
Elemente und Ansatzpunkte einer neuen Universaldienstkonzeption für den Telekommunikationssektor in Österreich

Paul Pisjak, Alois Schrems

1. Zur Aktualität des Themas Universaldienst

Einer der Fragenbereiche, dem im Kontext der Restrukturierung der Telekommunikationsmärkte international besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, betrifft die Zukunft von Universaldiensten, also jenen Diensten, die möglichst allen Personen zur Verfügung stehen sollten, um eine volle Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Internationale Untersuchungen zeigen, daß der Universaldienst zumeist nur implizit und vage definiert wurde (1). So wird etwa im derzeit noch geltenden österreichischen Fernmeldegesetz (§ 44) (2) der staatliche Betreiber (PTA) dazu angehalten, eine moderne und ausgewogene Fernmeldeinfrastruktur bereitzustellen und auf technische, regionale und soziale Aspekte Rücksicht zu nehmen. Weiters wird festgehalten, daß die PTA das öffentliche Fernmeldenetz sowie Übertragungswege (Mietleitungen) innerhalb angemessener Frist den Kundenbedürfnissen sowie dem jeweiligen Stand der Technik entsprechend bereitzustellen hat. Trotz dieser nicht nur in Österreich anzutreffenden Unbestimmtheit in den konkreten Regulierungen des Universaldienstes herrscht international weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich Umfang und Inhalt. Demnach lassen sich die drei Kerndimensionen des Universaldienstes, geografische Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit, feststellen.

Für die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Universaldienst gibt es im wesentlichen zwei Gründe: erstens ist der Druck von außen (EU, WTO) durch Liberalisierung und Internationalisierung der Telekommunikationsmärkte stärker geworden. So öffnen die Mitgliedstaaten der EU mit 1.1.1998 die letzten Monopolbereiche im Telekommunikationssektor - die Bereitstellung von Sprachtelefonie inklusive

Infrastruktur. Zweitens stellt sich aufgrund der raschen technologischen Entwicklung und der Verbreitung neuer Dienste die Frage nach einer Erweiterung des Universaldienstes. Beide Aspekte, die Restrukturierung der Angebotsseite und die bisherigen Vorstellungen zur künftigen Entwicklung, sollen im folgenden kurz beschrieben werden.

2. Die Restrukturierung der Angebotsseite

Aus den oben genannten Faktoren ergeben sich die Erfordernisse einer möglichst genauen inhaltlichen Bestimmung des Universaldienstes, der Ermittlung der damit verbundenen Kosten, der Festlegung der Kostenträgerschaft sowie der Bestimmung von Finanzierungsmechanismen.

Eine Konsequenz der Liberalisierung der Märkte ist das Auftreten von Wettbewerbern, die das Tarifgefüge kräftig durcheinanderbringen. Die öffentlichen Telekommunikationsunternehmen können aus Gründen der Konkurrenz ihre traditionelle Politik der Quersubventionen zwischen Diensten (Nutzergruppen) nicht mehr fortsetzen. Die Folge sind Verteuerungen von Anschluß-, Grund- und Ortsgesprächsentgelt relativ zu den Ferngesprächsentgelten.

In den Marktsegmenten, die sich für Wettbewerb eignen (Großkunden, Ferngespräche), werden die Tarife sofort unter Druck kommen. Für die Privatkunden wird der Wettbewerb nicht unmittelbar positive Wirkung zeigen. Der gesamte Markt unterliegt also Tarifumstrukturierungen, die auf die Konsumenten unterschiedliche Auswirkungen haben werden. Insgesamt zeichnet sich ab, daß Wenignutzer durch die Erhöhung der nutzungsunabhängigen Entgelte (Anschluß- und Grundentgelte) mit durchschnittlich höheren Telefonausgaben zu rechnen haben, Vielnutzer hingegen mit niedrigeren. Für den Durchschnittsverbraucher wird sich vorerst wenig ändern.

2.1 Inhalt und Umfang des Universaldienstes in der EU

Die Europäische Kommission umreißt den "Universaldienst" als ein "definiertes Mindestangebot von Diensten von bestimmter Qualität, das allen Benutzern unabhängig von ihrem Standort und, gemessen an den landesspezifischen Bedingungen, zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht" (3), wobei gegenwärtig das Angebot den festen öffentlichen Sprachtelefondienst einschließlich der Bereitstellung von öffentlichen Sprechstellen, Not- und Auskunftsdiensten, Teilnehmerverzeichnissen und Notrufdiensten sowie Dienstleistungen oder Einrichtungen für Behinderte und bestimmte soziale Gruppen umfaßt.

2.2 Kostenermittlung und Kostenträgerschaft

Die Kosten des Universaldienstes umfassen nach den EU-Bestimmungen jene Kosten, die sich aus der "Differenz zwischen Nettokosten, die einer Organisation mit und denen, die einer Organisation ohne Universaldienstverpflichtungen entstehen". Erfaßt werden die Nettokosten für die in Punkt 2.1 angeführten Dienstleistungen. Folgende Kosten dürfen jedoch nicht aus den Universaldienstmitteln finanziert werden:

- a) Defizite aufgrund unausgewogener (d.h. nicht kostenorientierter) Tarifstrukturen;
- b) Kosten, die für die Zwecke der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind;
- c) Entschädigungen und/oder Rückerstattungen an Benutzer;
- d) Nachrüstung und Ausbau des Netzes;
- e) Dienste und Einrichtungen die allen Sprachtelefondienstbetreibern als Verpflichtung auferlegt werden.

Der Grundsatz der Nettokostenermittlung berücksichtigt neben den inkrementellen Kosten (orientiert am Wiederbeschaffungswert) und einer angemessenen Rendite auf das eingesetzte Kapital auch inkrementelle Erlöse (direkte Einnahmen des Kunden, indirekte Einnahmen über Passivgespräche sowie allfällige Ersatzgespräche, die bei Abschluß des Kunden von anderen Apparaten aus vorgenommen würden) sowie eine Quantifizierung des immateriellen Nutzens, der sich für den Betreiber aufgrund seines Status als Universaldienstanbieter ergibt (höheres Markenbewußtsein, Marketingvorteile usw.).

