



ARD-Verbindungsbüro Brüssel
6774178922-55

Jürgen Burggraf
ARD-Verbindungsbüro Brüssel
Rue Jaques de Lalaing 28
B - 1040 Brüssel

ZDF Mainz
3209361971-85

Dr. Renate Dörr
ZDF-Europabüro
Avenue des Art 56
B - 1000 Brüssel

Consultation on universal service principles in e-communications

ARD and ZDF Reply

Vorbemerkung / Allgemeine Ausführungen:

ARD und ZDF bedanken sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Konsultationsverfahrens zum künftigen Universaldienst im Digitalzeitalter Stellung nehmen zu können. Unsere Position zu möglichen künftigen Universaldienstverpflichtungen auf europäischer Ebene insbesondere hinsichtlich breitbandiger Internetzugänge lässt sich vereinfacht wie folgt zusammenfassen:

ARD und ZDF halten breitbandige Netze für einen zunehmend wichtigen Verbreitungsweg

Breitbandige Netze sind zunehmend wichtige Verbreitungswege für audiovisuelle Inhalte bzw. Rundfunkdienste. Dies gilt insbesondere für nichtlineare Rundfunkdienste, durch die das Erreichen junger Nutzergruppen aufgrund des veränderten Rezeptionsverhaltens erleichtert wird. Auch trägt der öffentlich-rechtliche Rundfunk damit dazu bei, die digitale Kluft zu schließen. Aus diesem Grunde sind die Ausgestaltung des Zugangs zu Breitbanddiensten sowie die Fragestellung, ob der Zugang zu Breitbanddiensten Teil einer Universaldienstverpflichtung werden soll, aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtig.

ARD und ZDF halten derzeit europäische Regelungen nicht für notwendig

Vor dem Hintergrund der spezifischen Situation in den verschiedenen Mitgliedstaaten und unterschiedlicher Vorstellungen, was unter einem breitbandigen Internetzugang zu verstehen ist, halten wir es aber derzeit nicht für notwendig oder zielführend, auf europäischer Ebene verbindliche Universaldienstverpflichtungen zu kommen. Entscheidungen hierüber sollten den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Dies nicht zuletzt auch da für die flächendeckende Versorgung mit Internetanschlüssen andere regulatorische Maßnahmen zielführender erscheinen.

ARD und ZDF gegen Universaldienstverpflichtungen aber für Versorgungsaufgaben im 800Mhz-Band

In der Debatte um die Versorgung ländlicher und abgelegener Regionen mit breitbandigen Internetanschlüssen wird sehr häufig Bezug auf die so genannte Digitale Dividende (d. h. des 800MHz-Bandes) genommen, d.h. auf bisher vom Rundfunk genutzte Frequenzen, die aufgrund des vom Rundfunk bewerkstelligten Umstieg von analoger auf digitale Technologie frei geworden sind. Diese Frequenzen sollen nach der Vorstellung der Europäischen Kommission und beispielsweise der Bundesnetzagentur für die Bereitstellung drahtloser Internetzugänge genutzt werden. Damit das Ziel der Versorgung ländlicher Gebiete auch tatsächlich erreicht wird, können durchaus sinnvolle regulatorische Mittel eingesetzt werden, wozu aus unserer Sicht auch gehören kann, dass die Zuweisung von Frequenzen an die Erfüllung bestimmter Versorgungsverpflichtungen bzw. die Berücksichtigung bestimmter Dienste geknüpft wird: In Deutschland ist das im Rahmen der Vergabe der Frequenzen der digitalen Dividende bereits der Fall. – Solche oder ähnlich regulatorischen Maßnahmen scheinen uns besser geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen, als etwaige Universaldienstverpflichtungen auf europäischer Ebene.

