

Axel Spies USA: Universaldienst – Kosten laufen aus dem Ruder

MMR-Aktuell 2011, 315809

In Deutschland hat sich eine Diskussion entwickelt, inwieweit ein beschleunigter Ausbau von Breitbandnetzen durch eine Universaldienstabgabe der TK-Industrie finanziert werden soll. Eine ähnliche Debatte gibt es auch in den USA. Die US-Erfahrungen mit dem Universaldienst sind – gelinde gesagt – gemischt. Das größte Problem ist eine wirksame Kostenkontrolle. Der 1996 Telecommunications Act sieht eine Universaldienstabgabe vor, die mittlerweile bei den Telefonkunden bis zu 15% der Telefonrechnung ausmacht.

Mehrere Fördertöpfe

Die Ziele des Universaldienstes sind im 1996 Telecommunications Act wie folgt festgelegt:

- Förderung der Verfügbarkeit von hochwertigen Dienstleistungen zu gerechten, angemessenen und erschwinglichen Tarifen für alle Verbraucher,
- Erhöhung des landesweiten Zugangs zu den fortgeschrittenen TK-Diensten,
- Erhöhung der Verfügbarkeit solcher Dienste für alle Verbraucher, einschließlich derjenigen mit niedrigem Einkommen, abgeschlossenen Gebieten (z.B. Inseln) und Gebieten mit zu hohen Investitionskosten,
- Zugang der Allgemeinheit zu TK- und Mehrwertdiensten in Schulen, Bibliotheken und ländlichen Gesundheitseinrichtungen sowie
- Finanzierung durch angemessene und nicht-diskriminierende Beiträge aller Anbieter von TK-Diensten zum Universaldienstfonds.

Die *Federal Communications Commission* (FCC) hat auf dieser Grundlage vier Programme ins Leben gerufen, um diese Ziele zu erfüllen:

- das High-Cost-Programm zur Finanzierung der TK-Dienste in ländlichen Gebieten (Kosten insgesamt US-\$ 4,5 Mrd. – Zahlen von Ende 2008),
- das Low Income-Programm zur Sicherung einer Telefonverbindung (Lifeline) für einkommensschwache Nutzer, einschließlich der Initiativen für bestimmte schützenswerte Bevölkerungsminderheiten, wie z.B. Indianerstämme (US-\$ 820 Mio.),
- das Schulen und Bibliotheken und deren Internetzugang begünstigende Pro-

gramm, gemeinhin als E-Rate-Programm bezeichnet (US-\$ 1,8 Mrd.),

- das Rural Health-Care-Programm für ländliche Gesundheitsdienste (US-\$ 50 Mio.).

Diese Programme werden vom Universal Service Fund finanziert. Die TK-Anbieter müssen an den Fonds Beiträge auf Grund einer individuellen (teilweise sehr bürokratischen) Bewertung (Assessment) ihres Umsatzes einzahlen. Beauftragt mit der zentralen Verwaltung der Mittel für die vier Programme ist die *Universal Service Administrative Company* (USAC), die von der FCC überwacht wird.

Kostenexplosion

Die von der Universaldienstabgabe umfassten TK-Unternehmen (einschließlich der Anbieter von öffentlicher Internettelefonie – interconnected VoIP – seit 2006) müssen auf der Grundlage ihrer der USAC mitgeteilten Einnahmen in den Universal Service Fund erhebliche Summen einzahlen. Dieser Prozentsatz wird Beitragsfaktor (contribution factor) genannt – derzeit liegt er bei 14,9% der Endkunden-Einnahmen aus zwischenstaatlichem und internationalem Verkehr (interstate und international traffic) und ist damit in den letzten Monaten leicht gefallen. Der Beitragsfaktor ändert sich quartalsweise auf der Basis von Quarterly Telecommunications Reporting Worksheets (Form 499-Q) der Carrier. Der Beitrag erhöht oder verringert sich je nach den Bedürfnissen der genannten Programme.

Nach allgemeiner Ansicht funktioniert der Universaldienstfonds in der Praxis äußerst schlecht und führt zu ungewollten Abhängigkeiten von staatlichen Subventionen. Zur Abhilfe hat die FCC am 9.2.2011 eine umfangreiche Konsultation zum Thema Universaldienst und Breitband vorgestellt: Die FCC stellt in diesem Konsultationsdokument fest, dass die auf Grund des Universal Service Funds entstehenden Kosten von den Betreibern regelmäßig eins zu eins an die Kunden weitergeleitet werden (Rdnr. 78). Die Kostenerhöhungen für Förderprogramme werden von den Telefonkunden getragen, obwohl die Carrier eigentlich rechtlich nicht zu einer Weiterbelastung

verpflichtet sind. Das Bund-Länder-Beratungsgremium der FCC zum Thema Universaldienst hat seine „Besorgnis über die Kosten“ zum Ausdruck gebracht, wenn der Universaldienst Breitband umfasst. Zahlreiche Kommentatoren haben sich dafür ausgesprochen, die Kosten zu kapfen oder zu senken (Rdnr. 79). Außerdem ist es nach Ansicht der FCC äußerst schwierig zu vermeiden, dass ein Anbieter gegenüber dem anderen bevorzugt wird (Rdnr. 82). Deswegen ist im Moment noch völlig offen, wie Breitbandverbindungen in Zukunft vom Universaldienst umfasst sein werden.