Die in der Praxis bedeutsamste Kategorie von Universaldienstkosten sind jene für unwirtschaftliche Teilnehmer, wobei für die Feststellung der (Un-) Wirtschaftlichkeit die gesamten direkten und indirekten Einnahmen des Betreibers den Kosten der Bereitstellung des Dienstes gegenüberzustellen sind. Die Frage, die der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Kunden zugrunde liegt, ist also: Welche Investitions- und Betriebskosten ließen sich für den Betreiber vermeiden, wenn er unwirtschaftliche Teilnehmer in Hinkunft nicht mehr bedienen würde (Prinzip der vermeidbaren Kosten).

2.3 Finanzierung des Universaldienstes

Die Tatsache, daß der Universaldienstbetreiber auch die unwirtschaftlichen Teilnehmer versorgen muß, stellt eine finanzielle Belastung für ihn dar. Daher ist angesichts der Liberalisierung ein Finanzierungssystem zu entwickeln, daß auch neue Anbieter einbezieht. Dazu schlägt die EU zwei Finanzierungsmodelle vor (4): erstens Aufschläge auf Zusammenschaltungsentgelte (Entgelte für die Anbindung an das Netz des dominanten Betreibers) und zweitens, die von der Kommission bevorzugte Variante des Universaldienstfonds, der von allen Anbietern (wettbewerbspolitisch

motivierte Ausnahmen sind zulässig) entsprechend ihrer Umsätze gespeist wird. Jene Unternehmen, die durch die Bereitstellung des Universaldienstes Verluste erleiden, werden durch den Fonds entschädigt.

Die den Universaldienstfonds verwaltende Stelle ist für die Festlegung, Erhebung und Auszahlung der Beiträge zuständig, muß unabhängig von den beitragenden und empfangenden Unternehmen sein (5) und unterliegt dem Kriterium "möglichst geringer Kosten". Da die Prüfung der Nettokosten des Universaldienstes jedoch der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde obliegt, kann diese den Fonds selbst verwalten oder auch direkte Zahlungen zwischen den betreffenden Organisationen auf Basis vorgegebener Regeln überwachen.

Grundsätzlich müssen die nationalen Regulierungsbehörden zunächst prüfen, ob eines der oben angeführten "besonderen Finanzierungssysteme" für den Universaldienst gerechtfertigt ist. Die jeweiligen Lasten müssen gegebenenfalls nach "objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" auf die Organisationen, die "öffentliche Telekommunikationsnetze und/oder öffentliche Sprachtelefonnetze betreiben", aufgeteilt werden.

2.4 Umsetzung des EU-Konzepts in Österreich

Der seit Dezember 1996 in Begutachtung befindliche Entwurf zum Telekommunikationsgesetz (6) beinhaltet in Abschnitt 4 "Universaldienst und Grundversorgung" folgende Bestimmungen:

Inhalt und Umfang sind mit den in 2.1 angeführten Regelungen der EU weitgehend ident. Während Gebührenbefreiungen in der Vergangenheit aus den Einnahmen der Telefongebühren quersubventioniert wurden (Kosten 1995: ca. 730 Mio. öS), sieht der vorliegende Entwurf vor, diese Leistungen aus dem Universaldienst herauszulösen und einer neu eingeführten Kategorie - der Grundversorgung - zuzuordnen. Unter Grundversorgung wird die über den Universaldienst hinausgehende Versorgung mit Diensten aus regional- oder sozialpolitischen Erwägungen verstanden. Solche Grundversorgungsdienste (ihre Festlegung erfolgt durch das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr - BMWV) müssen nicht bundesweit angeboten werden und unterscheiden sich von den Universaldiensten vor allem hinsichtlich der Finanzierung: Während Universaldienste aus dem Sektor finanziert werden (d.h. letztendlich über Tarifentgelte), sind Dienste der Grundversorgung vom jeweiligen Besteller abzugelten. Konkret wird diese Regelung dazu führen, daß Befreiungen von der Grundgebühr in Hinkunft aus Budgetmitteln (durch Verordnung) abzudecken sein werden. In diesem Punkt geht der Gesetzesentwurf über die durch die EU-Regelungen vorgegebenen Erfordernisse hinaus:

Der im Entwurf über die Zusammenschaltungsrichtlinie festgelegte Katalog für den Universaldienst und dessen Finanzierung (siehe Punkt 1.1) beinhaltet auch die Kosten für die Bereitstellung bestimmter Dienstlei-

stungen oder Einrichtungen für Behinderte und bestimmte soziale Gruppen. Ein weiteres im Gesetzesentwurf angeführtes Beispiel an Grundversorgungsdiensten ist etwa die Ausstattung eines Gewerbeparks mit höherwertiger Infrastruktur. Darüber hinaus könnte aber auch die Vernetzung von Schulen oder die Schaffung öffentlicher Zugangspunkte (Public Access Points) als Grundversorgungsdienste verstanden werden (7).

Der Dimension der Erschwinglichkeit wird neben der Grundgebührenbefreiung auch durch das Konzept der Tarifeinheit im Raum entsprochen. Hier geht der Entwurf über das EU-Konzept hinaus, welches die Tarifeinheit im Raum implizit aufgibt. Die Begründung dafür liegt in der Tatsache, daß dieses Prinzip der strengen Zuordnung der Tarife an die Kosten und somit der Tarifumstrukturierung im Wege steht. Dennoch drängen Verbraucherverbände und das EU-Parlament für die Aufnahme in das Regelungswerk.

