

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den  
KOM(2005)203

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

**über die Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes gemäß Artikel 15 der  
Richtlinie 2002/22/EG**

**(Text von Bedeutung für den EWR)**

## 1. ZWECK DER MITTEILUNG

Mit dieser Mitteilung werden zwei Ziele verfolgt. Hauptziel ist die in Artikel 15 der Universaldienstrichtlinie<sup>1</sup> vorgeschriebene Überprüfung und Bewertung, ob der gegenwärtige Umfang des Universaldienstes angesichts der technischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und unter besonderer Berücksichtigung der steigenden Mobilität und Übertragungsraten geändert oder neu festgelegt werden sollte. Die zugrunde liegenden Analysen und Informationen mit den entsprechenden Internet-Links sind im zugehörigen Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2005) ... enthalten.

Zweitens dient diese Mitteilung der Einleitung einer breiten politischen Diskussion über die Erbringung des Universaldienstes, insbesondere im Hinblick auf die für 2006 vorgesehene Gesamtbewertung des EU-Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation, in dessen Rahmen auch die gesamte Universaldienstrichtlinie zu überprüfen sein wird.

Die Kommission bittet um Stellungnahmen zu ihren Schlussfolgerungen und zu den längerfristigen Aspekten, die in dieser Mitteilung und im zugehörigen Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen dargelegt werden. Beide Unterlagen finden Sie im Internet unter:

<http://europa.eu.int/yourvoice> und  
[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecom/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/index_en.htm)

Stellungnahmen und Bemerkungen können bis zum 15.07.2005 an [info-b1@cec.eu.int](mailto:info-b1@cec.eu.int) geschickt werden.

Die Kommission wird später eine zweite Mitteilung veröffentlichen, in der sie die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zusammenfassen sowie das Endergebnis der Bewertung und den Standpunkt der Kommission darlegen wird.

## 2. EINFÜHRUNG

Die Förderung des Binnenmarktes und der Innovation im Bereich der Informationsdienste sowie die Unterstützung des Aufbaus einer integrativen Wissensgesellschaft sind die Hauptanliegen der neuen Kommissionsinitiative „i2010“. Diese Initiative ist ein wichtiger Bestandteil der neuen Lissabonner Strategie<sup>2</sup>, die hauptsächlich zwei zentrale Aufgaben umfasst: Herbeiführung eines kräftigeren und nachhaltigen Wachstums und Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Dazu gehören auch die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, denn sie tragen zum sozialen Zusammenhalt und zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit bei<sup>3</sup>.

Im Bereich der elektronischen Kommunikation besteht das politische Hauptinstrument, mit dem eine integrative Wissensgesellschaft geschaffen werden soll, im Aufbau wettbewerbsorientierter Märkte bei gleichzeitiger Gewährleistung eines Universaldienstes für

---

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

<sup>2</sup> „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, KOM(2005) 24.

<sup>3</sup> Siehe: Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374.

all diejenigen, die aus finanziellen oder geografischen Gründen sonst keinen Zugang zu den grundlegenden Diensten hätten, die der übergroßen Mehrheit der Bürger zur Verfügung stehen und von ihr genutzt werden und die für die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben als unverzichtbar gelten.

In der Universaldienstrichtlinie sind die Grundsätze des Universaldienstes und bestimmte andere Nutzer- und Verbraucherrechte sowie die entsprechenden Pflichten der Unternehmen festgelegt. Die Richtlinie definiert den Universaldienst als „*Mindestangebot an Diensten mit definierter Qualität [...], zu denen alle Endnutzer unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Gegebenheiten zu einem erschwinglichen Preis und unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen Zugang haben*“ (Artikel 1 Absatz 2).

Der Universaldienst umfasst gegenwärtig:

- **den Anschluss an das öffentliche Telefonnetz an einem festen Standort**

*„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass allen zumutbaren Anträgen auf Anschluss an das öffentliche Telefonnetz an einem festen Standort und auf Zugang zu öffentlichen Telefondiensten an einem festen Standort von mindestens einem Unternehmen entsprochen wird“* (Artikel 4 Absatz 1).

Der Anschluss ist auf eine einzelne Schmalbandverbindung zum Hauptstandort/Hauptwohnsitz des Endkunden beschränkt. Eine bestimmte Datenübertragungsgeschwindigkeit oder Bitrate ist zwar nicht vorgeschrieben, diese muss aber „für einen funktionalen Internetzugang ausreichen“, wobei „die von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendeten Technologien und die technische Durchführbarkeit“ zu berücksichtigen sind (Artikel 4 Absatz 2). Nach dem Grundsatz der technologischen Neutralität können die Universaldienstleister dazu jede drahtgebundene oder drahtlose Technik einsetzen, die sich für die Erbringung dieses Dienstes an einem festen Standort eignet (Erwägungsgrund 8).

