

Stellungnahme

Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Ausgangslage

Mit dem Bericht „Landesweit kostenloses freies WLAN“ legt die Landesregierung auf Wunsch des Landtags ein Konzept zum weiteren Ausbau frei verfügbarer WLANs unter Einbeziehung der vorhandenen Ansätze und der bereits tätigen Akteurinnen und Akteure vor. Mit dem Konzept sollen Kommunen, kommunale Unternehmen sowie Unternehmen und Betriebe der Privatwirtschaft, Vereine und Verbände sowie Freifunkinitiativen mit einem attraktiven Modell für den Betrieb freier WLANs gewonnen und ihr Ausbau vorangetrieben werden.

Bitkom-Bewertung

Viele Fragen offen: Zentrale Fragenstellungen, wie die Frage der Reichweite des Angebotes, sind aus Sicht des Bitkom ebenso offen wie Anreize für teilnehmende Unternehmen an der notwendigerweise auf Freiwilligkeit beruhenden Initiative.

Das Wichtigste

Aus Sicht des Bitkom sind insbesondere die folgenden Punkte klärungsbedürftig:

- **Reichweite von freiem WLAN sinnvoll einsetzen**
Nach dem Verständnis des Bitkom muss die Initiative so ausgerichtet werden, dass freie WLAN-Angebote insbesondere an relevanten Orten eingesetzt werden. Ein landesweit flächendeckendes Angebot kann weder technisch noch wirtschaftlich eine erreichbare Zielsetzung sein.
- **Attraktivität für WLAN-Anbieter sicherstellen**
Für den Erfolg der Initiative ist es entscheidend, dass möglichst viele WLAN-Anbieter freiwillig an dem Zusammenschluss mitwirken. Die hierfür notwendige Attraktivität für die WLAN-Anbieter erfordert dringend Differenzierungsmöglichkeiten und Sichtbarkeit für die Anbieter zu erhalten.
- **Rechtsrahmen vollständig berücksichtigen**
Damit die Initiative erfolgreich sein kann, sind zudem Fragen im Kontext von „Legal Interception“ bzw. der TMG- und TKG-Vorgaben vorab zu klären und Zuständigkeiten klar abzugrenzen.
- **Technische Machbarkeit prüfen**
Vor einer Entscheidung über den geförderten Aufbau neuer WLAN-Hotspots sind Erfahrungen über die Implementierbarkeit und das Zusammenspiel der unabhängigen WLAN-Anbieter in Tests zu sammeln.

Bitkom-Zahl

89 Prozent

der Städte ab 100.000 Einwohnern in Deutschland bieten für Einwohner und Besucher ein kostenloses öffentliches WLAN (lt. [Bitkom Smart City Index 2020](#)).

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 2|7

Freies WLAN in Schleswig-Holstein

10. August 2021

Seite 2

Zusammenfassung

Bitkom bedankt sich für die Einladung zur Anhörung des Umwelt- und Agrarausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags und greift die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zum Antrag „Landesweit kostenloses freies WLAN“ (Drucksache 19/2854) gerne auf. Aus Sicht des Bitkom ist neben der genauen Zielsetzung insbesondere klärungsbedürftig, wie ein Mitwirken des bisherigen WLAN-Anbieter an dem Projekt incentiviert werden kann.

1 Ausbau von WLAN-Angeboten

Bedeutung von WLAN-Angeboten

Aus Sicht des Bitkom kann freies WLAN dort sinnvoll und angemessen sein, wo Unternehmen oder Kommunen öffentliche Orte attraktiver machen möchten und wo der Bedarf für eine kabellose Datennutzung vorhanden ist. Dort kann öffentliches WLAN eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Telekommunikationsinfrastrukturen sein. Öffentliches WLAN ist daher als (lediglich) ergänzend im Rahmen einer zunehmend konvergenten und hybriden Nutzung von Internetzugangswegen/-diensten zu sehen und nicht als Ersatz für das bereits nahezu flächendeckende, umfangreiche und zu attraktiven Konditionen für die Nutzer bestehende Angebot an Mobilfunkdiensten zu sehen.

Für Städte und Gemeinden sowie auch für Unternehmen kann ein mit einem Telekommunikationsnetzbetreiber bzw. einem gewerblichen Anbieter von WLAN-Diensten als Partner realisiertes offenes WLAN-Angebot ein zusätzlicher Faktor sein, um an – insbesondere touristisch relevanten – Orten mit Publikumsverkehr die eigene Attraktivität zu erhöhen. Allerdings ist zu bedenken, dass die Tourismuswirtschaft ihrerseits zumindest in bestimmten Bereichen eigene Anstrengungen unternimmt, um Besucherinnen und Besuchern eine (häufig kostenfreie) Nutzung von WLAN-Zugängen zu ermöglichen (Hotels, Restaurants, Cafés etc.).