ARD und ZDF warnen vor der Zementierung der Digitalen Spaltung

In diesem Zusammenhang möchten wir aber darauf hinweisen, dass Bandbreiten, die auch nur entfernt mit denen von drahtgebundenen Netzen vergleichbar sind, mit drahtlosen Netzwerken über die Frequenzen der digitalen Dividende weder jetzt noch in absehbarer Zukunft erreicht werden können. Im Vergleich zu drahtgebundenen Breitbandanschlüssen werden mobile Lösungen stets nur ein „Internet zweiter Klasse“ bringen. Die Nutzung der digitalen Dividende kann also höchstens ein Teilbeitrag zur Überbrückung der digitalen Kluft sein.

ARD und ZDF: Must Carry auch künftig unverzichtbar

Sollte man sich jedoch entscheiden, Universaldienstverpflichtungen für breitbandige Internetzugänge vorzusehen und sollten sich diese Netze entsprechend der Vorgaben des Artikel 31 Universaldienstrichtlinie zu von einer maßgeblichen Anzahl von Bürgern genutzten Übertragungsplattform entwickeln, dann sollten der Natur dieser Netze entsprechend angepasste und gegebenenfalls erweiterte Must Carry-Regeln vorgesehen werden.

Wir würden uns freuen, wenn diese allgemeinen sowie die nachstehenden spezifischen Ausführungen zu einzelnen Fragen Eingang in die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens finden.

Antworten zu spezifischen Fragen:

Question 1: In today's competitive environment, can the market be relied on to meet demand for basic e-communications services from all sections of society, thereby ensuring social inclusiveness?

Markt bzw. marktlicher Wettbewerb führt in bestimmten Fällen, so auch im Bereich der Medien, nicht dazu, dass gesellschaftlich erwünschte bzw. notwendige Dienste, die zum sozialen Zusammenhalt beitragen, ausreichend angeboten werden. Dies ist vor allem darin begründet, dass Märkte überwiegend von den Grundsätzen rein ökonomischer Rationalität bestimmt werden. D.h. in der Regel ist entscheidend,

welche ökonomischen Mehrwerte durch einen Dienst generiert werden. Dementsprechend erfolgt auch die Nutzung von breitbandigem Internet über drahtlose Zugänge nicht kostenfrei, sondern auf der Basis von gewinnorientierten Geschäftsmodellen der Telekommunikationsanbieter, die damit Einnahmeherausfälle im klassischen Telefongeschäft ausgleichen wollen. Nicht—ökonomische Aspekte, wie etwa die Herstellung und Sicherung von Pluralismus, die Abbildung regionaler oder sprachlicher Vielfalt, die in der Regel Teil des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind, oder soziale Aspekte - wie der freie unverschlüsselte Zugang zu hochwertigen audiovisuellen Inhalten für alle Bürger- sind in der Regel nicht vorrangig bei der Entscheidung, welche Dienste über breitbandige Netze übertragen werden. Daher bedarf es gegebenenfalls regulatorischer Vorgaben, wie etwa eines Must Carry-Regimes, die Zugang und Teilhabe als Voraussetzung für sozialen Zusammenhalt sicherstellen. Die Möglichkeit der Festlegung eines solchen Must Carry-Regimes für elektronische Kommunikationsnetze liegt nach Erwägungsgrund 48 und Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie in der Entscheidungsprerogative der Mitgliedstaaten. Auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof ist anerkannt, dass die nationale Gesetzgebung Ziele von allgemeinen öffentlichen Interesse verfolgt, wenn sie bei der Einspeisung von Fernsehkanälen in Kabelnetze ein Must Carry-Regime vorsieht, das auf den Erhalt von inhaltlicher Vielfalt und Pluralismus abzielt (EuGH, Urteil vom 22.12.2008, C-336/07 (Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG ./ Niedersächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk). Das Gericht hat in dieser Hinsicht auch bestätigt, dass solche gesetzlichen Festlegungen Teil der mitgliedstaatlichen Kulturpolitik sein können, die zum Ziel hat zu gewährleisten, dass der audiovisuelle Sektor und die Meinungsfreiheit in ihren sozialen, kulturellen und sprachlichen Ausprägungen gesichert werden. Diese Überlegungen und Erwägungen müssen analog auch herangezogen werden, wenn gegebenenfalls ein breitbandiger Zugang als Teil einer Universaldienstverpflichtung festgelegt werden soll und audiovisuelle Inhalte über solche breitbandigen Netze verbreitet werden. Hierzu gehört auch der Aspekt, dass entsprechende Bandbreiten bzw. Datenraten notwendig sind, um Mobile Media-Dienste oder Inhalte im HD Standard zu verbreiten. Daher müsste aus Sicht von ARD und ZDF im Falle einer Erweiterung des Universaldienstes auf den Breitbandzugang unter dem Aspekt der e-inclusiveness gesichert werden, dass für alle Bürger und Nutzer der freie und ungehinderte Zugang zu hochwertigen Inhalten gegebenenfalls sichergestellt wird, wenn sie vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk über solche breitbandigen Netze zur Verfügung gestellt und verbreitet werden.

