

Moderne Breitbandnetze sind Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, wirtschaftliches Wachstum und nicht zuletzt eines funktionierenden EU-Binnenmarktes sowie für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten.

Zu Recht steht daher auch die Frage im Fokus von Politik und Wirtschaft, welche konkreten rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen geeignet sind, um den weiteren Ausbau moderner Breitbandnetze erfolgreich voranzubringen.

Entscheidungsträger auf europäischer aber auch auf nationaler Ebene sind vor diesem Hintergrund häufig mit der Forderung einer Einbeziehung von Breitband in die Universaldienstverpflichtung konfrontiert. Neben dem Europäischen Parlament, das sich aus Sicht des Verbandes im Zuge der jüngsten Diskussion wichtigen Sachargumenten verschlossen hat, diskutiert derzeit auch die Europäische Kommission intensiv konkrete Bedingungen für die Auflegung von Universaldienstverpflichtungen.

Der VATM möchte diese Gelegenheit aufgreifen und im Zuge einer kurzen Stellungnahme die aus Sicht des Verbandes zentralsten Punkte der Debatte darstellen.

Zusammenfassung:

Der VATM ist der Auffassung, dass jeder Haushalt schnellstmöglich zu einem unter Wettbewerbsbedingungen entstandenen Preis einen Zugang zu elektronischen Kommunikationsdiensten haben sollte. Mit Blick auf den deutschen Markt lässt sich dabei feststellen, dass der Wettbewerb wesentlich dazu beigetragen hat, dass Breitband eine starke Verbreitung gefunden hat, die Auswahl an Anbietern angestiegen ist und gleichzeitig die Preise für die Verbraucher gesunken sind. Die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs durch die Schaffung geeigneter regulatorischer Rahmenbedingungen war und ist hierfür das wirkungsvollste Mittel zur Verbesserung einer flächendeckenden Breitbandversorgung. Dies belegen jüngst die von der EU-Kommission vorgestellten Zahlen des EU-Scoreboards.¹

Unbestritten ist, dass bislang nicht alle Versorgungslücken geschlossen werden konnten und nach wie vor insbesondere ländliche Gebiete benachteiligt sind. Diese unversorgten Gemeinden verlieren hierdurch als Standort zum Wohnen und Arbeiten an Attraktivität. Daher steht natürlich auch die Frage im Fokus von Politik und Wirtschaft, welche konkreten rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen geeignet sind, um den weiteren Ausbau moderner Breitbandnetze erfolgreich voranzubringen.

¹ Vgl.: [http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicators\[\]=allIndicators&year=2010&countries\[\]=DE#chart](http://scoreboard.lod2.eu/index.php?scenario=4&indicators[]=allIndicators&year=2010&countries[]=DE#chart)

Die Rolle des Universaldienstes

Die Einbeziehung von Breitband in den Universaldienst schafft zunächst den Anreiz, noch nicht versorgte Gebiete steuerfinanziert oder unter Rückgriff auf den Universaldienstleistungsfonds an eine moderne aber für das Gebiet möglicherweise nicht optimale Infrastruktur anzuschließen. Dies ist zumindest überall dort, wo eine Anbindung unter Marktbedingungen möglich erscheint, aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten heraus nicht sinnvoll. Ziel muss es sein, eine wirtschaftlich vernünftige Lösung zu finden und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen stellt nicht nur einen schwerwiegenden ordnungspolitischen Eingriff dar, der grundsätzlich nur als Ultima Ratio bei Versagen wettbewerblicher Lösungen in Betracht kommen darf. Es erscheint vielmehr nicht sinnvoll, Universaldienststrategien zu verfolgen, die etwa dem mobilen Breitbandausbau mittels der Digitalen Dividende jegliche Möglichkeit für einen Return on Invest entziehen würden. Wenn heute damit begonnen würde, die EU-rechtlichen Grundlagen für einen Breitbanduniversaldienst zu schaffen, nähme eine gesetzliche Implementierung in Deutschland mindestens zwei Jahre in Anspruch. Zudem würde sich durch die Einführung eines Breitbanduniversaldienstes der weitere Breitbandausbau insgesamt massiv verteuern. Dies folgt aus der Erfahrung, dass der privatwirtschaftlich vielerorts mögliche Ausbau aufgegeben und stattdessen ausschließlich auf eine nicht mehr ökonomischen Regeln folgende ineffiziente Ausbaupflichtung gesetzt werden würde. **Der VATM hält daher die Einführung eines Breitbanduniversaldienstes für nicht geeignet, breitbandig unterversorgte Gebiete zu erschließen.** Stattdessen kann durch eine effiziente Umsetzung bereits bestehender gesetzlichen Regelungen wesentlich zur Erreichung dieses Ziels beigetragen werden:

- Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und fristgerechte Umsetzung des im Dezember 2009 verabschiedeten EU-Rechtsrahmens als zentrale Voraussetzung für einen offenen, wettbewerbsfähigen und innovativen Markt im Bereich der elektronischen Kommunikationsdienste
- Umsetzung der Digitalen Agenda unter Einbeziehung verschiedener Säulen:
 - Implementierung der Vorgaben der NGA-Empfehlung
 - EU-Frequenzpolitik (RSPP): Ausgestaltung der Vergabebedingungen dergestalt, dass chancengleicher Wettbewerb bei der Versorgung der Fläche ermöglicht wird und Neueinsteiger nicht am Marktantritt gehindert werden. Darüber hinaus sollten neue Technologien nicht benachteiligt werden dürfen, nur weil sie später auf dem Markt verfügbar sind.
 - Berücksichtigung von Förderinstrumenten zur Erleichterung der Finanzierung, wo Marktkräfte nicht ausreichen. Diese sollten im Zuge der anstehenden Überarbeitung der EU-Breitbandförderrichtlinien vereinfacht werden
- Sinnvolle Kombination und Anwendung nationaler Breitbandstrategien, Strukturfonds und Fördermittel für die ländliche Entwicklung, eine verbesserte Zusammenarbeit öffentlicher und privater Sektoren gepaart mit der Förderung neuer Technologien und

einem Mix bei deren Anwendung (Mobilfunk, Satellit, WiMAX, PreWiMAX, Richtfunk und Powerline

Ein Blick auf die in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten angewandten Programme zum Breitbandaufbau spiegelt darüber hinaus die Breite höchst unterschiedlicher Aktivitäten und Möglichkeiten wider². Hier zeigt sich, dass die unterschiedlichen geographischen, strukturellen aber auch kulturellen Voraussetzungen nach unterschiedlichen Antworten und Lösungsvorschlägen verlangen. Ableiten lässt sich hieraus auch eine höchst unterschiedliche Auffassung der Rolle des Staates aber auch der Definition von Breitband. Wir sehen daher die Gefahr, dass bisherige Aktivitäten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten durch die Auferlegung einer Universalbreitbandverpflichtung ausgebremst und bereits erzielte Erfolge zunichte gemacht werden.

Ergänzend möchte der VATM auch auf die Signalwirkung einer politischen Debatte zur Ausweitung der Universaldienstverpflichtungen hinweisen – so ist zu befürchten, dass bereits ab dem Zeitpunkt, zu dem das politische Ziel der Einführung einer Universaldienstverpflichtung kommuniziert wird, viele Ausbaupläne „auf Eis gelegt“ würden und auch auf Seiten der Kommunen jegliche Eigeninitiative zum Erliegen kommen würde, wenn mit einem staatlich subventionierten Ausbau in größerem Umfang zu rechnen wäre. Damit würden die vielversprechenden Merkmale eines wettbewerbsorientierten Breitbandmarktes verlangsamt und verschlechtert, da der Universaldienst stets auf ein Minimum („Mindestangebot“) gerichtet ist und in Erwartung des steigenden Bandbreitenbedarfs Investitionsanreize zum Ausbau der Netze hemmen und unterbinden würde. Universaldienst soll dazu dienen, eine Grundversorgung sicherzustellen, d.h. ein Mindestmaß an Leistung. Zur Erreichung der ambitionierten Breitbandziele auf EU- und nationaler Ebene, die auf Bandbreiten jenseits der 50 MBit/s abzielen, ist eine Universaldienstverpflichtung nicht geeignet. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das gemeinsame Breitbandausbauziel schrittweise bedarfsgerecht im Wettbewerb schneller und effizienter erreicht werden kann als mit der vorgeschlagenen Einführung einer staatlichen Investitionsverpflichtung in Form eines Breitbanduniversaldienstes.

