

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.9.2008
KOM(2008) 572 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die zweite regelmäßige Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes in
elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten gemäß Artikel 15 der Richtlinie
2002/22/EG**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die zweite regelmäßige Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes in elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten gemäß Artikel 15 der Richtlinie 2002/22/EG

1. ZWECK DER MITTEILUNG

Diese Mitteilung betrifft die zweite regelmäßige Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes entsprechend Artikel 15 der Universaldienstrichtlinie¹ („die Richtlinie“). Außerdem enthält sie Überlegungen über die Rolle des Universaldienstes bei der Bewältigung weitergehender Herausforderungen auf europäischer Ebene, insbesondere der Gewährleistung des Breitbandzugangs, im Hinblick auf die Einleitung einer Diskussion über die mögliche künftige Politik.

2. ÜBERPRÜFUNG DES UMFANGS DES UNIVERSALDIENSTES

2.1 Einleitung

In der EU bedeutet der Universaldienst in der elektronischen Kommunikation in seiner heutigen Form, dass jedem Bürger auf Antrag Zugang zu jenen Diensten gewährt wird, die als unverzichtbar für die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben gelten und die der überwiegenden Mehrheit der Bürger zur Verfügung stehen, und zwar entweder durch den Markt oder bei Marktversagen durch staatliches Eingreifen.

Die Richtlinie 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 Mitgliedstaats zur Verfügung gestellt werden.

Die Richtlinie bestimmt den Umfang des Universaldienstes anhand von vier konkreten Bestandteilen²:

- Zugang an einem festen Standort, der es ermöglicht, Orts-, Inlands- und Auslandsgespräche zu führen sowie Telefax- und Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen, durchzuführen;
- Bereitstellung mindestens eines umfassenden Teilnehmerverzeichnisses und Telefonauskunftsdienstes mit allen Festnetz- und Mobilfunkteilnehmern, die darin aufgenommen werden möchten;

¹ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

² Kapitel II.

- Bereitstellung öffentlicher Münz- und Kartentelefone;
- besondere Maßnahmen, die sicherstellen, dass behinderte Nutzer sowie Personen mit besonderen Bedürfnissen und mit geringem Einkommen öffentlich zugängliche Telefondienste auch wirklich nutzen können.

Der Begriff „Zugang an einem festen Standort“ bezieht sich auf den Hauptwohnsitz des Endnutzers³ (wo mehrere Haushaltsmitglieder gemeinsam einen Anschluss benutzen können) und stellt für den Betreiber keine Verpflichtung dar, dazu Festnetztechnik einzusetzen. Es bestehen folglich keine Einschränkungen bezüglich der technischen Mittel (leitungsgebunden oder drahtlos), mit denen der Anschluss bereitgestellt wird. Andererseits umfasst der Universaldienst keinen persönlichen Mobilanschluss (Zugang an einem beliebigen Standort).

Die Bezugnahme auf eine Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen, wurde als Anforderung formuliert³, die auf einen einzelnen Schmalbandnetzanschluss begrenzt ist⁴, der Datenübertragungsraten⁵ ermöglichen muss, die für den Zugang zu Online-Diensten, wie sie z. B. über das öffentliche Internet angeboten werden, geeignet sind. Der Anschluss muss einen zufrieden stellenden Internetzugang ermöglichen, anderenfalls können die Mitgliedstaaten die Aufrüstung des Anschlusses auf das Niveau vorschreiben, das der Mehrzahl der Teilnehmer zur Verfügung steht.

Diese flexible Anforderung an die Funktionsmerkmale des Internetzugangs sollte es vor allem den Beitrittsländern ermöglichen, Mobilfunk- und Drahtlostechnik zur Erbringung des Universaldienstes für einen höheren Anteil der Bevölkerung einzusetzen³.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten den Universaldienst auf möglichst effiziente Weise gewährleisten, indem sie u. a. allen Unternehmen die Möglichkeit zur Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen geben. Falls Marktkräfte allein zur Erbringung der festgelegten Dienste nicht ausreichen, dürfen Unternehmen zur Bereitstellung der Dienste unter bestimmten Bedingungen verpflichtet werden. Bislang haben siebzehn Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie Universaldienstanbieter benannt, während Deutschland und Luxemburg darauf verzichtet haben, weil der Universaldienst bereits durch den Markt erbracht wird⁶. Die übrigen neun Länder stellen den Universaldienst auf der Grundlage von Übergangsregelungen sicher.

Es kann ein Universaldienstfonds eingerichtet werden, wenn die nationale Regulierungsbehörde zu dem Schluss kommt, dass ein benannter Universaldienstanbieter unzumutbar belastet wird. Die entsprechenden Nettokosten können entweder unter transparenten Bedingungen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, oder es kann ein Branchenfonds eingerichtet werden, zu dem prinzipiell alle auf dem Markt tätigen Unternehmen beitragen müssen. Bislang wurden solche Universaldienstfonds in fünf

³ Erwägungsgrund 8.

⁴ D. h. sie erstreckt sich nicht auf ISDN-Technik, die zwei oder mehr gleichzeitig benutzbare Anschlüsse bereitstellt.

