



Die Reichweite der Universaldienstleistungen nach europäischem und deutschem Recht am Beispiel der Förderung intelligenter Netze, insbesondere der Breitbandverkabelung

Prof. Dr. Ute Mager,
Universität Heidelberg

I. Einleitung



- „kein Anschluss“?
- Breitbandstrategie der Bundesregierung von 2009

I. Einleitung



Ziele der Breitbandstrategie

- Bis 2010 flächendeckend Anschlüsse mit 1 Mbit/s
- Bis 2014 für 75% der Haushalte 50 Mbit/s

Nach Gesetzesbegründung zum TKG:

- Bis 2018 für alle Haushalte 50 Mbit/s

Agenda 2020 der EU:

- Bis 2020 für alle Haushalte 30 Mbit/s und für 50% der Haushalte 100 Mbit/s

I. Einleitung



Diverse Maßnahmen in ursprgl. 4, jetzt 5 Säulen:

1. Nutzung von Synergien beim Infrastrukturausbau
2. Unterstützende Frequenzpolitik
3. Wachstums- und innovationsorientierte Regulierung
4. Finanzielle Förderung
5. Neu: Information und Transparenz

I. Einleitung



Beitrag der TKG-Novelle zur Breitbandstrategie:

- Regulierungsziele und –grundsätze: § 2 Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3 Nr. 1 und 4 TKG
- Verlängerung der Regulierungsperiode von 2 auf 3 Jahre: § 14 Abs. 2 TKG
- Regulierungskonzepte zur Förderung von Investitionen und Innovationen § 15a TKG
- Fördernde Zugangs- und Entgeltregulierung, insbes. Risikobeteiligungsmodelle und angemessene Verzinsung §§ 28 Abs. 1 Nr. 3 S. 3; 30 Abs. 3 S. 2, 3 und 32 Abs. 3 Nr. 3 TKG
- Mitbenutzung von Infrastruktur § 77a-e TKG

Weitere Gliederung



- i. Einleitung*
- ii. Die Funktion des Universaldienstes und der daraus folgende Umfang eines Breitband-UD
- iii. Die Funktionsweise der Universaldienstverpflichtung
- iv. Argumente für und gegen einen Breitband-UD
- v. Ergebnis

II.1 Funktion des UD



Art. 2 Abs. 1 lit. j) RL 2002/21/EG
Rahmenrichtlinie

Mindestangebot
für alle Nutzer
zu einem erschwinglichen Preis

§ 78 Abs. 1 TKG zusätzlich
als Grundversorgung unabdingbar

II.1 Funktion des UD



Instrument für einzelne Fälle des
Marktversagens

<->

Wirtschaftsförderung, Innovationsförderung

II.1 Funktion des UD



Kriterien Anhang V zur URL

- Dienste stehen Mehrheit der Verbraucher zur Verfügung
- Nichtverfügbarkeit für Minderheit führt zu gesellschaftlicher Ausgrenzung
- Verfügbarkeit für alle stiftet Gesamtnutzen

II.2 Möglicher Umfang einer Breitband-UD

Art. 4 URL ... „funktionaler Internetzugang“

Erwägungsgrund 8 RL 2002/22/EG
idR Schmalbandnetzanschluss mit
Übertragungsrate von 56 Kbit/s

Erwägungsgrund 5 RL 2009/136/EG
nicht angezeigt, eine bestimmte Übertragungsrate
auf Gemeinschaftsebene festzulegen;
funktionaler Internetzugang nach der Definition
der MS

II.2 Möglicher Umfang einer Breitband-UD



Grenzen der Definitionsbefugnis:

Minderung der Marktverzerrungen durch
Berücksichtigung der Bedingungen der
nationalen Märkte:

- von der überwiegenden Mehrheit der Nutzer
verwendete Bandbreite
- technische Durchführbarkeit

II.2 Möglicher Umfang einer Breitband-UD



Leitlinie der Kommission vom 19. Mai 2011:

Anteil der Haushalte mit Breitbandanschluss (fest oder mobil) höher als 50% aller Haushalte

Übertragungsrate, die von 80% aller Breitbandnutzer verwendet wird in mehr als 50% aller Haushalte

II.2 Möglicher Umfang einer Breitband-UD

hM. im Vorfeld der TKG-Novelle: 2 Mbit/s

Zweiter Monitoringbericht zur Breitbandstrategie,
S. 43: 84,4% aller Haushalte verfügen über
einen Zugang von mehr als 6 Mbit/s (incl.
Mobilfunk!)

Politische Forderungen

- 16 Mbit/s ab 2012
- 50 Mbit/s ab 2016

Realisierbar auf der Grundlage von § 32 URL?

