

Stuttgart, den 10. September 2019

Positionspapier „Zukunft Mobilfunk“

Die Kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg fordern im Sinne des grundgesetzlichen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse die Glasfaser- und Mobilfunkinfrastruktur zu Elementen einer modernen Daseinsvorsorge zu erklären. Die Mobilfunkbetreiber sollen in unterversorgten Gebieten zu Infrastruktursharing und lokalem Roaming verpflichtet werden. Vorhandene Open-Access-fähige Glasfasernetze müssen zur Anbindung von mit öffentlichen Mitteln finanzierten Mobilfunkstationen auch verpflichtend genutzt werden, insbesondere wenn diese mit Fördergeldern von Bund und Land aufgebaut wurden.

Die Digitalisierung wird in den kommenden Jahren alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche nachhaltig verändern. Im Jahr 2018 gaben 63,3 Millionen Menschen ab 14 Jahren an, das Internet regelmäßig zu nutzen. Das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 90,3 Prozent. Diese Zahl ist in den vergangenen Jahren genauso kontinuierlich gestiegen wie die durchschnittliche Nutzungszeit. Diese betrug in 2018 über alle Altersgruppen hinweg 3 Stunden und 16 Minuten pro Tag. Bei den unter 30-Jährigen waren es bereits knapp 6 Stunden.¹ Schon im Jahr 2016 hat die weltweite Internet-Nutzung an Mobilgeräten (Smartphones & Tablets) die Nutzung an Desktop-PCs eingeholt. In 2018 lag der Anteil bereits bei über 60%, Tendenz weiterhin steigend.² Damit einher geht auch eine verstärkte Nutzung der Geräte außerhalb der eigenen vier Wände und damit ein wachsender Bedarf an qualitativ hochwertigen mobilen Datenverbindungen. Doch die Versorgung mit mobilen Breitbanddiensten hält mit diesen steigenden Anforderungen nicht Schritt.

¹ Quelle: <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie-2018/> (aufgerufen am 25.02.2019).

² Quelle: <https://blog.wiwo.de/look-at-it/2018/01/03/der-anteil-von-mobile-am-gesamten-internet-traffic-steigt-2018-auf-ueber-60-prozent/> (aufgerufen am 25.02.2019).

Nirgendwo gibt es so viele Städte und Gemeinden mit einer unzureichenden Mobilfunkversorgung wie in Baden-Württemberg. Zu diesem Ergebnis kommt eine Untersuchung des Vergleichsportals Verivox unter der Analyse von Daten der unabhängigen Unternehmensberatung P3, die im Oktober 2018 auf Grundlage anonymer Daten von 150.000 Smartphone-Nutzern aus ganz Deutschland erhoben wurde. Von 240 Ortschaften, in denen alle drei Netzbetreiber bei Sprachverbindungen mit mangelhaft abschneiden, liegen allein 63 in Baden-Württemberg.³

Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger erwarten zukünftig Bandbreiten ohne jegliche Einschränkungen zu jeder Zeit und überall. Dazu müssen die Netzbetreiber ihre Infrastruktur verdichten, virtualisieren und optimieren. Die bislang voneinander getrennte Festnetz- und Mobilfunkinfrastruktur müssen zu einem großen konvergenten Netz verschmelzen.

Glasfaser wird für dieses Netz die zentrale Grundlage sein. Zukünftig müssen alle vorhandenen gigabitfähigen Netze für die notwendige Kapazität genutzt werden. Die anfallenden hohen privaten und gewerblichen Datenmengen müssen ohne Beschränkung der Bandbreiten transportierbar sein, um die neuen Möglichkeiten auszuschöpfen und den Innovationsstandort Baden-Württemberg zum Spitzenreiter im Bereich der Digitalisierung zu machen. Eine 5G-Infrastruktur kann dies leisten, wenn sie flächendeckend verfügbar ist.

Glasfaser- und Mobilfunkinfrastruktur ist Bestandteil einer modernen Daseinsvorsorge

Die bisherige Ausbaupraxis lässt befürchten, dass private Mobilfunknetzbetreiber auch beim 5G-Ausbau in erster Linie in dicht besiedelten und damit wirtschaftlich attraktiven Gegenden aktiv werden. Der ländliche Raum darf jedoch nicht abgehängt werden. Im Sinne des grundgesetzlich verankerten Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse fordern die Kommunalen Landesverbände Glasfaser- und Mobilfunkinfrastruktur zu Elementen einer modernen Daseinsvorsorge zu erklären.

