Markus Fredebeul-Krein

Das Universaldienstkonzept der Europäischen Union in der Telekommunikation

Seit Anfang der neunziger Jahre wurden auf EU-Ebene zahlreiche Regulierungsmaßnahmen beschlossen, die darauf abzielen, Wettbewerb auf dem europäischen Telekommunikationsmarkt zu gewährleisten. In allen EU-Staaten besteht gleichzeitig Einigkeit über die Umsetzung eines Universaldienstkonzeptes, das eine Grundversorgung für Einkommensschwache und für Personen in strukturschwachen Regionen beinhaltet. Ist dieses Konzept wettbewerbsneutral und ohne Marktzutrittsschranken für potentiell neue Anbieter verwirklicht worden?

Waren die nationalen Telekommunikationsmärkte in der Europäischen Union (EU) bis Mitte der achtziger Jahre vorwiegend durch staatliche Fernmeldemonopole charakterisiert, so sind sie seitdem schrittweise dem Wettbewerb geöffnet worden. Die Europäische Kommission erließ eine Reihe von Richtlinien, die die bis dahin geschlossenen Telekommunikationsmärkte liberalisierten. Die Einführung von Wettbewerb wurde somit schrittweise in allen Bereichen der Telekommunikation zum ordnungspolitischen Leitbild erhoben. Die Aufhebung institutioneller Markteintrittsbarrieren reicht jedoch alleine nicht aus, um im Telekommunikationsdienstesektor einen offenen Marktzugang sicherzustellen. Sowohl aus ökonomischen als auch aus technischen Gründen sind sektorspezifische Regulierungseingriffe erforderlich, die ex ante gestaltend und vorbeugend wirken. Deswegen wurden auf EU-Ebene seit Anfang der neunziger Jahre zahlreiche Regulierungsvorgaben verabschiedet, die die Schaffung eines wettbewerblichen europäischen Telekommunikationsmarktes zum Ziel haben: gemeinsame Grundsätze für den Netzzugang, die Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen, die Lizenzvergabe und den Zugang zu technisch knappen Ressourcen wie Frequenzen und Nummern.

Parallel hierzu hat die EU in mehreren Schritten ein Konzept des Universaldienstes als festen Bezugsrahmen für die ordnungspolitischen Reformen in den Mitgliedstaaten entwickelt. In praktisch allen EU-Mitgliedstaaten ist es nämlich ein erklärtes Ziel der Telekommunikationspolitik, daß sowohl eine Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten in strukturschwachen Regionen sichergestellt wird, als auch einkommensschwachen Personen der Zugang zu Telekommunikationsdiensten ermöglicht wird. Die mit dem Universaldienstziel verbundenen Regulierungsvorgaben der EU sollen dabei sicherstellen, daß die nationalen Universaldienstregulierungen wettbewerbsneutral sind und nicht als Marktzutrittsschranke für potentielle inländische und ausländische Konkurrenten wirken. Ob dieses Ziel verwirklicht worden ist, soll im folgenden untersucht werden.

Markus Fredebeul-Krein, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Marktzutrittsbeschränkungen

Um das Universaldienstziel einer flächendeckenden Grundversorgung mit bestimmten Telekommunikationsdiensten zu erschwinglichen Preisen und einer bestimmten Mindestqualität auf wettbewerblich organisierten Telekommunikationsmärkten zu verwirklichen, sind regulierende Eingriffe notwendig. So erfordert die Aufrechterhaltung einer Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten zu Unterkostenpreisen eine Marktregulierung dahingehend, daß mindestens ein Unternehmen zur Universaldienstbereitstellung verpflichtet wird. Als Ausgleich für die dabei anfallenden Verluste muß es eine Kompensation erhalten. Je nach Ausgestaltung der Universaldienstverpflichtung können nun unterschiedlich starke Marktzutrittsbarrieren für potentielle Konkurrenten erzeugt werden. Wie stark dabei eine Universaldienstverpflichtung als Marktzutrittsschranke wirkt, hängt von verschiedenen Aspekten ab: (1) Welche Dienste zu welchen Preisen universell angeboten werden müssen, (2) welche Unternehmen in die Universaldienstverpflichtung einbezogen werden, (3) wie und durch wen die Universaldienste finanziert werden und (4) wie die Kosten der Universaldienstbereitstellung ermittelt werden.