Des Weiteren muss auch sichergestellt sein, dass die breitbandige Nutzung - insbesondere bei drahtlosen Breitbandzugängen, über Frequenzen, die vormals dem Rundfunk zugewiesen waren - nicht die Versorgung von digitalen terrestrischen Fernsehdiensten in Nachbarkanälen stören. Denn die Folgewirkungen der Nutzung der digitalen Dividende durch mobile Dienste sind mehr als beachtlich. So stehen nach einer aktuellen Studie von Booz and Company rund 115 Millionen TV-Zuschauern, deren Empfang nicht mehr problemlos erfolgen könnte, nur rund 1 Millionen möglicher neuer Breitbandanschlüsse in Europa gegenüber. Aus der Sicht von ARD und ZDF ist deshalb eine gesamtwirtschaftliche Nutzungsbetrachtung notwendig, die den potentiellen Nutzen dem potentiellen Schaden bzw. den Mehrkosten für die Behebung der Störungen gegenüberstellt.

Question 2: If not, what is the best policy to allow disabled consumers, those on low incomes and those living in geographically remote or isolated areas to access and use basic e-communications services?

Hier gibt es aus Sicht von ARD und ZDF unterschiedliche Ansätze. So kann der Zugang für behinderte Nutzer durch Vorgaben zum barrierefreien Zugang sichergestellt werden, ohne Teil einer Universaldienstverpflichtung sein zu müssen. Für sozial schwache Nutzer können besondere Sozialtarife für den Zugang zu einem breitbandigen Anschluss angeboten werden.

Einzig die Sicherstellung des Zugangs in abgelegenen Gegenden kann daher nach Auffassung von ARD und ZDF Gegenstand einer Universaldienstverpflichtung sein. Aber hier ist zu beachten, dass die Nutzung der digitalen Dividende für breitbandige Zugänge kein Allheilmittel gegen eine unzureichende Versorgung auf dem Land bzw. die Schließung der digitalen Kluft anzusehen ist. Ausweislich der Situation in Deutschland werden allenfalls bis zu 3 % der Bevölkerung noch nicht mit leitungsgebundenen Internetanschlüssen versorgt (Quelle: Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft (Stand 03.12.2009)). Denn bereits heute leisten Angebote über Kabel und Satellit einen erheblichen Beitrag zur Schließung noch bestehender Versorgungslücken mit maßgeblichen Bandbreiten, die zudem fortlaufend optimiert werden. Insbesondere scheint der Aufbau terrestrischer Infrastruktur auch wirtschaftlich nicht sinnvoll, wie die bisherigen Ausbaupläne der Telekommunikationsanbieter verdeutlichen. Im Hinblick auf die Breitbandversorgung im ländlichen Raum ist festzustellen, dass die Telekommunikationsanbieter die bislang angekündigten Versorgungsziele nicht erfüllt haben. Diese verfolgen vielmehr einen Wirtschaftlichkeitsansatz in Form von Ballungsraumkonzepten. Insoweit stellt die Erweiterung des Universaldienstes auf breitbandige Zugänge als solche nicht sicher, dass dadurch die digitale Kluft geschlossen wird. Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die von den Telekommunikationsanbietern für die funkgestützte breitbandige Versorgung avisierte Technologie LTE erst Ende 2011 in vollem Umfang zur Verfügung stehen wird. d.h. es fehlt an geeigneter Technologie, um über UHF-Frequenzen echtes Breitband zu ermöglichen. Zudem werden künftige technologischen Lösungen erst ihre Tauglichkeit erweisen müssen.