- **den Zugang zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten**

Nach Artikel 4 Absatz 2 müssen die Endnutzer in der Lage sein, Orts-, Inlands- und Auslandsgespräche zu führen sowie Telefax- und Datenkommunikation durchzuführen.

Zusätzlich regelt die Richtlinie eine Reihe von Diensten, die eng mit dem grundlegenden Telefondienst verbunden sind, weil der Teilnehmer die öffentlichen Telefondienste sonst nicht vollständig nutzen könnte. Dazu zählen: die Bereitstellung von Verzeichnissen und Auskunftsdiensten (Artikel 5), öffentliche Münz- und Kartentelefone (Artikel 6) und besondere Maßnahmen für behinderte Nutzer (Artikel 7).

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der festgelegte Dienstumfang in ihrem Staatsgebiet allen Nutzern unabhängig von deren geografischen Standort zur Verfügung steht, sofern ein entsprechender zumutbarer Antrag gestellt wurde. Außerdem müssen sie den Universaldienst auf möglichst effiziente Weise gewährleisten, indem sie u. a. allen Unternehmen die Gelegenheit zur Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen einräumen. Nur wenn die Marktkräfte allein nicht zur Erbringung der festgelegten Dienste ausreichen, dürfen die Unternehmen zur Bereitstellung der Dienste unter bestimmten Bedingungen verpflichtet werden (Artikel 3, 4 und 8).

In Anerkennung der Tatsache, dass sich der Universaldienst mit der Zeit wandelt, wird die Kommission in Artikel 15 beauftragt, den Umfang des Universaldienstes im Jahr 2005 (und danach alle drei Jahre) zu überprüfen:

*„Die Überprüfung wird anhand der sozialen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen vorgenommen, unter anderem unter Berücksichtigung von Mobilität und Übertragungsraten im Zusammenhang mit den von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendeten Technologien. Das Prüfungsverfahren wird gemäß Anhang V durchgeführt.“*

Gemäß Anhang V und Erwägungsgrund 25 sind bei jeder Änderung des Universaldienstumfangs zusammengefasst folgende Kriterien zu beachten:

- a) die Ausgrenzung einer Minderheit aus der Gesellschaft, weil sie sich bestimmte Dienste nicht leisten kann, die der Mehrheit zur Verfügung stehen und von ihr genutzt werden und
- b) ein tatsächlicher Nutzen für alle Verbraucher durch die Einbeziehung dieser Dienste in den Universaldienst, falls diese Dienste bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht für die Öffentlichkeit erbracht werden.

Nach dem Grundsatz der technologischen Neutralität dürfen bestimmte technische Varianten durch die Überprüfung anderen gegenüber nicht künstlich bevorzugt werden. Es muss auch dafür gesorgt werden, „dass Unternehmen dieses Sektors keine unverhältnismäßige Finanzlast aufgebürdet wird (wodurch die Marktentwicklung und die Innovation beeinträchtigt würden) und dass etwaige Finanzlasten nicht ungerechterweise einkommensschwachen Verbrauchern aufgebürdet werden“ (Erwägungsgrund 25). Universaldienst ist kein Mechanismus zur Finanzierung der Einführung neuer Technologien und Dienste durch steigende Kosten für alle (Telefon-) Teilnehmer. Sie ist vielmehr das Sicherheitsnetz, mit dessen Hilfe die Minderheit zum Standard der Mehrheit, die bereits in den Genuss der grundlegenden Dienste kommt, aufschließen kann.

Für den Zweck dieser Überprüfung ist es nicht notwendig, die Erschwinglichkeit von Zugang auf EU-Ebene festzustellen (die Erschwinglichkeit ist schließlich Bestandteil der Begriffsbestimmung, nicht des Umfangs des Universaldienstes), denn die Erschwinglichkeit muss stets unter den einzelstaatlichen Bedingungen betrachtet werden (Artikel 3 Absatz 1, Erwägungsgrund 10), beispielsweise in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Haushaltseinkommen, und unterscheidet sich von einem Mitgliedstaat zum anderen<sup>4</sup>.

Angesichts der schnellen Veränderungen im Kommunikationsbereich, bei denen sich das Internet-Protokoll (IP) immer mehr zur gemeinsamen technischen Übertragungsplattform entwickelt, ist es nach Ansicht der Kommission nun an der Zeit, eine zukunftsgerichtete politische Diskussion über die Erbringung des Universaldienstes einzuleiten, damit alle Interessenten und Beteiligten Gelegenheit zur Meinungsäußerung erhalten, und Beiträge für die allgemeine Überprüfung der Rechtsvorschriften im Jahr 2006 erarbeitet werden.

---

<sup>4</sup> Siehe dazu auch im zugehörigen Arbeitspapier den Anhang zu den Fragen der Messung.