(1) Da weder allokative noch distributive Gründe eine Verpflichtung zur Universaldienstbereitstellung ausreichend rechtfertigen[1], ist es, sofern eine solche Vorgabe politisch beschlossen wird, aus ökonomischer Sicht sinnvoll, daß der Umfang der Universaldienstverpflichtung möglichst eng abgegrenzt wird. Gleichzeitig sollte ein preislicher Gestaltungsspielraum zugelassen werden, der zumindest annähernd die Kostensituation auf den einzelnen Teilmärkten widerspiegelt. Je umfangreicher und weniger kostenorientiert eine Universaldienstverpflichtung ausfällt, desto stärker werden nämlich die Wettbewerbskräfte behindert, die die Hauptantriebskräfte für niedrigere Preise und Innovationen sind. Da andererseits Entscheidungen über den Umfang und die Preisgestaltung des Universaldienstes nicht zwangsläufig mit einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten einzelner Anbieter einhergehen müssen, sind diesbezüglich keine speziellen Anforderungen an eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung des Universaldienstkonzepts zu stellen.

(2) Werden mehrere Unternehmen zur Erbringung von Universaldiensten verpflichtet, so würde dies zu einer ökonomischen Ressourcenverschwendung in Form einer Mehrfachversorgung und damit verbundenen Überkapazitäten führen. Zudem wird für neu in den Markt eintretende Anbieter eine hohe Marktzutrittsschranke errichtet. Zum einen können sie möglicherweise aufgrund von knappen Kapitalmitteln kein flächendeckendes Angebot aufbauen und zum andern wird ihnen dadurch die Möglichkeit genommen, auf einem begrenzten Teilmarkt Erfahrungen zu sammeln und somit das Risiko einer Investition zu reduzieren, bevor sie einen Dienst flächendeckend anbieten[2]. Um das Ziel einer möglichst effizienten Erbringung der Universaldienstversorgung zu erreichen, sollte deshalb grundsätzlich nur ein einzelnes Unternehmen zur universellen Versorgung mit einem Basisdienst verpflichtet werden. Um dabei den tatsächlich relevanten Subventionsbedarf möglichst genau zu ermitteln, bietet sich ein Ausschreibungswettbewerb an, bei dem die Universaldienstleistung von demjenigen Unternehmen erbracht wird, das den geringsten Subventionsbetrag verlangt[3].

(3) Für eine Finanzierung des aus der Universaldienstbereitstellung entstehenden Defizits kommen drei Konzepte in Frage: eine Finanzierung 1) aus allgemeinen Haushaltsmitteln, 2) über einen durch andere Telekommunikationsunternehmen finanzierten Infrastrukturfonds oder 3) über Netzzugangsgebühren. Zwar ist ersteres aus ökonomischer Sicht am effizientesten[4], jedoch können auch die beiden anderen Finanzierungskonzepte, bei denen Telekommunikationsunternehmen für die Kosten des Universaldienstes aufkommen müssen, wettbewerbsneutral gestaltet werden. Entscheidend ist dabei, daß Regulierungsgrundsätze hinsichtlich der Bemessungsgrundlage aufgestellt werden. Diese determiniert die Belastung, die einzelnen Unternehmen aus der Universaldienstabgabe entsteht. Dabei ist sicherzustellen, daß die Zusatzentgelte in transparenter und nichtdiskriminierender Weise sowie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erhoben werden. Ein Finanzierungssystem kann dann als wettbewerbsneutral angesehen werden, wenn es die Beiträge der in Frage kommenden Marktteilnehmer entsprechend ihrer relativen Marktkraft bemißt.

(4) Wird ein Unternehmen direkt zur Bereitstellung des Universaldienstes verpflichtet, stellt sich die Frage, welchen finanziellen Ausgleich der Universaldienstanbieter für die durch die Erbringung der Universaldienstleistungen entstehenden zusätzlichen Kosten erhält. Dabei muß unabhängig von der Art der Universaldienstfinanzierung durch geeignete Vorschriften sichergestellt werden, daß dem Universaldienstanbieter nur die tatsächlich relevanten Nettokosten erstattet werden. Wegen des Informationsvorsprungs des Universaldienstanbieters besteht sonst die Gefahr, daß das Unternehmen eine über den Kosten liegende Entschädigung erhält, die ihm einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber konkurrierenden Anbietern verschafft.

Europäische Universaldienstregulierung

Bevor das Universaldienstkonzept der EU analysiert wird, soll zunächst auf die Frage eingegangen werden, inwiefern Regulierungsvorgaben auf EU-Ebene ökonomisch begründet sind. Grundsätzlich

[1] Durch eine Subventionierung bestimmter Telekommunikationsleistungen wird eine Verzerrung von Angebot und Nachfrage hervorgerufen und der Wettbewerb behindert. Verteilungs- und regionalpolitische Ziele ließen sich besser über direkte Steuerungsinstrumente verwirklichen, ohne daß sie staatlicher Eingriffe in den Telekommunikationsmarkt bedürften; vgl. G. Faulhaber, J. W. Boyd: Optimal New Product Pricing in Regulated Industries, in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 1 (1995), Nr. 4, S. 341-358.