Insgesamt besteht daher die Gefahr beim Internetzugang eine Zweiklassengesellschaft zu generieren. Wie bei der Beantwortung von Frage 4 näher erläutert, unterscheiden sich schon aus technischen Gründen die durchschnittlichen Datenraten sehr stark zwischen den leitungsgebundenen und den funkgebundenen breitbandigen Internetzugängen. Langjährige Marktbeobachtungen zeigen, dass die tatsächlich realisierbare durchschnittliche Download-Datenrate im stationären Internet immer ca. um den Faktor zehn höher liegt als im mobilen Internet. Somit besteht die Gefahr, dass die Bürger mit Funkinternet nicht an allen Diensten und Angeboten des stationären Internets partizipieren können, denn die bisher den von Telekommunikationsanbietern genannten Datenraten gehen von der idealen Situation aus, das lediglich ein einziger Nutzer pro Zelle pro Zeiteinheit eine Internetverbindung aufgebaut hat. Die Datenraten werden allerdings erheblich geringer, wenn beispielsweise in Kleinstädten in den Abendstunden viele Bürger die mobilen Datenverbindungen nutzen wollen. Hier bieten lediglich kabelgebundene Systeme stabile Verbindungsdaten.

Question 3 Broadband for all is a widely-stated policy objective at national and European level. What role if any should universal service play in meeting this objective?

Das politische Ziel einer flächendeckenden Breitbandversorgung ist aus Sicht von ARD und ZDF von einer verpflichtenden Festlegung einer breitbandigen Versorgung im Rahmen des Universaldienstes zu trennen. Es wäre zwar möglich, breitbandige Dienste im Rahmen des Universaldienstes zu definieren, eine konkrete Technologie, wie z.B. DSL, kann hingegen nicht festgelegt werden. Auch eine direkte Verpflichtung bestimmter Unternehmen ist im Regelfall nicht möglich.

Zielführender als die Festlegung von breitbandigen Internetzugängen im Rahmen des Universaldienstes ist die Schaffung entsprechender regulatorischer Rahmenbedingungen, die dem politischen Ziel der flächendeckenden Breitbandversorgung dienen. Dies entspricht auch der Haltung der Bundesregierung, die diese im Rahmen einer Antwort auf eine Anfrage im Deutschen Bundestag am 06.08.2008 dargelegt hat. Zu diesen regulatorischen Rahmenbedingungen kann aus Sicht von ARD und ZDF auch gehören, dass die Zuweisung von Frequenzen an die Erfüllung bestimmter Versorgungsverpflichtungen bzw. die Berücksichtigung bestimmter Dienste geknüpft wird.

Question 4 What impacts could an extension of the role of universal service to advance broadband development have in relation to other EU and national policies and measures to achieve full broadband coverage in the EU? What other impacts would be likely to arise regarding competition, the single market, competitiveness, investment, innovation, employment and the environment?