⁵ In Erwägungsgrund 8 wird weiter ausgeführt, dass es nicht angezeigt sei, eine bestimmte Übertragungsrate auf Gemeinschaftsebene festzulegen, weil die Leistungsmerkmale auch von der Teilnehmerendeinrichtung abhängen; dennoch wird eine „Obergrenze“ von 56 kbit/s genannt.

⁶ Zur Umsetzung der Richtlinie siehe auch den 13. Umsetzungsbericht, KOM(2008) 153.

Mitgliedstaaten eingerichtet, Ausgleichszahlungen sind bisher aber nur in Frankreich, Italien und Rumänien erfolgt.

Es steht den Mitgliedstaaten frei, zusätzliche Dienste vorzuschreiben und das in der Richtlinie festgelegte Mindestangebot an Diensten zu erweitern, sie müssen dann aber auch die entsprechenden Kosten übernehmen (z. B. aus dem allgemeinen Steueraufkommen) und dürfen sie nicht bestimmten Marktteilnehmern auferlegen.

Die Kommission ist verpflichtet, den Umfang des Universaldienstes alle drei Jahre zu überprüfen. Dies geschieht im Hinblick auf soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung von Mobilität und Übertragungsraten im Zusammenhang mit den von der Mehrzahl der Teilnehmer vorwiegend verwendeten Technologien. Die Richtlinie enthält bestimmte Kriterien⁷, welche die Kommission berücksichtigen muss, wenn sie darüber entscheidet, ob ein Dienst in den Umfang des Universaldienstes einbezogen werden sollte, nämlich:

- die Nichtverfügbarkeit oder Nichtnutzung bestimmter Dienste, die der Mehrheit der Verbraucher zur Verfügung stehen und von ihr genutzt werden, führt zur Ausgrenzung einer Minderheit von Verbrauchern aus der Gesellschaft;
- die Einbeziehung dieser Dienste – falls sie bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht für die Öffentlichkeit erbracht werden – in den Universaldienst erbringt einen tatsächlichen Nutzen für alle Verbraucher.

Die erste Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes in den Jahren 2005–2006 führte zu der Schlussfolgerung, dass es – insbesondere im Hinblick auf Breitband- und Mobilfunkdienste – nicht notwendig war, den Umfang der Universaldienstverpflichtungen zu ändern. In Bezug auf den Mobilfunk wurde festgestellt, dass Wettbewerb und offene Märkte für einen breiten und erschwinglichen Zugang der Verbraucher sorgten. In Bezug auf den Breitbandzugang konnte aus dem Gesamtanteil der EU-Bevölkerung, der über einen festen Breitbandanschluss verfügt, nicht gefolgert werden, dass der Dienst von der Mehrheit der Verbraucher genutzt wird, weshalb der Breitbandzugang noch nicht für eine normale Beteiligung am gesellschaftlichen Leben notwendig war und ein fehlender Zugang nicht zur sozialen Ausgrenzung führte⁸.

2.2 Mobilfunk

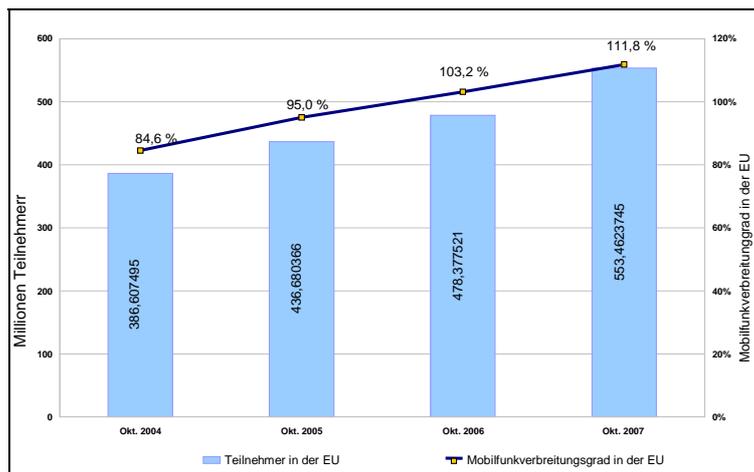
Die erste Überprüfung ergab, dass die Mobilfunknetze (der 2. Generation) aufgrund der Bedingungen in den nationalen Mobilfunklizenzen in den Ländern der EU-25 mindestens 95 % der Bevölkerung zur Verfügung standen. Dies gilt auch für die Länder der heutigen EU-27.

Die Mobilfunknutzung hat in den letzten Jahren stark zugenommen: während Anfang 2004 durchschnittlich 81 % der EU-25-Bevölkerung Mobilfunkdienste nutzten, erreichte die Mobilfunkverbreitung im Oktober 2007 einen Wert von 112 % der EU-27-Bevölkerung. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, ist im Dreijahreszeitraum von Oktober 2004 bis Oktober 2007 die Mobilfunkverbreitung pro Einwohner um über 27 Prozentpunkte gestiegen.

⁷ Artikel 15 und Anhang V.

⁸ KOM(2005) 203 und KOM(2006) 163.

