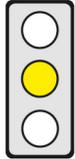


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will die Universaldienstregeln überarbeiten, um allen EU-Bürgern einen Breitbandanschluss zu einem „erschwinglichen Preis“ zu ermöglichen.

Betroffene: TK-Netzbetreiber und Endnutzer.



Pro: Dass der Universaldienst künftig nur noch mit öffentlichen Mitteln – und nicht mehr durch eine Umlage finanziert werden darf – ist sachgerecht. Denn eine belastbare Bestimmung der Unternehmen, die zur Umlage heranzuziehen sind, ist nicht möglich.

Contra: Eine Verpflichtung für Universaldienstanbieter, Sozialtarife unter Marktpreis anzubieten, um einkommensschwachen Bürgern einen Breitbandanschluss zu ermöglichen, würde gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit verstoßen. Denn dieses Ziel lässt sich auch außerhalb eines Universaldienstes erreichen, etwa über Gutscheine oder Sozialleistungen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 590 vom 12. Oktober 2016 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über den **europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Kommission will den EU-Regulierungsrahmen für die Telekommunikationsbranche – Rahmen- (2002/21/EG), Genehmigungs- (2002/20/EG), Zugangs- (2002/19/EG) und Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) – überarbeiten. Diese Richtlinien werden in einer neuen Richtlinie zusammengefasst.
- Die Richtlinie regelt umfassend den Betrieb von TK-Netzen und das Angebot von TK-Dienstleistungen. Besonders relevant sind die Vorschriften
 - zur „asymmetrischen“ Regulierung des Zugangs zu Netzinfrastrukturen von TK-Netzbetreibern mit beträchtlicher Marktmacht (s. [cepAnalyse](#)),
 - zur „symmetrischen“ – marktmachtunabhängigen – Zugangsregulierung und die Regulierung von Terminierungsentgelten (s. [cepAnalyse](#)),
 - zur Aufsicht über die Telekommunikationsbranche (s. [cepAnalyse](#)),
 - zu neuartigen Kommunikationsdiensten (OTT-Dienste) und Endnutzerrechten (s. [cepAnalyse](#))
 - zur Funkfrequenzpolitik (s. [cepAnalyse](#)) und
 - zu Universaldiensten (diese [cepAnalyse](#)).
- Die Kommission will mit neuen Regeln zu Internet- und Sprachkommunikationsuniversaldiensten eine „grundlegende Breitbandversorgung“ aller EU-Bürger sicherstellen, um deren „Teilhabe an der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft“ zu gewährleisten. (Begründung S. 21)

► Erschwingliche Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdienste

- Alle Endnutzer an einem festen Standort müssen zu einem „erschwinglichen Preis“ Zugang zu „verfügbaren“ Internet- und Sprachkommunikationsdiensten haben („Universaldienst“; Art. 79 Abs. 1).
 - Der Zugang kann leitungsgebunden oder drahtlos erfolgen (Erwägungsgrund 195).
 - Die Mitgliedstaaten können diesen Universaldienst auch ausweiten auf nicht-feste Standorte, also für Nutzer, die unterwegs sind (Erwägungsgrund 195).
- Für den Internet-Universaldienst legen die Mitgliedstaaten fest, welche Dienste er umfassen muss (Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Anhang V).
 - Sie berücksichtigen dabei, welche Dienste die Mehrheit der Endnutzer in ihrem Hoheitsgebiet nutzt.
 - E-Mail, Online-Banking, soziale Medien und Videoanrufe in Standardqualität müssen Teil des Internet-Universaldienstes sein.
- Sind die Universaldienste für einkommensschwache Endnutzer oder Endnutzer „mit besonderen sozialen Bedürfnissen“ – etwa ältere Menschen und Endnutzer in ländlichen oder entlegenen Gebieten (Erwägungsgrund 200) – „nicht erschwinglich“, können die Mitgliedstaaten (Art. 80 Abs. 2 und 4)
 - die Anbieter dazu verpflichten, diesen Endnutzern Tarife unter Marktpreis anzubieten, und
 - Endnutzern finanzielle „Unterstützung“ für die Nutzung der Universaldienste – etwa in Form von Gutscheinen (Erwägungsgrund 205) – gewähren.

