

Bericht aus Washington

USA: Breitbandförderung und Universaldienst als Baustellen



Dr. Axel Spies

Rechtsanwalt Morgan,
Lewis & Bockius, Washington DC,
VATM-, Washington-Office"

Dr. Axel Spies, deutscher Rechtsanwalt in Washington DC, betreut seit vielen Jahren das „Washington Office“ des VATM. Dr. Spies gehört zur Telecommunications Group der internationalen Kanzlei Morgan, Lewis & Bockius mit zahlreichen Büros in den USA, Asien und Europa. Vor seiner Tätigkeit in Washington DC arbeitete Dr. Spies mehrere Jahre in der Holding der VEBA AG (jetzt E.ON) sowie in Indien. Er hält für den Verband engen Kontakt mit der Federal Communications Commission (FCC), dem State Department, der VATM-Schwesterorganisation INCOMPAS, dem Department of Commerce, dem US Trade Representative (USTR), der Deutschen Botschaft und der US-Presse.

Wie in Deutschland gibt es in den USA ein Nebeneinander von Bundes- und Landes-/Staats-Programmen. Allerdings vergibt der Bund in den USA keine Breitband-Fördermittel direkt an andere staatliche Körperschaften sondern an die Bundesstaaten. Eine US-Besonderheit ist der bereits seit 1996 existierende Universaldienstfonds, über den die Federal Communications Commission (FCC) Mittel für TK-Infrastruktur verteilt. Hierdurch gibt es in den USA gewachsene Strukturen, um Fördermittel verteilen zu können. Die Breitbandversorgung in den USA ist regional sehr unterschiedlich. Gerade in ländlichen Gebieten ist die Versorgung (auch bedingt durch die Größe des Landes) anerkanntermaßen schlecht. Das Weiße Haus geht derzeit von mindestens 30 Mio. Amerikanern aus, die keinen Zugang zu akzeptabler Breitbandversorgung haben, wobei derzeit schon 25 Mbit/s downstream und 3 Mbit upstream als „akzeptabel“ gelten.

FCC und NTIA am Ruder

In dem am 15.11.21 von Präsident Biden unterzeichneten überparteilichen Infrastrukturpaket stehen nunmehr insgesamt 65 Mrd. USD für den Breitbandausbau in den kommenden fünf Jahren zur Verfügung. 48 Mrd. USD erhält die NTIA (eine Unterbehörde des US-Handelsministeriums) zusammen mit den Bundesstaaten, 2 Mrd. USD das Department of Agriculture (USDA) – den Rest verteilt die FCC. Ob es noch zu weiteren Mitteln im Zuge eines Nachfolgepakets für das derzeit im US-Senat blockierte Build-Back-Better-Programm kommen wird, ist derzeit nicht absehbar. Die Mittel für Breitband-Maßnahmen stehen in den USA einerseits für klassische Ausbau-Investitionen bereit und andererseits als Unterstützung für sozial Schwache, um die Verbreitung und Nutzung schnellen Internets zu fördern. Der Druck, diese Mittel bald (möglichst vor den Zwischenwahlen im Herbst

2022) auszugeben, ist erheblich. Allerdings fehlen für viele Gegenden noch brauchbare, aktuelle Breitbandkarten, und andere Behörden wie das Treasury Department müssen mit eingebunden werden.

Neben der von fünf Kommissaren geleiteten Federal Communications Commission (FCC) spielt die Bundesbehörde NTIA beim Breitbandausbau in den USA eine führende Rolle. Die dem Handelsministerium zugeordnete NTIA berät und unterstützt die Regierung in Fragen der Telekommunikations- und IT-Politik. Ihr neuer Leiter Davidson wird vermutlich ein wichtiger Akteur bei der Umsetzung der Biden-Agenda. Dazu gehört auch und vor allem die Betreuung von Breitbandinvestitionen in Höhe von 48 Mrd. USD, die im genannten neuen überparteilichen Infrastrukturpaket vorgesehen sind. 42 Mrd. USD davon fallen unter das Broadband Equity, Access and Deployment („BEAD“) Programm. Die NTIA soll auch eine nationale Frequenzstrategie erarbeiten.

Die neue FCC-Vorsitzende Rosenworcel stammt, wie Davidson, ebenfalls aus dem Lager der Demokraten. Neben den Breitbandprogrammen liegt ein Schwerpunkt der FCC-Arbeit in der Wiederherstellung der Regeln der Netzneutralität von 2015, die unter der Ägide ihres den Republikanern zuzurechnenden Vorgängers Pai aufgehoben wurden.

