

**Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)
bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Breitbandzugang und Universaldienst

(18. August 2011)

Die Bundesnetzagentur erhält bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fortlaufend wissenschaftliche Unterstützung durch den Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen. Der WAR berät die Bundesnetzagentur in voller Unabhängigkeit in allen Fragen der Regulierung. Im Folgenden wird die Position des WAR zur aktuellen, im Zuge der TKG-Novellierung intensivierten Diskussion um eine Sicherstellung und Verbesserung des Breitbandzugangs durch Universaldienstregelungen wiedergegeben. Der WAR war in seiner Stellungnahme zur TKG-Novelle¹ auf diesen Punkt nur knapp und grundsätzlich eingegangen. Nachdem sich seither die Debatte vertieft hat, soll das vorliegende Papier zur sachlichen Fundierung der Erörterungen und gesetzlichen Regelungen dienen. Die aktuelle Diskussion zur Verbesserung der flächendeckenden Breitbandversorgung setzt an zwei Punkten an. Zum wird erörtert, ob der Breitbandzugang im Rahmen der TKG-Novellierung zum Universaldienst erklärt werden sollte, so dass „alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang“ (§ 78 Abs. 1 TKG) zu einer Mindestgrundversorgung bei Breitband erhalten können. Zum anderen werden darüber hinaus verschiedene Modelle vorgeschlagen, mit deren Hilfe hochleistungsfähige Breitbandinfrastrukturen rascher flächendeckend ausgerollt werden können. Mit diesen beiden Aspekten befasst sich die folgende Stellungnahme

1. Für die Information und Kommunikation sowie die Teilhabe der Menschen an der wirtschaftlichen Aktivität und dem gesellschaftlichen Leben ist der Zugang zum Internet essentiell. Sieht man von der Notrufeigenschaft (§ 78 Abs. 2 Nr. 5 i.V.m. § 108 TKG) ab, hat der über das Internet zugängliche Kommunikationsdienst heute bereits zumindest ein ähnliche Bedeutung wie der herkömmliche Telefondienst. Nach Angaben der Bundesnetzagentur² haben hierzulande inzwischen 87% aller Breitbandnutzer einen Anschluss mit einer Geschwindigkeit von 2 Mbps oder mehr. Dabei ist das Nutzungspotential noch nicht einmal voll ausgenutzt. Denn

¹ Vgl.

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Bundesnetzagentur/WAR/StlgnTKG_Novellepdf.pdf?__blob=publicationFile

² Friedrich Dommermuth, Der Breitbandmarkt aus der Sicht der Bundesnetzagentur, Vortrag auf der TK-Experten Konferenz: Erfolgreiche Geschäftsmodelle für Breitbandnetzbetreiber – Traum oder Realität?, Bonn, 7. April 2011.

in Deutschland stehen Breitbandzugänge mit solchen Geschwindigkeiten nahezu flächendeckend zur Verfügung: Dem Breitbandatlas ist zu entnehmen, dass es für fast 99% der Bevölkerung Anschlussmöglichkeiten mit einer Geschwindigkeit von mindestens 1 Mbps gibt und dass 90% der Bevölkerung auf Geschwindigkeiten von mindestens 2 Mbps zurückgreifen könnten. Der derzeit geplante Ausbau des Mobilfunks für LTE und der Festnetze wird dazu führen, dass Ende dieses Jahres Breitbandzugänge mit Geschwindigkeiten von mindestens 2 Mbps praktisch flächendeckend vorhanden sein werden. **Dieses Versorgungsniveau hält der WAR auch für eine adäquate Orientierung für einen Universaldienst und empfiehlt, die Festlegung des Breitbandzugangs mit einer Datenrate von 2 Mbps als Universaldienst in das TKG aufzunehmen.**