Neben dem Bereich Touristik können wirtschaftlich positive Effekte dort entstehen, wo aufgrund einer längeren Verweildauer oder durch Angebot und Nutzung standortbezogener

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 3|7

Dienste zusätzliche Umsätze generiert werden. Gewerbliche Anbieter von WLAN-Diensten stehen auch hier als Partner für die entsprechenden Anbieter aus der Wirtschaft und weiteren Sektoren zur Verfügung. Teils gibt es speziell auf diese zugeschnittene sog. „Landing-Pages“ bei der Einwahl in das WLAN-Netz, auf der ortsbezogene Informationen und Angebote bereitgestellt werden können.

Förderung von WLAN-Angeboten

Deutschland verfügt insgesamt bereits über eine gute Breitbandversorgung – sowohl im Festnetz-, insbesondere aber auch im Mobilfunkbereich. Ziel muss es zunächst sein, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen Investitionen in einen zukunftsfähigen weiteren Breitbandausbau auszulösen. Zu berücksichtigen ist auch, dass WLAN-Zugänge oder WLAN-Netze kein Ersatz für die Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitbandinfrastrukturen sind, sondern diese lediglich ergänzen können. Zudem bedarf jeder WLAN-Hotspot immer auch einer festnetzbasierten Anbindung.

Grundsätzlich kann eine etwaige – und in dem Bericht nicht näher weiter ausgeführte – öffentliche Förderung aus Sicht des Bitkom immer nur als ergänzendes, nachrangiges Instrument eines privatwirtschaftlichen Ausbaus in Betracht kommen, auch weil Verzögerungs-, Mitnahme- und langfristige wettbewerbliche Verzerrungseffekte in aller Regel unvermeidlich sind. Förderungen von öffentlicher oder privater Seite können in Fällen des Marktversagens einen Beitrag zum beschleunigten Aufbau einer öffentlich zugänglichen WLAN-Infrastruktur leisten – insbesondere, soweit es sich um substantielle Unterstützungsleistungen handelt. Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Einrichtungen können im Einzelfall genutzt werden, um mittels öffentlicher Förderung die Realisierungschance des Aufbaus und/oder Betriebs von öffentlich zugänglichen WLAN-Zugängen dort zu erhöhen, wo ein Marktversagen festgestellt wurde. Die privatwirtschaftliche Erschließung mit TK-Dienstleistungen hat nach dem europäischen Telekommunikations- und Beihilferecht Vorrang. Nur dort, wo mittelfristig über den Markt ein konkret festgestellter Bedarf nicht gedeckt wird, kann eine Förderung mit öffentlichen Mitteln erfolgen.

Öffentlich zugängliche WLAN-Zugänge werden allerdings sowohl im öffentlichen Raum und/oder in öffentlichen Einrichtungen, als auch in vorwiegend zur privaten Nutzung vorgesehenen Gebäuden und Flächen realisiert. Den Erfahrungen von Bitkom-Mitgliedsunternehmen nach sind solche Modelle vorzugswürdig und erfolgreich bei Gemeinden, die Bedarf für freies WLAN an einem öffentlichen Ort sehen, mit einem Telekommunikationsnetzbetreiber bzw. einem gewerblichen Anbieter von WLAN-Diensten als Partner realisierbar. Diese halten entsprechende Angebote vor, bei denen nicht nur ein leistungsfähiger Internet-Zugang geboten, sondern auch für die Umsetzung der erforderlichen

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 4|7

Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung von Haftungs- und Datensicherheitsrisiken gesorgt wird. Gemeinden, die anteilig durch den Bezug entsprechender Angebote aus dem Markt die Kosten für Aufbau und Betrieb tragen, können u. a. entscheiden, zu welchen Bedingungen für den Nutzer ein WLAN-Zugang bereitgestellt wird – beispielsweise, ob dieser zeitlich begrenzt oder unbegrenzt kostenfreies Surfen möglich sein soll. Auf diese Weise werden bereits heute rechtssichere Angebote für die Beteiligten geschaffen. Bei diesen Lösungen stehen kommerzielle Vereinbarungen als Basis einer Versorgung klar im Vordergrund, also eine Realisierung aufgrund privater Initiative mit durchweg beeindruckenden Ergebnissen. Zudem bieten die Telekommunikationsanbieter – über ihren vorbestehenden Kundenstamm hinausreichend – zahlreiche Möglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher, WLAN-Zugänge oder andere Formen des Zugangs zu einer mobilen Breitbandversorgung zu nutzen. Angesichts des fortgeschrittenen Ausbaus von schnellen breitbandigen Internetzugängen mittels LTE und zunehmend 5G wird eine mobile und standortungebundene nutzbare Breitbandinfrastruktur überall zur Verfügung stehen.