[2] Vgl. H. Klodt, C. F. Laaser et al: Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, Kieler Studien, Bd. 272, Tübingen 1995.

[3] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Orientierungen für eine Postreform III; Studienreihe des BMWi 85, Bonn 1995.

[4] Durch die Umlegung der Kosten des Universaldienstes auf andere Telekommunikationsunternehmen werden gesamtwirtschaftliche Allokationsverzerrungen zuungunsten des Telekommunikationssektors hervorgerufen, da nur dieser zur Finanzierung eines staatlich vorgegebenen Ziels herangezogen wird, andere Wirtschaftsbereiche jedoch nicht.

läßt sich ein Tätigwerden der EU mit der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes in der Telekommunikation rechtfertigen, zu dem sich gemäß Artikel 3 des EG-Vertrags alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben[5]. Das Kriterium des Binnenmarktes ist immer dann relevant, wenn eine direkte oder indirekte politische Maßnahme einen Effekt auf wirtschaftliche Transaktionen zwischen den Mitgliedstaaten hat.

Bezüglich der Universaldienstbereitstellung sind europäische Regulierungsvorgaben demnach vor allem dann erforderlich, wenn die grenzüberschreitende Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten behindert und der Wettbewerb zwischen verschiedenen inländischen und ausländischen Marktteilnehmern verzerrt werden könnte. So können durch unterschiedliche nationale Universaldienstkonzepte Wettbewerbsverzerrungen auftreten, wenn bestimmte Anbietergruppen verpflichtet werden, Universaldienste zu nicht kostendeckenden Preisen bereitzustellen, wenn sie den Universaldienst finanzieren müssen oder wenn ein Universaldienstanbieter eine Kompensation erhält, die über den Kosten der Universaldienstbereitstellung liegt. Um dies zu verhindern, müssen in den genannten Bereichen europäische Regulierungsvorgaben aufgestellt werden.

Andererseits dürfen die Regulierungsgrundsätze auch nicht zu einer völligen Angleichung der nationalen Universaldienstkonzepte führen. Gegen eine solche Harmonisierung spricht, daß die Wirtschaftssubjekte in den Mitgliedstaaten möglicherweise unterschiedliche Präferenzen haben. Dieser Aspekt ist vor allem bei der Festlegung des Umfangs und der Preisgestaltung der Universaldienstbereitstellung relevant. Die Präferenzen der Länder bezüglich der Frage, welche Telekommunikationsdienste zu welchen Preisen flächendeckend bereitgestellt werden sollten, weichen aufgrund länderspezifischer Faktoren zum Teil erheblich voneinander ab. So sind die nationalen Telekommunikationsnetze hinsichtlich ihres Ausbaus und ihrer technologischen Qualität unterschiedlich weit entwickelt. Auch verfolgen Regierungen voneinander abweichende verteilungs- und regionalpolitische Ziele. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Bevölkerungsdichte sowie die Einkommen in den jeweiligen Ländern erheblich divergieren.

Diese Argumente sprechen dafür, daß der Umfang der Universaldienstverpflichtung sowie die Preisgestaltung national festgelegt werden[6]. Gleiches gilt für die Entscheidung über die Finanzierung des Universaldienstes. Angesichts der Tatsache, daß bezüglich der

[5] Vgl. J.-M. Sun, J. Pelkmans: Why Liberalisation Needs Centralisation: Subsidiarity and EU Telecoms, in: The World Economy, Vol. 18 (1995), Nr. 5, S. 635-664.

[6] Vgl. M. Cave, P. Crowther: Determining the level of regulation in EU telecommunications, in: Telecommunications Policy, Vol. 20 (1996), Nr. 10, S. 725-738.

Martin Geppert/Ernst-Olav Ruhle/Fabian Schuster

Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation

Das Handbuch
- erleichtert Nutzern und Anbietern die Übersicht und klärt über Chancen und Probleme der liberalisierten Märkte auf
- gibt zuverlässige Antworten auf ökonomische, technische und juristische Fragen
- erläutert ausführlich den europäischen und internationalen Kontext
- berücksichtigt alle wesentlichen telekommunikationsrechtlichen Vorschriften einschließlich der neuen Telekommunikations-Grundschutzverordnung (TKV) und des Begleitsatzes zum TKG.