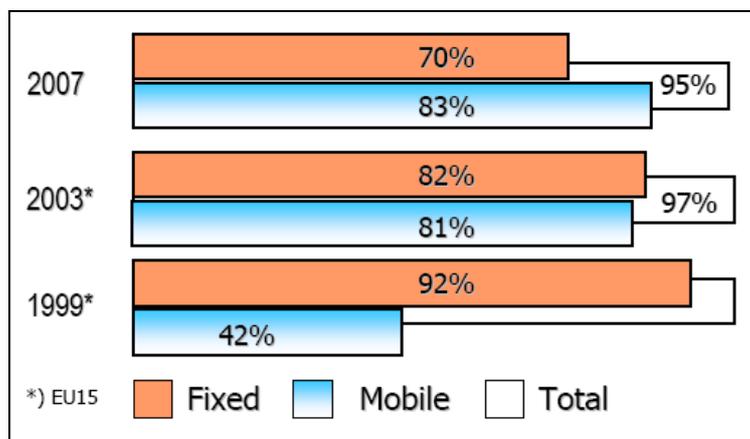
Abbildung 1: Mobilfunkverbreitung und Anzahl der Teilnehmer in der EU



Quelle: Kommissionsdienststellen

Das Gesamtniveau der Mobilfunknutzung (pro 100 Einwohner) entspricht einer durchschnittlichen Verbreitungsrate in den Privathaushalten von 83 % zu Ende 2007 (Abbildung 2). In den EU-15-Ländern verfügen 83 % der Privathaushalte über ein Mobiltelefon, gegenüber 82 % in den EU-10-Ländern (außer Bulgarien und Rumänien) und 78 % in den EU-12-Ländern (einschließlich Bulgarien und Rumänien).

Abbildung 2: Versorgung mit Telefonanschluss, in Prozent der erreichten Privathaushalte in der EU



Quelle: Umfrage zur elektronischen Kommunikation in Privathaushalten⁹

Die Abbildung zeigt auch, dass der Gesamtanteil der Privathaushalte mit Telefonschluss¹⁰ in der EU wegen der weniger entwickelten Telekommunikationsinfrastruktur in mehreren neuen Mitgliedstaaten Ende 2007 mit 95 % um zwei Prozentpunkte niedriger lag als vor der Erweiterung im Jahr 2004. Der Anteil der Haushalte mit Telefonanschluss betrug Ende 2007 97 % in der EU-15 und 91 % in der EU-10.

Immer mehr Nutzer wechseln vom Festnetz- zum Mobiltelefon, wobei etwa 24 % der Haushalte in der EU-27 ausschließlich mobil telefonieren. Dieser Anteil ist in den neuen

⁹ Siehe die jüngste Eurobarometer-Sonderumfrage Nr. 274 von Ende 2007, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm

¹⁰ Haushalte mit mindestens einem Zugang zum Telefonnetz: Festnetz oder Mobilfunknetz oder beides.

Mitgliedstaaten (39 %) noch wesentlich höher als in den EU-15-Ländern (20 %). Nur Finnland (61 %) und Portugal (48 %) weisen hier ebenfalls sehr hohe Werte auf.

Wie schon in der ersten Überprüfung festgestellt, bieten Mobilfunknetze technisch die Möglichkeit, neue Teilnehmer zu geringen Grenzkosten hinzuzufügen. Darüber hinaus ermöglichen Angebote mit vorbezahltem Guthaben (sog. „Prepaid“-Angebote) auch Verbrauchern mit geringem Einkommen einen grundlegenden Netzanschluss zu einem niedrigen Einstiegspreis und mit besseren Möglichkeiten der Ausgabenkontrolle als bei Verträgen mit nachträglicher Abrechnung. Im Durchschnitt nutzten 2007 mehr als 60 % der Mobilfunkteilnehmer ein vorbezahltes Angebotspaket gegenüber 40 % mit nachträglicher Abrechnung. Obwohl die Frage der Erschwinglichkeit unter den besonderen nationalen Bedingungen¹¹ zu sehen ist, kann festgestellt werden, dass heute für den europäischen Verbraucher der Mobilfunk bei geringer Nutzung im Durchschnitt billiger ist (13,69 €) als die Grundgebühr eines Festnetzanschlusses (14,90 €)¹².

Fazit: Die jüngste Analyse bestätigt die in der ersten Überprüfung gezogene Schlussfolgerung, wonach der Wettbewerb im Bereich des Mobilfunks in der EU dazu geführt hat, dass die Verbraucher bereits über einen breiten und erschwinglichen Zugang zur Mobilkommunikation verfügen. Die Voraussetzungen für eine Einbeziehung des Mobilfunks in den Umfang des Universaldienstes (entsprechend Anhang V der Richtlinie) sind daher nicht erfüllt.

