

**BINGHAM**

# Regionalisierung der Anschlussgebühren (Geographical Rate De-Averaging) und Universaldienst in den USA

Februar 2014

*Ausgehend von Brüssel hat sich auch in Deutschland eine Diskussion darüber entwickelt, ob ein beschleunigter Ausbau von Breitbandnetzen durch eine Konsolidierung des Telekommunikationsmarktes und einen Breitband-Universaldienst nach dem Vorbild USA besser erreicht werden kann. Der nachfolgende Beitrag widmet sich der Diskussion aus amerikanischer Perspektive. Er stammt von VATM-Verbindungsanwalt Dr. Axel Spies, der seit vielen Jahren für den Verband in Washington vor Ort die Entwicklungen beobachtet und als angesehener Experte sowohl den deutschen als auch den US-amerikanischen Markt berät.*

## Regionalisierung der Anschlussgebühren (Geographical Rate De-Averaging) und Universaldienst in den USA

Beitrag von RA Dr. Axel Spies, Bingham McCutchen (Washington DC)<sup>1</sup>

Die US-Erfahrungen mit Themen wie Regionalisierung und Breitband-Universaldienst sind enttäuschend:

- Die Deregulierung und Regionalisierung der Anschlussgebühren auf dem Vorleistungsmarkt in den USA hat seit ihrer Einführung vor Jahren im Ergebnis zu einer (Re-) Monopolisierung durch die ILECs<sup>2</sup> und zu höheren Verbraucher-Endpreisen geführt.
- Erhöhte Investitionen z.B. in den Breitbandausbau sind in den USA maßgeblich nicht auf die Eigeninitiative von AT&T oder Verizon zurückzuführen, sondern eher auf (a) großzügige staatliche Breitbandsubventionen, (b) die gesetzlich festgelegte Universaldienstabgabe, die von den Unternehmen voll auf die Verbraucher umgelegt wird, sowie (c) Endkunden-Einnahmen aus ihrem zwischenstaatlichen und internationalen TK-Verkehr.
- Deregulierung im Sinne einer Regionalisierung von Anschlussgebühren funktioniert in den USA nur, weil jährlich ca. \$45 Mrd. an Subventionen an die Service Provider (maßgeblich an die ILECs selbst) gezahlt wird, um deren Telekommunikationsinfrastruktur und Serviceleistungen für die Endkunden zu angemessenen Preisen zu garantieren. 30 % der Bevölkerung der USA erhalten mittelbar Subventionen, hauptsächlich aus dem Universaldienstfonds (USF).
- Die Festlegung der Zonen und derer regionalen Anschlussgebühren ist überaus kompliziert, nicht gerichtsfest und beruht auf zahlreichen technischen und ökonomischen Faktoren, die stetigen Änderungen unterworfen sind.

### 1) Hintergrund der Regulierung

Ein wesentliches Merkmal der amerikanischen Regulierung ist ihre Bundesstaatlichkeit. Die Public Utility Commissions („PUC“) regulieren die Telekommunikation auf Ebene der Bundesstaaten entsprechend den Verfassungen und Gesetzen des jeweiligen US-Staates.

<sup>1</sup> Näheres zum Autor erfahren Sie am Ende des Beitrags.

<sup>2</sup> An Incumbent Local Exchange Carrier (ILEC) is the dominant phone carrier within a geographic area as determined by the FCC. *Newton's Telecom Dictionary*, 22nd edition, 2006, S. 470.

Die Federal Communications Commission („FCC“) als Bundesbehörde erlässt bundesweit geltende Regulierungsvorschriften u.a. für die Festnetz-Telekommunikation. Im Falle einer Kollision mit einzelstaatlichem Recht haben die Regulierungsvorschriften der FCC Vorrang. Die Einzelheiten regelt weitgehend Richterrecht.