1998, 711 S., geb. mit Schutzumschlag, 98,– DM, 715,– öS, 89,– sFr, ISBN 3-7890-5020-2

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

unterschiedlichen Finanzierungssysteme noch wenig Erfahrung auf nationaler Ebene gesammelt wurde, kann sich dann das effizienteste Konzept über den Wettbewerb verschiedener Regulierungskonzepte herauskristallisieren.

Entscheidend für ein effizientes Eingreifen der EU in die Regulierung der Telekommunikationsmärkte ist somit, in welchem Umfang und in welcher Form dies geschieht. Einerseits ist durch europäische Vorgaben sicherzustellen, daß auf den nationalen Märkten auch ein funktionsfähiger Wettbewerb stattfinden kann, ohne daß potentielle Konkurrenten am Marktzutritt gehindert werden. Andererseits kommt es darauf an, daß den nationalen Regulierungsbehörden bei der Umsetzung der Regulierungsvorgaben ein Spielraum dahingehend eingeräumt wird, daß sie nationale Marktbedingungen und Präferenzen ausreichend berücksichtigen können. Im folgenden soll nun untersucht werden, inwieweit das Universaldienstkonzept der EU diesen Anforderungen gerecht wird. Dabei werden sowohl die Grundsätze für den Umfang und die Preisgestaltung als auch die Vorgaben hinsichtlich der Kostenrechnung und Finanzierung von Universaldiensten betrachtet.

Preisgestaltung des Universaldienstes

Der von der EU vorgegebene Umfang der Universaldienstverpflichtung hält sich derzeit in engen Grenzen. So sind die nationalen Regulierungsbehörden gemäß der Sprachtelefondienst-Richtlinie lediglich dazu verpflichtet, die Bereitstellung des Sprachtelefondienstes über einen Festnetzanschluß, den Zugang zu Notruf- und Auskunftsdiensten und die Bereitstellung öffentlicher Telefone sicherzustellen[7]. Weder umfaßt die Universaldienstverpflichtung die Bereitstellung von digitalen Mobilfunknetzen noch das Angebot von ISDN-Diensten. Zur Erhöhung der Markttransparenz wird ferner vorgegeben, daß alle Benutzer Zugang zu veröffentlichten Informationen über Kosten, Gebühren und Qualität der Dienste sowie über die Einhaltung von Qualitätszielen erhalten[8].

In jüngster Vergangenheit sind innerhalb der EU-Gesetzgebung Tendenzen zu beobachten, daß die Vorgaben hinsichtlich des Umfangs der Universaldienstbereitstellung erheblich ausgeweitet werden. So betont die Kommission, daß „der Universaldienst ein dynamisches, sich fortentwickelndes Konzept darstellt, das im Hinblick auf den Umfang, ... innerhalb der Europäischen Union regelmäßigen Überprüfungen unterzogen wird"[9]. Insbesondere wird nicht ausgeschlossen, daß, wie in der kürzlich verabschiedeten Neufassung der Sprachtelefondienst-Richtlinie angedeutet, eine schrittweise Ausweitung der Universaldienstverpflichtung stattfinden wird[10]. Um sicherzustellen, daß die Benutzer Zugang zu interaktiven Diensten erhalten und diese benutzen können, sollen alle nach dem 1.1.1998 eingerichteten Anschlüsse an das feste öffentliche Telefonnetz technisch so ausgestaltet sein, daß neben der Sprach- und Datenübertragungen auch der Zugang zu Online-Informationsdiensten ermöglicht wird[11]. Universaldienstanbieter und Anbieter mit beträchtlicher Marktmacht sollen zudem zukünftig einen kostenlosen Einzelgebührennachweis auf Anfrage, Tonfrequenzwahl und eine selektive Sperrung von Anrufen ermöglichen sowie zur Bereitstellung weiterer Dienstemerkmale verpflichtet werden[12].

Eine Ausweitung der Universaldienstverpflichtung ist aus mehreren Gründen zu kritisieren: Da die Universaldienste von den EU-Entscheidungsträgern festgelegt werden, besteht die Gefahr der industriepolitischen Einflußnahme durch eine europaweite Harmonisierung bestimmter Dienste[13]. Dies ist beson-

[7] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefondienst, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 95/62/EG, Nr. L 321/6 vom 30. 12. 1995, Art. 3, 16 und 17. Durch die Aufnahme des Netzzugangs in den Universaldienst erhalten die Benutzer nicht nur Zugang zum festgelegten Sprachtelefondienst, sondern zu allen Diensten, die über heutige Telekommunikationsnetze angeboten werden können.