Versorgungswerte müssen sich an einer echten Flächendeckung orientieren

Wir bedauern sehr, dass seitens der Bundesnetzagentur (BNetzA) für die Versteigerung der Frequenzen für den 5G-Ausbau auf den Erlass von Auflagen für eine echte Flächendeckung verzichtet wurde. Um Zukunftstechnologien wie autonomes Fahren auch außerhalb von Ballungsräumen zu ermöglichen (Beispiel Smart Farming), ist es zwingend erforderlich, sich von den bisher geltenden haushaltsbezogenen Versorgungswerten sowie die Versorgung einiger Verkehrswege zu verabschieden. Wir benötigen mobile Highspeed-Verbindungen und keinen Zuhause-Funk. Deshalb muss eine echte Flächendeckung zur zentralen Grundlage künftiger Ausbaustrategien werden. Hierbei muss umgehend das Schließen von bestehenden Funklöchern im 4G- (bzw. LTE-)Standard angegangen und möglichst parallel ein flächendeckender Aufbau der neuen 5G-Infrastruktur in Angriff genommen werden.

³ Quelle: <https://www.verivox.de/presse/mobilfunk-sprachverbindungen-in-240-orten-mangelhaft-121451/> (aufgerufen am 25.02.2019).

Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger zu Chancen und Risiken des Mobilfunks

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass die baden-württembergische Wirtschaftsministerin die Notwendigkeit erkannt hat, in dieser Angelegenheit voran zu kommen, und mit der Gründung einer „Task Force Mobilfunk“ in partnerschaftlicher Zusammenarbeit auf echter Augenhöhe mit den drei kommunalen Landesverbänden und im Austausch mit den Mobilfunk-Netzbetreibern hier kurzfristig Verbesserungen erzielen möchte. Als eine der zentralen Aufgaben dieser Task Force sehen wir die Information und Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger über die Auswirkungen des Aufbaus von Mobilfunksendeanlagen vor Ort. Das kommunale Einvernehmen bei Genehmigungsverfahren von Mobilfunkstandorten ist im Bezug auf Verfahrensbeschleunigungen jedoch nicht verhandelbar.

Verpflichtung der Mobilfunkbetreiber zu aktivem und passivem Infrastruktursharing

Bereits heute findet in nennenswerter Weise ein sogenanntes Infrastruktur-Sharing statt. Das heißt, dass mindestens zwei Mobilfunkbetreiber sich einen Standort teilen. Die kommunalen Landesverbände fordern die BNetzA dazu auf, zeitnah nach der durch die Koalitionsparteien angekündigten Umsetzung der neuen EU-Vorgaben im Europäischen Kodex für Elektronische Kommunikation (EKEK) von den dann möglichen Maßnahmen zur Verpflichtung zu aktivem und passivem Infrastruktursharing sowie lokalem Roaming Gebrauch zu machen. So lässt sich unter geringstmöglicher Belastung eine flächendeckende Versorgung in allen Mobilfunknetzen sowie ein zügiger und effizienter Netzausbau realisieren. Das Land Baden-Württemberg fordern wir dazu auf, dieses Anliegen zu unterstützen.

Anordnung von „lokaalem Roaming“ und bedingungslosem Open Access

Für die Verbesserung der Mobilfunkversorgung in der Fläche muss nationales Roaming im 4G/LTE- wie auch künftig im 5G-Netz mindestens in Form eines örtlich begrenzten „lokalen Roamings“ durch die BNetzA angeordnet werden. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gebiete, in denen ein wirtschaftlicher Betrieb mehrerer Netzinfrastrukturen nicht realisierbar ist. Beim nationalen Roaming wird automatisch, unabhängig vom Anbieter, mit dem man den Vertrag geschlossen hat, auf das am besten verfügbare Netz zurückgegriffen.⁴ Für die zukünftig immer wichtiger werdende M2M-Kommunikation, wie sie beim autonomen Fahren zur Anwendung kommt, ist eine maximale Verfügbarkeit von Mobilfunknetzen essentiell. Hierfür kann ein nationales Roaming im ersten Schritt aus Sicht der kommunalen Landesverbände ein geeignetes Instrument darstellen. Gleichzeitig würde ein solches „Netzsharing“ die Strahlenbelastung