Bei der Regulierung der Festnetz-Telekommunikation in den USA ist zudem zwischen „local“ (für Anrufe innerhalb eines Bundesstaates, „Ortsnetz“) und „interexchange“ (Anrufe von einem Bundesstaat in einem anderen Bundesstaat, „Ferngesprächsnetz“) zu unterscheiden. Für die Regulierung der Ortsnetze waren schon immer die einzelnen Bundesstaaten zuständig. Vor 30 Jahren gab es im Ortsnetz jedes Staates eine regulierte festgesetzte Entgelt-Flatrate, die unabhängig von der Anzahl und Dauer der Gespräche des Nutzers von den Local Exchange Carriers („LEC“ = „Ortsnetzbetreibern“) erhoben werden durfte. Für Ferngespräche hingegen wurde auf „toll basis“ abgerechnet, d.h. nach Distanz und Dauer des Anrufs. Der Communications Act von 1934 sah ebenfalls eine strenge Entgeltregulierung vor, die keinen Wettbewerb zwischen den LEC und den Interexchange Carriers („IXC“ = Ferngespräch-Netzbetreiber“) zuließ. Dadurch festigte sich ein natürliches Monopol von privatwirtschaftlichen Netzbetreibern in dem jeweiligen Ortsnetz.

## 2) Regionale Deregulierung - Status

Im Unterschied zu Deutschland gibt es in den USA seit Jahren ein ausgeklügeltes System von gestaffelten regionalen Großhandelsstarifen und Zusammenschaltungsgebühren in der Fläche. Die USA ist ein Flächenland mit weiten, dünn besiedelten Regionen, in dem es nur regionale Ballungszentren gibt, insbesondere an der Ost- und Westküste, aber auch im Binnenland. Der (Fest-)Netzausbau in den weniger dicht besiedelten Regionen ist daher in Bezug auf die Effizienz von Investitionen für die TK-Unternehmen nicht lukrativ. Daher war es ursprünglich das oberste Ziel der US-Regulierung sowohl auf Bundes- als auch auf Staatenebene, das Netz mit einem Mindeststandard im Sinne eines Universaldienstes auszubauen, um auch ländlichere Regionen an das Festnetz anzuschließen. Mit dem Telecommunications Act von 1996 (Bundesgesetz) wurde eine Phase der Deregulierung der Tarife begonnen, die noch heute fort dauert. Die Festlegung der Zonen und die Höhe der Tarife werfen immer wieder Streitfragen auf.

### a) Rechtsrahmen

Der Telecommunications Act von 1996 beseitigte insoweit die Schranken zwischen Nah- und Fernverkehrsbereich und zielte auf die Einführung von Wettbewerb auch im Ortsnetzbereich ab. Einerseits wurden die ILECs erstmals verpflichtet, den Wettbewerbern diskriminierungsfreien Zugang/Anschluss an ihre Netzinfrastruktur zu gewähren.<sup>3</sup> Andererseits wurde bei den Anschlussgebühren ein liberaler Ansatz auf der Grundlage eines freien Wettbewerbs verfolgt und dereguliert. Im Hinblick auf die Preisgestaltung sollte nun der Grundsatz gelten: *„pricing based on the cost of providing the network element“* (Preisgestaltung auf der Grundlage der Kosten für die Bereitstellung der Netzinfrastrukturelemente). *“This requirement is expected to force the prices charged for these wholesale telecommunications services closer to their actual forward-looking costs by removing the subsidies that are created through statewide averaging. If done correctly, geographic deaveraging promotes efficient competition by making it possible to send a clear signal to potential entrants.”*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> § 251 (c) Telecommunications Act, abrufbar unter <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/251>.

<sup>4</sup> § 251 (d) Abs. 2 Telecommunications Act; The National Regulatory Research Institute, 2000, <http://www.nrriknowledgecommunities.org/documents/83467/83915/2000-04+Geographic+Deaveraging+of+Wholesale+Prices+for+Local+Telephone+Service+in+the+United+States%3A+Some+Guidelines+for+State+Commissions.pdf>.; siehe auch

Die FCC beendete die ursprüngliche einheitliche Entgeltregulierung, um den Anreiz und die Effizienz von Investitionen (der Unternehmen) zu erhöhen.<sup>5</sup> Das führte zu dem bezeichneten „**Geographical Rate De-averaging**“, da es den Netzbetreibern nun möglich war, regional unterschiedliche Anschluss/ Zusammenschaltungsgebühren zu fordern bzw. mit den Wettbewerbern auszuhandeln.