[8] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 95/62/EG, a.a.O., Art. 4 und 5. Demnach müssen die zur Bereitstellung von Universaldiensten verpflichteten Telekommunikationsunternehmen definieren, wie lange es bis zur Einrichtung eines Telefonanschlusses dauert, wie hoch die Übertragungs- und Empfangsqualität liegt und wie lange es dauert, bis Störungen behoben sind.

[9] Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation und Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung dieser Systeme, KOM (96) 608, vom 27. 11. 96, Brüssel 1996.

[10] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Dezember 1997 über die Anwendung des Offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld, 13. Dezember 1997, Brüssel 1997.

[11] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Dezember 1997, a.a.O., Art. 5 Abs. 2. Die Bereitstellung des Universaldienstes muß dabei nicht länger ausschließlich über feste Verbindungen erfolgen. Es wird lediglich die Bereitstellung eines bestimmten Dienstes an einem festen Ort vorgeschrieben, so daß in Zukunft die Belieferung über eine feste oder eine schnurlose Verbindung möglich ist.

[12] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Dezember 1997, a.a.O., Art. 14 und 15. Außerdem sollten die Benutzer die Anschlußgebühren in Raten zahlen können, und die Betreiber sollten unverhältnismäßige oder diskriminierende Hinterlegungsregelungen durch angemessene Kreditkontrollverfahren (wie vorher vereinbarte Kredithöchstgrenzen) ersetzen.

[13] Vgl. M. Weinkopf: Ökonomie des ONP-Konzeptes, Diskussionsbeitrag Nr. 118, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef 1993.

ders vor dem Hintergrund unvollkommener Information hinsichtlich der Nachfrageentwicklung bei neuen Diensten negativ zu beurteilen. Ein hinreichendes Angebot von Diensten durch Marktlösungen wird damit von vornherein ausgeschlossen. Statt dessen erhöht sich die Gefahr, daß durch die regulierenden Eingriffe Fehlentwicklungen gefördert werden, die den Markterfordernissen nicht gerecht werden. Diese Gefahr ist um so größer, als durch eine europaweite Festlegung des Umfangs der Universaldienstverpflichtung die unterschiedlichen nationalen Präferenzen hinsichtlich eines flächendeckenden Diensteangebots übergangen werden. Schließlich erfordert jede Einstufung von Telekommunikationsdiensten als Universaldienst eine Standardisierung, die die Produktvielfalt und damit eine Orientierung an den Nachfragepräferenzen behindert.

Bezüglich der preislichen Gestaltung des Universaldienstes beschränkt sich die Politik der EU auf die Forderung nach einem erschwinglichen Universaldienst[14]. Den Mitgliedstaaten werden in der Sprachtelefondienst-Richtlinie keine Mindest- oder Höchstwerte der Erschwinglichkeit (mit europaweiter Preiskontrolle) vorgeschrieben[15]. Entscheidet sich dennoch ein Mitgliedstaat, einheitliche Preise festzulegen, so kann er vorübergehend bis zur Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf Schutzklauseln zurückgreifen. Ansonsten ist die Erschwinglichkeit von den jeweiligen Mitgliedstaaten gemäß ihrer politischen Prioritäten festzulegen. Eine Abweichung vom Durchschnittstarif ist so lange zulässig, wie die Erschwinglichkeit nicht gefährdet ist. Den nationalen Regulierungsbehörden ist es in diesem Zusammenhang gestattet, Preiskontrollen in Verbindung mit dem Universaldienst durchzuführen, indem sie zum Beispiel beistimmen, daß kein unannehmbar starker Preisanstieg stattfinden darf[16].

Indem die EU lediglich erschwingliche Preise für die Universaldienste vorschreibt und die nationalen Regulierungsbehörden nicht landesweit einheitliche Preise festlegen müssen, wird eine allokationsökonomisch sinnvolle stärkere Kostenorientierung der Tarife zugelassen. Der relativ große nationale Spielraum, der durch die EU-Preisvorgaben ermöglicht wird, ist auch deswegen positiv zu beurteilen, weil die nationalen Präferenzen aufgrund unterschiedlicher Bevölkerungsdichten und Einkommensverteilungen erheblich voneinander abweichen.