Aus Sicht von ARD und ZDF würde die Erweiterung der Universaldienstverpflichtungen der unterschiedlichen Situation der breitbandigen Versorgung in den Mitgliedsstaaten nicht gerecht werden. Deshalb sollte die Entscheidung hierüber der mitgliedstaatlichen Ebene vorbehalten bleiben. Darüber hinaus bestehen auch unterschiedliche Auffassungen, was unter einer breitbandigen Versorgung zu verstehen ist. So hat beispielsweise die Schweiz im Jahre 2008 als breitbandige Versorgung einen Universaldienst definiert, der eine Downloadrate von 600 kbit/s vorsieht. Ein solcher Dienst war in Deutschland aber im Jahr 2008 ebenfalls flächendeckend über Satellit verfügbar, ohne dass eine Universaldienstverpflichtung bestand. Die Pläne der Bundesregierung sehen zudem vor, dass bis zum Jahr 2018 in jedem Haushalt Internetanschlüsse mit mindestens 50 Mbit/s zur Verfügung stehen sollen; der derzeitige Durchschnittswert beträgt lediglich 3,7 Mbit/s. In Rumänien liegt er bei 6,2 Mbit/s, in Schweden bei 5,7 Mbit/s (Quelle: Akamei Technologies, Stand 3. Quartal 2009)

Zudem gibt es in anderen Mitgliedstaaten bereits gesetzliche Regelungen. So hat beispielsweise in Finnland ab 2010 jeder Bürger einen einklagbaren Anspruch auf einen Internetzugang mit mindestens einem Mbit/s. In fünf Jahren soll dieser Kapazitätsanspruch auf 100 Mbit/s steigen.

ARD und ZDF erinnern in diesem Zusammenhang an die Aussagen der zuständigen Kommissarin für die Digitale Agenda, Frau Kroes, die auf der Veranstaltung „Economic growth and Europe“ am 12.03.2010 als ein Ziel der Digitalen Agenda die Einführung eines schnellen Internets mit 100 Mbit/s beschrieben hat. Im Hinblick auf die Erwartungen der Nutzer hat Sie dabei folgende Aussage getroffen:

„Consumers should also know real speeds, not theoretical speeds. They feel ripped off when they get broadband at half, or less, than the advertised speed“.

Um also den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, könnte aller Wahrscheinlichkeit nach nur ein unterer Wert festgelegt werden mit der Konsequenz, dass eine solche telekommunikationsrechtlich festgelegte Versorgungszielsetzung in vielen Mitgliedstaaten praktisch ohne Wirkung bliebe. Kommissarin Kroes ist in ihrem Vortrag auch auf die Bedeutung des Breitbandzuganges in ländlichen Gegenden eingegangen. Ihr Befund lautete: „First-class wireless broadband is vital for rural areas“.

Jedoch stellt sich im Hinblick auf die notwendige Bandbreite für solche Breitbanddienste auch die Frage, ob die Geschäftsmodelle hinsichtlich der zukünftigen Nutzung der digitalen Dividende zur Schließung der Versorgungslücken im ländlichen Raum valide sind. Denn laut Ankündigung von Telekommunikationsunternehmen auf der CEBIT 2010 sollen zur Schließung der „weißen Flecken“ Nutzungen mit 5 Mbit/s flächendeckend zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Bandbreite erlaubt jedoch keine wirklichen breitbandigen Verbindungen, wenn man berücksichtigt, dass im Rahmen von VDSL 50 Mbit/s angeboten werden. So ist aus Sicht von ARD und ZDF der Ansatz breitbandige Zugänge in den Universaldienst aufzunehmen vor dem Hintergrund der Faktenlage hinsichtlich der in Frage 4 angesprochenen Effekte zu hinterfragen. Sinnvoller wäre es daher, die Vergabe von Frequenzen an bestimmte Versorgungsverpflichtungen zu knüpfen. Im Rahmen der von der Bundesnetzagentur im April 2010 durchgeführten Versteigerung der Frequenzen 790 – 862 MHz, 1,8 GHz, 2,6 GHz and 2,8 GHz wird der Erwerb der Frequenzen an bestimmte Versorgungsverpflichtungen gebunden. Unternehmen, die diese Frequenzen ersteigern müssen garantieren, dass im Bereich der 1,8 GHz, 2,6 GHz and 2,8 GHz Bänder zum 1. Januar 2014 mindestens 25 Prozent und bis zum 1. Januar 2016 mindestens 50 Prozent der Bevölkerung abgedeckt werden. Für das 800MHz-Band sind Versorgungsverpflichtungen festgeschrieben nach denen bis zum 1. Januar 2016 für eine ganze Anzahl von Städten und Gemeinden eine Versorgung von 90 Prozent gewährleistet werden muss.¹.