### **3. ANALYSE DER HAUPTENTWICKLUNGEN IN DER ELEKTRONISCHEN KOMMUNIKATION UND BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DEN UMFANG DES UNIVERSALDIENSTES**

#### **3.1. Übersicht**

Wie im 10. Bericht „Europäische Vorschriften zur elektronischen Kommunikation und Märkte 2004“<sup>5</sup> dargelegt wurde, haben Wettbewerb und technischer Fortschritt zu mehr Auswahl, sinkenden Preisen und größerer Innovation zugunsten der Verbraucher geführt.

97 % der Privathaushalte in den 15 EU-Mitgliedstaaten vor der Erweiterung (nachfolgend „EU-15“ genannt) verfügen über einen Telefonfestnetzanschluss oder ein Mobiltelefon. Mindestens 95 % der gesamten EU-Bevölkerung ist über Mobilfunknetze erreichbar, und in den meisten Ländern, darunter sogar einigen neuen Mitgliedstaaten, gibt es inzwischen mehr Mobiltelefone als Festnetzanschlüsse.

Gleichzeitig sind mehrere konkurrierende Breitbandtechniken wie DSL, Kabel, Mobil- und Drahtlostechnik eingeführt worden und bieten schnelle Internetzugänge, die sich für die Nutzung digitaler Inhalte und die digitale Kommunikation eignen. Breitbandanschlüsse haben in den Privathaushalten schnell Verbreitung gefunden, besonders in den Ländern der EU-15, in denen etwa 85 % der Bevölkerung Zugang zu festen Breitbandnetzen hat. In den neuen Mitgliedstaaten gibt es erhebliche Unterschiede bei der Breitbandversorgung.

Auf diese Entwicklungen wird im zugehörigen Arbeitspapier näher eingegangen.

#### **3.2. Mobilkommunikation**

##### *3.2.1. Analyse*

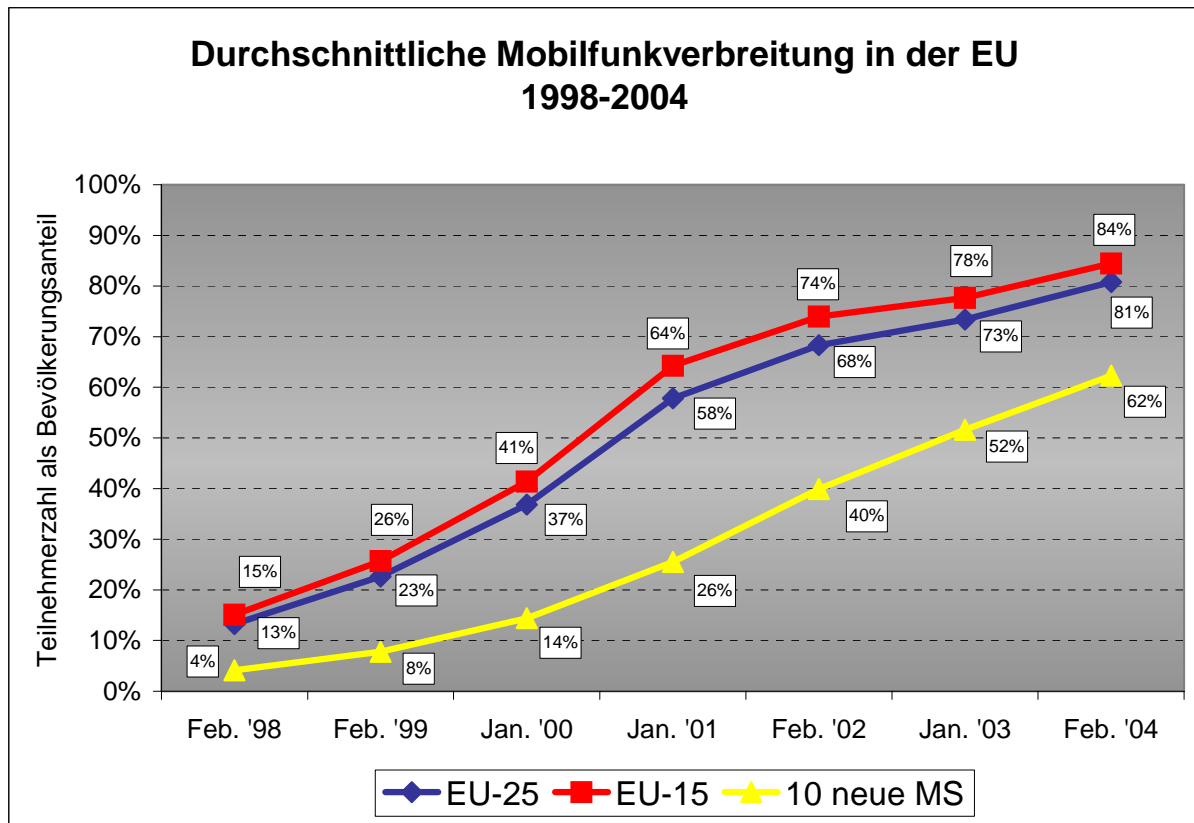
Die den Betreibern gewährten einzelstaatlichen Mobilfunklizenzen enthalten in der Regel bestimmte Zielvorgaben für die geografische oder demografische Mindestversorgung, damit mindestens 95 % der Bevölkerung erreichbar ist. Bei den Mobilfunknetzen der 2. Generation sind diese Zielvorgaben in allen Mitgliedstaaten erreicht worden. Außerdem wird die nationale Mobilfunkversorgung durch das Vorhandensein mehrerer Betreiber verbessert.