Die FCC verpflichtete die Bundesstaaten gesetzlich, mindestens **drei „de-averaged zones“** im Staat für den innerstaatlichen TK-Verkehr festzulegen, welche die Kostenunterschiede bei dem Anschluss bzw. der Zusammenschaltung von Netzinfrastruktureinrichtungen widerspiegeln sollten.<sup>6</sup> Die ILECs und die Wettbewerber schließen auf dieser Grundlage privatrechtliche „interconnection agreements“ ab, um die Anschlussgebühren festzulegen. Diese Vereinbarungen müssen dann von der PUC im jeweiligen Bundesstaat genehmigt werden.<sup>7</sup> In der Einleitung einer solchen Genehmigungsanordnung der PUC Washington State betont die PUC das Ziel der Wettbewerbsförderung durch die Regionalisierung der Anschlussgebühren: „In passing the 1996 Telecommunication Act, Congress concluded that the benefits from competition outweighed the potential disruptions to the existing retail pricing structure. Therefore, we are obligated [...] to implement a rate structure in which the price of the unbundled loop is deaveraged.“<sup>8</sup>

Eine bestehende Regulierung für Endkundenpreise enthält § 254g Telecommunications Act, der u.a. vorsieht, dass **Endkunden** in ländlichen sogenannten „high cost areas“ keine höheren Tarife für die Telekommunikations-Dienstleistungen zahlen dürfen als die Endkunden in städtischen Gebieten. Die Idee dahinter ist, dass die teureren Verbindungen über die höheren Regionaltarife finanziert werden. Das führte im Zusammenhang mit der Deregulierung der Zusammenschlussgebühren allerdings dazu, dass in vielen dünn besiedelten Regionen nur **ein Anbieter** vorhanden ist, weil kein anderer Anbieter bereit ist, die Region aufgrund der hohen Zusammenschlussgebühren oder Infrastruktur-investitionen zu dem städtischen Vergleichspreis zu versorgen. Verizon bietet z.B. nur in 12 Bundesstaaten regional Festnetzdienstleistungen an. Dies geschieht jeweils durch eine selbstständige Gesellschaft, z.B. Verizon New Jersey, Inc., Verizon New York, Inc. AT&T bietet in 11 anderen Bundesstaaten Festnetzdienstleistungen an.<sup>9</sup>

---

Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket 96-45, Ninth, Report and Order and Eighteenth Order on Reconsideration, FCC 99-306 (released Nov.2, 1999), [http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common\\_Carrier/Reports/fcc98067.pdf](http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Reports/fcc98067.pdf).

<sup>5</sup> Ausdrücklich festgelegt in 47 USC § 1302: “The Commission and each State commission with regulatory jurisdiction over telecommunications services shall encourage the deployment on a reasonable and timely basis of advanced telecommunications capability to all Americans [...] by utilizing, [...] measures that promote competition in the local telecommunications market, or other regulating methods that remove barriers to infrastructure investment.”

<sup>6</sup> 47 C.F.R. (Code of Federal Regulation) § 51.507(f): “State commissions shall establish different rates for elements in at least three defined geographic areas within the state to reflect geographic cost differences.”, <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/47/51.507>.

<sup>7</sup> Nach § 252(a) Telecommunications Act muss jedes “interconnection agreement” an die zuständige PUC übermittelt werden. Die PUC überprüft dieses nach § 252(e): The State commission has the authority to approve or reject the agreement, with written findings as to any deficiencies. <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/252> ; “The Commission (FCC) concludes that the state commissions (PUC) should set arbitrated rates for interconnection and access to unbundled elements pursuant a forward-looking economic cost pricing.” FCC, First Report and Order: Implementation of the Local Competition, CC Docket No. 96-98, S. 16, abrufbar unter [http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common\\_Carrier/Orders/1996/fcc96325.pdf](http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Orders/1996/fcc96325.pdf).