In der Wettbewerbsrichtlinie sowie in der Zusammenschaltungsrichtlinie werden Grundsätze zur Finanzierung des Universaldienstes sowie zu den Kosten der Bereitstellung festgelegt[17]. Demnach kann die nationale Aufsichtsbehörde nach Prüfung der Kosten des Universaldienstes entscheiden, daß eine Finanzierung des Universaldienstes nicht erforderlich ist, weil der Universaldienst entweder keine Nettokosten verursacht oder die ermittelten Nettokosten eine zumutbare Belastung für den/die betroffenen Betreiber darstellen. Kommt ein Mitgliedstaat zu dem Ergebnis, daß der Universaldienst eine Belastung darstellt, so kann er sich entschließen, ihn entweder aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren oder ein Verfahren zur Umlegung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen auf andere Marktbeteiligte einzuführen[18]. Zwei Konzepte sind für die Umlegung der Nettokosten vorgesehen[19]. Entweder wird ein unabhängiger nationaler Universaldienstfonds eingerichtet, aus dem Universaldienstanbietern die Bereitstellung vergütet wird, oder es müssen direkt an Unternehmen, die den Universaldienst bereitstellen, Zahlungen geleistet werden.

Ineffizienzen nicht ausgeschlossen

Indem es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, ob und wie sie die Finanzierung des Universaldienstes regeln, werden ineffiziente Lösungen nicht ausgeschlossen. Am konsequentesten wäre es gewesen, eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln vorzuschreiben. Diese Lösung hat den Vorteil, daß wettbewerbsverzerrende Effekte von vornherein ausgeschlossen werden, da die Finanzierung des Univer-

[14] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Dezember 1997, a. a. O., Art. 3.

[15] Einheitlich niedrige, nicht kostenorientierte Tarife sind auch in der geänderten Fassung der Sprachtelefonie-Richtlinie nicht vorgesehen.

[16] In einer Mitteilung der Kommission über den Universaldienst vom 13. März 1996 wurde die Erschwinglichkeit der Universaldienstbereitstellung als zentrales Element hervorgehoben. Den Mitgliedstaaten wurde zu diesem Zweck empfohlen, die Erschwinglichkeit durch angemessene Maßnahmen sicherzustellen (z.B. Preisobergrenzen, gezielte Tarifschemata); vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über den Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld, KOM (96) 73, vom 13. März 1996, Brüssel 1996.

[17] Vgl. Europäische Kommission, KOM (96) 73, a.a.O. sowie Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 199 vom 26. 7. 1997.

[18] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/33/EG, a.a.O., Art. 5.

[19] Vgl. Europäische Kommission: Richtlinie der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste 96/19/EG in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 74/13 vom 22. 3. 1996, Art. 4c.

saldienstes auf eine breite Basis gestellt wird und keiner bestimmten Anbieter- oder Nutzergruppe eine überproportionale Belastung entsteht. Indem den Mitgliedstaaten die Finanzierung des Universaldienstes in Form eines Universaldienstfonds oder über Netzzuganggebühren erlaubt ist, kann eine Wettbewerbsverzerrung hingegen nicht ausgeschlossen werden.

Andererseits macht die EU für den Fall einer Finanzierung durch andere Unternehmen relativ detaillierte Vorgaben. So können die Beiträge prinzipiell nur von Unternehmen erhoben werden, die öffentliche Telekommunikationsnetze im Wettbewerb anbieten[20]. Dabei müssen die Grundsätze der Objektivität, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit (entsprechend den Aktivitäten der Marktteilnehmer auf dem jeweiligen Markt) beachtet werden. Ferner dürfen nur die in Anhang I der Zusammenschaltungsrichtlinie aufgeführten öffentlichen Telekommunikationsnetze und -dienste durch andere Telekommunikationsunternehmen finanziert werden[21]. Entscheiden sich Mitgliedstaaten, darüber hinausgehende Universaldienstverpflichtungen festzulegen, dürfen sie die damit verbundenen zusätzlichen Kosten nicht entsprechend den Verfahren für die Finanzierung des Universaldienstes begleichen. Gemäß der Wettbewerbsrichtlinie nimmt die Kommission dabei eine Kontrollfunktion wahr, indem sie die nationalen Finanzierungskonzepte auf die Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften hin überprüft. Durch diese detaillierten Vorgaben wird gewährleistet, daß neue Wettbewerber nicht durch übermäßige Finanzierungsbeiträge, die aus dem Universaldienst resultieren, vom Markteintritt abgehalten werden.