2.3 Breitband

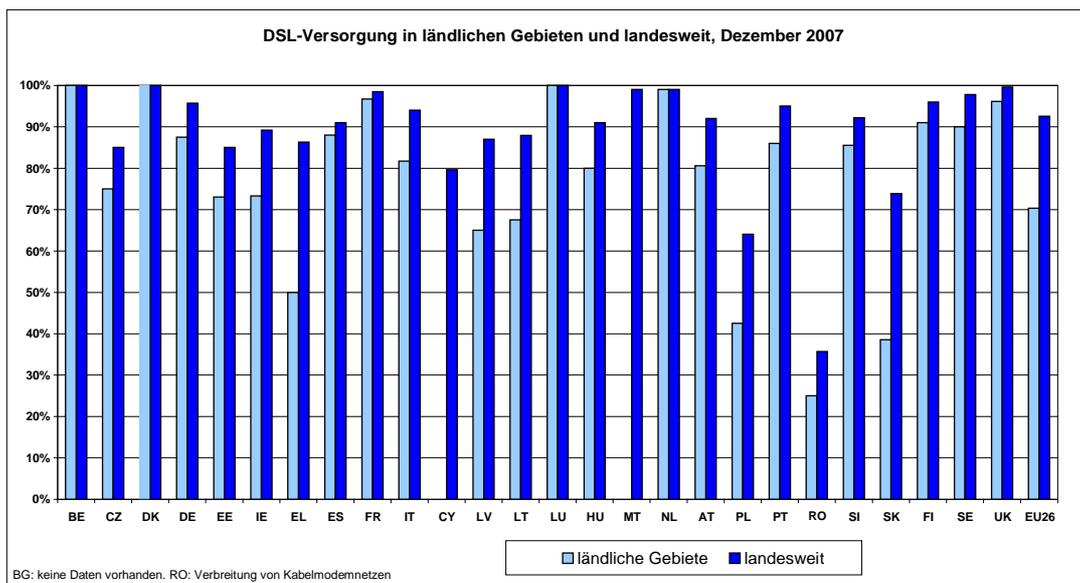
Die erste Überprüfung ergab, dass Mitte 2004 feste Breitbandzugangnetze für etwa 85 % der EU-15-Bevölkerung zur Verfügung standen, während aus der geringeren Festnetzversorgung in den neuen Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann, dass Breitbandanschlüsse dort für einen erheblich geringeren Bevölkerungsanteil verfügbar waren. Im Oktober 2005 hatten 11,5 % der EU-Bevölkerung einen festen Breitbandanschluss.

Feste DSL-Breitbandnetze waren Ende 2007 für durchschnittlich 93 % der EU-26-Bevölkerung verfügbar, wobei jedoch einige Länder im Rückstand sind (Abbildung 3).

¹¹ Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie. Auf den Begriff der Erschwinglichkeit wird auch in den Mitteilungen von 2005 und 2006 und in den damit verbundenen Arbeitspapieren SEK(2005) 660 und SEK(2006) 445 näher eingegangen.

¹² Der Dienstekorb für eine geringe Nutzung umfasst eine geringe Normalnutzung nationaler Mobilfunkdienste: Sprachanrufe und SMS. Siehe KOM(2008) 153.

Abbildung 3: Verbreitung fester Breitbandnetze in der EU in Prozent der erreichten Bevölkerung



Quelle: IDATE, Dezember 2007

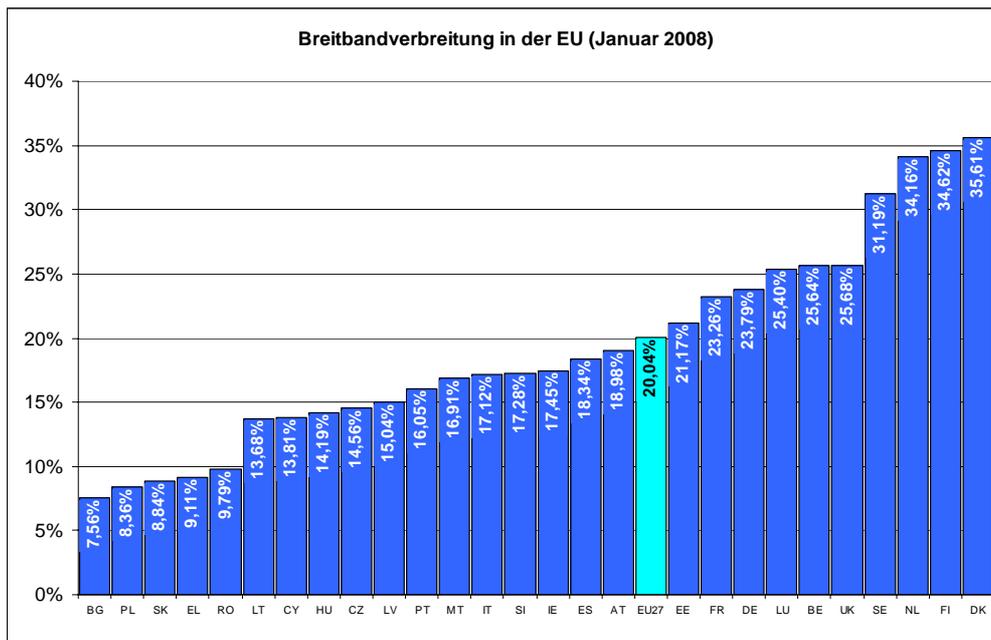
Eine wichtige Triebkraft der Breitbandentwicklung ist der Wettbewerb zwischen parallelen Infrastrukturen (Telekommunikations- und Kabelnetze) in Verbindung mit einer wirksamen Vorabregulierung des Netzzugangs. Dies kommt auch in den Zahlen für die Breitbandverbreitung zum Ausdruck, die für Januar 2008 in der EU eine Verbreitung der Breitbandnutzung pro 100 Einwohner in Höhe von 20 % zeigen, wobei sich dieser Wert allerdings von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich unterscheidet, von 7,6 % in Bulgarien bis 35,6 % in Dänemark.