Während die Programmregeln weiterhin die Priorisierung von Gebieten ohne angemessene Breitbandoptionen fördern, wird in den endgültigen Regeln des Treasury Department die Geschwindigkeitsdefinition auf zumindest 100/20 Mbit/s angehoben, wodurch die geografische Förderfähigkeit von vorrangigen Projekten erweitert wird. In der Praxis werden die meisten Staaten eher schlagkräftigere und medienwirksame „Gig“-Angebote der Anbieter

für eine Förderung verlangen. Mit den Regeln der NTIA im Gepäck können die Bundestaaten förderfähige geografische Gebiete festlegen.

Mehr Umweltschutz durch Breitbandförderung?

Nach dem Willen einiger FCC-Kommissare sollen die Breitbandmittel auch dazu dienen, die Umwelt zu schützen. Mehr Glasfaserkabel sollen in die Erde verlegt werden, anstelle auf Masten zum Kunden geführt zu werden, um Netzausfälle bei Stürmen, Kälte und Überschwemmungen zu vermindern. Zur Stärkung der Widerstandskraft des Netzes gegen Naturkatastrophen dient das Aufstellen von mehr Mobilfunkmasten, aber auch das Ermöglichen eines breitbandfähigen, intelligenten Netzes, das automatische Entscheidungen über die Energiezuweisung trifft (Smart-Grid Projekte), die ebenfalls förderfähig sind. Die Mittel des Infrastrukturlpakets stehen auch ausländischen Anbietern offen. Ob allerdings Bundesstaaten eigene Vorschriften hierzu („Buy American“) erlassen werden, bleibt abzuwarten.

Universaldienst (USF) dringend reformbedürftig

Weitere Baustellen der FCC sind die Netzneutralität und die Reform des Universaldienstfonds. Bei der Netzneutralität will die FCC die Regeln von 2015 wieder einführen. Beim Universaldienstfonds ist eine Reform überfällig, da er klar erkennbar aus dem Ruder läuft. Der Federal Universal Service Fund (USF) fördert auf Bundesebene den uneingeschränkten Zugang zu Breitbanddiensten, lebenswichtigen Kommunikationsdiensten und vielen anderen öffentlich zugänglichen Diensten. Ursprünglich wurde er eingerichtet, um sicherzustellen, dass jeder in den USA Zugang zu Kommunikationsdiensten zu angemessenen Preisen hat. Mit dem Telekommunikationsgesetz von 1996 wurde der Geltungsbereich von ländlichen und

abgelegenen Gebieten auf Schulen, Kliniken und Bibliotheken ausgeweitet und um weitere Telekommunikationsdienste wie den Internetzugang ergänzt.

Der USF wird aus den Einnahmen der Telefongesellschaften finanziert – hauptsächlich aus traditionellen Festnetz-, Mobilfunk- und VoIP-Diensten. Diese Gebühren werden üblicherweise als Teil der Rechnung an die Kunden weitergegeben. Gegenwärtig greifen Entscheidungsträger auch auf den Fonds zurück, um auch den Ausbau von Breitbanddiensten zu unterstützen. Allerdings werden derzeit für ISP-Dienste keine USF-Gebühren erhoben. Die Finanzierungsverantwortung liegt nach wie vor bei den Telefongesellschaften. Die Telefondienste haben jedoch viele zahlungskräftige Kunden an Webkonferenzen und Peer-to-Peer-VoIP etc. verloren, wodurch die USF-Einnahmehasis schrumpft. Gleichzeitig sinken die Preise für Sprachdienste weiter. Diese Schrumpfung hat zu einer Erhöhung der Beiträge der Telefongesellschaften geführt – auf ein Allzeithoch von 33,4 Prozent der Einnahmen aus den zwischenstaatlichen und internationalen Diensten.

Die Kunden von Mobilfunk- und Festnetztelefonen zahlen die Rechnung. Werden die politischen Entscheidungsträger in Washington mit der Wiedereinführung der Netzneutralität auch die USF-Beiträge in Angriff nehmen? Werden sie die Internetanbieter (ISP) dazu verpflichten, die finanzielle Verantwortung für ihren eigenen Ausbau mitzutragen? Obwohl die Rolle rückwärts bei der Netzneutralität das Hauptziel der Biden-Regierung ist, ist eine Reform der USF-Beiträge eine plausible Folgemaßnahme. Ob die Biden-Regierung im Wahljahr 2022 ein Reformgesetz im Kongress durchbekommt, ist allerdings sehr fraglich.