⁴ Diese Möglichkeit wird auch bereits in anderen Ländern genutzt und kam in Deutschland beim Aufbau des vierten Mobilfunknetzes (VIAG Interkom, heute Telefónica O2, neben Telekom D1, Vodafone D2 und E-Plus) zur Verbesserung der Versorgungslage bereits zum Einsatz. Bei der Absetzung eines Notrufes findet diese Methode seit vielen Jahren Anwendung. 2014 hat die Telefónica O2, der Rechtsnachfolger von VIAG Interkom, E-Plus aufgekauft und beide Netze zusammengelegt. Seitdem gibt es auf dem deutschen Mobilfunkmarkt nur noch drei Netzbetreiber. Durch den Erwerb von 5G-Frequenzen durch die 1&1 Drillisch AG ist jedoch ab 2020 mit dem erneuten Aufbau eines vierten Netzes zu rechnen.

reduzieren, was die generelle Akzeptanz in der Bevölkerung steigern dürfte. Die kommunalen Landesverbände setzen sich beim Mobilfunk genau wie bei der Breitbandinfrastruktur für ein bedingungsloses Open Access ein. Dies schließt neben einem nationalen Roaming auch mit ein, dass auch in Zukunft MVNO-Modelle (Mobile Virtual Network Operator) zu fairen Konditionen durch die Netzbetreiber ermöglicht werden müssen, um im Mobilfunksektor für das notwendige Maß an Wettbewerb zu sorgen.

Kommunale Beteiligung bei der konkreten Ausgestaltung eines Modells zur Schließung weißer Flecken

Die Entscheidung der Koalitionsparteien, neben der Säule des privatwirtschaftlichen Ausbaus im Wettbewerb und des Ausbaus aufgrund von Versorgungsaufgaben eine dritte Säule etablieren zu wollen, die das Ziel verfolgt bestehende Funklücken zu schließen, möchten wir unterstützen. Aus Sicht der Kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg, sind sowohl der Aufbau einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) als auch ein Förderprogramm zum Aufbau von Mobilfunkinfrastruktur hierfür grundsätzlich geeignet. Wir sehen jedoch insbesondere noch Klärungsbedarf, unter welchen Voraussetzungen es sich bei einem Gebiet um einen weißen Fleck handelt und ab wann ein weißer Fleck als geschlossen gilt. Genügt es bereits, wenn ein Teilnehmer unterbrechungsfrei telefonieren kann oder bedarf es einer LTE-Datenversorgung mit einer gewissen Mbit/s Anzahl für eine gewisse Anzahl an Teilnehmern? Die Klärung solcher Fragen wird darüber entscheiden, wie viele weiße Flecken über diese dritte Säule geschlossen werden können. Wir halten eine Beteiligung der kommunalen Seite bei diesem Definitionsprozess für unbedingt erforderlich. Eine staatliche Förderung zur Errichtung von Netzinfrastruktur in kommunalem Eigentum darf jedenfalls nicht in ähnliche Problemstellungen münden, mit denen sich die Kommunen heute im Kontext des Breitbandausbaus konfrontiert sehen. Politische und gesetzgeberische Versäumnisse der Vergangenheit dürfen beim Mobilfunkausbau nicht wiederholt werden. Die Kommunalen Landesverbände lehnen es entschieden ab, dass den Kommunen erneut die Rolle des Ausfallbürgers zugewiesen wird.

Ferner sollte in Gebieten, in denen öffentlich geförderte Glasfasernetze verlegt wurden, konsequenterweise zwingend ein 5G-Ausbau stattfinden. Sofern sich in diesen Gebieten kein privates Unternehmen für den 5G-Ausbau entscheidet, muss dies über die dritte Säule erfolgen. Neben der Schließung von Funklücken halten wir auch die niedrigschwellige Vermittlung in Konfliktsituationen im Zusammenhang mit der Standortsuche sowie die Schaffung eines umfassenden Beratungsangebots für Kommunen für geboten. Städte, Gemeinden und Landkreise müssen beispielsweise über eine beim Bund angesiedelte Clearingstelle die Möglichkeit erhalten, eine neutrale Einschätzung von Fachexperten, beispielsweise zur funktechnischen Eignung von Standorten, einholen zu können. Die kommunalen Spitzenverbände müssen beim Aufbau einer solchen Clearingstelle unbedingt beteiligt werden.