Erklärtes Ziel des Verbandes ist es:³

- 1. So schnell wie möglich die letzten der noch nicht erschlossenen Gemeinden und Ortsteile im Rahmen einer Basisversorgung mit mindestens ein bis zwei MBit/s an das Breitbandnetz anzuschließen.**
- 2. Zukünftig möglichst flächendeckend in ländlichen Regionen und in Ballungszentren gleichermaßen glasfaserbasierte Höchstleistungsnetze (FttC / FttB / FttH) auf-**

² z. B. in Frankreich „France Numérique 2012“, in Schweden „Bredbandsstrategi för Sverige“, in Großbritannien „Digital Britain Implementation Plan“ etc.

³ Vgl. hierzu u. a. Stellungnahme des VATM zum Initiativbericht „Europäische Breitbandnetze – Investitionen in ein internetgestütztes Wachstum“ (2010/2304(INI)): http://www.vatm.de/uploads/media/2011_03_22_Stellungnahme_INI_Breitbandnetze.pdf sowie das VATM-Positionspapier zum Breitbandausbau: http://www.vatm.de/uploads/media/18-02-2011_positionspapier_breitbandausbau.pdf

zubauen und einen leistungsfähigen mobilen Internetzugang in allen Regionen im Wettbewerb zu gewährleisten.

Im Einzelnen:

Zunächst bewerten wir den vorliegenden Entwurf der EU-Kommission speziell vor dem Hintergrund der Debatte in Deutschland als sehr positiv, da dieser zentrale Aspekte aufgreift und die Einführung eines Breitbanduniversaldienstes an sinnvolle, miteinander verbundene Bedingungen knüpft:

- **die Nennung alternativer Möglichkeiten zur Verbesserung der Breitbandversorgung unter Betonung der Technologieneutralität**
- **die Bedingung einer strukturierten Kosten-Nutzen-Analyse**
- **der Hinweis auf die Gefahr von Wettbewerbs- und Marktverzerrungen im Rahmen eines Breitbanduniversaldienstes**
- **die Präzisierung der Vorgaben, wann eine Technologie von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendet wird (Art. 4 Abs. 2 Universaldienstrichtlinie)**

So erwägt die EU-Kommission (Ziffer 3) die Auferlegung einer Breitbanduniversaldienstverpflichtung nur in den begründeten Fällen, wenn die Verfügbarkeit von Breitband unter normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht möglich ist. Nach Einschätzung des Verbandes entspricht diese Einschätzung der vorab genannten Grundannahme, nach der die Einführung eines Breitbanduniversaldienstes grundsätzlich nur als Ultima Ratio bei Versagen wettbewerblicher Lösungen in Betracht gezogen werden sollte.

Die im Dezember 2009 verabschiedete Universaldienstrichtlinie (RL 2009/136/EG) definiert den Universaldienst als Mindestangebot an elektronischen Kommunikationsdiensten, die allen Endnutzern, die einen zumutbaren Antrag stellen, zu einem erschwinglichen Preis und in einer bestimmten Qualität unabhängig von ihrem geografischen Standort innerhalb des Mitgliedstaates zur Verfügung gestellt werden. Die Universaldienstrichtlinie enthält keine exakten Vorgaben über die Bandbreite des Anschlusses, legt in Artikel 4, Absatz 2 aber fest, dass der bereitgestellte Anschluss für einen funktionalen Internetzugang ausreichen muss.

Nach Randziffer 5 obliegt es daher jedem Mitgliedstaat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Implementierung eines Breitbanduniversaldienstes gegeben sind. Da die Erfahrung in Deutschland gezeigt hat, dass insbesondere die Identifizierung der unterversorgten Gebiete schwierig ist, sollte in Randziffer 5 dahingehend ergänzt werden, dass die Ermittlung der Versorgungsquote (80 %) in transparenter Art und Weise erfolgt. Hierzu sollten die nationalen Regulierungsbehörden vor Einführung eines Universaldienstes ein Prüfungskonzept erstellen und den Marktteilnehmern im Rahmen eines nationalen Konsultationsverfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass aufgrund fehlerhaft ermittelter Daten und einer daraus resultierenden vermeintlichen Unterversorgung eine Universaldienstverpflichtung auferlegt und damit erheblich in die Grundrechte der Unternehmen eingegriffen würde, ohne, dass dies tatsächlich erforderlich wäre. Darüber hinaus kann das

