



Sachstand

Zum Universaldienst im Telekommunikationsbereich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union

**Zum Universaldienst im Telekommunikationsbereich in
Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 028/21
Abschluss der Arbeit: 18. März 2021
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Universaldienst im Telekommunikationsbereich	4
2.1.	Allgemeines	4
2.2.	Regelungen zum Internetanschluss im Universaldienst in anderen EU-Staaten	5
2.2.1.	Belgien	6
2.2.2.	Finnland	6
2.2.3.	Kroatien	7
2.2.4.	Lettland	7
2.2.5.	Malta	7
2.2.6.	Schweden	7
2.2.7.	Slowenien	7
2.2.8.	Spanien	7
3.	Finanzierung des Universaldienstes durch OTT-Anbieter	8
4.	Nutzungsberechtigung für Verkehrswege	10

1. Fragestellung

Dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages sind Fragen zu Regelungen zum Universaldienst im Telekommunikationsbereich sowie zu sogenannten „Over-the-top“-Diensten“ (OTT-Dienste) in anderen **Staaten der Europäischen Union** gestellt worden. Konkret geht es um folgende Aspekte:

- Regelungen zum **Universaldienst** im Hinblick auf die Verfügbarkeit eines Internetanschlusses und der **Übertragungsgeschwindigkeit**;
- Einbeziehung der Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, insbesondere **OTT-Dienste**, in das **Umlageverfahren** zur Finanzierung des Universaldienstes;
- Regelungen zum **Wegerecht** für Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen.

Aufgrund der kurzen Bearbeitungsfrist konnte nur auf Daten und Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen zurückgegriffen werden. Dementsprechend wurden nur diejenigen Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt, zu denen Rechercheergebnisse erzielt wurden.

2. Universaldienst im Telekommunikationsbereich

2.1. Allgemeines

Mit der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten (Universaldienstrichtlinie)¹ wurde eine sogenannte „**Universaldienstverpflichtung**“ im Telekommunikationsbereich eingeführt. Diese hat den Zweck, dass alle Endverbraucher, Zugang zu einem Mindestmaß an Telekommunikationsdiensten haben, insbesondere wenn dieser aufgrund ihrer finanziellen Situation, ihres geografischen Standorts oder aufgrund einer körperlichen Behinderung nicht durch die regulären Angebote am Markt erreicht werden kann.²

Die EU definiert den Universaldienst als „the minimum set of services of specified quality to which all end-users have access, at an affordable price in the light of national conditions, without distorting competition.“³

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0022&from=DE>.

2 Vgl. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/universal-service-0?etrans=de> sowie Europäisches Parlament, Broadband as a universal service, April 2016, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581977/EPRS_BRI\(2016\)581977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581977/EPRS_BRI(2016)581977_EN.pdf).

3 Vgl. Europäisches Parlament, Broadband as a universal service, April 2016, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581977/EPRS_BRI\(2016\)581977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581977/EPRS_BRI(2016)581977_EN.pdf).

Die Universaldienstrichtlinie wurde durch die **Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK)**⁴ ersetzt.⁵ Die Umsetzung in nationales Recht musste zum 21. Dezember 2020 erfolgen, vgl. Art. 124. Dies ist allerdings nur in Finnland, Griechenland und Ungarn fristgerecht geschehen.⁶

Ebenso wie die Universaldienstrichtlinie in der Vergangenheit, bestimmt der neue europäische Kodex für die elektronische Kommunikation **Mindestanforderungen für eine Grundversorgung** der Endverbraucher im Hinblick auf Telekommunikationsdienste. Allerdings finden sich **keine festgelegten Übertragungsgeschwindigkeiten**. Dies ist den Mitgliedstaaten überlassen. Sie müssen beurteilen, was angemessen und erforderlich ist, um ein geeignetes Maß an sozialer Inklusion und Teilhabe an der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft in ihren Hoheitsgebieten zu ermöglichen. Im Grundsatz muss der Universaldienst eine Übertragungsgeschwindigkeit gewährleisten, der der entspricht, die die Mehrheit der Nutzer im Hoheitsgebiet zur Verfügung hat.⁷

Durch den EKEK werden die Mindestanforderungen an die Universaldienstleistungsverpflichtung erhöht. Denn Art. 84 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 bestimmt nun, dass sicherzustellen ist, dass „alle Verbraucher in ihrem Gebiet zu einem erschwinglichen Preis Zugang zu einem verfügbaren angemessenen **Breitbandinternetzugangsdienst** (...) haben (...)“.⁸ Die bisherigen Regelungen der Universaldienstrichtlinie sprachen nur davon, die Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen, zu ermöglichen, vgl. Art. 4 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie.⁹

2.2. Regelungen zum Internetanschluss im Universaldienst in anderen EU-Staaten

Nachfolgend findet sich eine Auswahl an EU-Staaten, über die Informationen im Hinblick auf ihren Universaldienst und dessen Übertragungsgeschwindigkeit¹⁰ recherchiert werden konnten. Informationen zur Situation seit Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 waren aufgrund des kurzen Zeitrahmens und des Umstands, dass viele Staaten noch keine Umsetzung vorgenommen haben, überwiegend nicht recherchierbar.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=DE>.