Die Mobilfunkdienste haben sich schnell zu einem Massenmarkt entwickelt: Anfang 2004 wurden diese Dienste von über 80 % der EU-Bevölkerung genutzt, siehe Abbildung 1.

---

<sup>5</sup> KOM(2004) 759 endgültig.

Abbildung 1



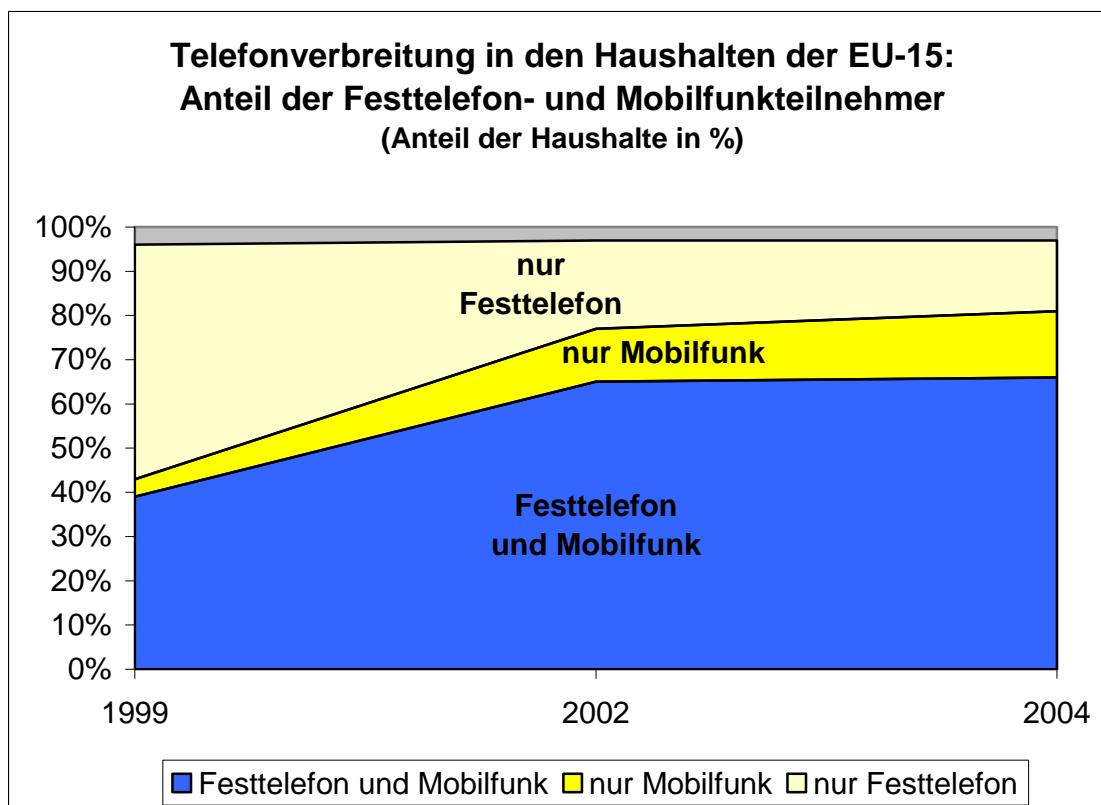
Quelle: *European Mobile Communications Reports*

Die durchschnittliche Mobilfunkverbreitung ist in den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten (nachfolgend „EU-10“ genannt) zwar mehr als 20 Prozentpunkte niedriger als in der EU-15, einige neue Mitgliedstaaten liegen jedoch über dem EU-25-Durchschnitt<sup>6</sup>.

Der Universaldienst wird nach wie vor hauptsächlich über Telefon-Festnetzanschlüsse gewährleistet, obwohl die Betreiber – wie oben erwähnt – jede Technik einsetzen können, die den Anforderungen gerecht wird. Dennoch ist der bemerkenswerteste Trend der letzten Jahre die Ersetzung des Festnetzanschlusses durch Mobiltelefone, siehe Abbildung 2. Seit 1999 ist der Anteil der Festnetztelefonie in der EU-15 um 10 Prozentpunkte gefallen und lag Anfang 2004 bei 82 %, d. h. gleichauf mit dem Mobilfunk (81 %).