Ziel der Gewährleistung einer flächendeckenden Breitbandgrundversorgung kurzfristig, d.h. vor der Implementierungszeit im Rahmen einer Breitbanduniversaldienstverpflichtung, durch den Einsatz ausbaufähiger Technologien von Funk- oder Satellitentechnik gewährleistet werden. Hierzu hatten wir jüngst gegenüber dem Europäischen Parlament Stellung bezogen.⁴

Daher ist auch die vorgenommene Verknüpfung eines Breitbanduniversaldienstes mit den bereits verfügbaren Übertragungsgeschwindigkeiten aus Verbandsicht absolut sinnvoll hinsichtlich des

- **Niveaus der allgemeinen nationalen Breitbandnutzung in Bezug auf den Anteil der nationalen Haushalte mit Breitband-Zugang und**
- **Prozentsatzes der Teilnehmer mit einer Breitband-Geschwindigkeit mit derselben oder einer höheren als der gewählten Geschwindigkeit**

Insbesondere vor dem Hintergrund der politischen Debatte zum Breitbanduniversaldienst halten wir daher die in Ziffer 5 den Mitgliedstaaten empfohlenen und aus Sicht des VATM sinnvollen Vorabbedingungen für äußerst sinnvoll, dass

- **mindestens 50 % aller Haushalte auf nationaler Ebene über einen Zugang zu einer Internetverbindung mit einer bestimmten Bandbreite (z. B. 2 MBit) verfügen**
und darüber hinaus
- **mindestens 80 % aller angeschlossenen Haushalte diese Bandbreite auch nutzen**

Die Verknüpfung beider Kriterien auf Basis einer durch die Regulierungsbehörden entwickelten einheitlichen Methode zur Ermittlung der tatsächlichen Versorgungssituation kann so dazu beitragen, die z. T. emotionale Debatte und die Forderung nach immensen Bandbreiten zu beruhigen und zu relativieren, um so bei der Festlegung einer bestimmten Übertragungsrates zur Gewährleistung einer Breitbandgrundversorgung Marktverzerrungen auf ein Minimum zu begrenzen. Schließlich würde eine gesetzliche Vorgabe von Ausbauzielen im Rahmen von 16 bzw. 50 MBit/s – wie sie derzeit in Deutschland diskutiert wird – auch dem europäischen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation widersprechen. Dieser sieht vor, dass bei der Festschreibung eines funktionalen Internetzugangs die von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendeten Technologien und die technische Durchführbarkeit zu berücksichtigen sind (Art. 4 Abs. 2 Universaldienstrichtlinie). Je nach Messung steht der Mehrzahl der Bevölkerung in Deutschland eine Bandbreite von durchschnittlich 2 bis 6 MBit/s zur Verfügung, nicht aber 50 MBit/s.

⁴ Vgl.: Stellungnahme des VATM zum Initiativbericht „Europäische Breitbandnetze – Investitionen in ein internetgestütztes Wachstum“ (2010/2304(INI)): http://www.vatm.de/uploads/media/2011_03_22_Stellungnahme_INI_Breitbandnetze.pdf

Verbesserungsbedarf am vorliegenden Entwurf der Empfehlung sehen wir derzeit in folgenden Bereichen:

- Die Empfehlung sollte Grundsätze festlegen, wann bestimmte überholte Universaldienstleistungen aus dem Katalog der Dienste herausgenommen werden sollten (z. B. Telefonzellen).
- Die Einbeziehung von Diensteanbietern, die nach dem Rechtsrahmen nicht als Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste qualifiziert werden, sollte geregelt werden.
- Eine klare Aussage dazu, dass ein Teil der Umsätze mit Breitbanddiensten in der Berechnung der Nettokosten nach Art. 12 Universaldienstrichtlinie einbezogen werden müssen.
- Klarstellung von Art. 4 Abs. 1 Universaldienstrichtlinie („reasonable request for connection“): „Zumutbare Anträge auf Anschluss an ein öffentliches Kommunikationsnetz an einem festen Standort“

Brüssel, 10. Juni 2011

Im VATM sind rund 100 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zu Gunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 48,5 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 55.500 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 % der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.