Ermittlung der Universaldienstkosten

In Ermangelung einer Verpflichtung zur Ausschreibung des Universaldienstes hat die EU einen gemeinsamen Rahmen vorgegeben, den die Mitgliedstaaten bei der Kostenrechnung im Universaldienst beachten müssen. Demnach erhalten diejenigen Unternehmen, die zur Bereitstellung des Universaldienstes verpflichtet werden, nur für die Nettokosten, die sich aus der Verpflichtung ergeben, eine Entschädigung[22]. Das Verfahren zur Ermittlung dieser Nettokosten muß nach Überprüfung durch ein unabhängiges Gremium von der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde genehmigt werden. Der Marktvorteil, der einem Unternehmen aus der Bereitstellung des Universaldienstes erwächst, ist dabei zu berücksichtigen. Diese relativ detaillierten Vorgaben sind insofern positiv zu bewerten, als sie dazu beitragen, daß den Universaldienstanbietern keine Entschädigung gewährt wird, die über dem Defizit liegt, das durch die Universaldienstleistung entstanden ist[23].

Im September 1996 veröffentlichte die Kommission außerdem Leitlinien, um die Vorschläge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des Universaldienstes beurteilen zu können[24]. Darin sind alle Dienste aufgeführt, aufgrund derer die Kosten des Universaldienstes berechnet werden können. Nur diese Kosten dürfen auf die Marktbeteiligten aufgeteilt werden. Des weiteren spezifiziert die Kommission diejenigen Kosten, die ihrer Meinung nach nicht in die Kostenberechnung für den Universaldienst einbezogen werden sollten[25]. Um den Universaldienstanbietern einen Anreiz zu geben, effizient und kostensparend zu wirtschaften, hat die EU zudem festgelegt, daß die Kostenrechnung auf die Zukunft ausgerichtet sein und nicht auf den historischen Kosten beruhen sollte. Finanziert ein Mitgliedstaat die Kosten des Universaldienstes aus dem Staatshaushalt, muß er sicherstellen, daß keine Überkompensation der Kosten der Verpflichtungen auftritt. Führt die Finanzierung dennoch zu einer Überkompensation, kann die Kommission feststellen, daß sie nicht im Einklang mit den EG-Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen steht. Die relativ umfassenden Vorgaben der EU bei der Kostenrechnung sind insofern positiv zu bewerten, als sie die Gefahr einer über den Kosten liegenden wettbewerbsverzerrenden Kompensation vermindern.

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, daß den Universaldienstanbietern trotz der EU-Regelungen zur Kostenermittlung eine Überkompensation gewährt wird. Wird nämlich nur ein Unternehmen zur Universaldienstbereitstellung verpflichtet, so hat es ein Informationsmonopol über die Kosten der Univer-

---

[20] Vgl. Kommission der Europäischen Union, Richtlinie 96/19/EG, a.a.O., Art. 4c. Für den Fall, daß ein Mitgliedstaat andere Telekommunikationsunternehmen (z.B. Mobilfunknetzbetreiber) zur Finanzierung des Universaldienstes verpflichten möchte, muß er eine solche Entscheidung vor der Kommission hinreichend detailliert begründen.

[21] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/33/EG, a.a.O., Art. 5, Abs.1.

[22] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/33/EG, a.a.O., Anhang III. Diese Nettokosten ergeben sich aus der Differenz zwischen den Nettokosten, die einer Organisation mit und denen, die einer Organisation ohne Universaldienstverpflichtungen entstehen.

[23] Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 97/33/EG, a.a.O., Art. 5, Abs. 5. Um die Transparenz der Kostenermittlung zu erhöhen, müssen ferner die Grundsätze der Kostenteilung und die Einzelheiten des Verfahrens der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

[24] Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation und Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung dieser Systeme, KOM (96) 608, vom 27. 11. 96, Brüssel 1996.

[25] So sind im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten keine Entschädigungen für die Belastungen vorgesehen, die durch Vorzugstarife für öffentliche Einrichtungen wie Schulen und Büchereien entstehen.

saldienstbereitstellung[26]. Da die EU nicht vorschreibt, daß die Erstattung der Kosten ex ante festgelegt werden muß, hat der Universaldienstanbieter die Möglichkeit, die geschätzten Kosten über den tatsächlichen Kosten anzusetzen und somit die Netzzugangspreise zu erhöhen[27]. Eine Ex-post-Kompensation hat zudem den Nachteil, daß sie einem Universaldienstanbieter einen Anreiz gibt, besonders in denjenigen Bereichen Investitionen zu tätigen, in denen er den größten Teil der Kosten dem Universaldienst zuordnen kann. Für neue Telekommunikationsanbieter würden sich infolge der höheren Universaldienstbeiträge die Marktzutrittsschranken erhöhen. Damit neue Wettbewerber gegenüber dem Universaldienstanbieter nicht benachteiligt werden, wäre es deswegen sinnvoll gewesen, auf EU-Ebene eine Ex-ante-Kompensation vorzuschreiben, die sich an den erwarteten Kosten ausrichtet. Eine Abweichung von der Vorkalkulation hätte dabei nur in engen Grenzen zulässig sein dürfen.