Andere Faktoren wie der Zugang zu PCs sowie kulturelle und sprachliche Besonderheiten spielen bei der Einführung dieser Dienste ebenfalls eine erhebliche Rolle. Was die Personalcomputer betrifft, die das üblichste Endgerät für den Internetzugang und die Nutzung von Breitbanddiensten darstellen, verfügen nur 57 % der EU-27-Haushalte über einen PC (2003 waren es 53 % und 1999 33 %).

Mobilfunk-Breitbandnetze können durchaus zur Steigerung der Breitbandverbreitungszahlen beitragen, da sie in einer Reihe von Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang ausgebaut wurden und nun auch WLAN-Technologien immer häufiger für den Internetzugang genutzt werden¹³. Der bedeutende Rückgang der Zugangspreise sowohl beim Mobilfunk als auch bei ortsungebundenen drahtlosen Technologien sowie deren steigende Leistung und Übertragungsgeschwindigkeit weisen darauf hin, dass die Breitbandnutzung schneller zunehmen wird als es die Zahlen der festen Breitbandanschlüsse zunächst erwarten lassen.

¹³ Der Gesamtanteil der Mobilfunk-Breitband-Teilnehmeranschlüsse beträgt 15,5 % in der Slowakei, 15 % in Irland und 8,4 % in Litauen.

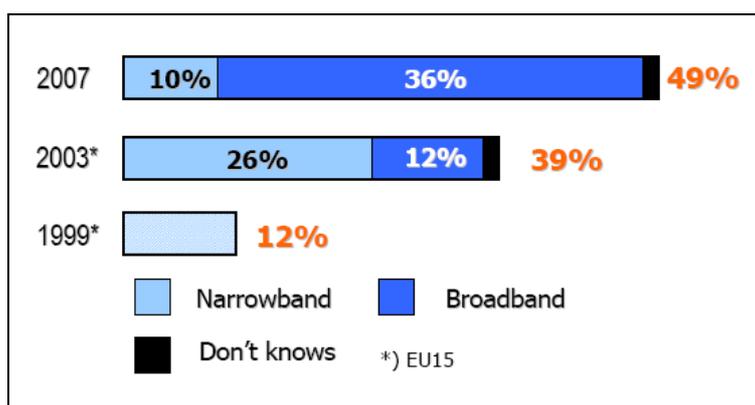
Abbildung 4: Verbreitung der Breitbandnutzung pro 100 Einwohner in der EU



Quelle: 13. Umsetzungsbericht

Im Zeitraum 2003–2007 hat sich die Zahl der Breitbandanschlüsse in den EU-Privathaushalten verdreifacht. Nach der jüngsten Umfrage zur elektronischen Kommunikation in Privathaushalten verfügen nun durchschnittlich 36 % der EU-Privathaushalte über einen festen Breitbandanschluss¹⁴, während insgesamt in 49 % der Privathaushalte das Internet genutzt wird, entweder mit Schmal- oder Breitbandgeschwindigkeiten, wie in folgender Abbildung dargestellt wird. Wie daraus ersichtlich ist, hat die Breitbandtechnik zwar noch nicht den Versorgungs- und Verbreitungsgrad erreicht, der eine Berücksichtigung im Rahmen des Universaldienstes rechtfertigen würde, sie nähert sich diesem Niveau aber recht schnell an, während die Zahl der Schmalbandanschlüsse nach und nach zurückgeht.

Abbildung 5: Internet- und Breitbandversorgung in Prozent der erreichten EU-Privathaushalte



¹⁴ Siehe Fußnote 9. Laut Eurostat-Daten haben nun 42 % der EU-Haushalte einen Breitbandanschluss (siehe <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Die Unterschiede zwischen den Ergebnissen von Eurostat und der Umfrage zur elektronischen Kommunikation in Privathaushalten sind darauf zurückzuführen, dass bei letzterer Umfrage die Internetnutzung der Bevölkerungsgruppe über 75 Jahren nicht berücksichtigt wird, die jedoch 12 % der Gesamtbevölkerung ausmacht.

Fazit: Breitbandnetze haben in den meisten Mitgliedstaaten eine sehr weite Verbreitung gefunden und sind für durchschnittlich 90 % der EU-Bevölkerung verfügbar. 49 % der EU-Haushalte nutzen das Internet, davon 36 % über einen Breitbandanschluss. Die Internetnutzung nähert sich damit nun dem Niveau eines von der Mehrheit genutzten Dienstes an. Breitbandanschlüsse werden zwar noch nicht von der Mehrheit der Verbraucher genutzt (das erste der beiden Kriterien in Anhang V der Richtlinie¹⁵) und fallen daher nach der derzeitigen Festlegung nicht unter den Universaldienst, die Breitbandverbreitung nähert sich aber dem Niveau einer Nutzung durch die Mehrheit der Verbraucher an. Ferner ist davon auszugehen, dass die Schmalbandtechnik schon relativ bald nicht mehr „für einen funktionalen Internetzugang ausreichen“ wird (entsprechend der Anforderung in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie). Die Lage ist demzufolge weiter zu beobachten.