Der FCC-Kommissar *McDowell*, der der Republikanischen Partei zuzurechnen ist, hat das Kostenproblem des Universaldienstes in seinem Kommentar zur Misere und zum FCC-Konsultationsverfahren wie folgt auf den Punkt gebracht:

„Das Wachstum des Universaldienstfonds von US-\$ 4,9 Mrd. im Jahr 2000 auf nunmehr über US-\$ 8 Mrd. (€ 6,4 Mrd.) ist beunruhigend. Ebenso problematisch ist das ungehemmte Wachstum des Beitragsfaktors. In ihren Anfängen im Jahr 1998 hat diese Steuer, die letztlich die Verbraucher zu zahlen haben, lediglich 5,53% des zwischenstaatlichen Umsatzes betragen. Heute ist der Steuersatz auf ein Allzeithoch von mehr als 15% hochgeschwollen. Wie bei vielen staatlichen Programmen im Allgemeinen sind diese Trends sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite einfach unhaltbar. Als Förderungsprogramm des 21. Jahrhunderts sollte der Universaldienstfonds sich weg von einer Subventionierung von ineffizienten Systemen des 20. Jahrhunderts hin zur Unterstützung des Wirkungsgrades von aktuellen Technologien insbesondere durch den Wettbewerbsdruck entwickeln.“

Problemlösung durch die FCC

Die FCC schlägt in ihrem neuen Konsultationsdokument vor, das geschilderte, sehr kostenintensive High-Cost-Programm für die ländlichen Gebiete in ein neues, effizienteres Förderungsprogramm umzugestalten, das dem US-Breitbandplan (Broadband Connect America) angemessen Rechnung trägt. Die verschiedenen Förderprogramme sollen auf lange Sicht (etwa 10 Jahre) in den Connect America Fund überführt werden. Dieser Fördertopf sollte nur die Geldmittel in fest umrissenen Gebieten bereitstellen, in denen

MMR FOKUS

es keine privaten Breitbandanbieter gibt, die bereit sind, den Dienst ohne die Subventionen zu erbringen. Der Fördertopf soll nicht mehr einem Anbieter von Breitband pro Gebiet technologieneutral zugute kommen – z.B. im Wege einer umgekehrten Auktion der Interessenten. Hinzu kommen soll ein Mobility Fund, der die Lieferung von mobilen Breitbanddiensten (3G) in unterversorgten Gebieten ermöglichen soll. Ziel der Reform ist es, von den hohen Kosten der Förderung des Netzanschlusses von bis zu US-\$ 2.000,- pro Jahr nach dem High Cost Programm herunterzukommen. Das System des Universaldiensts sei mit dem komplexen System der Zahlungen zwischen den Netzbetreibern eng verflochten – Inter-carrier Compensation (ICC). Das ICC-System basiere auf einer veralteten Unterscheidung zwischen lokalen Gesprächen und Ferngesprächen, sei ineffizient und bedürfe ebenfalls dringend der Überarbeitung. ICC weise für die Carrier auch Schlupflöcher auf, welche die Märkte ver-

zerren und Investitionen in moderne Internet Protocol (IP)-Netzwerke verhindern – so die FCC.

Die FCC schlägt in diesem Zusammenhang konkret folgende Maßnahmen vor:

- Verhinderung der mehrfachen Abrechnung für TK-Dienste, z.B. durch mehrere Telefonnummern der Nutzer im gleichen Gebiet,
- neue vernünftige Grenzen und Richtlinien für die Kostenerstattung an die Anbieter, die bislang nur wenig Anreiz haben, unter dem derzeitigen Fördersystem effizient zu arbeiten,
- Überprüfung des weiteren Finanzierungsbedarfs für Projekte, die seit vielen Jahren nicht neu bewertet wurden.

Die Erreichung dieser Ziele dürfte zumindest zahlreiche FCC-Beamte über Jahre hinweg in Lohn und Brot halten.

Dr. Axel Spies ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Bingham McCutchen in Washington DC und Mitherausgeber der MMR.

gel bei Privatanwendern zum Einsatz kommen.