2. Das TKG 2004 sieht in den §§ 78 ff. folgenden Mechanismus vor: Der Umfang einer Universaldienstleistung wird im Gesetz selbst festgelegt (§ 78 Abs. 1, 2). Die Verpflichtung zum Universaldienst wird in einem wettbewerblichen Ausschreibungsprozess für die nicht versorgten Gebiete auferlegt (§ 81 Abs. 3). Das (oder die) Unternehmen, die zur Universaldienstleistungserbringung verpflichtet sind, können für den Fall, dass der Universaldienst nicht kostendeckend bereitzustellen ist, als finanziellen Ausgleich Nettokosten³ der Erbringung geltend machen (§ 82). Für die Finanzierung wird von allen Marktteilnehmern, die über einen Marktanteil von mehr als 4% verfügen, eine Abgabe erhoben („pay“). Zu dieser Abgabe wird/werden auch der/die Erbringer der Universaldienstleistung selbst in Höhe seines/ihrer Marktanteils herangezogen (§ 83). Die Finanzierung des Universaldienstes verläuft also in einer Art brancheninterner Subventionierung durch die Anbieter ab einer bestimmten Größenschwelle, die ihre generelle Fähigkeit zur Leistungserbringung („play“) ausweisen soll. Bemerkenswert ist, dass dieser Mechanismus in Deutschland im Unterschied zu anderen EU-Staaten, die durchweg andere Regelwerke aufweisen, (bislang) nicht angewendet werden musste. Der Grund ist, dass für die herkömmlichen, den Telefondienst betreffenden Universaldienstleistungen kein Marktversagen festgestellt worden ist. Alle zunächst in der TUDLV und dann im TKG selbst normierten Universaldienstleistungen sind von den Unternehmen im normalen Marktprozess in einem ausreichenden Umfang und zu angemessenen Bedingungen angeboten und erbracht worden. Zudem enthält die Konstruktion dieses Mechanismus einen Anreiz derart, dass die Marktteilnehmer lieber selbst die Versorgung übernehmen, als Dritte für die Erbringung des Universaldienstes subventionieren zu müssen. Freilich kann sich gerade diese Wirkung erst entfalten, wenn eine Universaldienstleistung definiert wurde, was bislang bei Breitband noch nicht der Fall war.
3. **Nach Ansicht des WAR kann für eine Universaldienstregelung zum Breitbandzugang auf die aktuellen bzw. künftigen TKG-Vorschriften zurückgegriffen werden.** Im Entwurf des TKG (TKG-E) ist neben dem Telefondienst als Universaldienstleistung auch die Datenkommunikation mit Übertragungsraten vorgesehen, die für einen „funktionalen Internetzugang“ ausreichen (§ 78 Abs. 2 Nr. 1 TKG-E). Der TKG-E enthält bislang allerdings keine Festlegungen hinsichtlich konkreter Übertragungsraten für solche Anschlüsse, sondern übernimmt sprachlich die allgemeinen Vorgaben aus der Universaldienstrichtlinie (UDRL) 2009 (Art. 4 Abs. 2 Hs 1). Die Normierung einer bestimmten Datenrate im Gesetz selbst würde dieser

³ Bei der Nettobetrachtung werden von den Zusatzkosten der Erbringung des Universaldienstes Vorteile und Erträge aus seiner Erbringung in Abzug gebracht.

„wesentlichen“ Festlegung jedoch am besten gerecht. Angesichts bestehender Restunsicherheiten über die effektive Nutzung von Breitbandanschlüssen, das aktuell angebotene Versorgungsniveau und über sich abzeichnende neue europäische Regelungen hält es der WAR auch für überlegenswert, die Festlegung einer Übertragungsrate für den Breitbandzugang als Universaldienst nicht unmittelbar im TKG, sondern erst in einer (späteren) Verordnung zu regeln. Dafür müsste eine entsprechende Verordnungsermächtigung in das TKG aufgenommen werden.

4. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Universaldienstregelung hält es der WAR für zweckmäßig, dem einzelnen Nutzer keinen einklagbaren Anspruch gegen ein verpflichtetes Unternehmen oder gegen die Bundesnetzagentur auf Erbringen einer bestimmten Universaldienstleistung einzuräumen. Der WAR plädiert stattdessen dafür, allgemein sicher zu stellen, dass das entsprechende Versorgungsniveau im Markt angeboten wird. Dadurch würden der bürokratische Aufwand der Regelung und bestehende rechtliche Unsicherheiten deutlich vermindert. Regelungsbedürftig sind auch noch die bei Anwendung der Universaldienstregelung für Breitbandzugang vorzunehmende geographische Marktabgrenzung (national, regional, lokal) und die sich daraus ergebenden Folgerungen für Ausschreibungsbedingungen und Ausgleichspflichten.
5. Der WAR geht davon aus, dass angesichts des bereits erreichten hohen Versorgungsniveau mit Breitbandzugängen der Grundversorgung (Übertragungsrate von 2 Mbps) am Ende der Ausgleichsmechanismus des TKG nicht zum Tragen kommen wird. Der WAR erwartet vielmehr, dass eine verbindliche Universaldienstregelung der beschriebenen Art genügend Anreize bei den Unternehmen im Markt auslösen wird, bestehende Restversorgungslücken alsbald in eigener Initiative zu schließen, zumal es sich voraussichtlich nur um wenige weiße Flecken handeln dürfte. Eine solche Universaldienstfestlegung wäre uneingeschränkt mit dem geltenden europäischen Rechtsrahmen kompatibel.
6. **Zu einer ganz anderen Einschätzung kommt der WAR hinsichtlich aktueller Vorschläge im politischen Raum, die mit Blick auf die sich verbessernde Breitbandausstattung und steigende Breitbandnutzung eine perspektivische Vorgabe einer Universaldienstverpflichtung für Breitbandzugänge mit höheren Geschwindigkeiten als 2 Mbps, also etwa für 16, 50 oder gar 100 Mbps, im Gesetz festschreiben möchten.** Eine Universaldienstverpflichtung in dieser Größenordnung liegt erheblich über der Bandbreite, die heute von der überwiegenden Mehrheit der Breitbandnutzer bezogen wird. Sie wäre deshalb mit den europarechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren. Die verpflichteten Unternehmen müssten zudem einen erheblichen Investitionsaufwand schultern, um eine Flächendeckung zu erzielen. Modellrechnungen für FTTH-Glasfasernetze (des WIK) haben aber gezeigt, dass ein solches Ziel ohne externe Subventionen nicht umgesetzt werden kann. Die in den dicht besiedelten Ballungsgebieten erwirtschafteten Gewinne der Unternehmen reichen bei weitem nicht aus, um die Verluste im weniger dicht besiedelten ländlichen Raum auszugleichen. Hinzu kommt, dass 2010 erst 28% aller Breitbandkunden einen Anschluss mit einer Bandbreite von über 10 Mbps, 3,3% über 30 Mbps und weniger als 1% mit 100 Mbps auch tatsächlich nutzen.⁴