3. UNIVERSALDIENST IN EINEM SICH VERÄNDERNDEN UMFELD

Nach der derzeitigen Auslegung der Richtlinie fällt zwar weder der Mobilfunk noch der Breitbandzugang unter den Universaldienst, gleichzeitig werfen aber die Verdrängung der Festnetz-Sprachtelefonie durch den Mobilfunk sowie die zunehmende Verbreitung und wachsende Bedeutung des Breitbandzugangs im täglichen Leben zweifellos Fragen in Bezug auf die Universalität des künftigen Zugangs zu elektronischen Kommunikationsdiensten auf. Es ist daher an der Zeit, über den Begriff der Universaldienstverpflichtung als Teil eines Gesamtkonzepts für ein „Hochgeschwindigkeits-Internet für alle“ nachzudenken. Dabei könnten auch eine gemeinschaftliche, nationale, regionale/kommunale Unterstützung, öffentlich-private Partnerschaften und andere Mechanismen eine Rolle spielen.

3.1 Begriff und Rolle des Universaldienstes in der elektronischen Kommunikation

Bis zur Liberalisierung des Telekommunikationssektors erfolgte die Dienstleistung unter staatlicher Leitung mittels Quersubventionierung von Monopolunternehmen, die ihrerseits die Verfügbarkeit grundlegender Dienste sicherstellten, insbesondere den Festnetzanschluss und Ortsgespräche. Die Festnetzverbreitung war praktisch flächendeckend und spielte eine wichtige Rolle für den sozialen Zusammenhalt, vergleichbar mit der Rolle örtlicher Postämter und öffentlicher Bibliotheken.

Mit der Liberalisierung wurden Universaldienstregelungen eingeführt, um das Konzept des zumutbaren Zugangs – entsprechend den nationalen Bedingungen – zu erschwinglichen Preisen unabhängig von Einkommen und geografischem Standort aufrecht zu erhalten.

Seit der Marktliberalisierung und der Einführung des Wettbewerbs ist in einer Reihe von Mitteilungen¹⁶ zur Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation überzeugend nachgewiesen worden, dass die Verbraucher in den Genuss niedrigerer Preise und einer größeren Auswahl an Diensten gekommen sind, wobei insgesamt eine Finanzierung

¹⁵ Das zweite Kriterium in Anhang V bezieht sich auf die allgemeinen Bedingungen eines Marktversagens, das ein öffentliches Eingreifen rechtfertigen würde: nämlich wenn „die Verfügbarkeit und Nutzung bestimmter Dienste allen Verbrauchern einen allgemeinen Gesamtnutzen stiftet, so dass ein öffentliches Eingreifen unter Umständen angezeigt ist, unter denen bestimmte Dienste bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht für die Öffentlichkeit erbracht werden“.

¹⁶ Siehe die letzte Mitteilung, den 13. Umsetzungsbericht, KOM(2008) 153.

des Universaldienstes nur in relativ geringem Umfang notwendig war. Die Rolle des Universaldienstes ist die eines Sicherheitsnetzes, mit dessen Hilfe die Minderheit zum Standard der Mehrheit, die bereits in den Genuss der grundlegenden Dienste kommt, aufschließen kann.

Der Wettbewerb hat auch einen zunehmend erschwinglichen Zugang zu verschiedenen innovativen Angeboten wie Mobilfunk- und Breitbanddiensten gefördert. So ist beispielsweise der Festnetz-Breitbandmarkt von einem sich verschärfenden Wettbewerb und einer fortlaufenden Investitionstätigkeit geprägt, die zu einer schnellen Verbreitung führen (2007 durchschnittlich 52 000 neue Anschlüsse pro Tag, was einem Wachstum um 20 % entspricht, so dass es zum 1. Januar 2008 beinahe 100 Millionen feste Breitbandanschlüsse in der EU gab).

Aber selbst bei solch hohen Wachstumsraten muss eingeräumt werden, dass es geografische Gebiete geben wird, in denen der Markt von sich aus in einem zumutbaren Zeitrahmen wahrscheinlich keine Dienste bereitstellen wird. Mit der Verbreitung von Breitband-Internetzugängen und der immer häufigeren Verlegung sozialer und wirtschaftlicher Vorgänge in die Online-Welt wird der Zeitpunkt kommen, zu dem der „Informationsausschluss“ ein erhebliches Problem darstellen wird.

Im Bewusstsein dieses Problems wurde die Überbrückung der digitalen Kluft zu einer politischen Priorität der i2010-Initiative¹⁷ gemacht. Der Zugang zur Breitbandkommunikation ist nicht nur für Wettbewerb und Wirtschaftswachstum erforderlich, sondern wird zu einem übergeordneten Ziel in Bezug auf das Wohl der Verbraucher und die digitale Integration.

Überdies gingen von der 2006 veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur „Überwindung der Breitbandkluft“¹⁸ starke Impulse für die Breitbandeinführung aus, die sowohl durch Maßnahmen auf EU-Ebene (z. B. Frequenzpolitik, Kohäsionsfonds und Vorschriften über staatliche Beihilfen), als auch durch regionale und lokale Initiativen mit Hilfe öffentlich-privater Partnerschaften vorangebracht werden soll.

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die erneuerte Lissabon-Strategie rief die Kommission die Mitgliedstaaten auf, nationale Breitbandstrategien aufzustellen und nationale Ziele für die Nutzung des Hochgeschwindigkeits-Internet festzusetzen¹⁹. Diese nationalen Breitbandstrategien und die i2010-Initiative stellen bislang den Gesamtrahmen dar, in dem die Mitgliedstaaten verstärkte Bemühungen unternehmen, um die Informationsgesellschaft so vielen Bürgern wie irgend möglich nahezubringen. Da der Breitbandzugang immer mehr zu einer Notwendigkeit des täglichen Lebens wird, stehen wir nun vor der Frage, wie eine echte „Breitband-für-alle“-Strategie umgesetzt werden kann und welche Rolle der Universaldienst dabei spielen könnte.