<sup>8</sup> Pricing Proceeding for Interconnection, Unbundled Element, Transport and Termination, and Resale” (*PUC Washington, Pricing Proceeding*), S. 2, abrufbar unter <http://www.utc.wa.gov/regulatingIndustries/utilities/Documents/Phase3final.pdf>.

<sup>9</sup> “Verizon operates landline services in 12 states” [http://about.verizon.com/themes/site\\_themes/vz/images/uploads/verizon-corporate-fact-sheet.pdf](http://about.verizon.com/themes/site_themes/vz/images/uploads/verizon-corporate-fact-sheet.pdf) , siehe auch <http://www.nytimes.com/2012/11/28/opinion/break-up-the-telecom-cartels.html>.

## b) Umsetzung in der Praxis

### aa) Beispiel Washington State

Die PUC hat z.B. in Washington State im Jahr 2000 fünf Zonen, mit „loop costs“ (Anschlussgebühren) von \$7,50 (Zone 1), \$13,89 (Zone 2), \$15,73 (Zone 3), \$17,78 (Zone 4) und \$24,18 (Zone 5) genehmigt bzw. festgelegt.<sup>10</sup>

Washington State ist u.a. aufgrund der Großstadt Seattle und der geografischen Ausdehnung mit Deutschland gut vergleichbar.

Approved US West <sup>11</sup> UNE Loop Costs		
Zone	Preis	Prozentsatz Anschlüsse
1	\$ 7.50	5.52%
2	\$ 13.89	19.65%
3	\$ 15.73	20.62%
4	\$ 17.78	20.85%
5	\$ 24.18	33.36%

Unter UNE Loops versteht man Unbundled Network Elements<sup>12</sup>, die in etwa mit der deutschen TAL und Zuführungsleitungen bis zum POP vergleichbar sind. Der Prozentsatz gibt an, wie viele UNEs sich in der jeweiligen Zone, verglichen mit der Gesamtzahl im Staate Washington befinden. Die Festlegung der Zonen erfolgt nach einem komplizierten ökonomisch-technischen Modell, dessen Variablen sich stetig ändern. Berücksichtigt werden dabei u.a. „*variations in cable installation costs depending on line density, terrain*“<sup>13</sup> sowie „*geocoded customer location and density*“. Es wird demnach untersucht, wie viele Personen in einem Gebiet wohnen und wie viele Leitungen sowie Wire Center (Anschlusspunkte für die Wettbewerber) bereits vorhanden sind. Die Festlegung von 5 Zonen erfolgte hier, um ein System festzulegen, das sich am Prinzip „*pricing based on the cost of providing the network element*“ orientiert. Die Bereitstellungskosten per UNE loop für den ILEC variierten so stark, dass ein 5-Zonen-Modell für die Variationen besser/gerechter abbildete.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> PUC Washington, Pricing Proceeding, S. 17.

<sup>11</sup> US West, heute Qwest, ist ein ILEC, der infolge des Telecommunications Act von 1996 den Wettbewerbern Zugang zu seinen local service UNEs gewähren musste, dabei jedoch anfangs extrem hohe Anschlusspreise von den CLECs verlangte. Die FCC legte daher nach dreijähriger Diskussion selbst die UNE Anschlusspreise fest, PUC Washington, Pricing Proceeding, S. 17 ff.

<sup>12</sup> Unbundled Network Elements (UNE) are a requirement mandated by the Telecommunications Act of 1996. They are the parts of the telecommunications network that the ILECs are required to offer on an unbundled basis. Together, these parts make up a local loop that connects to a digital subscriber line access multiplexer (DSLAM), a voice switch or both. The loop allows non-facilities-based telecommunications providers to deliver service without laying network infrastructure, such as copper wire, optical fiber, and coaxial cable.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Unbundled\\_Network\\_Element](http://en.wikipedia.org/wiki/Unbundled_Network_Element).

<sup>13</sup> PUC Washington, Pricing Proceeding, S. 20.

<sup>14</sup> Vgl auch PUC Washington, Pricing Proceeding, S. 20.



