

Die Europäische Kommission hat ein Konsultationsverfahren zur Rolle des Universaldienstes in der elektronischen Kommunikation eröffnet.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) begrüßt die Initiative der EU-Kommission und bewertet die Bestrebungen der Kommission einer mehrsäuligen Politik zur Beschleunigung des flächendeckenden Breitbandinfrastrukturausbaus in vielen Teilen positiv. Die im vorliegenden Konsultationsdokument aufgeführten Schwerpunktfragen betreffen wichtige Bestandteile über die zukünftigen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur. Der VATM unterstützt die EU-Kommission bei der Erreichung des übergeordneten Ziels einer hundertprozentigen Abdeckung mit breitbandigem Internet vollumfänglich.

Universaldienstverpflichtung als Lösungsansatz: Aus Sicht des VATM stellt eine Universaldienstverpflichtung für Breitband jedoch keine sinnvolle Lösung für eine zeitnahe flächendeckende Breitbandversorgung dar.

Nach Maßgabe der folgenden Anmerkungen bezieht der VATM daher wie folgt Stellung:

Question 1:

In today's competitive environment, can the market be relied on to meet demand for basic e-communications services from all sections of society, thereby ensuring social inclusiveness?

Die Verfügbarkeit eines funktionalen Internetanschlusses zu erschwinglichen Preisen ist Grundvoraussetzung für wirtschaftliches und soziales Wachstum sowie für eine integrative Gesellschaft. Der VATM vertritt daher die Ansicht, dass jeder Haushalt schnellstmöglichst 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, gleichzeitig die Preise für die Verbraucher jedoch gesunken sind. Die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs durch die Schaffung geeigneter regulatorischer Rahmenbedingungen ist daher das wirkungsvollste Mittel für eine flächendeckende Breitbandversorgung.

Unbestritten ist, dass nicht alle Versorgungslücken geschlossen werden konnten und insbesondere ländliche Gebiete von einer breitbandigen Versorgung abgeschnitten sind. Nach den Erhebungen des BMWi Breitbandatlas¹ vom Dezember 2009 können in Deutschland zwar rund 96,5 % aller Haushalte breitbandige Internetverbindungen (1 MBit/s) nutzen. Die übrigen 3,5 % haben bislang jedoch keinen Zugang zu einem bezahlbaren,

¹ Vgl.: http://www.zukunft-breitband.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandatlas-bericht-2009-02_property=pdf.bereich=bba.sprache=de.rwb=true.pdf

VATM position statement:

Public consultation on universal service principles in e-communications



vollwertigen Breitbandanschluss. Diese unversorgten Gemeinen verlieren unumstritten als Standort zum Wohnen und Arbeiten an Attraktivität.

Wir sind der Auffassung, dass zur Erzielung weiterer notwendiger Fortschritte eine rasche Identifizierung innerhalb der EU- Mitgliedstaaten der jeweils grundsätzlich geeigneten Erschließungstechnologien, des Wirtschaftlichkeitsgrades der Erschließung sowie eventuell notwendige Fördermöglichkeiten dazu führt, eine marktgerechte und individuell zugeschnittene, technisch, und ökonomisch effiziente Lösung zügig umzusetzen zu können. Insbesondere der Einsatz ausbaufähiger Technologien kann den Anforderungen zukünftig steigender Übertragungsraten gerecht werden. Die nötigen technologischen Entwicklungsmöglichkeiten bietet hierbei auch der Einsatz von Funk- oder Satellitentechnik. Deren Einsatz ist technisch fast überall möglich und in dünn besiedelten Gebieten oft kostengünstiger als der Aufbau von Festnetzanschlüssen. Mit dem Ausbau der HSPA-Technologien und von LTE (Long Term Evolution) wird auch die Leistungsfähigkeit weiter zunehmen (Downlink >100 Mbit/s im shared Access). Auch im Bereich der Satellitenkommunikation wird sich die zur Verfügung stehende Übertragungskapazität in den nächsten zwei Jahren voraussichtlich mehr als verdoppeln. Damit können zukünftig bei entsprechendem Ausbaustand der Funknetze alle heute relevanten Anwendungen über Funk sichergestellt werden. Ebenso wie im Festnetz ist auch bei allen Funktechnologien weiterhin mit wachsenden Übertragungsraten zu rechnen. Die Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene sind daher dringlichst aufgerufen, die Debatte zu intensivieren, damit schnellstmöglich ein umfassendes Konzept verabschiedet werden kann. Nur eine zügige Umsetzung innerhalb der Mitgliedstaaten führt zur Schließung der breitbandig unterversorgten Gebiete.