3.2 Überlegungen über die Zukunft

In der sich ausweitenden Diskussion über die grundlegenden Dienste, die längerfristig allen Bürgern zur Verfügung stehen sollten, damit sie am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, geht es immer mehr auch um die Frage, ob und wie der Universaldienst im

¹⁷ KOM(2005) 229.

¹⁸ KOM(2006) 129.

¹⁹ Siehe KOM(2007) 803.

Gesamtrahmen der Förderung offener und wettbewerbsorientierter Märkte der elektronischen Kommunikation zur Erfüllung dieser Ziele beitragen sollte.

In den Stellungnahmen, die im Zuge der Konsultationen zur Überprüfung der Regulierung im Telekommunikationssektor²⁰ eingingen, wurde eine Reihe von Fragen zum geeigneten Platz des Universaldienstmechanismus in einer systematischen und realistischen Politik des „Breitbandzugangs für alle“ aufgeworfen.

Der Breitbandzugang kommt einer aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zugute: Elektronische Gesundheitsdienste, elektronische Lernangebote, elektronische Behördendienste und Dienste des elektronischen Geschäftsverkehrs werden von den Bürgern zunehmend genutzt. Dies führt zu einer aktiveren wirtschaftlichen und sozialen Beteiligung in der Gesellschaft und verbessert unabhängig vom Aufenthaltsort die Chancen bei der Arbeitssuche, bei der geschäftlichen Tätigkeit oder beim Studium.

Die Hauptfrage ist daher, ob auf EU-Ebene der Universaldienst ein geeignetes Instrument ist, um die Breitbandentwicklung voranzutreiben und – falls ja – wann und wie darauf zurückgegriffen werden sollte, oder ob andere Instrumente der EU-Politik – und ggf. welche – wirkungsvoller wären. Diese Frage geht über die Problematik des Umfangs des Universaldienstes weit hinaus.

Die Kommission hält es für äußerst wichtig, dass innerhalb der EU bestimmte Dienste wie elektronische Kommunikationsdienste, die eine Schlüsselstellung einnehmen, den Bürgern und Unternehmen weithin zur Verfügung stehen, und zwar unabhängig von ihrem geografischen Standort, zu einem erschwinglichen Preis und in einer bestimmten Qualität. Die Kommission möchte deshalb eine breite öffentliche Diskussion zu folgenden Fragen einleiten:

1. In welchem Maße können die heutigen wettbewerbsgeprägten Märkte der elektronischen Kommunikation als ausreichend für die Erbringung eines universellen Zugangs betrachtet werden, wenn man berücksichtigt,
 - dass der Trend zur Verdrängung der Festnetztelefonie durch die sehr weit verbreitete und erschwingliche Mobilfunk-Sprachtelefonie ein Anzeichen dafür sein könnte, dass eine auf den Zugang an einem festen Standort beschränkte Universaldienstverpflichtung an Bedeutung verliert;
 - dass die Marktkräfte die Bereitstellung von Breitbandanschlüssen für einen rasch wachsenden Anteil der Bevölkerung bewirken, was darauf hinweist, dass Breitbandverbindungen, einschließlich mobiler Breitbandverbindungen, die gleiche Entwicklung wie der Mobilfunk erfahren und durch die Marktkräfte mittelfristig zu einem beinahe universell verfügbaren Dienst werden könnten?
2. Wie aktuelle Trends zeigen, wird unter einem zufrieden stellenden Zugang zum Internet zunehmend verstanden, dass eine steigende Zahl von Teilnehmern über einen besseren Anschluss als einen Schmalbandanschluss verfügt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Auslegung der bestehenden Universaldienstverpflichtung (insbesondere Erwägungsgrund 8 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 der

²⁰ Die Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation über die Mitteilung KOM(2005) 203 im Zusammenhang mit der Reform des EU-Rechtsrahmens 2006–2007 haben gezeigt, dass grundlegendere Überlegungen über den Universaldienst angestellt werden sollten.

Richtlinie) nicht überdacht werden sollte, und zwar insbesondere die Bedeutung des Begriffs der Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen. Ferner müsste erwogen werden, ob es für eine dynamischere und technologie neutrale Auslegung dieser Formulierung notwendig wäre, die bestehenden Rechtsvorschriften zu ändern.

3. Wenn der Breitbandzugang immer mehr als Universaldienst gesehen wird, wäre es dann nicht sinnvoller, durch eine förmliche Änderung eine Bezugnahme auf den Breitbandzugang in den Umfang des Universaldienstes aufzunehmen? Ist der Begriff des funktionalen Internetzugangs überhaupt noch geeignet?
4. Ist die gegenwärtige Begriffsbestimmung der Universaldienstverpflichtung angesichts des unterschiedlichen Standes der Marktentwicklung in den Ländern der EU-27 ausreichend flexibel oder im Gegenteil zu einengend?