5 Die Regelungen zum Universaldienst sind nun in den Art. 84 bis 92 der Richtlinie enthalten.

6 Vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20210204-telekommunikationsvorschriften-vertragsverletzungsverfahren_de.

7 Vgl. dazu Erwägungsgrund 215 der RL (EU) 2018/1972.

8 Hervorgehoben durch den Autor des Sachstands.

9 Eine weitere bedeutsame Neuerung des EKEK ist die weitergehende Definition des „elektronischen Kommunikationsdienstes“, vgl. [EuGH präzisiert Anwendung der TK-Regulierung auf OTT-Dienste – IPT Germany \(dla-piper.com\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=DE).

10 Grundsätzlich wird bei der Übertragungsgeschwindigkeit zwischen der Download- und Uploadgeschwindigkeit differenziert. Dies spiegelt sich teilweise auch in den Angaben wider.

Bislang umfasst der Universaldienst nur in Belgien, Finnland, Kroatien, Lettland, Malta, Schweden, Slowenien und Spanien einen Breitbandzugang^{11,12}. Die europarechtlichen Vorgaben sahen diesen bislang jedoch auch noch nicht vor (s. Punkt 2.1.).

2.2.1. Belgien

In Belgien muss der Universaldienst eine Downloadgeschwindigkeit von mindestens 1 Mbps (Megabits per Second) gewährleisten (Stand 2020).¹³ Ein Anbieter von Universaldiensten ist bislang nicht bestimmt worden. Die Mindestbandbreite kann über das Angebot am Markt bereitgestellt werden.¹⁴

2.2.2. Finnland

In Finnland wurden drei Universaldiensteanbieter benannt.¹⁵ Der Universaldienst umfasst derzeit einen Breitbandanschluss mit einer Mindestgeschwindigkeit von 2 Mbps.¹⁶ Das Land hatte in der Vergangenheit das Ziel genannt, die Geschwindigkeit auf 10 Mbps bis zum Jahr 2021 zu erhöhen.¹⁷ Das Gesetz zur Umsetzung des EKEK sieht nun eine Erhöhung der Übertragungsgeschwindigkeit auf 5 Mbps vor. Dies soll im Laufe des Jahres durch einen Regierungsbeschluss geschehen.¹⁸

-
- 11 „Breitband-Internet“ ist der übergeordnete Begriff für schnelle Datenübertragung im Internet. Eine einheitliche Definition, ab welcher Übertragungsrates von Breitband gesprochen werden kann, existiert jedoch nicht. https://diw-econ.de/wp-content/uploads/405_Studie-Breitband-USO-v3.0cc.pdf S. 2.
- 12 BEREC, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, 11. Juni 2020, S. 23, Dokument kann unter folgendem Link heruntergeladen werden: https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/9289-bereg-report-on-member-states-best-practices-to-support-the-defining-of-adequate-broadband-internet-access-service-ias.
- 13 BEREC, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 11, Tab. 5 und S. 17.
- 14 BEREC, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 39, Tab. 29.
- 15 BEREC, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 44, Tab. 32.
- 16 BEREC, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 11, Tab. 5 sowie <https://www.lvm.fi/-/draft-act-on-electronic-communication-services-for-comments-1022848> unter „Minimum speed of the universal broadband raises“.
- 17 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/country-information-finland> unter „Main aims and measures for broadband development“.
- 18 <https://www.lvm.fi/-/act-on-electronic-communications-services-enters-into-force-on-1-january-2021-1250443> unter „Consumer safety and services improved“.

2.2.3. Kroatien

Kroatien hat einen Universaldienstanbieter bestimmt.¹⁹ Der Anbieter muss einen Breitbandanschluss mit einer Geschwindigkeit von 1 Mbps (Download) bereitstellen (Stand 2020).

2.2.4. Lettland

In Lettland sind keine technischen Parameter, insbesondere Vorgaben zur Übertragungsgeschwindigkeit, bestimmt.²⁰

2.2.5. Malta

In Malta wurde ein Universaldienstanbieter bestimmt und die Mindestgeschwindigkeit im Rahmen des Universaldienstes beträgt 4 Mbps (Stand 2020).²¹

2.2.6. Schweden

In Schweden umfasst der Universaldienst einen Breitbandanschluss mit einer (Download)Geschwindigkeit von 10 Mbps (Stand 2020). Ein Universaldienstanbieter wurde nicht bestimmt.²²

2.2.7. Slowenien

Auch Slowenien hat einen Universaldienstanbieter bestimmt.²³ Der Universaldienst in Slowenien beinhaltet seit 2018 einen Breitbandzugang mit einer Downloadgeschwindigkeit von 4 Mbps (Stand 2020).