Hinsichtlich zentraler Implikationen wurde bereits bei Frage 1 auf die Problematik der Interferenzen hingewiesen. Hier müssten aus Sicht von ARD und ZDF die Verursacher verpflichtet werden, nach dem Störerprinzip die beträchtlichen Kosten für die Beseitigung bzw. nachhaltige Verminderung der Interferenzen durch die neuen Nutzungen zu tragen.

Question 5: If universal service obligations should prove necessary to achieve the policy objective of broadband for all, at what level (EU or national) should such obligations be defined, taking into account the different levels of market development across the current Union of 27 Member States?

¹ Details can be found in the respective tendering-documents under http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/138464/publicationFile/2807/PraesKammerEntschg_Id17404pdf.pdf.

ARD und ZDF sehen nicht die Notwendigkeit der Erweiterung von Universaldienstverpflichtungen. Sollte es gleichwohl zu einer solchen Verpflichtung kommen, so muss sichergestellt werden, dass die Entscheidung hierüber bzw. die Ausgestaltung der Verpflichtung – etwa durch die Aufnahme eines Must Carry-Regimes - aufgrund der unterschiedlichen Situation den Mitgliedstaaten auf dieser Ebene verbleibt (siehe Antwort zu Frage 1).

Question 6: If a common harmonised universal service needs to be defined at EU level, should a mechanism be put in place to balance the need for national flexibility and a coherent and coordinated approach in the EU?

ARD und ZDF sehen keine Notwendigkeit, angesichts der unterschiedlichen Situation in den Mitgliedstaaten auf der Ebene der Europäischen Union einen harmonisierten Universaldienstansatz zu verfolgen. Aus diesem Grunde sollte es auch der Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten überlassen werden, wie das politische Ziel der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Breitbanddiensten erreicht wird. Daher bedarf es auch keiner Mechanismen, die eine Balance zwischen einem einheitlichen Koordinierungsansatz auf EU-Ebene und der nötigen nationalen Flexibilität sicherstellen.

Question 8: In the context of the roll-out of broadband in Europe, is it still appropriate to limit the financial arrangements of universal service to market players in the communications sector, while this provision would have wide-ranging benefits outside the sector, for instance, the delivery of information society services and digital content? Are other means of financing more appropriate?

Im Hinblick auf die Finanzierung eines Universaldienstes muss aus Sicht von ARD und ZDF sichergestellt werden, dass die Anbieter digitaler Inhalte bzw. die Rundfunkanbieter nicht zusätzlich für die Kosten, die aus der im Rahmen des Universaldienstes verpflichtend festgelegten breitbandigen Verbreitung entstehen, herangezogen werden.

Hierbei ist zu beachten, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Regel in allen Mitgliedstaaten zweckgebunden ist im Hinblick auf die Erfüllung der beauftragten Aufgaben. Hierzu gehört jedoch nicht die Finanzierung von Universaldienstverpflichtungen im Breitbandbereich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Rundfunkveranstalter bereits jetzt erheblich zur Schaffung der Möglichkeit von breitbandigen Angeboten durch die teilweise Räumung des UHF-Spektrums beigetragen haben, denn nur diese hat die Voraussetzungen zur Schaffung einer digitalen Dividende eröffnet. Darüber hinaus lässt die Annahme, dass die Inhalteanbieter vom Ausbau der Infrastruktur profitieren, einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt außer Acht. Nämlich, dass die Anbieter von Verbreitungsinfrastrukturen ganz erheblich von dem Angebot an hochwertigen Inhalten profitieren, die insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Verfügung stellt. Erst die Verbreitung dieser Inhalte ermöglicht - dies zeigt auch der Kabel- und IPTV-Bereich - entsprechende Geschäftsmodelle, die sich auf die Verbreitung weiterer Inhalte und Dienste stützen.