## bb) Finanzierung durch den Universaldienst

Deregulierung im Sinne einer Regionalisierung von Anschlussgebühren funktioniert in den USA jedoch nur, weil jährlich ca. **\$45 Mrd. an die TK-Dienstleister** (maßgeblich an die ILECs selbst<sup>15</sup>) gezahlt wird, um Telekommunikations- Infrastruktur und Serviceleistungen für die Endkunden in ländlichen Gebieten zu angemessenen Preisen zu garantieren. 30 % der Bevölkerung der USA erhalten mittelbar Subventionen, hauptsächlich aus dem Universaldienstfond (USF).<sup>16</sup>

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 USF erhebliche Summen einzahlen.<sup>17</sup> Dieser Prozentsatz wird Beitragsfaktor (contribution factor) genannt - derzeit liegt er bei **16,4 %** der Endkunden-Einnahmen aus zwischenstaatlichem und internationalem Verkehr (interstate und international traffic).<sup>18</sup> **Diese Kosten werden von den TK-Unternehmen jedoch in der Telefonrechnung an die Verbraucher weitergegeben.** In der Telefonrechnung wird die „Universal-service-fee“ ausdrücklich für öffentliche Mobil- und Festnetzdienstleistungen ausgewiesen, siehe im Einzelnen den MMR-Artikel in **Annex II** dieses Memos.

Der USF finanziert vier Programme, u.a. „Lifeline/Link Up“ und „High Cost“- letzteres besonders für ländliche Gebiete. Die Programme sorgen dafür, dass einkommensschwache Verbraucher überhaupt Zugang zu TK-Dienstleistungen erhalten und, dass Verbraucher in allen Regionen des Landes Zugang zu Telekommunikationsdienstleistungen zu Preisen, vergleichbar mit denen in städtischen Gebieten, haben.<sup>19</sup> 2011 wurde der „Connect America Fund“ als Nachfolgefond des USF eingerichtet, um den Breitbandausbau in noch unversorgten Regionen zu fördern. Im Jahr 2012 finanzierte die US-Regierung \$115 Mio. über den Fond in den Breitbandausbau in ländlichen Regionen.<sup>20</sup>

Im Gegensatz zu dem stetigen Anstieg der öffentlichen Fördergelder sanken die Investitionen von Verizon in den Netzausbau von 28% (der Umsätze) im Jahr 2000 auf weniger als 16 % im Jahr 2012, die Investitionen im Mobilfunkbereich von mehr als 30 % im Jahr 2000 auf weniger als 12 % im Jahr 2012. AT&T's Investitionen sanken ebenfalls von knapp 30 % auf 15 % im Festnetzbereich und 16 % im Mobilfunk: *„Verizon's wired capital spending as a percentage of revenue declined from 28 % in 2000 to less than 16 % in 2012; wireless, from more than 30 % in 2000 to less than 12 % in 2012. AT&T's capital spending as a percentage of revenue was at 15 % (wires) and 16 % (wireless) in 2012.“*<sup>21</sup>

<sup>15</sup> AT&T hat im Jahr 2013 vom „Connect America Fund“ \$100 Mio. Finanzierungszusagen für seinen Breitbandausbau erhalten. <http://www.attpublicpolicy.com/universal-service/att-to-deploy-broadband-under-fccs-connect-america-fund-program/>.

<sup>16</sup> Universal Service Monitoring Report 2013, [http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common\\_Carrier/Reports/FCC-State\\_Link/Monitor/2013\\_Monitoring\\_Report.pdf](http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Reports/FCC-State_Link/Monitor/2013_Monitoring_Report.pdf).

<sup>17</sup> Zum USF bereits *Spies* in MMR 2011, 315809, Annex II.

<sup>18</sup> FCC Public Notice, [http://transition.fcc.gov/Daily\\_Releases/Daily\\_Business/2013/db1213/DA-13-2388A1.pdf](http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2013/db1213/DA-13-2388A1.pdf).