Insgesamt betrachtet, sollte der Einsatz von Förderungen den Ausbau derartiger Ansätze nicht behindern, sondern lediglich im Einzelfall zur Ergänzung herangezogen werden, etwa dort, wo die Errichtung einer zusätzlichen Versorgung nicht in einer dem Modell geschäftlicher Initiativen folgenden Art und Weise erfolgen kann. Insofern stellt sich bereits die Frage, ob mittelfristig überhaupt eine Unterversorgung feststellbar ist. Zumal es nicht darum gehen kann, eine konkrete technische Lösung (WLAN) zu fördern, wenn die zu deckenden Bedarfe (hier: nach mobiler Nutzung eines Breitbandzugangs) bereits über andere technische Lösungen – wie z. B. LTE – gedeckt werden können.

Neben dem Ausbau der bestehenden WLAN-Hotspots beinhalten die Überlegungen des Landes auch die Entwicklung einer Interoperabilität bestehender Hotspots – von einem einheitlichen Login bis hin bis hin zu einem untereinander vereinbarten Roaming. Für die hierzu notwendigen Neuentwicklungen könnte eine öffentliche Förderung sinnvoll sein.

2 Bewertung der Initiative „landesweit kostenloses freies WLAN“

Aus dem Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein geht die geplante Reichweite der Initiative „landesweit kostenloses freies WLAN“ nicht eindeutig hervor. Titel und Einleitung des Berichts lassen zunächst vermuten, dass durch den kooperativen Verbund von bestehenden und neu hinzukommenden Anbietern in besiedelten Gebieten ein landesweites, flächendeckendes WLAN-Netz aufgebaut werden soll. Hiernach sieht die Initiative Maßnahmen, die in dieser weitreichenden Form bisher in keinem anderen Bundesland existieren:

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 5|7

nämlich ein kostenfreies flächendeckendes WLAN-Angebot auf dem Gebiet des Bundeslandes Schleswig-Holstein.

Im Gegensatz geht es im weiteren Verlauf des Berichts um die Erweiterung bestehender Angebote im öffentlichen Raum sowie die Vernetzung bestehender Angebote durch automatisches Roaming zwischen Netzen verschiedener WLAN-Betreiber. Die weiteren Ausführungen des Berichts lassen daher eher darauf schließen, dass an bestimmten Stellen im öffentlichen Raum kostenfreies WLAN verfügbar gemacht werden soll und es dabei lediglich um eine Vernetzung bestehender Angebote unter dem Namen „der echte Norden“ geht.

Aus der Sicht der Mobilfunkanbieter und bisherigen WLAN-Anbieter besteht daher zunächst das Bedürfnis, das Ziel der Initiative klar zu definieren. Ein flächendeckendes WLAN-Netz würde, entgegen der Ansicht der Landesregierung und im Gegensatz zur bloßen Erweiterung öffentlicher WLAN-Angebote um weitere Standorte, in Konkurrenz zu den Angeboten der Mobilfunkanbieter treten.

Aus Sicht der Landesregierung besteht durch den WLAN-Ausbau auf der Basis dieses Konzepts keine Konkurrenzsituation zum lizenzpflichtigen Netzausbau der Mobilfunkanbieter mit LTE/A und 5G. Die Modelle stünden vielmehr in einem kohärenten Verhältnis. Dem kann aus Sicht des Bitkom nicht uneingeschränkt zugestimmt werden. Zwar existieren bereits bestehende WLAN-Hotspots und Mobilfunknetze nebeneinander, was in den oben genannten Bereichen (Hotels, Restaurants, Supermärkten, etc.) sinnvoll ist. Ein landesweites, flächendeckendes und kostenloses WLAN würde dagegen sehr wohl in Konkurrenz zu Angeboten der Mobilfunknetzbetreiber treten. Nutzerinnen und Nutzer könnten dann entweder über Mobilfunkangebote oder über das flächendeckende WLAN-Angebot Zugang zum Internet erhalten. Zudem stellt sich der Ausbau von flächendeckendem kostenlosem WLAN als konträr zum 5G Ausbau dar.

