Ländern ein Programm zur Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Regionen geprüft.

6. Welchen Nutzen haben Bürgerinnen und Bürger, in deren Wohngegend kein Breitband-Internetanschluss verfügbar ist, vom Breitbandatlas und vom Breitbandportal der Bundesregierung, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Der Breitbandatlas ist ein Angebot an alle Bürgerinnen und Bürger. Den Atlas kann man auch ohne Breitband nutzen. Um sich auf den Seiten zu informieren, genügt eine Internetverbindung über Analog- oder ISDN-Modem. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie informiert mit dem Breitbandportal www.zukunft-breitband.de und dem Breitbandatlas www.breitbandatlas.de über Anbieter, Techniken u. a. Fragen rund um das Breitbandinternet. Der Atlas bietet eine flächendeckende und technikübergreifende Analyse zu Verfügbarkeit und Nutzung von Breitband-Internet in Deutschland. Damit sollen u. a. alternative Technologien bekannter gemacht werden, um den Wettbewerb, insbesondere zwischen den verschiedenen Technologien, anzukurbeln. Denn ein wesentliches Problem bei der Breitbandverfügbarkeit in Deutschland ist die Fokussierung auf DSL. Alternative Technologien werden bislang zu wenig genutzt.

7. Unternimmt die Bundesregierung Maßnahmen, um eine flächendeckende Versorgung mit Breitband-Internetanschlüssen in Deutschland zu erreichen, erwägt sie öffentliche Infrastrukturinvestitionen oder eine Subventionierung, und wie begründet sie ihre Position?

Siehe Antwort zu Frage 5.

8. Welche Unternehmen erbringen in Deutschland gegenwärtig den Universaldienst im Telekommunikationsbereich, und auf welche Weise und durch wen wird er derzeit in Deutschland finanziert?

Gemäß Artikel 87f des Grundgesetzes muss der Bund ein flächendeckend ausreichendes und angemessenes Angebot an Telekommunikationsdienstleistungen gewährleisten. Diese sog. Universaldienstleistungen sind ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist.

Der Umfang der Universaldienstleistungen bestimmt sich nach § 78 Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Die danach zu erbringenden Leistungen werden derzeit im Markt von einer Vielzahl von Unternehmen ausreichend und angemessen erbracht, so dass eine ausdrückliche Verpflichtung einzelner Unternehmen und die Aktivierung der im Gesetz vorgesehenen Finanzierungsmechanismen bisher nicht erfolgen musste.

Für den Fall, dass die Bundesnetzagentur in Zukunft Versorgungslücken feststellt, hält das TKG ein detailliertes Verfahren bereit (S. §§ 81 ff. TKG), das ggf. die Verpflichtung einzelner Unternehmen, die Ausschreibung defizitärer Dienste, Ausgleichszahlungen für solche Dienste sowie die Finanzierung dieser Zahlungen durch eine Universaldienstabgabe vorsieht.

Zusätzlich sieht § 150 Abs. 9 TKG vor, dass die Deutsche Telekom AG für den Fall, dass sie Universaldienstleistungen nicht zu den bisherigen Bedingungen weiter anbieten will, dies der Bundesnetzagentur ein Jahr im Voraus anzuzeigen hat.

9. In welcher Weise hat sich die Bundesregierung im Vorfeld der im Einleitungstext genannten Mitteilung der Kommission an den Diskussionen über eine Ausweitung des Universaldienstes auf europäischer Ebene beteiligt, und wie beurteilt sie diese Mitteilung der Kommission?

Die Bundesregierung unterstützt nicht zuletzt mit Blick auf die sehr unterschiedlichen Verhältnisse in der Europäischen Union die in der Tendenz restriktive Bestandsaufnahme der Europäischen Kommission, wie sie in der letzten Mitteilung ihren Niederschlag gefunden hat. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass das Universaldienstkonzept ausgewogen ist. Deshalb sieht die Bundesregierung derzeit keine Notwendigkeit, auf Ebene der Universaldienstleistungsrichtlinie im Anwendungsbereich Änderungen einzubringen.

10. Teilt die Bundesregierung insbesondere die Begründung der Kommission, eine Ausweitung des Universaldienstes auf Breitband-Internetanschlüsse sei abzulehnen, weil wegen der derzeitigen geringen Verbreitung das Kriterium der Nutzung durch die „Mehrheit der Verbraucher“ nicht erfüllt sei, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?
11. Mit welchen Positionen wird die Bundesregierung in die öffentliche Debatte um die Rolle und Bedeutung des Universaldienstes gehen, die die EU-Kommission durch die Veröffentlichung eines Grünbuches zu diesem Thema im Sommer 2007 anstoßen will?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Der Universaldienst ist konzipiert für die flächendeckende Sicherstellung von Diensten, die faktisch von fast jedermann genutzt werden; ein Beispiel sind Telefonanschlüsse. Breitbandanschlüsse erreichen dagegen auch in den Regionen, wo sie zu günstigsten Preisen angeboten werden, in Deutschland Penetrationsraten von weniger als 50 Prozent, in vielen anderen Mitgliedstaaten der EU deutlich weniger. Daher sind die Bedingungen für Universaldienstauflagen im Breitbandbereich nach Auffassung der Bundesregierung derzeit und auf mittlere Sicht nicht erfüllt.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die vom Bundesverband der Deutschen Industrie vertretene Meinung, es gebe kein allgemeines Recht, am technischen Fortschritt teilzuhaben und das Universaldienstregime dürfe vor diesem Hintergrund nicht als Sozial- oder Verbraucherschutzpolitik missverstanden werden?
(http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/public_consult/universal_service/comments/bdi_de.pdf)

Eine höhere Breitbandnutzung, mehr Wettbewerb im Breitbandmarkt, eine bessere Flächenabdeckung und die Förderung elektronischer Dienste sind zentrale Inhalte der Informations- und Kommunikationspolitik der Bundesregierung an der alle Bürger der Bundesrepublik Deutschland teilhaben sollen. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass mit Blick auf die bestehenden Marktanreize, die regulatorischen Weichenstellungen, die vielfältigen Aktivitäten der Akteure, neue technologische Entwicklungen sowie die steigende Nachfrage von Unternehmen und Haushalten sich in absehbarer Zeit eine Versorgung auch in der Fläche nach marktwirtschaftlichen Prinzipien realisieren lässt.

Eine Ausweitung des Universaldienstes auf die Bereitstellung breitbandiger Internetzugänge wird jedoch aufgrund der bereits in den Antworten zu den vorangehenden Fragen dargestellten Gründe derzeit abgelehnt.

Es ist jedoch, wie bereits in der Antwort zur Frage 5 dargelegt, darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung für die Erschließung von Regionen, in denen nicht mit einer Versorgung im wettbewerblichen Umfeld zu rechnen ist, u. a. Unterstützung bei der Inanspruchnahme von staatlichen Fördermitteln anbieten wird und in Absprache mit den Ländern ein Programm zur Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Regionen prüft.