<sup>19</sup> [http://transition.fcc.gov/wcb/tapd/universal\\_service/](http://transition.fcc.gov/wcb/tapd/universal_service/).

<sup>20</sup> <http://content.usatoday.com/communities/technologylive/post/2012/07/fcc-to-spend-115-million-on-rural-broadband-subsidies/1>.

<sup>21</sup> Zwischen 2002 und 2012 erhöhte AT&T seine Dividende um 64 %, Verizon um 47 %. <http://rooseveltinstitute.org/susan-crawford-responding-distorted-op-eds-published-new-york-times>.

Das US Regulierungssystem ist auf Quersubventionierung der ILECs für das Angebot von Telekommunikationsdiensten in nicht lukrativen Gebieten (z.B. ländliche Regionen) ausgerichtet. 2012 haben die ILECs \$3.181,3 Mrd. aus dem Universaldienstfond (USF) erhalten, die Wettbewerber nur \$965.8 Mio. Der Universaldienstfond finanziert insbesondere „High- Cost Support“ in Alaska, Georgia, Mississippi, Texas, Wisconsin, siehe **Annex I** dieses Memos.<sup>22</sup>

### 3) Konsequenzen

In ländlichen Regionen ist derzeit in den USA trotz massiver öffentlicher Breitbandinvestitionen auf Jahre hinaus *noch keine ausreichende Versorgung mit High Speed Internet* vorhanden.<sup>23</sup> Nach dem Report „Digital Nation 21st Century America’s Progress Toward Universal Broadband Access“ des U.S. Department of Commerce (DOC) von 2010 gaben 11 % der Befragten in ländlichen Regionen an, dass sie nicht über High Speed Internet<sup>24</sup> verfügen, weil „kein Anschluss“ vorhanden sei, 22,3 % gaben an „der Anschluss ist zu teuer“, in städtischen Regionen gaben nur 1 % der Befragten an, dass „kein Anschluss“ vorhanden sei.<sup>25</sup> Zudem liegen die Preise für High Speed Internet in den amerikanischen Großstädten weit über den Preisen in deutschen Großstädten.<sup>26</sup> Der aktuelle Bericht der New America Foundation zeigt zudem auf, dass günstige und schnelle Internetverbindungen in Märkten zur Verfügung stehen, in denen die Verbraucher zwischen mindestens drei im Wettbewerb stehenden Dienstleistern wählen können. Das können nach dem Bericht jedoch nur 9 % der US-Amerikaner: *“Only nine percent of Americans have access to three or more providers; the majority are limited to one or two incumbent telephone or cable companies.”*<sup>27</sup>

Die Deregulierung der Zusammenschaltungsgebühren in Verbindung mit dem Konzept des Universaldienstes hat sich die **Quasi-Monopolstellung von AT&T und Verizon eher verfestigt als gelockert**.<sup>28</sup> Denn eine Deregulierung begünstigt den eingesessenen Marktakteur, der die Netzinfrastruktureinrichtung bereits besitzt. Die ILECs müssen ihre Netzinfrastruktur den Wettbewerbern zwar zur Verfügung stellen, können aber die Anschlussgebühr weitgehend selbst bestimmen. Ein Wettbewerber, der in den Markt eintreten will oder sich an das Netz des vorhandenen Anbieters anschließen möchte hat immer höhere Kosten und kann durch kurzfristige Preiskampfstrategien des eingesessenen Marktteilnehmers leicht aus dem Markt gedrängt werden. Dies hat in den USA zu zahlreichen Zusammenschlüssen der ILECs untereinander und mit Wettbewerbern geführt.<sup>29</sup> Im Ergebnis hat sich die Marktmacht der ILECs daher durch die Deregulierung verstärkt.

<sup>22</sup> Universal Service Monitoring Report 2013, table 1.13, siehe Annex I dieses Memos.

<sup>23</sup> [http://www2.ntia.doc.gov/files/broadband-data/Broadband\\_Availability\\_in\\_Rural\\_vs\\_Urban\\_Areas\\_DEC\\_2012.pdf](http://www2.ntia.doc.gov/files/broadband-data/Broadband_Availability_in_Rural_vs_Urban_Areas_DEC_2012.pdf).