III. Die Funktionsweise der Universaldienstverpflichtung in Deutschland

1. Feststellung des sachlichen und räumlichen Defizits § 81 Abs. 1 TKG
2. Öffentliche Aufforderung zur freiwilligen Erbringung
3. Wenn erfolglos, Anhörung nach § 81 Abs. 2 TKG
4. Ggf. Ausschreibungsverfahren zur Ermittlung des günstigsten Anbieters gemäß § 81 Abs. 3, 4 TKG
5. Wenn erfolglos, Verpflichtung zur Universaldienstleistung § 81 Abs. 5 TKG
6. Ausgleich des Defizits im Umlageverfahren im Verhältnis zum Umsatzanteil am gesamten Markt gemäß § 83 TKG

IV. Argumente für und gegen einen Breitband-UD

- Problem fehlender Wirtschaftlichkeit und schwieriger Finanzierbarkeit wird durch Anwendung des UD-Regimes nicht gelöst
- UD-Verpflichtung von mehr als 2 Mbit/s hätte erhebliche Marktverzerrung insbes. zu Lasten der Mobilfunkbetreiber zur Folge, die im Rahmen der Verteilung der „digitalen Dividende“ entsprechende Ausbaupflichtungen eingegangen sind
- Bürokratiekosten
- Verzögerung des Ausbaus durch Abwarten der Kalkulation der Ausgleichsansprüche

IV. Argumente für und gegen einen Breitband-UD

Gerpott: für UD mit Übertragungsrate von 2 Mbit/s

- Steigerung der Rechtssicherheit und der Legitimation gegenüber Entscheidung der BNetzA
- Keine Wettbewerbsverzerrung
- Schließung von Versorgungslücken
- Finanziell zumutbar
- Kosten-Nutzen-Verhältnis gibt Anreiz UD-Regime zu vermeiden
- Versteinerungswirkung kein Gegenargument, da Änderungen des TKG häufig und für UD gemäß § 121 Abs. 1 TKG vorgesehen.

IV. Argumente für und gegen einen Breitband-UD



Kubicek 2008: für UD mit Übertragungsrate von 1 Mbit/s

- UD als Instrument zur Ermittlung der weißen Flecken
- Trennung zwischen Feststellungs- und Finanzierungsverfahren

IV. Argumente für und gegen einen Breitband-UD

Gegen Breitband-UD zB. Fetzer sowie Monopolkommission

- Abkehr vom Wettbewerbsprinzip nicht gerechtfertigt, weil Angebotsausfall unsicher
- Subventionen zielgenauer, da sie auch auf der Nachfrageseite ansetzen können; Beihilfenrecht lässt hinreichend Spielraum

IV. Argumente für und gegen einen Breitband-UD



Ausblick: UD für „intelligente Netze“?

Intelligente Netze = spezifische Dienste →
je passgenauer umso intelligenter

UD als jedermann-Mindestversorgung passt
dafür nicht.

V. Ergebnis



UD in der bestehenden Ausgestaltung ist kein Innovationsinstrument.

Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt der 6. Teil des TKG wie schon bisher „Recht auf Vorrat“.

Zeit mag zur Lückenschließung im ländlichen Raum noch kommen.

Dafür wäre Reform des UD-Regimes nötig.

Literatur

Zur Frage eines Breitband-Universaldienstes:

Birke, Franziska, Universaldienst in Breitbandnetzen, 2009

Fetzer, Breitbandinternetzugang als Universaldienst? Rechtliche Zulässigkeit und ökonomische Angemessenheit einer Universaldienstverpflichtung, MMR 2011, 707 ff.

Gerpott, Erweiterung potentieller Universaldienstleistungen im neuen Telekommunikationsgesetz, CR 2011, 568 ff.

Gramlich, Breitbandzugang für alle: „Anreizorientierter“ Ansatz oder staatlicher Netzbetrieb?, NJ 2009, 274 ff.

Kubicek, Der Universaldienst in der Telekommunikation als Projektionsfläche für unterschiedliche Hoffnungen und Befürchtungen – Rückblick und Ausblick, in: Picot (Hrsg.), 10 Jahre wettbewerbsorientierte Regulierung in Netzindustrien in Deutschland, 2008, S. 199 ff.

Schumacher, Breitband-Universaldienst: Möglichkeiten und Grenzen deutscher Politik – Funktionales Internet endlich für alle?, MMR 2011, 711 ff.

Xavier, Patrick/Ypsilanti, Dimitri, Universaldienst und Next Generation Networks, in: Netzwelt – Weg, Werte, Wandel, 2010, 49 ff.

Baake, Pio/Pavel, Ferdinand/Schumacher, Pascal, Universaldienst für Breitbandzugang. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/breitbandstudie_langfassung.pdf

Literatur

Allgemein zur TKG-Novelle:

Scherer/Heinickel, Die TKG-Novelle 2012, NVwZ 2012, 585 ff.

Zum Beihilferecht:

Holznagel/Deckers/Schramm, Erschließung des ländlichen Raums mit Breitband. Die Leitlinien der Kommission zum Breitbandausbau, NVwZ 2010, 1059

Dokumente:

Erster Monitoringbericht zur Breitbandstrategie des Bundes,

<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=360090.html>

Zweiter Monitoringbericht zur Breitbandstrategie des Bundes,

<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=460078.html>

Monopolkommission Sondergutachten 61:Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern (2011), <http://www.monopolkommission.de/sonder.html>