<sup>6</sup> Tschechische Republik (99 %) und Slowenien (92 %).

Abbildung 2



Quelle: Telecoms residential surveys, Gallup, 1999, und INRA, 2003, 2004.

Etwa 72 % der Privathaushalte in der EU-10 verfügen über einen Festnetzanschluss. Wie sich aus den vorliegenden Zahlen ergibt, ist der Trend vom Fest- zum Mobiltelefon in den meisten dieser Länder – außer Polen – sogar noch stärker ausgeprägt, weil dort das Festnetz im Allgemeinen nicht so gut ausgebaut ist und die Festnetzversorgung schlechter ist als in der EU-15.

### 3.2.2. Bewertung

Der Mobilfunk verdankt seinen Erfolg zu einem großen Teil seinen Vorteilen als persönliches Kommunikationsmittel, das dem Lebensstil der Verbraucher und der Notwendigkeit einer erhöhten Mobilität entspricht.

Aufgrund einzelstaatlicher Lizenzbedingungen, die eine geografische oder demografische Mindestversorgung vorschreiben, sind Mobilfunknetze heute praktisch überall verfügbar. Die Mobilfunknutzung hat mehr als 80 % der Bevölkerung in der EU-15 erreicht und entspricht damit der durchschnittlichen Verbreitung von Festnetzanschlüssen in den Privathaushalten. In neun der EU-15-Ländern gibt es mehr Haushalte mit Mobilfunkvertrag als mit Festnetzanschluss. In der EU-10 liegt die Mobilfunkverbreitung insgesamt zwar unter dem EU-15-Durchschnitt, es gibt jedoch erhebliche Unterschiede: in einigen Ländern ist der Markt bereits gesättigt, während er in anderen Ländern noch schnell wächst.

Der Mobilfunk hat nun einen Stand erreicht, bei dem Dienste auf einem Massenmarkt zu Preisen erbracht werden, die der Verbraucher zahlen kann und will. Die Gerätekosten sind dank der Größenvorteile und des technischen Fortschritts ebenfalls gefallen. In mehreren

Ländern werden Mobiltelefone von den Anbietern sogar kostenlos abgegeben oder zu subventionierten Preisen verkauft. Der durch neue Marktteilnehmer verschärfte Wettbewerb hat zu einer weiteren Kostensenkung für den Verbraucher geführt.

Der Kostenvorteil der Mobilfunknetze beruht auf den niedrigen Grenzkosten neuer Teilnehmer, weil das bereits vorhandene Funkzugangnetz von allen Teilnehmern gemeinsam genutzt wird, während die Kosten eines Festnetzanschlusses - insbesondere in ländlichen Gebieten – kaum auf mehrere Teilnehmer verteilt werden können. Sind die Mobilfunknetze erst einmal aufgebaut worden, können weitere Teilnehmer folglich zu äußerst geringen Mehrkosten hinzugefügt werden, egal ob sie sich in Ballungsgebieten oder in ländlichen Gegenden befinden.

Die Mobilfunkbetreiber haben diese niedrigen Grenzkosten in erschwingliche Angebote mit vorbezahlem Guthaben („Prepaid“-Angebote) umgesetzt, so dass sich auch Verbraucher mit geringem Einkommen einen grundlegenden Netzzugang leisten können. Vorbezahlte Dienste bieten einen niedrigen Einstiegspreis für den Verbraucher und bessere Möglichkeiten der Ausgabenkontrolle als bei Verträgen mit nachträglicher Abrechnung, was ihre Attraktivität für Nutzer mit geringem Einkommen weiter erhöht. Die Beliebtheit solcher vorbezahlten Dienste wird darin deutlich, dass die Mehrheit der EU-Haushalte ihre Mobilzugänge und Gesprächsguthaben in Form von „Prepaid“-Karten erwerben.

Deshalb ist der Mobilfunk, der ursprünglich hohe Nutzungskosten verursachte, heute ein Dienst, der praktisch allen Verbrauchern den billigsten grundlegenden Zugang zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten bietet.

Wie das vorliegende Material belegt, hat der Wettbewerb im Bereich des Mobilfunks dazu geführt, 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 (im Sinne der Richtlinie) sind daher nicht erfüllt.

### **3.3. Breitband-Internetzugang**

#### *3.3.1. Analyse*

Mitte 2004 erreichten die Breitband<sup>7</sup>-Zugangnetze in der EU-15 einen Verbreitungsgrad von etwa 85 % der Bevölkerung. In den neuen Mitgliedstaaten kann aus der geringeren Festnetzversorgung auch abgeleitet werden, dass Breitband-Zugangnetze nur für einen erheblich geringeren Bevölkerungsanteil verfügbar sind.