Diese Fragen sind vor dem Hintergrund der folgenden, ausführlicheren Fragestellungen – auch bezüglich der Rolle und Umsetzung der Universaldienstverpflichtungen innerhalb einer allgemeinen Strategie des „Breitbandzugangs für alle“ – zu verstehen.

- a) Wie könnte sich eine erweiterte Universaldienstverpflichtung in eine Gesamtpolitik zur Verwirklichung des „Breitbandzugangs für alle“ einfügen, die auch einen Rechtsrahmen umfassen könnte, der die wettbewerbsorientierte Erbringung allgemein zugänglicher Dienste, den Einsatz von Strukturfondsmitteln, eine regionale Öffnung der Glasfasernetze und Maßnahmen zur Anregung der Nachfrage wie Subventionierung des Kaufs von Teilnehmerendgeräten sowie Schulungs- oder Sensibilisierungsmaßnahmen fördert? Welche Vor- und Nachteile hätte der Universaldienstmechanismus gegenüber anderen Politikinstrumenten für die Verwirklichung einer Politik des „Breitbandzugangs für alle“? Welche Auswirkungen wären auf die Akteure, auf soziale und territoriale Integration, Beschäftigung, Wettbewerb, Investitionstätigkeit, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten?
- b) Wie würde sich eine mögliche Erweiterung des Umfangs des Universaldienstes um den Breitbandzugang, eine dynamischere Auslegung des funktionalen Internetzugangs oder ein Übergang zu einem weniger einheitlichen Universaldienstansatz mit der Notwendigkeit vertragen, ein einheitliches Vorgehen im Binnenmarkt sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern?
- c) Sollte eine bestimmte Übertragungsgeschwindigkeit oder ein Geschwindigkeitsbereich festgelegt werden, der dann als „Breitband“ gelten würde, oder sollte der Begriff des funktionalen Internetzugangs neu definiert werden? Sollte eine solche Übertragungsgeschwindigkeit zwischen 1 und 2 Mbit/s festgesetzt werden, um die Dienstqualität zu gewährleisten und eine zeitgemäße aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen?
- d) Gemeinsame europäische Kriterien und Durchführungsbestimmungen zur Verminderung von Wettbewerbsverzerrungen:
 - Welche „Mehrheit“ wäre erforderlich, um den Rückgriff auf Universaldienstverpflichtungen zu rechtfertigen?

- Mit welchem Mechanismus sollte gegebenenfalls festgelegt werden, welche Verbrauchergruppen oder geografischen Gebiete in den Genuss einer Universaldienstverpflichtung kommen sollen?
- Wie sollte vorgegangen werden, um sicherzustellen, dass gesellschaftlich schwache Bevölkerungsgruppen (wie behinderte oder ältere Menschen) in einer mit dem Niveau der Mehrheit der Nutzer vergleichbaren Weise Zugang zur elektronischen Kommunikation haben und diese auch wirklich nutzen können?
- Ist es noch notwendig, Bestimmungen über Teilnehmerverzeichnisse und öffentliche Münz- und Kartentelefone weiterhin in der Universaldienstverpflichtung zu belassen? Wäre es in Bezug auf Letzteres notwendig, die Universaldienstverpflichtung auf „andere Zugangspunkte zur elektronischen Kommunikation“ (z. B. WiFi-Hotspots) auszudehnen?
- Wie sollten die Unternehmen, denen Universaldienstverpflichtungen auferlegt werden sollen, ausgewählt werden, und welchen Umfang sollten die Universaldienstverpflichtungen haben?
- In welchem institutionellen Rahmen sollte der Universaldienst umgesetzt werden, und welche Rolle hätten darin die Regulierungsbehörden?
- Welche Kosten würden Universaldienstverpflichtungen verursachen, und wer soll dafür bezahlen? Welchen Umfang und welche Grenzen hätten Finanzierungs- oder Ausgleichsregelungen? Wie wäre das Verhältnis der Finanzierungsquellen wie z. B. allgemeine Steuern und Universaldienstfonds? Wie würde die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen gewährleistet?

3.3 Schlussfolgerungen

In dieser Mitteilung werden einige Überlegungen über die künftige Rolle des Universaldienstes bei der Erbringung von elektronischen Kommunikationsdiensten dargelegt. Es wird die Frage aufgeworfen, ob der Begriff und der Umfang des Universaldienstes auf EU-Ebene geändert werden sollte, und falls ja, ob der Universaldienst ein geeignetes Instrument ist, um die Breitbandentwicklung voranzutreiben, oder ob dies mit anderen Instrumenten der EU-Politik oder nationalen Maßnahmen erfolgen sollte. Die Mitteilung schafft die Diskussionsgrundlage für eine ganze Reihe damit zusammenhängender Fragen und soll eine eingehende europäische Debatte anstoßen, damit alle Akteure im Laufe des Jahres 2009 Gelegenheit erhalten, ihre Ansichten zu äußern und alternative Ansätze zu erörtern.

Ausgehend von dieser Debatte wird die Kommission in der zweiten Jahreshälfte 2009 eine Mitteilung vorlegen, in der sie deren Ergebnisse zusammenfassen wird. Anschließend könnte sie 2010 konkrete Vorschläge unterbreiten, falls es sich als notwendig erweisen sollte, die Universaldienstrichtlinie zu ändern.

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, diese Mitteilung als Grundlage für weitere Diskussionen zu verwenden.