Verpflichtung zur Nutzung von vorhandenen open-access-fähigen Netzen

Bei der Anbindung weiterer Mobilfunkstandorte – sowohl zur Schließung von Funklöchern im 4G/LTE-Netz als auch zum Aufbau des künftigen 5G-Netzes – sind die kommunal gebauten Glasfasernetze unbedingt zu nutzen. Unabhängig davon für welches Modell einer 3. Säule sich der Bund entscheidet, erwarten wir eine (Selbst-)Verpflichtung des Bundes zur Nutzung von vorhandenen Open-Access-fähigen Netzen. Dies gilt insbesondere für die von Bund und Land geförderte Glasfaserinfrastruktur. Hierauf muss das Land Baden-Württemberg mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln hinwirken. Es ist auch gegenüber der Bevölkerung nicht vermittelbar, warum Glasfasernetze mit Steuermitteln gebaut werden und anschließend Betreiber von Mobilfunknetzen oder gar eine Bundesgesellschaft in denselben Straßen eigene Netze verlegen.

Freigabe von regionalen 5G-Frequenzen zur kommunalen Nutzung

5G ist mehr als nur besserer Mobilfunk. 5G ist die zentrale Steuerungstechnologie für die digitale Zukunft. Für Smarte-Kommunen-Anwendungen brauchen Landkreise, Städte und Gemeinden sowie ihre kommunalen Unternehmen 5G-Frequenzen zur regionalen Nutzung. Wir denken hierbei beispielsweise an eine Kommunikationsinfrastruktur im Katastrophenfall, an die Nutzung im Rettungsdienst, an die Versorgung öffentlicher Gebäude mit Internetdiensten, an die Bereitstellung von Diensten für den öffentlichen Personennahverkehr, an die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen, an die Nutzung im Rahmen von Großveranstaltungen oder auch an die Nutzung für landwirtschaftliche Anwendungen. Wir bedauern es daher ausdrücklich, dass sich die BNetzA bei den jüngst veröffentlichten Rahmenbedingungen für die Vergabe von Frequenzen zum Aufbau von lokalen Mobilfunknetzen im Bereich 3,7 – 3,8 GHz auf den Adressatenkreis Unternehmen (Industrie, Landwirtschaft) beschränkt hat, und fordern die BNetzA dazu auf, den Weg für regionale kommunal genutzte Frequenzen frei zu machen.

Zusätzliche Versteigerungsstufe bei künftigen Frequenzversteigerungsverfahren

Für das Land Baden-Württemberg geht es bei einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung im neuen Standard 5G um den Erhalt der Errungenschaft, dass High-Tech und Wirtschaftsstärke in der gesamten Fläche des Landes stattfinden. Deshalb fordern wir den Bund dazu auf, bei künftigen Frequenzversteigerungsverfahren der regulären Versteigerung eine zusätzliche Versteigerungsstufe vorzuschalten. In dieser vorgeschalteten Versteigerung sollen die wirtschaftlich nicht lukrativen ländlichen Gebiete unter den Netzbetreibern zu „negativen Preisen“ versteigert werden. Die vorgeschaltete Versteigerung endet erst dann, wenn alle (zuvor definiert und abgegrenzten) ländlichen Gebiete auf die sich an der Auktion beteiligenden Netzbetreiber verteilt sind, so dass sich je ein Netzbetreiber für den Netzaufbau in einem definierten Gebiet verantwortlich zeichnet. Die Netzbetreiber erhalten für die so ersteigerten Gebiete über einen bestimmten mehrjährigen Zeitraum Betreiberschutz. Der damit verbundene Vorsprung macht die Versorgung der Gebiete für die Betreiber wirtschaftlich attraktiv. Um den Ausbau im ländlichen Raum weiterhin zu befördern, werden dem Netzbetreiber alle Ausgaben für den 5G-Ausbau in

seinen Vorsprungregionen zurückerstattet, und zwar – abzüglich Abschreibungen – bis zu dem Betrag, den der jeweilige Netzbetreiber für die reguläre Frequenzversteigerung ausgeben muss (Cash-Back). Selbstverständlich müssen die Netzbetreiber auch in den von ihnen exklusiv versorgten Vorsprungregionen lokales Roaming ermöglichen.