Ferner geht aus dem Bericht nicht hervor, wie eine Koexistenz von flächendeckendem WLAN und Mobilfunkangeboten praktisch funktionieren soll. Sollte ein flächendeckendes Angebot tatsächlich angestrebt werden, müssten dessen marktverzerrenden Effekte und entsprechende Kompensationen in Betracht gezogen werden.

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 6|7

3 Technische Umsetzbarkeit

Auch in Bezug auf die technische Umsetzbarkeit der Initiative ist zu differenzieren, ob ein flächendeckendes WLAN-Netz oder eine bloße Erweiterung bestehender öffentlicher WLAN-Angebote gewollt ist.

In Bezug auf den erstgenannten Fall ist zu beachten, dass WLAN-Technologie per se nicht für ein flächendeckendes Angebot ausgelegt ist. Die für WLAN verwendeten Frequenzen können aufgrund ihrer spezifischen Ausbreitungseigenschaften nur vergleichsweise geringe Reichweiten erreichen. Somit wäre ein sehr engmaschiges Netz von WLAN-Standorten erforderlich.

Sollte das Ziel der Initiative darin bestehen, ein automatisches (WLAN)-Roaming zwischen Netzen verschiedener WLAN-Betreiber auf Basis von Hotspot 2.0 und Roaming zu ermöglichen, ist dies aus technischer Sicht umsetzbar. Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch, wer die Implementierung eines interoperablen Systems organisiert und finanziert. Mangels einer zwingenden Rechtsgrundlage kann die technische Implementierung durch die Anbieter nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Hier kann jedoch eine Initiative des Landes, die bestehende Anbieter zusammenführt und den Rahmen für eine gemeinsame Entwicklung und für Tests bietet, sinnvoll sein. Auch der Einsatz der Fördermittel zur Finanzierung der notwendigen Entwicklungen wäre hilfreich.

Entscheidend für den Erfolg der Initiative ist daher neben der Attraktivität für die Nutzer auch die Attraktivität für die Anbieter. Hierfür kommt es auf Anbieterseite aus Sicht des Bitkom darauf an, Differenzierungsmöglichkeiten und insbesondere eine Sichtbarkeit des Anbieters beizubehalten. Soweit diese nicht mehr durch die SSID gegeben ist, sollten insbesondere anbieterseitige Landing-Pages in jedem Fall möglich sein.

4 Offene Fragen

Der Bericht der Landesregierung lässt bisher viele Fragen zur Umsetzung der Initiative „landesweit kostenloses freies WLAN“ offen, auf die wir im Folgenden zusammenfassend eingehen wollen:

- Wie bereits erläutert, müsste zunächst klargestellt werden, ob tatsächlich ein flächendeckendes WLAN-Angebot gewollt oder lediglich weitere WLAN-Angebote im öffentlichen Raum zu den bereits existierenden hinzukommen und diese miteinander verknüpft

Stellungnahme Freies WLAN in Schleswig-Holstein

Seite 7|7

werden sollen. Aus den vorgenannten Gründen ist aus Sicht der WLAN- und Mobilfunkanbieter lediglich das letztgenannte Modell realisierbar. Aus dem Bericht geht außerdem nicht hervor, welche Anreize für die Anbieter geschaffen werden sollen, dem Land Schleswig-Holstein kostenfrei weitere Hotspots zur Verfügung zu stellen. Es ist fraglich, ob und unter welchen Voraussetzungen lokale Netzbetreiber an einer Interoperabilität der WLAN-Hotspots Interesse haben. Auch dieser Punkt wird im weiteren Verlauf durch die Landesregierung zu thematisieren sein, um die erstrebte und für den Erfolg des Projekts erforderliche Kooperation zu ermöglichen.

- Darüber hinaus wird nicht klar, weshalb die bisherigen Anbieter öffentlicher WLAN-Angebote einer einheitlichen Registrierung über eine Landingpage des „echten Nordens“ zustimmen sollten, da es für sie essenziell ist, eigenständig von den Nutzern der WLAN-Angebote wahrgenommen zu werden. Dies gilt zum einen für private Anbieter öffentlicher WLAN-Angebote (z.B. Supermärkte, Restaurants, Cafés) als auch für Städte und Kommunen, die eigene WLAN-Hotspots betreiben.
- Zuletzt bleibt die Frage offen, ob nach dem von der Landesregierung vorgeschlagenen Modell die bisherigen Akteure oder das Land Schleswig-Holstein den Regelungen des TMG unterworfen sein sollen. Bitkom weist daher drauf hin, dass die Beantwortung der Frage nach der telekommunikationsrechtlichen Verantwortlichkeit im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft der Anbieter von entscheidender Bedeutung sein wird.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.