Ferner weist der Verband darauf hin, dass mögliche Maßnahmen zu einer erfolgreichen „Eingliederung“ benachteiligter Gruppen von der EU bereits im Jahre 2006 in Riga anlässlich einer Ministerkonferenz unter der damaligen österreichischen EU-Ratspräsidentschaft definiert wurden². Insbesondere die unter Randnummer 31 gesteckten Ziele wie der (...) „Einsatz geeigneter Mechanismen, vor allem EU-Mittel, Demonstrations- und Einsatzprojekten, öffentliche Beschaffung, Forschung, privat-öffentliche Partnerschaften, die Einbindung von Interessengruppen, Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, Benchmarking und Austausch von guter Praxis, zur Umsetzung dieser Erklärung und zur Evaluierung ihrer Auswirkungen“ sind nach Auffassung des Verbandes nach wie zielführend und sollten daher auch in die neue Wirtschaftsstrategie 2020 sowie die Digitale Agenda einfließen. Diese Maßnahmen haben nicht an Aktualität verloren – eine effektive und koordinierte Umsetzung der Ziele trägt nach Auffassung des Verbandes wesentlich dazu bei, die von der EU-Kommission adressierte Problematik zu lösen.

² Vgl.: http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/riga_decl_de.pdf

Question 2:

If not, what is the best policy to allow disabled consumers, those on low incomes and those living in geographically remote or isolated areas to access and use basic e-communications services?

Der im Dezember 2009 verabschiedete EU-Rechtsrahmen sieht umfangreiche Maßnahmen im Bereich Mindestqualitätsanforderungen und Einbeziehung benachteiligter Gruppen vor. Diese werden auch vom VATM unterstützt. Die Europäische Kommission führt darüber hinaus in ihrem Competitiveness Report³ umfangreiche Ergebnisse über die Nutzung moderner Kommunikationsdienste unter Betrachtung der Altersstruktur, des Ausbildungsstandes und der Lage des Wohngebietes (Stadt / Land) auf. Hieraus ergibt sich, dass speziell in den so genannten benachteiligten Bevölkerungsgruppen (bestimmte Schulbildung, ältere Menschen, behinderte Menschen, Arbeitslose, Bewohner abgelegener Regionen) häufig stärker von der digitalen Spaltung betroffen sind. Der VATM stimmt insofern mit der von der EU-Kommission gezielten Richtung überein, dass die Nutzung von IKT auch eine Frage des Zugangs ist. Gleichzeitig bedeutet der Zugang zu elektronischen Kommunikationsdiensten für sich alleine jedoch noch nicht eine soziale Integration.

Question 3:

Broadband for all is a widely-stated policy objective at national level and European level. What role if any should universal service play in meeting this objective?

Wie dargestellt, steht der VATM einer Ausweitung von Universaldienstverpflichtungen auf Breitband ablehnend gegenüber und bewertet dessen Einführung nicht als sinnvolle und zielführende Lösung für eine zeitnahe flächendeckende Breitbandversorgung. Die bevorzugte Möglichkeit einer Anpassung auf Richtlinienzebene hätte daher bereits während der Beratungen zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens – etwa durch eine Anpassung von Art. 3, Absatz 2 der Universaldienstrichtlinie – sichergestellt werden müssen.