Schlußbetrachtung

Das EU-Universaldienstkonzept zielt vor allem auf die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten ab. Eine Harmonisierung der Vorschriften für nationale Telekommunikationsmärkte findet dabei nur insofern statt, als allgemeine Regeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb aufgestellt werden. Eine zu weitgehende Zentralisierung der Regulierung der europäischen Telekommunikationsmärkte kann generell nicht festgestellt werden. Lediglich hinsichtlich des Umfangs der Universaldienstbereitstellung wäre eine größere Zurückhaltung EU geboten. Jüngste Vorschläge zur Ausweitung des Mindestangebots von Telekommunikationsdiensten sind ökonomisch bedenklich, weil dadurch unterschiedliche nationale Präferenzen unzureichend berücksichtigt werden und sich die Wettbewerbskräfte nicht voll entfalten können.

Andererseits könnten die Vorgaben innerhalb des EU-Universaldienstkonzeptes an manchen Stellen noch detaillierter ausfallen. Da unterschiedliche nationale Regulierungen zur Universaldienstbereitstellung eine grenzüberschreitende Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten behindern und den Wettbewerb zwischen verschiedenen Marktteilnehmern verzerren können, sind vor allem bei der Finanzierung und Kostenermittlung umfassende und verbindliche Regulierungsgrundsätze erforderlich. Dem ist die EU allerdings nur teilweise nachgekommen. Zwar erschweren die entsprechenden EU-Vorgaben die Implementierung nationaler Universaldienstkonzepte, von denen eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten einzelner Telekommunikationsunternehmen ausgehen kann. Gänzlich ausgeschlossen ist eine solche Benachteiligung jedoch nicht. Wie gezeigt wurde, impliziert zum Beispiel die von der EU nicht untersagte Ex-post-Kostenerstattung, daß der Universaldienstanbieter trotz der zahlreichen Vorschriften zur Ermittlung der relevanten Kosten eine Überkompensation erhält.

Ein wesentlicher Schwachpunkt des bisherigen EU-Konzepts zur Universaldienstbereitstellung besteht in unzureichenden Vorgaben bei der Bestimmung der Anbieter, die den Universaldienst in einem Mitgliedstaat zu erbringen haben. Weder bestimmt die EU, nach welchem Verfahren Universaldienstanbieter ausgewählt werden müssen, noch legt sie die maximale Anzahl der Universaldienstanbieter fest. Indem ein Mitgliedstaat somit die Möglichkeit hat, mehreren Telekommunikationsunternehmen die Universaldienstverpflichtung aufzuerlegen, kann er gegenüber neuen Anbietern hohe Marktzutrittsschranken errichten, da diese vielfach nicht in der Lage sind, ein flächendeckendes Angebot bereitzustellen. Um dies zu verhindern, wäre es erforderlich gewesen, auf EU-Ebene verbindlich vorzuschreiben, daß nur ein Anbieter zur Bereitstellung eines Universaldienstes in einem bestimmten Gebiet verpflichtet wird.

Somit hängt es letztlich von den Mitgliedstaaten ab, ob ihre nationalen Universaldienstkonzepte einen funktionsfähigen Wettbewerb in der Telekommunikation eher fördern oder behindern. Die verschiedenen EU-Universaldienstvorgaben erlauben in der Regel unterschiedliche Optionen bei ihrer Umsetzung in nationales Recht. Zwar haben die Mitgliedstaaten auch weiterhin, wenn auch nur noch eingeschränkt, die Möglichkeit, den nationalen Regulierungsrahmen für die Universaldienstbereitstellung so zu gestalten, daß neue inländische und ausländische Anbieter gegenüber dem etablierten nationalen Telekommunikationsanbieter benachteiligt werden. Allerdings behindert das EU-Universaldienstkonzept auch nicht die Etablierung eines effizienten Wettbewerbs auf den nationalen Telekommunikationsmärkten. Im Gegenteil, die entsprechenden Vorgaben der EU erleichtern es den Ländern, eine wettbewerbsfördernde Universaldienstregulierung gegen nationale Widerstände durchzusetzen.

---

[26] Vgl. C. B. Blankart: Orientierung für eine Postreform III – Teilentwurf für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Berlin 1995.

[27] Zwar werden in der Zusammenschaltungsrichtlinie Grundsätze für die Berechnung der Kosten aufgestellt, jedoch ist eine genaue Ermittlung der Kosten eines Universaldienstes schon deshalb schwierig, weil sich die dazu notwendigen Input-Faktoren nicht exakt quantifizieren lassen.