Die Gesamtzahl der Breitbandanschlüsse ist in der EU-25 innerhalb eines Jahres um 72 % gestiegen. Im Juli 2004 gab es 29,6 Mio. Anschlüsse. Dies entspricht einer tatsächlichen Nutzung von Breitbanddiensten durch 6,5 % der EU-Bevölkerung, siehe Abbildung 3<sup>8</sup>. Zum Vergleich: der Nutzungsanteil in der EU-15 beträgt 7,6 %. Die rasante Breitbandverbreitung wird größtenteils durch einen verstärkten Wettbewerbsdruck angetrieben und durch den

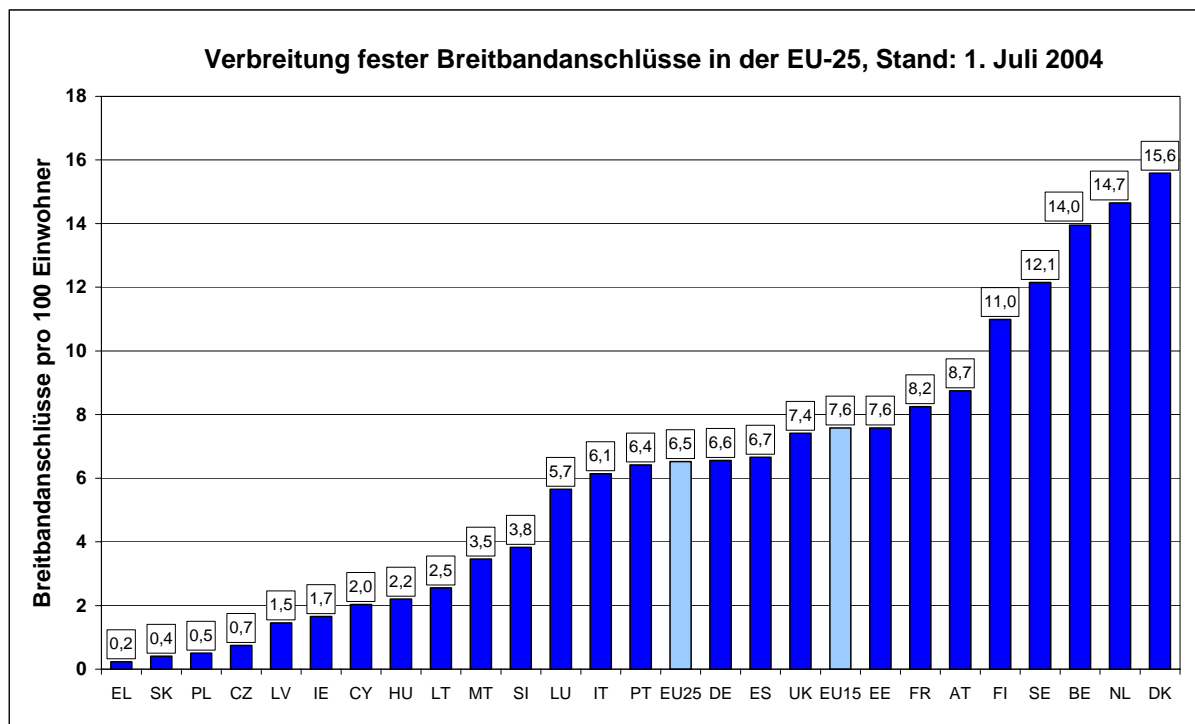
---

<sup>7</sup> Zum „Breitband“-Begriff siehe Fußnote 10 im zugehörigen Arbeitspapier.

<sup>8</sup> Diese Zahl ist zwei- bis dreimal höher, wenn der Zugang in Bezug auf die Haushalte gemessen wird, da sich normalerweise mehrere Personen in einem Haushalt einen Anschluss teilen. Siehe ebenda, im Anhang zu den Fragen der Messung.

Wunsch der Festnetzbetreiber, ihre sinkenden Einnahmen aus den Sprachtelefondiensten auszugleichen.

**Abbildung 3**



Quelle: Kommissionsdienststellen auf der Grundlage von COCOM-Daten

Wie das obige Diagramm verdeutlicht, gibt es erhebliche Unterschiede beim Breitbandausbau von 1 % bis zu fast 16 %. Die größte Verbreitung weisen die Länder auf, in denen bei den Breitbandinfrastrukturen der schärfste Wettbewerb zwischen DSL- und Kabelnetzen herrscht.

Weitere Einzelheiten finden sich im zugehörigen Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen.