Einerseits ergibt sich aus Artikel 1 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie, dass Dienste vornehmlich im Wettbewerb erbracht werden sollen. Darüber hinaus bergen staatliche Maßnahmen zur Sicherstellung des Universaldienstes stets die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Dies hat zum einen zur Folge, dass der Umfang des Universaldienstes auf das aus Gemeinwohlinteressen unabdingbare Minimum zu beschränken ist. Zum anderen ist auch bei der Auferlegung einer expliziten Universaldienstverpflichtung Zurückhaltung zu wahren. Die Idealsituation in Europa ist natürlich die Sicherstellung mehrerer verfügbarer „Universaldienste“ durch den Wettbewerb (Marktlösung). Erst dann, wenn kein Unternehmen freiwillig am Markt einen breitbandigen Dienst zu erschwinglichen Preisen anbietet, sollte der jeweilige Mitgliedstaat die Möglichkeit

³ Vgl.: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/key_documents/index_en.htm

VATM position statement:

Public consultation on universal service principles in e-communications



und Verpflichtung haben, einzugreifen. Auch für diesen Fall stehen jedoch zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung:

Eine sinnvolle Kombination und Anwendung etwa nationaler Breitbandstrategien, Strukturfonds und der 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) führen nach unserer Auffassung zu weitaus größeren Verbesserungen beim Zugang zu IKT-Netzen als die Ausweitung der Universaldienstverpflichtung auf Breitband. Verbesserungen sind bereits heute möglich, wenn im Falle einer nur schwierigen oder zu teuer zu verwirklichenden Festnetzanbindung diese über Funk und Satellit erfolgen. Ein deutliches Bekenntnis zur Technologieneutralität gekoppelt mit einer hierauf konsequent abgestimmte Fördermittelvergabe kann dazu beitragen, die zahlreichen besonders schwer mit Breitband zu erschließenden Gebiete ans Netz zu bringen. Die Lösung bei der Schließung der Versorgungslücken kann jedoch nicht eine subventionierte Anbindung an das Festnetz der Deutschen Telekom AG sein. Darüber hinaus steht mit der Digitalen Dividende demnächst eine wertvolle Ressource zur Verfügung, die den Breitbandausbau in der Fläche deutlich voranbringt. Daher sollten alle vorhandenen Techniken – insbesondere auch die unter Frage 1 angeführten Funk- und auch Satellitenlösungen – zum Einsatz kommen. Diese alternativen Technologien ermöglichen nicht nur eine schnelle Erschließung noch unversorgter Gemeinden und Ortsteile, sondern schaffen auch die Voraussetzungen für die Migration zu einem möglichst flächendeckenden Glasfaserausbau.

Anregen möchte der Verband darüber hinaus auch, wenn die Europäische Kommission zur Erstellung eines Lösungskataloges oder Aktionsplans beitragen könnte, anhand dessen die regelmäßigen Fortschritte der Schließung unterversorgter Gebiete beurteilt werden kann. Hierbei könnten auch Kriterien mit herangezogen werden, die beispielsweise von der Regulierungsbehörde regelmäßig quantifiziert und geprüft wird.

Question 4:

What impacts could an extension of the role of universal service to advance broadband development have in relation to other EU and national policies and measures to achieve full broadband coverage in the EU? What other impacts would be likely to arise regarding competition, the single market, competitiveness, investment, innovation, employment and the environment?

Bei der Beantwortung der vorherigen Fragen ist auf bereits heute dem Markt zur Verfügung stehende Mittel und Instrumentarien zur Erreichung einer flächendeckenden Breitbandversorgung hingewiesen worden. Der VATM meint, dass eine Erweiterung der Universaldienstverpflichtungen die vielversprechenden Merkmale eines wettbewerbsorientierten Breitbandmarktes verlangsamen würde. Unserer Ansicht nach bietet der Markt die bessere Fähigkeit und bessere Anreize, nutzerspezifische Dienste

4

herzustellen. Während eine Universaldienstverpflichtung stets auf ein Minimum an Leistung gerichtet ist, sorgt der marktgetriebene Mechanismus von Angebot und Nachfrage dafür, dass Unternehmen zukunftsgerichtet agieren und insbesondere in Erwartung des steigenden Bandbreitenbedarfs Investitionsrisiken zum Ausbau ihrer Netze eingehen. Ein solcher Investitionsanreiz würde durch die Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen für Breitbanddienste unterbunden und die Entwicklung des Glasfaserausbaus in der EU somit gehemmt.