Der Begriff des personenbezogenen Datums ist legal definiert. Darunter werden gem. § 3 Abs. 1 BDSG im Einklang mit Art. 2a RL 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (EU DSRL) sämtliche Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person (Betroffener) subsumiert.

Viele Entscheidungen und ein guter Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur (Meyerdierks, MMR 2009, 8 ff.) fokussieren auf die Frage der Identifizierbarkeit der Person, die hinter dem durch die IP-Adresse eindeutig adressierten Gerät steht (Hoeren/Sieber, Hdb. Multimedia-Recht, 26. EL 2010, Kap. 16.2 Rdnr. 79 ff.). Die verbleibenden Tatbestandsmerkmale sind es wert, ebenfalls analysiert zu werden.

2. IP-Adresse als „Einzelangabe über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse“

Die Definition des Begriffs „Einzelangabe“ bleibt in der Kommentarliteratur häufig unscharf (Gola/Schomerus/Körfer, BDSG, 10. Aufl. 2010, Rdnr. 3) und erlangt in der Praxis keine eigene Bedeutung. Eine am Wortlaut orientierte Auslegung schließt Daten vom Anwendungsbereich aus, deren Aussagegehalte nicht auf Einzelpersonen projiziert werden können. Hierin liegt offensichtlich nicht das Problem, denn IP-Adressen dienen der Identifizierbarkeit eines einzelnen Geräts und damit eventuell des Nutzers. Das Merkmal „persönliche oder sachliche Verhältnisse“ beinhaltet hingegen kein Diskussionspotenzial. Das dem Datenschutzrecht als verfassungsrechtliches Fundament zu Grunde liegende Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) differenziert nicht nach dem Inhalt der Daten. Grund für den weiten Schutzbereich ist das sich stetig weiterentwickelnde Potenzial der Informationstechnologie, Informationen miteinander zu verknüpfen, daraus weiterführende Aussagen zu generieren und somit neue Gefährdungen für die Persönlichkeitsrechte zu schaffen (BVerfG NJW 1984, 419, 422). Daher kann die trennscharfe Unterscheidung zwischen persönlichen und

Moritz Karg IP-Adressen sind personenbezogene Verkehrsdaten

MMR-Aktuell 2011, 315811

Nach einer längeren Ruhephase um die Thematik des Personenbezugs von IP-Adressen (zuletzt: Meyerdierks, Sind IP-Adressen personenbezogene Daten?, MMR 2009, 8 ff.) hat nach einigen, zum Teil widersprüchlichen erstinstanzlichen Entscheidungen das Thema durch die neuerliche Entscheidung des BGH (U. v. 13.1.2011 – III ZR 146/10, MMR 2011, 341 m. Anm. Karg) zur Speicherung von dynamischen IP-Adressen eine neue Dynamik erhalten. Die dazu bisher ebenfalls ergangenen Entscheidungen des BGH zur Störerhaftung von WLAN-Betreibern bei Urheberrechtsverstößen (MMR 2010, 565 m. Anm. Mantz – Sommer unseres Lebens) und der darauf aufbauende Beschluss des OLG Hamburg zum fehlenden Personenbezug von IP-Adressen (MMR 2011, 281) verlieren damit an Wirkung. Es ist Anlass genug, sich erneut dem Thema zu widmen.

1. Ausgangspunkt der Diskussion

IP-Adressen sind die Telefonnummern des Internet. Nach dem OSI-Schichtenmodell zählt das Internetprotokoll (IP) zur

dritten Schicht, d.h. der Vermittlungsschicht. Diese sorgt für das Schalten von Verbindungen und die Weitervermittlung der Daten durch das Netz. Der Einsatz von IP-Adressen ist notwendige Voraussetzung für die Funktion des Internet. Nur so können Daten vom Absender zum Empfänger transportiert werden. IP-Adressen erlauben die unverwechselbare Adressierung der an der Kommunikation beteiligten Geräte. IP-Adressen müssen nicht dauerhaft einem Gerät zugeordnet werden. Nur bei sog. statischen IP-Adressen trifft dies zu. In den allermeisten Fällen werden IP-Adressen dynamisch vergeben. Stellt ein Rechner ohne feste IP-Adresse über den Zugangsvermittler (Access-Provider) eine Verbindung zum Internet her, vergibt der Vermittler dem Rechner eine IP-Adresse für die Dauer der Verbindung. Mit dem Ende der Verbindung wird diese Adresse frei und kann einem anderen Gerät zugeordnet werden. Die Auseinandersetzung über die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts auf diese Daten kristallisiert sich an den dynamischen IP-Adressen, die in der Re-