### 3.3.2. Bewertung

Es besteht allgemein Besorgnis, dass eine „digitalen Kluft“ zwischen den Menschen mit und ohne Zugang zu den modernen elektronischen Kommunikationsdiensten entsteht. Die Kommission hat immer wieder betont, wie wichtig die Breitbandtechnik ist, um das Potenzial einer Wissensgesellschaft ausschöpfen zu können. Im Rahmen der Durchführung des Aktionsplans eEurope haben die Mitgliedstaaten umfassende nationale Breitbandstrategien aufgestellt<sup>9</sup>. Dieser Prozess gilt nun für alle 25 EU-Mitgliedstaaten. Im Zuge der zunehmenden geografischen Breitbandabdeckung gilt das Augenmerk nun den abgelegenen und ländlichen Gebiete, wo die Bevölkerung verstreut und die Zugkraft des Marktes schwach ist. Die Mitgliedstaaten können den Breitbandausbau durch alternative öffentliche

<sup>9</sup> Siehe „Hochgeschwindigkeitsverbindungen für Europa: nationale Breitbandstrategien“, KOM(2004) 369.

Finanzierungsmechanismen unterstützen, beispielsweise mit Strukturfondsmitteln in den Fördergebieten, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden<sup>10</sup>.

Die Regulierungsdaten und die Marktanalyse machen deutlich, dass Breitbanddienste gegenwärtig nur von einer kleinen, wenngleich schnell zunehmende Minderheit der europäischen Verbraucher genutzt werden. Wie der Wert von 6,5 % der tatsächlichen Pro-Kopf-Nutzung zeigt, wird das Kriterium der Nutzung durch die „Mehrheit der Verbraucher“ in der EU nicht erfüllt. Der Breitbandanschluss ist noch nicht für eine normale Beteiligung am gesellschaftlichen Leben notwendig, und ein fehlender Zugang führt nicht zur sozialen Ausgrenzung. Gegenwärtig sind daher die Voraussetzungen für eine Einbeziehung von Breitbanddiensten in den Umfang des Universaldienstes (im Sinne der Richtlinie) nicht erfüllt.

#### **4. LÄNGERFRISTIGE ASPEKTE**

##### **4.1. Umfang**

Das technische Zusammenwachsen von Telekommunikation, Medien und Diensten der Informationsgesellschaft („technologische Konvergenz“) ist in vollem Gange, und das Internetprotokoll entwickelt sich immer mehr zur gemeinsamen Übertragungsplattform für alle Arten der Kommunikation. Dienste, die bisher über wenige Einzelnetze erbracht wurden, können nun auch über IP-gestützte Netze übertragen werden. Dadurch verwischen sich die Grenzen zwischen den Welten des Internet und der herkömmlichen Telekommunikation. Dank neuer Generationen hybrider Endgeräte, die neben den Kommunikationsfunktionen auch Computerfunktionen, Spiele und die Wiedergabe audiovisuellen Materials ermöglichen, wird diese Entwicklung weiter beschleunigt. Dadurch wird eher das Entstehen persönlich angepasster Dienste und Informationsumgebungen als die Erbringung standardisierter Massenmarktdienste begünstigt.

Für den Verbraucher bedeutet diese konvergierende, globale und Internet-gestützte Umgebung vor allem mehr Innovation, neue Produkte und günstige Preise sowie eine größere Auswahl an immer komplizierteren Endgeräten und Diensten. Darüber hinaus führt das Zusammenspiel von Konvergenz, Vernetzung und Digitalisierung zu einer verstärkten Nutzung des Peer-to-Peer-Kommunikationmodells, was wiederum eine steigende Nachfrage nach schnellen Netzverbindungen für den Einsatz neuer Datenanwendungen nach sich zieht.

Die Zunahme IP-gestützter Dienste stellt eine Herausforderung für den gegenwärtigen Universaldienst dar, der auf einem Modell beruht, bei dem der Verbraucher sprachbezogene Dienste und einfache Internetdienste mit Hilfe eines Festnetzzugangs über das herkömmliche öffentliche Telefonnetz benutzt. Dieses Modell setzt aber eine vertikal integrierte Leistungserbringung voraus, bei welcher der Betreiber der Hauptinfrastruktur gleichzeitig auch die Telefondienste erbringt.

Verlagert sich nun der Sprachtelefondienst immer mehr in die IP-Umgebung, so entsteht ein Internet-ähnliches Modell, bei dem jeder Benutzer eines Breitbandanschlusses aus einer breiten Palette von konkurrierenden Sprachtelefondiensteanbietern wählen kann. In einem

---

<sup>10</sup> Leitlinien für die Kriterien und Modalitäten des Einsatzes der Strukturfonds zur Förderung der elektronischen Kommunikation, SEK(2003) 895.

solchen Szenario, bei dem die Bereitstellung des Sprachtelefondienstes als Zugangsdienst überall möglich ist, würde sich der Schwerpunkt des Universaldienstes immer mehr hin zur Bereitstellung eines erschwinglichen Breitbandzugangs verschieben.