Eine Vielzahl von Projekten belegt darüber hinaus, dass Gemeinden heute erfolgreich und eigeninitiativ einen für ihren Ort technisch und ökonomisch geeigneten Infrastrukturanbieter identifizieren können. Die Definition von Breitband als Universaldienst würde demgegenüber einen Anreiz setzen, noch nicht versorgte Gebiete steuerfinanziert oder unter Rückgriff auf den Universaldienstleistungsfonds an eine moderne aber für den Ort 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 ein, eine wirtschaftlich vernünftige Lösung zu finden.

Auch ist absehbar, dass eine Universaldienstleistungsverpflichtung dazu führen würde, dass alle noch nicht versorgten Kommunen eine möglichst hohe breitbandige Anbindung fordern würden. Richtiger Weise sollte aber die für die einzelne Kommune sinnvollste technische Lösung gefunden werden, auch wenn damit eine niedrigere Breitbandgeschwindigkeit erreicht wird, als etwa in den an das VDSL-Netz angeschlossenen Großstädten. In der Praxis ist hingegen zu beobachten, dass oftmals etwa deutlich zu hohe Bandbreiten verlangt oder Vorgaben zu den zu verwendenden Technologien gemacht werden, die sich aufgrund der Gegebenheiten vor Ort nicht sinnvoll realisieren lassen. Dies steht leider häufig der Möglichkeit entgegen, wirtschaftliche und volkswirtschaftlich vernünftige Angebote für die Breitbanderschließung zu unterbreiten. So ist die Schließung der breitbandig unterversorgten Gebiete nach Auffassung des VATM unter Anwendung der unter den Fragen 1 und 3 genannten Ausführungen mit Abstand die bessere Lösung, als die Anwendung einer Universaldienstverpflichtung vorzuschreiben. Die Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen bewerten wir als schwerwiegenden ordnungspolitischen Eingriff, der grundsätzlich nur als ultima ratio bei Versagen wettbewerblicher Lösungen in Betracht kommen kann. Unabhängig davon würde die Ausweitung der Universaldienstverpflichtung auf Breitband im Anschluss in nationales Recht umgesetzt werden müssen – dies trägt aus Sicht des Verbandes nicht zu einer raschen Lösung der Breitbandproblematik bei.

Question 5:

If universal service obligations should prove necessary to achieve the policy objective of broadband for all, at what level (EU or national) should such obligations be defined, taking into account the different levels of market development across the current Union of 27 Member States?

VATM position statement:

Public consultation on universal service principles in e-communications



Der VATM bewertet die Ausweitung von Universaldienstleistungen aufgrund der bestehenden Unterschiede innerhalb der EU-Mitgliedstaaten oder sozioökonomischer Unterscheide als äußerst problematisch. Wir sind der Auffassung, dass der Nutzen der Ausweitung von Universaldienstleistungen lediglich dahingehend möglich ist, dass der Universaldienst den national geforderten Bedarf auf Grundlage einer festzulegenden Mindestumfangs widerspiegelt.

Question 6:

If a common harmonized universal service needs to be defined at EU level, should a mechanism be put in place to balance the need for national flexibility and a coherent and coordinated approach in the EU?

Generell sollte eine Harmonisierung immer im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen. Eine Harmonisierung auf europäischer Ebene sollte sich daher auf ein Mindestmaß beschränken, die Festlegung der Durchführungsmaßnahmen sollte jedoch den Mitgliedstaaten überlassen werden. Ein Blick auf die in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten angewandten Programme zum Breitbandaufbau spiegelt darüber hinaus die Breite höchst unterschiedlicher Aktivitäten und Möglichkeiten wider. 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. Dies würde eine rasche Lösung der Breitbandproblematik weiter verzögern. Die Vielschichtigkeit des Problems und insbesondere die unterschiedlichen Lösungsvorschläge innerhalb der Mitgliedstaaten können durch eine Harmonisierung des Universaldienstes auf europäischer Ebene weder adressiert noch beantwortet werden.