Was die Frage der Finanzierung und Berechnung der Universaldienstkosten anbelangt, sieht der Entwurf entsprechend dem EU-Vorschlag die Möglichkeit der Errichtung eines Universaldienstfonds vor, ohne einen solchen aber zwingend vorzuschreiben. Beitragspflichtig (die Entscheidung obliegt der Regulierungsbehörde) wären gegebenenfalls Konzessionsinhaber, die öffentliche Sprachtelefondienste (über Fest- und Mobilkommunikationsnetze) anbieten, sofern sie auf dem sachlich relevanten Markt österreichweit einen Marktanteil von 5% und mehr erreichen. Diese Bestimmung nimmt eine sich auf EU-Ebene erst jüngst abzeichnende Entwicklung - nämlich die Einbeziehung von Mobilkommunikationsanbietern in die Universaldienstverpflichtung - vorweg. Laut Entwurf wären alle nachweislich angelaufenen Kosten, die trotz wirtschaftlicher Betriebsführung vom Universaldienstbetreiber nicht hereingebracht werden können, aus dem Universaldienstfonds abzudecken. Eine Ausschreibung für den Universaldienst soll periodisch, österreichweit und jedenfalls alle zehn Jahre vorgenommen werden. Nicht in den Entwurf aufgenommen wurde das im EU-Konzept ausdrücklich festgelegte Prinzip der Nettokosten. Unter Kritik ist überdies die Festlegung der einheitlich österreichweiten Ausschreibung sowie der zeitliche Abstand, der dafür vorgesehen ist.

Was die Erbringung von Universaldienst und Grundversorgung anbelangt, so ist diese vom BMWV öffentlich auszuschreiben, wofür die entsprechenden Vorschriften über die Vergabe von Leistungen anzuwenden sind.

3. Ansatzpunkte für ein neues Universaldienstkonzept

Neben diesen Regelungen, die auf die Sicherung des Universaldienstes auf liberalisierten Märkten abzielen, stehen international auch Überlegungen zur Weiterentwicklung des Konzepts auf der Tagesordnung. Angesichts der Verheißungen der Informationsgesellschaft, des sukzessiven (wenngleich nicht in allen Bereichen den Erwartungen der Prota-

gonisten entsprechenden) Vordringens von Informations- und Kommunikationstechnologien in verschiedene Bereiche des Alltagslebens (Arbeit, Bildung, Konsum etc.) und des in der öffentlichen Diskussion oftmals bemühten Bildes einer drohenden Spaltung in Informationsreiche und - arme ist die rechtzeitige Befassung mit dem Thema ein Gebot der Stunde.

Universaldienstpolitik als gesellschaftlich integratives Konzept mit dem Ziel, die universelle Verfügbarkeit von Diensten, welche für die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben notwendig sind, sicherzustellen, ist also ein zeitgebundener Ansatz, dessen Angemessenheit und Eignung laufend zu überprüfen und zu beurteilen ist. Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick über einige der Diskussionspunkte zur weiteren Entwicklung des Universaldienstes, wobei die Ziffern der Abbildung jeweils für einen oder mehrere Aspekte der Diskussion stehen und in weiterer Folge besprochen werden.

3.1 Erweiterung des Universaldienstes um neue Dienste

Schon im Grünbuch zur Liberalisierung der Infrastruktur warf die Kommission die Frage nach einer Erweiterung des Universaldienstes um neue Dienste auf, verwies aber darauf, daß aus ihrer Sicht ein solcher Schritt mangels erkennbarer Nachfrage nicht angebracht sei (8). Explizit thematisiert wurde die Zukunft des Universaldienstes in weiterer Folge vor allem in der Mitteilung vom 13.3.1996 (9). Obwohl sie keinen verbindlichen Charakter hat, ist sie als politisches Dokument von besonderem Interesse, da sie eine Reihe von Begründungen für die vorgeschlagene Universaldienstpolitik enthält.

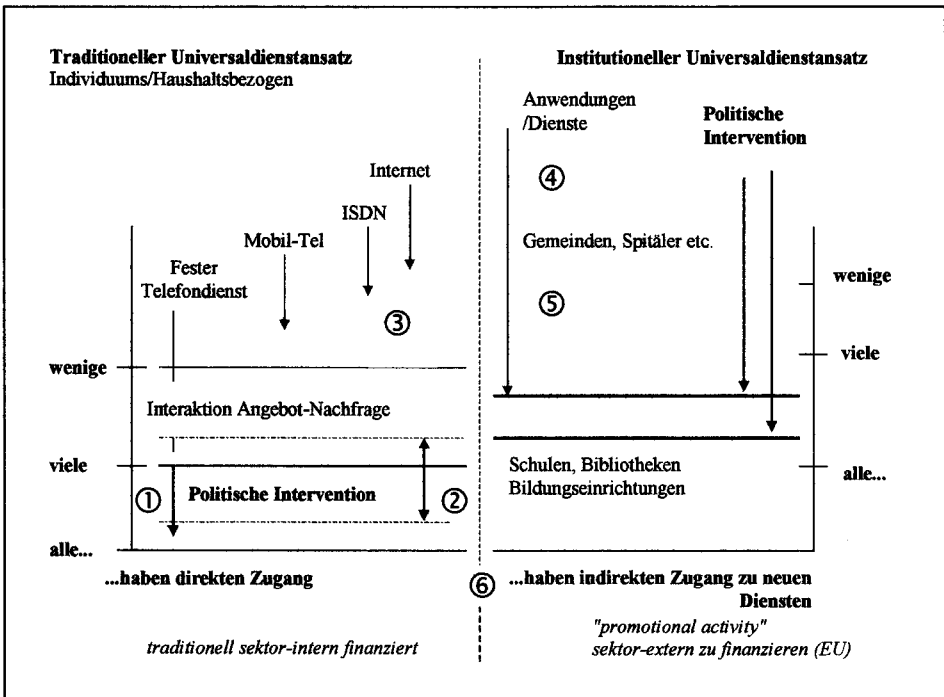
Eine umfassende Erweiterung der Universaldienstverpflichtung über den Telefondienst hinaus, im Sinn der Einbeziehung neuer Dienste wie etwa ISDN, Mobiltelefonie etc. (Punkt 3 in Abbildung 1) wird - wie schon zuvor im Grünbuch - als verfrüht angesehen, wofür drei Argumente angeführt werden:

- i) Benutzer und Haushalte könnten durch eine Erweiterung dazu verpflichtet werden, für Dienste zu zahlen, die sie gegenwärtig weder brauchen noch nutzen.
- ii) Die entstehenden Kosten könnten neue Unternehmen vom Markteintritt abhalten und so den Zeitpunkt verzögern, ab dem der Wettbewerb allen Benutzern Vorteile bringt.
- iii) Es könnten Dienste bereitgestellt oder subventioniert werden, für die die Benutzer vielleicht im Rahmen normaler Geschäftsbeziehungen zahlen könnten.

Insbesondere das Argument möglicher nachteiliger Effekte auf die Liberalisierung der Märkte bringt klar die grundlegende Überzeugung der Kommission zum Ausdruck, nach der Liberalisierung und Wettbewerb als die wesentlichen Mechanismen zur Förderung der universellen Verfüg-

barkeit von Diensten angesehen werden. Zwar können Mitgliedstaaten über die Definition des Universaldienstes hinausgehende Verpflichtungen vorsehen, diese müssen aber aus sektor-externen Quellen finanziert werden; eine Finanzierung über einen Universaldienstfonds wird gegenwärtig ausgeschlossen.

Abbildung 1: Diskussionspunkte der künftigen Entwicklung des Universaldienstes



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Kriterien, die einer Entscheidung über eine allfällige Erweiterung des Universaldienstkonzepts (und damit verbundenen politischen Interventionen) zugrunde gelegt werden sollen (Punkt 2 in Abbildung 1), werden relativ allgemein die politische Einschätzung der sozialen und wirtschaftlichen Wünschbarkeit, die Bedachtnahme auf die Kalkulierbarkeit von Investitionsentscheidungen und die Untersuchung der Nachfrage für den betreffenden Dienst (wobei eine hohe, wenngleich nicht näher bestimmte Verbreitung des Dienstes auf Basis von Marktkräften vorausgesetzt wird) genannt.

Trotz dieser Ablehnung einer umfassenden inhaltlichen Erweiterung des Konzepts wird in der Mitteilung und insbesondere auch im Entwurf für eine neue Sprachtelefonierichtlinie eine Reihe von Schritten diskutiert bzw. vorgeschlagen, die als "inkrementelle" Erweiterungen/Verbesserungen anzusehen sind (Punkt 1 in Abbildung 1). Zu ihnen gehören Maßnahmen

zur Erhöhung der universellen Verfügbarkeit des Telefondienstes (z.B. Erleichterung der Gebarung durch Maßnahmen zur Verbesserung der Übersichtlichkeit, Änderung der Praxis von An- und Abschlüssen) ebenso wie Schritte zur Verbesserung der Position des Konsumenten (z.B. Streitbeilegungsverfahren) oder der (noch umstrittene) Vorschlag, daß neue Telefonanschlüsse ab 1998 eine Übertragungsgeschwindigkeit von 14,4 Kbit/s (statt der gegenwärtigen Mindestübertragung von 2,4 Kbit/s) erlauben sollen.

3.2 Neue Dienstmerkmale für den bestehenden Universaldienst?

Hinsichtlich der Erweiterung des Telefondienstes um neue Dienstmerkmale sieht die Kommission einen Entwicklungsplan mit drei Säulen vor. Ihm zufolge soll die allgemeine Verfügbarkeit der Dienste Tonfrequenzwahl, Einzelgebührenerfassung und selektive Anrufsperrung so schnell wie möglich, spätestens aber bis Ende 2002 sichergestellt werden (10). Für die beiden Merkmalsgruppen Identifikation des Anrufenden und Anrufweiterschaltung bzw. die Verfügbarkeit gemeinschaftsweiter Dienste sind schwächere Umsetzungsverpflichtungen vorgesehen; in den beiden letztgenannten Fällen haben die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) die Verpflichtung, einen Zeitplan der Einführung festzulegen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob neue Dienstmerkmale als Teil des Universaldienstes anzusehen sind, ist zu berücksichtigen, ob diese Verpflichtung allen Anbietern von Sprachtelefondiensten auferlegt wird. Ist dies der Fall, so dürfen die damit verbundenen Kosten nicht in die Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes einfließen. Dies läßt den Schluß zu, daß die angeführten Dienstmerkmale - wenn sie für alle Anbieter verpflichtend vorgesehen sind - nicht als Teil des Universaldienstes, wohl aber als Teil des Telefondienstes anzusehen sind (11). Gegenwärtig wird also seitens der Kommission selbst eine inkrementelle Erweiterung des Universaldienstes nicht in Betracht gezogen.