7. Das allumfassende Universaldienstkonzept ist nicht nur in finanzieller Hinsicht untragbar, um Hochleistungsbreitbandanschlüsse flächendeckend einzurichten. Es ist auch kontraproduktiv, weil es die Investitionsanreize der Unternehmen schwächen würde. Deren Bereitschaft, in Glasfasernetze zu investieren, ist derzeit als eher gering einzustufen. Sie würde noch weiter zurückgehen, wenn die Unternehmen zur Finanzierung einer „Universaldienstabgabe“ für hochratige Breitbandzugänge herangezogen würden, die diese sich nun einmal nicht flächendeckend rentabel verfügbar machen lassen. **Aus diesen Gründen muss der WAR nachdrücklich vor einem derartigen Schritt warnen.**
8. Unter Experten besteht kein Zweifel daran, dass die leistungsfähigste Kommunikationsinfrastruktur heute und in Zukunft über ein Glasfasernetz ermöglicht wird. Nur die Technologie der Glasfasernetze wird auf längere Sicht uneingeschränkt die Bandbreiten zur Verfügung stellen können, die dem nach wie vor hochzweistellig wachsenden Internetverkehr Rechnung tragen. Der (flächendeckende) Aufbau dieser neuen Infrastruktur, die auf längere Sicht das heutige Kupfernetz ersetzen wird, wird einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren in Anspruch nehmen. Deswegen haben in mittlerer Frist andere Technologien und Infrastrukturen, wie sie auch in der Breitbandstrategie der Bundesregierung vorgesehen sind, einen hohen Stellenwert für die Steigerung des Leistungsvermögens unserer Kommunikationsinfrastruktur. Dies ändert aber nichts daran, dass das heutige Kupfernetz über VDSL, die Kabelnetze über DOCSIS 3.0 und die Mobilfunknetze über LTE nicht nachhaltig und flächendeckend die Bandbreiten zur Verfügung stellen können, die bereits heute für die geschäftliche Kommunikation und künftig auch für Massenmarktanwendungen gebraucht werden. Daher kommt dem Glasfaserausbau sowohl in Verdichtungsgebieten als auch in der Fläche eine hohe strategische Bedeutung für die Leistungskraft der Kommunikationsinfrastruktur der Zukunft zu.
9. **Der Stand des Ausbaus von Glasfasernetzen in Deutschland muss vor diesem Hintergrund Anlass zur Sorge geben.** Deutschland zählt in Europa zu den Staaten mit dem bislang geringsten FTTB/H-Netzausbau. Erst ca. 600.000-700.000 Haushalte haben (potentiellen) Zugang zu derartigen Glasfasernetzen. Insgesamt nutzen weniger als 1% aller Haushalte den FTTB/H-Zugang. Dies ist eine der niedrigsten Penetrationsraten in Europa. Die führenden Staaten in Europa erreichen demgegenüber bereits mehr als 20%. Dabei liegt Europa insgesamt sogar noch deutlich hinter wichtigen Staaten Asiens und Nordamerikas beim Ausbau dieser modernsten Kommunikationsinfrastruktur zurück. Soll die Kommunikationsinfrastruktur nicht zum Flaschenhals für die wirtschaftliche Entwicklung bei Wachstum und Produktivität führen, sind hier neue und intensivere Initiativen geboten. Deren Ziel muss sein, das heute niedrige Niveau an Investitionen in Glasfasernetze deutlich zu steigern, damit diese Netze ihre kritische Größe auch in Deutschland erhalten und es nicht zu Engpässen im Netz kommt.
10. Die Entwicklung von Hochleistungsnetzen, insbesondere auf Glasfaserbasis, muss mit anderen Instrumenten vorangetrieben werden als mit einer Universaldienstverpflichtung, die in dieser Hinsicht nur kontraproduktiv wäre. Für den Ausbau von Zugangsnetzen der nächsten Generation sind weitere Maßnahmen zur Absenkung der Investitionskosten zu entwickeln. Zusätzlich zu bereits heute punktuell anzutreffenden Investitionsinitiativen von Gemeinden und Landkreisen sowie von privaten Vereinigungen (z.B. Vereine, Genossenschaften) muss der gezielte und koordinierte Einsatz öffentlicher Mittel im Einklang mit dem EU-Beihilferecht weitere und entscheidende Initialzündungen in all den Gebieten geben, in denen der Ausbau durch

privatwirtschaftliche Investitionen allein nicht zustande kommt. Allerdings müssen diese öffentlichen Hilfen stets auch in einem angemessenen Verhältnis zu den erforderlichen Investitionen stehen.⁵

***Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender),
Wolfgang Ballwieser, Charles B. Blankart, Torsten J. Gerpott,
Ludwig Gramlich, Hans-Jürgen Haubrich, Bernd Holznagel,
Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Franz Jürgen Sacker,
Wolfgang Ströbele, Peter Vary***

⁵ Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) erfordert der Aufbau eines (weitgehend) flächendeckenden Glasfasernetzes ein Investitionsvolumen von 50 bis 60 Mrd. Euro.