Question 7:

Irrespective of the scope of universal service, are mechanisms whereby funding is provided by the sector appropriate in the context of a regulatory environment that seeks to eliminate distortions of competition and promote market entry?

- / -

Question 8:

In the context of the roll-out of broadband in Europe, is it still appropriate to limit the financial arrangements of universal service to market players in the e-communications sector, while this provision would have wide-ranging benefits outside

the sector, for instance, the delivery of information society services and digital content? Are other means of financing more appropriate?

Bei der Entscheidung über anzuwendende Strategien und Programme zur Bewältigung der Digitalen Spaltung ist die Berücksichtigung die entstehenden Kosten ein zentraler Faktor. So müssen einerseits die mit der Bereitstellung des Universaldienstes entstehenden Kosten aufgeteilt werden. An dieser Stelle entstehen nach Meinung des Verbandes auch rechtliche Probleme der Finanzierung. Bislang ist es unserer Einschätzung nach nicht möglich, aus EU-beihilferechtlichen Gründen die Finanzierung des Breitbanduniversaldienstes über einen Universaldienstleistungsfonds vorzunehmen, in den Unternehmen nach einem bestimmten Schlüssel einzahlen. Vielmehr müsste die Anbindung der noch nicht versorgten Gebiete steuerfinanziert erfolgen. Im Ergebnis verbliebe die Finanzierungsaufgabe bei einer Universaldienstregelung nach rein nationalem Recht somit ebenfalls bei dem jeweiligen Land und würde damit letztendlich über die Steuereinnahmen der Bürger finanziert werden.

Any other issues

Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur, insbesondere in ländlichen Gebieten erfordert ein striktes strategisches Konzept unter Beachtung von Komplementarität und Synergien zwischen gemeinschaftlichen, nationalen und regionalen Finanzierungsregelungen und Politiken, die alle zur ländlichen Entwicklung beitragen. Darüber hinaus ermöglicht die Anwendung unterschiedlichster Technologien (Technologiemix) eine weitere Beschleunigung und Umsetzung der notwendigen Schritte zur Erreichung der festgesetzten Ziele.

Unbeschadet der ordnungspolitischen Notwendigkeit und dem immer weiter ansteigenden gesellschaftlichen Druck auf die Politik, darf neben dem Ziel einer flächendeckenden Breitbandversorgung das zentrale ordnungspolitische Ziel des Wettbewerbs nicht in Vergessenheit geraten. Auf die Ausweitung der Universaldienstverpflichtungen kann verzichtet werden, wenn z.B. nachfolgende Punkte konsequent umgesetzt werden:

- Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und fristgerechte Umsetzung des im Dezember 2009 verabschiedeten EU-Rechtsrahmens als wesentliche Voraussetzung für einen offenen, wettbewerbfähigen und innovativen Markt im Bereich der elektronischen Kommunikationsdienste
- Implementierung der Digitalen Agenda unter Einbeziehung verschiedener Säulen:
 - klare regulatorischer Leitlinien zur Förderung von Investitionen in offene und wettbewerbsfähige Netzwerke
 - Entwicklung einer effizienten EU-Frequenzpolitik
 - Berücksichtigung von Förderinstrumenten zur Erleichterung der Finanzierung, wo Marktkräfte nicht ausreichen
 - Unterstützung nationaler Breitbandstrategien
- Sicherung des Wettbewerbs bei der Gestaltung des Regulierungsrahmens: Der VATM verweist vor diesem Hintergrund der auf dem deutschen Markt gemachten

Erfahrungen auch darauf, dass die Ausbaugeschwindigkeit bei der Breitbandversorgung deutlich beschleunigt werden könnte, wenn von Seiten des Incumbent Transparenz bezüglich seiner Ausbaupläne geschaffen würde. Durch den ständigen Wechsel von Ausbauversprechen und Ausbauperweigerungen herrscht auf dem Markt eine enorme Rechts- und Planungsunsicherheit.

Brüssel, 30.04.2010