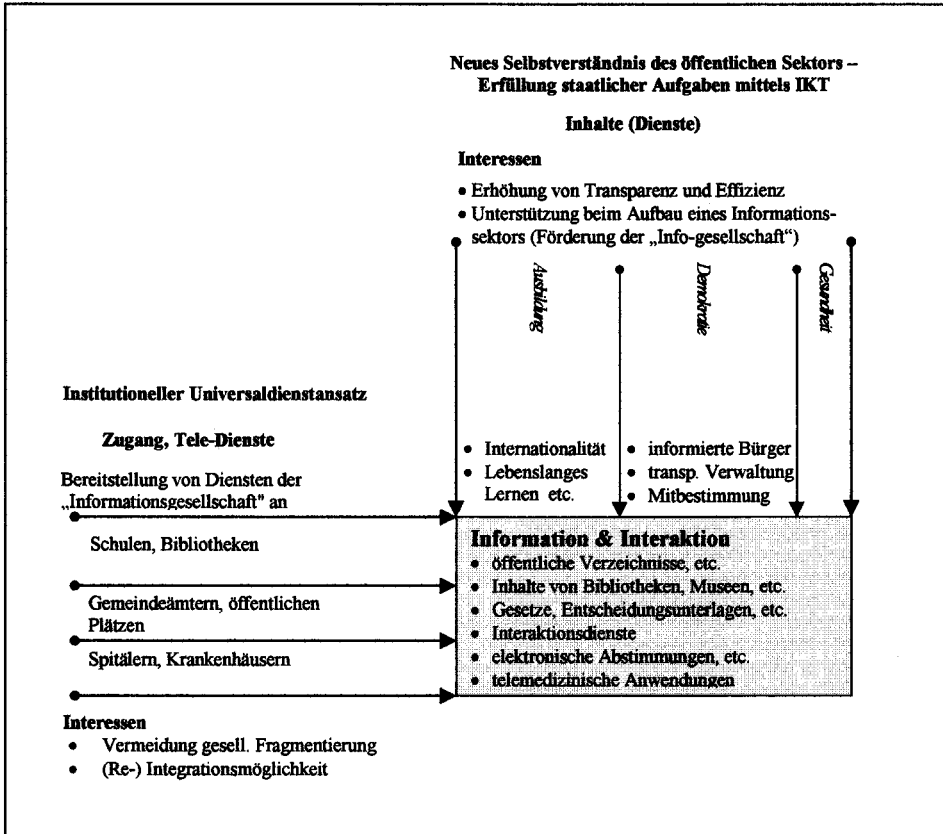
3.3 Der institutionelle Universaldienstansatz

Trotz dieser nüchternen Diagnose, was die gegenwärtige Universalienpolitik betrifft, eröffnet die Kommission in der Mitteilung vom 13.3.1996 die Diskussion über eine substantielle inhaltliche Erweiterung des Universalienansatzes um eine neue Ebene. Neben dem traditionellen Universalienkonzept, welches das Individuum bzw. den Haushalt als Adressaten kennt (linke Seite der Abbildung 1), wird die Ergänzung durch einen institutionenbezogenen Ansatz (rechte Seite von Abbildung 1) überlegt. Im Kern geht es darum, daß "neue Dienste der Informationsgesellschaft" bei bestimmten Institutionen für die Gesamtbe-

völkerung oder für spezielle Öffentlichkeiten zugänglich gemacht werden sollen. Erste institutionelle Kandidaten (Punkt 5 in Abbildung 1) einer solchen Erweiterung sind international übereinstimmend Schulen und Bildungseinrichtungen, von deren Zugang zu bzw. Ausstattung mit neuen Diensten der größte Beitrag für die gesellschaftliche Integration und die Förderung der Informationsgesellschaft erwartet wird. Abbildung 1 steht für den aktuellen Diskussionsstand in der EU, wonach die Bereitstellung neuer Dienste bei Institutionen zwar im Kontext der Universalienpolitik diskutiert wird, die Finanzierung aber über gemischte öffentlich-private Initiativen (bevorzugt) bzw. durch den Staat - als Beitrag zur Entwicklung in Richtung Informationsgesellschaft - erfolgen soll (Punkt 6 in Abbildung 1). Grundsätzlich ausgeschlossen wird gegenwärtig die Finanzierung aus Universalienmitteln. Diese Sicht steht in Zusammenhang mit der in einer Reihe von politischen Dokumenten geforderten neuen Aufgabenteilung zwischen staatlichem und privatem Sektor: Neben der Gestaltung entsprechend liberaler Marktbedingungen besteht die Aufgabe des Staates im Kontext Informationsgesellschaft vor allem in der Umgestaltung seiner Aktivitäten in Richtung einer verstärkten Einbindung von Informations- und Kommunikationstechnologien (Abbildung 2). Diese Programmatik, die auch durch erwartete Vorteile im internationalen Wettbewerb genährt wird, erhält zusätzliche Unterstützung durch das Interesse an einem schlankeren, bürgernäheren und letztlich kostengünstigeren Staat.

Der institutionelle Universalienansatz ist demnach als Schnittmenge dreier in ihrer Zielrichtung übereinstimmenden und komplementären Interessen zu sehen: der Vermeidung bzw. des Rückbaus gesellschaftlicher Fragmentierungen (klassischer Integrationsaspekt der Universalienpolitik), der Förderung der Informationsgesellschaft (Wettbewerbsaspekt) und der Sicherung eines effizienteren Staates. Welche Telekommunikationsleistungen (Zugang, Dienste etc., Punkt 4 in Abbildung 1) und Inhalte bei welcher Institution konkret bereitgestellt werden sollen, ist unabhängig von der Art der Finanzierung eines der wesentlichen Themen der Diskussionen zur Informationsgesellschaft. Dies gilt auch für Österreich, obwohl die Diskussion hierzulande zumeist noch um die (durchaus wichtige) Frage der verwaltungsinternen Modernisierung kreist und überdies selten in den breiteren Kontext einer neuen Universalienpolitik gestellt wird.