2.2.8. Spanien

Das spanische Telekommunikationsgesetz schreibt für den Internetzugang im Rahmen des Universaldienstes eine Downloadgeschwindigkeit von mindestens 1 Mbps vor (Stand 2020).²⁴ In der

19 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 42, Tab. 31.

20 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 46 f.

21 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 11, Tab. 5.

22 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 57, Tab. 37.

23 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 51, Tab. 35.

24 Vgl. BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 53, Tab. 36.

Vergangenheit hat das Land jedoch angekündigt, je nach (technischem) Fortschritt dies zu erhöhen.²⁵

3. Finanzierung des Universaldienstes durch OTT-Anbieter

Unter sogenannten **OTT-Kommunikationsdiensten** werden insbesondere Messaging- und Internettelefoniedienste (beispielsweise *WhatsApp*, *Facebook Messenger* oder *Instagram*) verstanden, die im Gegensatz zu klassischen Telekommunikationsdiensten wie Telefonie oder SMS über das Internet (daher „over-the-top“) erbracht werden²⁶ und daher die bestehenden Netzinfrastrukturen nutzen. Bei den OTT-Diensten wird aber noch weiter unterschieden, je nach konkreter Ausgestaltung des Dienstes.

Für den Fall, dass die Universaldienstbereitstellung den Anbieter kostentechnisch im Sinne des Art. 89 Richtlinie (EU) 2018/1972 „unzumutbar belastet“, kann er eine Kompensation beantragen. Zur Finanzierung haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 90 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1972 grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wobei auch eine Mischform zulässig ist:

„(1) Wenn die nationalen Regulierungsbehörden auf der Grundlage der Berechnung der Nettokosten nach Artikel 89 feststellen, dass ein Anbieter unzumutbar belastet wird, beschließen die Mitgliedstaaten auf Antrag des betreffenden Anbieters eine oder beide der folgenden Maßnahmen:

- a) ein Verfahren einzuführen, mit dem der Anbieter für die ermittelten Nettokosten unter transparenten Bedingungen aus öffentlichen Mitteln entschädigt wird,
- b) die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen unter den Anbietern von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten aufzuteilen.“²⁷

Die Finanzierung durch **öffentliche Gelder** ist (Stand 2017) in den Ländern Finnland, Lettland, Malta, Schweden, Tschechien und Ungarn vorgesehen.²⁸

25 BEREK, update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 45 f.

26 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Digitalisierung/OTT-KommunikationsdiensteKurzf.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 3.

27 Bis zu ihrem Außerkrafttreten enthielt die Universaldienstrichtlinie in Art. 13 Abs. 1 eine fast gleichlautende Regelung.

28 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 23.

Der Universaldienstanbieter in **Lettland** hat eine Kompensation durch öffentliche Gelder erhalten.²⁹

In **Finnland** hat der Anbieter des Universaldienstes bislang noch keinen Antrag auf eine Kompensation gestellt³⁰, ebenso in **Malta**.³¹

Die übrigen Mitgliedstaaten sehen ein **Umlageverfahren** zur Finanzierung vor.³²

In **Irland** wurden die Kosten jedoch nicht als unzumutbare Belastung angesehen, weshalb ein Umlageverfahren bislang nicht eingerichtet worden ist (Stand 2017).³³ Die **Slowakei** klassifiziert die Kosten ebenfalls nicht als unzumutbare Belastung.³⁴

In **Kroatien** besteht bislang kein Finanzierungsmodell.³⁵

In den Mitgliedstaaten, die ein Umlageverfahren vorsehen, sind, mit Ausnahme von Estland, bestimmte Unternehmen von einer Zahlung befreit. Insbesondere handelt es sich dabei um solche, deren nationaler Umsatz einen gewissen Grenzwert nicht erreicht.³⁶

Allein **Dänemark** sieht eine Mischform vor.³⁷

-
- 29 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 23.
- 30 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 24.
- 31 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 23 und S. 48, Tab. 34.
- 32 Vgl. BEREK, Update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 18.
- 33 BEREK, Update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 18.
- 34 BEREK, Update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 15.
- 35 BEREK, Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, S. 23.
- 36 BEREK, Update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 19.
- 37 BEREK, Update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results, S. 18.

4. Nutzungsberechtigung für Verkehrswege

In Deutschland sind die Eigentümer und Betreiber von Telekommunikationsnetzen gemäß §§ 68, 69 Telekommunikationsgesetz (TKG)³⁸ befugt, öffentliche Verkehrswege unentgeltlich zu nutzen. Informationen über die Situation in anderen EU-Staaten liegen nicht vor.

38 https://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2004/BJNR119000004.html.