Die Kommission bittet um Stellungnahmen u. a. zu folgenden längerfristigen Aspekten:

- (a) Sollte ausgehend von der derzeitigen und zu erwartenden technischen Entwicklung beim Universaldienst künftig zwischen Infrastrukturzugang einerseits und Diensterbringung andererseits unterschieden werden? Sollte dabei nur der Zugang zur Kommunikationsinfrastruktur geregelt werden, weil die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit der Dienste ja durch den Wettbewerb (z. B. Telefondienst über VoIP) gewährleistet würde?
- (b) Sollte angesichts der Tatsache, dass die Verbraucher bei der Nutzung der Kommunikationsdienste immer mobiler werden, der Universaldienst weiterhin nur den Zugang an einem festen Standort umfassen? Oder sollte er sich auf den Zugang an beliebigen Standorten beziehen (also auch unterwegs)?
- (c) Mit der breiten Verfügbarkeit erschwinglicher Mobilfunkdienste nimmt die Nachfrage nach öffentlichen Münz- und Kartentelefonen ab. Ist es noch zeitgemäß, Vorschriften über öffentliche Münz- und Kartentelefone in ihrer derzeitigen Form in den Universaldienst einzubeziehen?
- (d) Wie lange wird es in Anbetracht der konkurrierenden Auskunftsdienste in vielen Ländern noch notwendig sein, solche Verzeichnis- und Auskunftsdienste in den Umfang des Universaldienstes einzubeziehen?
- (e) Angesichts der Komplexität der heutigen Kommunikationsumgebung, die sich – wie dargelegt – ständig weiterentwickelt, und in Anbetracht der bisher aufgetretenen Herausforderungen für die derzeitige Universaldiensterbringung werden neue moderne Dienste für behinderte Nutzer sowohl Vorteile als auch neue Schwierigkeiten mit sich bringen. Sollten im Zusammenhang mit dem Universaldienst besondere Maßnahmen für solche Nutzer auf EU-Ebene weiter vereinheitlicht werden?

#### **4.2. Finanzierung**

Der zweite längerfristige Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Finanzierung des Universaldienstes. Gegenwärtig beruht die Finanzierung des Universaldienstes auf einer Quersubventionierung zugunsten einer Nutzergruppe durch eine andere Nutzergruppe. Die Mitgliedstaaten dürfen die durch Universaldienstverpflichtungen verursachten Nettokosten entweder unter transparenten Bedingungen selbst finanzieren oder aber einen Branchenfonds einrichten, zu dem alle auf dem Markt tätigen Unternehmen beitragen müssen.

Genießt ein Betreiber besondere oder exklusive Rechte zur Erbringung von Diensten, so muss er im Gegenzug auch bestimmte soziale Verpflichtungen übernehmen. Der Begriff des branchenbezogenen Universaldienstfonds, über den die Marktteilnehmer gezwungen werden, die sozialen Kosten zu tragen, entspricht ebenfalls diesem Konzept. Es stellt sich die Frage, ob dieses Modell für einen liberalisierten und allgemein wettbewerbsbestimmten Markt noch angemessen ist. Schließlich werden soziale Kosten üblicherweise durch allgemeine Steuern gedeckt und nicht von den Marktteilnehmern getragen.

Deshalb ergeben sich in Bezug auf die Finanzierung folgende längerfristige Fragestellungen:

- (f) Ist eine Universaldienstfinanzierungsregelung das richtige Mittel, um in einer wettbewerbsbestimmten Kommunikationsumgebung das Ziel der sozialen Integration zu erreichen?
- (g) Wäre die Finanzierung aus allgemeinen Steuern eine realistische Alternative?

## **5. ZUSAMMENFASSUNG**

Nach Untersuchung der technischen, marktbezogenen und sozialen Entwicklungen, die für die Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste von Bedeutung sind, auf der Grundlage einer Analyse des Mobilfunk- und Breitbandmarktes und unter Anwendung der Kriterien für die Festlegung des Universaldienstumfangs, die von der Universaldienstrichtlinie vorgegeben werden, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass keiner dieser Dienste gegenwärtig die Voraussetzungen für eine Einbeziehung in den Universaldienst erfüllt. Aus diesem Grund sollte der Umfang des Universaldienstes derzeit nicht geändert werden. Die Kommission bittet um Stellungnahmen zu dieser Schlussfolgerung und wird alle Daten berücksichtigen, die für eine weitere Beurteilung von Belang sind.

Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass es an der Zeit ist, eine zukunftsgerichtete politische Diskussion über die Erbringung des Universaldienstes einzuleiten und stellt dazu eine Reihe von längerfristigen Fragen zur Diskussion, zu denen sie ebenfalls um Stellungnahmen bittet.