Abbildung 2: "Staatliche" Interessen im Kontext Universaldienst - Informationsgesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Die US-Diskussion zum institutionenbezogenen Universaldienstansatz

Zeitgleich mit Europa wird die Diskussion um eine neue Universal- dienstpolitik in einer Reihe anderer Staaten geführt, wobei vielfach Über- einstimmung in der Einschätzung der Herausforderungen und der zu ih- rer Bewältigung geeigneten Strategien besteht. Von besonderem Inter- esse, wegen des in einigen wesentlichen Aspekten von der Politik der EU abweichenden Ansatzes, ist die Diskussion in den USA. Mit der Beschluß- fassung des Telecommunication Act of 1996 im Februar vergangenen Jahres, der wesentliche Änderungen in beinahe allen Bereichen der Telekommunikationsindustrie mit sich brachte (12), wurde auch eine Wei- chenstellung für eine inhaltliche Änderung des Universaldienstkonzepts

in Richtung eines institutionenbezogenen Ansatzes vorgenommen. Das Gesetz formuliert lediglich einige Entscheidungskriterien sowie Grundprinzipien und überträgt der Regulierungsbehörde des Sektors, der Federal Communications Commission (FCC), sowie einem eigens zu deren Unterstützung eingerichteten Rat, dem Federal-State Joint Board (FSJB), die konkrete Formulierung der Universaldienstpolitik. Der Prozeß soll bis Mai 1997 abgeschlossen sein und erfolgt unter wesentlicher Mitwirkung der Öffentlichkeit.

Obwohl die neue US-Universaldienstpolitik gegenwärtig also noch nicht endgültig bestimmt ist, zeichnen sich mit der Veröffentlichung der Empfehlungen des FSJB am 7.11.1996 einige substantielle Neuerungen ab. In Übereinstimmung mit dem Ansatz der EU soll der traditionelle Universaldienstansatz zunächst auf den Telefondienst beschränkt sein. Unterschiede ergeben sich aber insofern, als etwa öffentliche Sprechstellen nicht als Teil des Universaldienstes angesehen werden, dieser aber andererseits auf Einzelanschlüsse mit Tonfrequenzwahl abstellt. Darüber hinaus gab der FSJB eine Reihe weiterer Empfehlungen ab, die auf die Erhöhung der universellen Verfügbarkeit des Telefondienstes abzielen.

Die wohl wesentlichste Neuerung der US-Universaldienstpolitik besteht aber in der Erweiterung des traditionellen Universaldienstkonzepts um Institutionen. Die Grundlage hierfür wurde durch Art. 254 (b) des Telecommunications Act geschaffen, der als eines von sechs Grundprinzipien festhielt, daß Grund- und Mittelschulen einschließlich einzelner Klassen, Gesundheitsversorger und Bibliotheken Zugang zu modernen Telekommunikationsdiensten haben sollten.

Diesem Grundsatz folgend, sehen die Empfehlungen des FSJB (FCC, 96J-3) für bestimmte Schulen und Bibliotheken Unterstützungen vor, die diese in die Lage versetzen sollen, Telekommunikationsdienste generell, interne Verbindungen zwischen Klassen und den Zugang zum Internet in Anspruch zu nehmen bzw. herzustellen. Unterstützungen sollen der Empfehlung folgend also nicht nur für die Erstellung von Anschlüssen, sondern auch für interne Vernetzung sowie laufende Kosten von Telekommunikationsdiensten (Ausnahme Internet) in Anspruch genommen werden können. Als zentrales Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Ausmaß eine Schule bzw. Bibliothek Unterstützung (in Form von Kostenabschlägen) bekommt, wird der Prozentsatz an Schülern, die für die Teilnahme am nationalen School Lunch Programm in Frage kommen, genannt. Schätzungen zufolge dürften etwa 70% aller öffentlichen Schulen in den Genuß der vorgeschlagenen Unterstützungen kommen, die von mindestens 20% (Anteil bedürftiger Schüler <1%) bis max. 90% der Gesamtkosten reichen können. Zusätzlich wird eine jährliche Obergrenze der Unterstützung für Schulen und Bibliotheken in Höhe von 2,25 Mrd. US\$ vorgeschlagen, wobei Beträge, die in einem Jahr nicht in Anspruch genommen werden, auf Folgejahre übertragen werden können. Was die Erweiterung des Universaldienstes auf Gesundheitsversorger anbelangt, wird vorgeschlagen, den Kreis der für

Unterstützungen in Frage kommenden Einrichtungen auf öffentliche bzw. nicht-gewinnorientierte ländliche Versorger zu begrenzen.

Zur Diskussion stehen Unterstützungen für alle Telekommunikationsdienste mit einer Übertragungsrate bis zu 1,544 Mbit/s, wobei der NSJB gegenüber der FCC die Empfehlung ausspricht, vor Festlegung der in Frage kommenden Dienste weitere Informationen einzuholen. Auf Basis der vorliegenden Empfehlungen kommen etwa 9.600 Gesundheitseinrichtungen für eine entsprechende Unterstützungen aus Universaldienstmitteln in Frage.

Schließlich empfiehlt der FSJB die Einrichtung eines eigenen Universaldienststrates, der einen neutralen Verwalter zur Einhebung und Verteilung von Universaldienstmitteln bestimmen soll. Beiträge zum Universaldienst sollen von allen überregionalen (*interstate*) Anbietern von Telekommunikationsdiensten auf Basis ihrer Bruttoerträge - und unter Abzug der von ihnen an andere Betreiber für in Anspruch genommene Telekommunikationsdienste geleisteten Zahlungen - erbracht werden.