Die betroffenen Endnutzer haben Anspruch auf einen Vertrag mit einem Universaldienst-Anbieter (Art. 80 Abs. 2).

- Kann die „Verfügbarkeit“ des Internetzugangs- und/oder Sprachkommunikationsdienstes an einem festen Standort nicht durch den Markt oder politische Instrumente – etwa die Nutzung von EU-Fördergeldern – gewährleistet werden, können die Mitgliedstaaten ein oder mehrere Unternehmen benennen, die diese Dienste bereitstellen müssen. Die Benennung erfolgt in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren. (Art. 81, Erwägungsgründe 208 und 209)

► Münz- und Kartentelefone, Telefonauskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse

- Die in der Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) festgelegten Universaldienstverpflichtungen, wonach bestimmte TK-Anbieter öffentliche Münz- und Kartentelefone, Telefonauskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse bereitstellen müssen, sind in der neuen Richtlinie nicht mehr enthalten.
- Die Mitgliedstaaten können sie beibehalten, wenn deren Notwendigkeit „hinreichend nachgewiesen“ ist und sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie noch bestehen (Art. 82).

► Finanzierung der Universaldienste

- Die Universaldienste müssen mit „öffentlichen Mitteln“ finanziert werden (Art. 82). Eine Umlage der Kosten auf alle TK-Unternehmen ist nicht mehr möglich (Erwägungsgrund 221).
- Stellt eine nationale Regulierungsbehörde (NRB) fest, dass ein Dienstanbieter durch eine Universaldienstverpflichtung „unzumutbar belastet“ wird, muss dieser auf dessen Antrag in Höhe der Nettokosten „aus öffentlichen Mitteln“ entschädigt werden (Art. 85).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher liegt bei den Universaldiensten der Fokus auf deren Verfügbarkeit. Künftig soll die Erschwinglichkeit im Fokus stehen.
- Bisher können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob die Universaldienste mit öffentlichen Mitteln oder über Umlagen auf alle TK-Unternehmen finanziert werden. Künftig sollen nur noch öffentliche Mittel erlaubt sein.
- Bisher bestehen Universaldienstverpflichtungen für Münz- und Kartentelefone, Telefonauskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse. Künftig können die Mitgliedstaaten über ihre Beibehaltung oder Abschaffung entscheiden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann die Netzanbindung helfen, „Isolation und Entvölkerung“ zu vermeiden und „Randregionen an die Mitte der Union“ heranzuführen.

Politischer Kontext

Im Mai 2015 hat die Kommission in einer Mitteilung die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für die Telekommunikationsbranche angekündigt [COM(2015) 192, s. [cepAnalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

12.10.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:

GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Industrie, Forschung, Energie, Berichterstatterin: Pilar del Castillo Vera (EVP, ES); Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatterin: Dita Charanzová (ALDE, CZ)

Bundesministerien:

Bundeswirtschaftsministerium

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Wirtschaft (federführend); Verkehr, EU

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart:

Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

2016 hatten 98% der EU-Haushalte Zugang zu einem Breitbandanschluss mit einer Geschwindigkeit von mindestens 2 MB/s. Das kommt einer vollständigen Netzabdeckung sehr nahe. Die umfassende Breitbandverfügbarkeit als bisheriges Ziel der Universaldienstvorschriften hat damit ihre praktische Relevanz verloren. Sachgerecht wäre es daher, auf einen Universaldienst zu verzichten. Stattdessen scheint die Kommission durch die neue Universaldienstvorgabe „erschwinglicher Preise“ die Nachfrage nach Breitbandanschlüssen steigern zu wollen; derzeit verfügen 74% der EU-Haushalte über einen Breitbandanschluss. Das überzeugt nicht: Die Preise für den Internetzugang sind in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt aufgrund der wettbewerbsfördernden Tätigkeit der Regulierungsbehörden – merklich gesunken.