Vergleicht man nun die Vorstellungen der USA und der EU zur weiteren Entwicklung des Universaldienstes, so sind trotz Übereinstimmung in einigen wesentlichen Aspekten (Maßnahmen zur Steigerung der Verfügbarkeit des Telefondienstes, Sicherung des Universaldienstes unter Bedingungen liberalisierter Märkte, Betrachtung des Universaldienstes im Kontext der Informationsgesellschaft) auch deutliche Unterschiede erkennbar: Der wesentlichste besteht wohl darin, daß die Politik der EU stärker auf die Kräfte des Marktes zur Sicherung und Förderung der Verfügbarkeit von Diensten vertraut, während die Politik der USA durch eine Dichotomie von Liberalisierung und aktiver Universaldienstpolitik gekennzeichnet ist. Was den institutionenbezogenen Universaldienstansatz anbelangt, hat dies zur Folge, daß er in den USA als integraler Teil einer neuen Universaldienstpolitik angesehen wird und dementsprechend auch aus Universaldienstmitteln finanzierbar ist (13). Oder anders formuliert: Während die Telekommunikationspolitik der EU primär darauf ausgerichtet ist, den Sektor aus politischen Anforderungen, die er in der Vergangenheit zu tragen hatte, zu lösen, stellen die USA gesellschaftliche Visionen in den Mittelpunkt, zu deren Erreichen man offensichtlich nicht ausschließlich auf Marktprozesse vertrauen will. Für die USA wie für die EU gilt die Einsicht, daß Universaldienstpolitik ein dynamischer und laufend auf seine Angemessenheit zu überprüfender Politikbereich ist. Dementsprechend sieht die Kommission in ihrer Mitteilung vom 13.3.1996 auch vor, die Frage des Zusammenhangs von Informationsgesellschaft und Universaldienst noch vor dem 1.1.1998 einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen.

4. Fazit und Ausblick

Da der vorliegende Entwurf zu einem österreichischen Telekommunikationsgesetz hinsichtlich der Regelungen zum Universal-

dienst im wesentlichen den Bestimmungen der Europäischen Union folgt, teilt er deren Vor- und Nachteile. Zunächst ist festzuhalten, daß die EU durch die Entwicklung einer eigenständigen Universaldienstpolitik seit 1995 einen wesentlichen Beitrag zur europaweiten Harmonisierung und zur Neukonzipierung der Universaldienstpolitik einzelner Mitgliedstaaten geleistet hat. Für manche Länder – und wohl auch für Österreich – ist zu vermuten, daß es dieses Vorstoßes der Kommission bedurfte, um rascher zu einer mit liberalisierten Märkten kompatiblen Universaldienstpolitik zu kommen. Trotz verbindlicher Vorgaben – etwa zum Umfang, den anzuwendenden Kostenberechnungsmodi – und straffer Zeitpläne bestehen für eine Reihe von Regulierungen Optionen bzw. kommt in einigen Fragen das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung. Neben diesen Freiheitsgraden nationaler Gestaltungsmöglichkeit sollten aber auch die Möglichkeit, die künftige Politik der Gemeinschaft aktiv mitzugestalten, und die Herausforderungen der „Informationsgesellschaft“ Anreiz sein, sich mit dem Thema Universaldienst auseinanderzusetzen.

Besonders hervorzuheben ist am vorliegenden Entwurf der primär aus Finanzierungsgründen eingeführte Begriff der Grundversorgung, also der Bereitstellung von Diensten, die aus sozial- oder regionalpolitischen Gründen für einzelne Gruppen oder Regionen erwünscht sind. Zwar werden mit Einführung dieser Kategorie insbesondere Gebührenbefreiungen in Hinkunft aus Budgetmitteln abzudecken sein, die wesentliche konzeptionelle Neuerung besteht aber darin, daß damit die Möglichkeit geschaffen wurde, flexibel auf neue Anforderungen zu reagieren.

Für die Zukunft stellt sich angesichts technologischer Vielfalt und wachsender Breite des Angebots die grundsätzliche Frage, ob es denn dem Telefondienst in seiner Bedeutung für die Gesamtbevölkerung vergleichbare Dienste geben wird, oder ob nicht vielmehr davon auszugehen ist, daß neue (Universal-) Dienste für Regionen oder einzelne Gruppen zu definieren sind, was dem Konzept der Grundversorgung des Entwurfes entspräche. Ein solcher Ansatz, der zwar nicht auf das Individuum bzw. den Haushalt als Bezugsgröße abstellt, ist der institutionelle Universaldienstansatz. Obwohl nicht ausdrücklich in diesen Kontext gestellt, sind etwa die im Zuge der Diskussionen rund um das Weißbuch zur Informationsgesellschaft vorgestellten Pläne des Unterrichtsministeriums zur Vernetzung von Schulen als Teil eines solchen Ansatzes zu verstehen. Universaldienstpolitik muß also jenseits der im Entwurf vorgenommenen semantischen Differenzierung als umfassender und integrativer Ansatz begriffen werden, der weit über die vorliegenden Regelungen hinausgehen sollte und gleichermaßen als eigenständiges Politikfeld und immanentes Prinzip der Politik zu verstehen ist (14). Die konkrete Umsetzung der Universaldienstpolitik sollte von der Prämisse der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kosten der Nicht-Verfügbarkeit bestimmter Dienste geleitet sein.

Universaldienstpolitik – in einem solch umfassenden Sinn verstanden – muß auf eine Reihe neuer Anforderungen reagieren, die zunächst als

solche erkannt werden müssen. Daher sehen sowohl die EU als auch die USA (oder auch GB) in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Angemessenheit ihrer Universaldienstpolitik durch die dafür vorgesehenen Einrichtungen (zumeist die NRB) und auf Basis bestimmter Verfahren vor. Österreich sollte sich nicht als zu kleines Land begreifen, daß auf ein solches Verfahren verzichten kann. Vielmehr wird es trotz internationaler Trends wesentlich auf die konkrete Ausgestaltung der Politik ankommen, weshalb auch hierzulande entsprechende Zuständigkeiten und Verfahren (unter

Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit) eingerichtet werden sollten. Auf der Ebene der inhaltlichen Herausforderungen einer neuen Universaldienstpolitik sind neben der Frage des Relevanz des institutionenbezogenen Ansatzes die Aufnahme neuer Dimensionen in die Universaldienstdefinition (etwa Schutz der Privatsphäre) sowie die Überprüfung der Universaldienstpolitik im Lichte zunehmender Medienkonvergenz aktuell.

Ein erster Schritt einer neuen Universaldienstpolitik müßte anerkennen, daß Tarifpolitik und allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) für die Verfügbarkeit des Telefondienstes von entscheidender Bedeutung sind. Die Neuordnung der Universaldienstpolitik vieler Staaten sieht neben der Sicherung vor allem die Erhöhung der Verfügbarkeit des Telefondienstes als erstes und wesentliches Ziel an. Diesem Ziel sollte durch eine entsprechende Gestaltung (im Rahmen des Prinzips Kostenorientierung) der Tarifpolitik (Optionaltarife) und eine Überprüfung der AGB auf Bestimmungen, die dem Geist der Universalität zuwiderlaufen, Rechnung getragen werden.

Anmerkungen

- (1) Vgl. OECD (1991).
- (2) Siehe „Das Österreichisches Fernmeldegesetz 1993“.
- (3) Siehe Gemeinsamer Standpunkt über die Zusammenschaltung (ONP) (1996a) 13.
- (4) Siehe Katharina Warta „Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich“ (1995).
- (5) Mitteilung der Kommission über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst (1996 c) 15.
- (6) Siehe Entwurf zum Telekommunikationsgesetz, BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst.
- (7) Dem steht freilich entgegen, daß der Entwurf explizit lediglich sozial- bzw. regionalpolitische Begründungen für Grundversorgungsdienste anführt. Trotz dieser Einschränkung wird angesichts der „Informationsgesellschaft“ wohl von der Übertragbarkeit des Ansatzes auf bildungspolitisch motivierte Dienste auszugehen sein.
- (8) Vgl. Europäische Kommission Grünbuch über die Liberalisierung (1995) 46.
- (9) Siehe Mitteilung der Kommission „Der Universaldienst in der Telekommunikation“ (1996) 19.
- (10) Insbesondere die Möglichkeit zur Tonfrequenzwahl ist für eine Reihe von Diensten – wie Tele-banking, Tele-shopping oder Reservierungsdienste Voraussetzung.
- (11) Dieser Schluß wird auch durch die Stellungnahme der Kommission zum Vorschlag

- für eine neue Sprachtelefonierichtlinie in der Gruppe Telekommunikation (4 und 5.10.1996) gestützt: Dort erklärte der Vertreter der Kommission, daß lediglich die Dienste der Art. 3-8 (entspricht der obigen Definition des Universaldienstes) im Rahmen eines Finanzierungssystems für den Universaldienst bestritten werden können, "während andere Dienste wie beispielsweise der Einzelgebührennachweis, die Tonfrequenzwahl und die selektive Anrufsperr (Artikel 14) allen Benutzern zur Verfügung stehen sollten, ohne Bestandteil des Universaldienstes zu sein".
- (12) Der Telecommunication Act of 1996, betrifft die Bereiche Telefondienst, Ausrüstungen produzierende Industrie, CA-TV, Radio- und Fernsehen, Internet und online Dienste. Er eliminiert weitgehend bislang vorhandene Marktzutrittsbarrieren zwischen diesen Bereichen (so können etwa die regionalen Bell Operating Companies unter Einhaltung bestimmter Bedingungen nunmehr auch Fernverkehrsdienste anbieten und Ausrüstungen produzieren), erleichtert Konzentrationen und Fusionen (etwa im Medienbereich) und ist generell in hohem Maß von gesellschaftlichen Visionen geprägt. Letzteres findet seinen Ausdruck nicht nur in einer grundlegenden Neuorientierung der Universaldienstpolitik, sondern etwa auch in Auflagen zur Ausstattung neuer Fernseher mit dem sog. Violence-Chip, der Verpflichtung bestimmte Programmanteile mit Bildungsinhalten vorzusehen oder den umstrittenen Maßnahmen gegen die on-line Verbreitung "anstößiger" Inhalte.
- (13) In ihrer Mitteilung (1996 a) 18, kommentierte die Europäische Kommission die o.a. Bestimmungen des Telecommunications Act mit den Worten: "Im Gegensatz zum Konzept der Gemeinschaft scheinen die Vereinigten Staaten den Universaldienst in der Telekommunikation nationsweit mit Zielen des Bildungswesens, der Gesundheitsfürsorge und der Informationspolitik zu vermengen."
- (14) Trotz des Umstandes, daß ein Telekommunikationsgesetz nur ein – wenngleich wesentliches Element der Universaldienstpolitik ist, sind die weitreichenden Verordnungsermächtigungen wie sie der Entwurf vorsieht, aus rechtspolitischer Sicht bedenklich. Zu kritisieren ist etwa, daß eine Reihe von Bestimmungen der Sprachtelefonierichtlinie (umzusetzen bis 31.12.1996), welche die Position des Konsumenten gegenüber den Anbietern stärken, nicht in den Entwurf aufgenommen wurden.

Literatur

- Bundesgesetz betreffend das Fernmeldewesen (Fernmeldegesetz 1993), BGBl Nr. 908/1993.
- Congress of the United States, Telecommunications Act of 1996 (Washington D.C. 1996).
- Europäische Kommission, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen und der Kabelfernsehnetze, Teil II, COM(94) 682 final (Brüssel 1995).
- Europäische Kommission, Gemeinsamer Standpunkt über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze des offenen Netzzugang (ONP), (96/C 220/03) vom 18. 6. 1996.
- Europäische Kommission, Mitteilung: Der Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld, COM(96) 73 (Brüssel 1996a).
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine neue Sprachtelefonierichtlinie mit der die bestehende Sprachtelefonierichtlinie 95/62/EG vom 30.12.1995 ersetzt werden soll, COM(96) 419 (Brüssel 1996b).
- 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, 27.11.1996, COM(96) 608 (Brüssel 1996c).

- FCC, 96J-3 Federal Communications Commission - Recommended Decision of the Federal-State Joint Board (FSJB), in the matter of CC Docket No. 96-45 (Universal Service), 8.11.1996.
- OECD, Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications, ICCP No. 23 (Paris 1991).
- Warta, Kartharina, Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 21/2 (1995).