Die von der Kommission vorgesehene Verpflichtung für Universaldienstanbieter, Sozialtarife unter Marktpreis anzubieten, lässt sich nicht durch das sozialpolitische Ziel rechtfertigen, sozial- und/oder einkommensschwachen Bürgern einen erschwinglichen Breitbandanschluss zu ermöglichen. Denn zum einen sind die als Ausgleich vorgesehenen Entschädigungsverfahren, in denen die Anbieter die Nettokosten geltend machen können, aufwendig und ineffizient. **Das sozialpolitische Ziel lässt sich zum anderen angesichts der nahezu vollständigen Netzabdeckung auch außerhalb eines Universaldienstes erreichen,** indem bedürftige Endnutzer mit öffentlichen Geldern unterstützt werden, etwa – wie von der Kommission ebenfalls vorgeschlagen – **über Gutscheine oder** – wie von der Kommission nicht vorgeschlagen – durch **Sozialleistungen**, welche die Kosten eines Breitbandanschlusses berücksichtigen.

Dass der Universaldienst künftig nur noch mit öffentlichen Mitteln – und nicht mehr durch eine Umlage auf alle TK-Unternehmen – finanziert werden darf, ist sachgerecht. Denn eine belastbare Bestimmung der Unternehmen, die zur Umlage heranzuziehen sind, ist nicht möglich: Nicht nur die TK-Netzbetreiber profitieren als regelmäßige Universaldienst-Anbieter von einer größeren Nutzerbasis und kämen daher als Financier des Universaldienstes in Betracht. Gleiches gilt auch für Unternehmen, die kein Netz bereitstellen, sondern ihre Dienste über die Netze anderer anbieten.

Losgelöst von der Frage, ob der Universaldienst mit öffentlichen Mitteln oder über eine Umlage finanziert wird: Diejenigen TK-Netzanbieter, die zur Erbringung des Universaldienstes herangezogen werden, sollten alle Nettokosten des Universaldienstes erstattet bekommen, nicht nur die „unzumutbaren Belastungen“.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt. Denn vor allem finanzielle Lasten des Universaldienstes für TK-Netzanbieter können Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Kontrahierungszwang für Unternehmen, die Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdienste anbieten, sowie die Möglichkeit, angemessene Universaldienstverpflichtungen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Universaldiensten aufzuerlegen, verstoßen nicht gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 ChGR). Der Schutzbereich umfasst zwar die Vertragsfreiheit und somit auch die Freiheit, seinen Vertragspartner frei zu wählen und die Vertragsinhalte einschließlich des Preises frei zu regeln. Ziel des Gesetzgebers ist es jedoch, mithilfe des Universaldienstes für alle EU-Bürger die „Teilhabe an der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft“ sicherzustellen. Dazu sind die genannten Maßnahmen geeignet. Mildere Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Sie sind auch angemessen, denn der Gesetzgeber verfolgt ein wichtiges Gemeinwohlziel.

Eine Pflicht, Sozialtarife unter Marktpreis anzubieten, würde gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit (Art 16 ChGR) verstoßen. Diese Pflicht ist zwar geeignet, das sozialpolitische Ziel zu erreichen. Mit unmittelbaren sozialpolitischen Maßnahmen steht jedoch ein milderer Mittel zur Verfügung. Daran ändert auch die vorgesehene Entschädigung für „unzumutbare Belastungen“ nichts.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Das Telekommunikationsgesetz, insbesondere §§ 78 ff. über den Universaldienst müssen nach den Vorgaben der Richtlinie geändert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Dass der Universaldienst künftig nur noch mit öffentlichen Mitteln – und nicht mehr durch eine Umlage finanziert werden darf – ist sachgerecht; denn eine belastbare Bestimmung der Unternehmen, die zur Umlage heranzuziehen sind, ist nicht möglich. Eine Verpflichtung für Universaldienstanbieter, Sozialtarife unter Marktpreis anzubieten, um einkommensschwachen Bürgern einen Breitbandanschluss zu ermöglichen, würde gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit verstoßen; denn dieses Ziel lässt sich auch außerhalb eines Universaldienstes erreichen, etwa über Gutscheine oder Sozialleistungen.