<sup>24</sup> High-speed Internet: “broadband” - service (i.e., technologies that are faster than dial-up, such as DSL, cable modem, fiber optics, satellite, and wireless) [http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia\\_internet\\_use\\_report\\_feb2010.pdf](http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia_internet_use_report_feb2010.pdf), S. 4.

<sup>25</sup> [http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia\\_internet\\_use\\_report\\_feb2010.pdf](http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia_internet_use_report_feb2010.pdf), S. 12, 13.

<sup>26</sup> The Cost of Connectivity, 2013, S.1f: “The results showed that, in comparison to their international peers, Americans in major cities such as New York, Los Angeles, and Washington, DC are paying higher prices for slower Internet service. [...] In the U.S., for example, the best deal for a 150 Mbps home broadband connection from cable and phone companies is \$130/month, offered by Verizon FiOS. By contrast, the international cities we surveyed offer comparable speeds for less than \$80/month, with most coming in at about \$50/month.” [http://newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/The\\_Cost\\_of\\_Connectivity\\_2013\\_Data\\_Release.pdf](http://newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/The_Cost_of_Connectivity_2013_Data_Release.pdf).

<sup>27</sup> The Cost of Connectivity 2013, S. 9.

<sup>28</sup> Vgl. auch <http://www.nytimes.com/2012/11/28/opinion/break-up-the-telecom-cartels.html>.

<sup>29</sup> On November 11, 2008, AT&T announced a \$944 million buyout of Centennial Communications Corp., [...] On December 20, 2011, AT&T and Qualcomm announced that AT&T would buy \$1.93 billion worth of spectrum from Qualcomm,

#### 4) Fazit für Deutschland

Die Regionalisierung von Anschlussgebühren in den USA durch Deregulierung sollte den Wettbewerb fördern und dadurch günstigere Preise und besseren Service für die amerikanischen Verbraucher erreichen. Die Deregulierung hat im Ergebnis jedoch zur Verfestigung der Marktmacht der ILECs geführt. Erhöhte Investitionen z.B. in den Breitbandausbau sind in den USA maßgeblich nicht auf die Eigeninitiative von AT&T oder Verizon zurückzuführen, sondern eher auf die gesetzlich festgelegte Universaldienstabgabe von 16,4 %, die von den Unternehmen voll auf die Verbraucher umgelegt wird. Das (De)-Regulierungssystem der USA ist insgesamt nicht auf Deutschland übertragbar. Zum einen sind die geografischen und gesellschaftlichen (Einkommens)-Strukturen nicht vergleichbar. Zum anderen funktioniert die Regionale Deregulierung nur aufgrund der massiven (öffentlichen) Quersubventionierung durch den Universaldienstfonds.<sup>30</sup>



**Dr. Axel Spies, Washington DC, Februar 2014**



*Seit 1999 ist Dr. Spies als deutscher und europäischer Anwalt in Washington DC und Frankfurt a. M. ansässig - seit 2006 für die international tätige US-Kanzlei Bingham McCutchen - [www.bingham.com](http://www.bingham.com). Dr. Spies ist dort verantwortlich für das "German Desk" - insbesondere für die Telecommunications Media and Technology Group (TMT) von Bingham. Dr. Spies betreut auch internationale Klageverfahren und ist seit Jahren Mit-Herausgeber der deutschen Zeitschrift Multimediarrecht (MMR) und deren Korrespondent in Washington DC. Für den VATM unterhält Dr. Spies die Kontakte zu US-Behörden, einschließlich dem US-amerikanischen Regulierer FCC, der Deutschen Botschaft und zu amerikanischen TK-Medien, die über die Entwicklung der Branche in Deutschland berichten.*

---

On March 20, 2011, AT&T announced its intention to buy T-Mobile USA for \$39 billion from Deutsche Telekom. On November 30, 2011, the FCC allowed AT&T to withdraw their merger, saving both carriers from Divulging documentation about internal operations. The FCC cited job loss and higher consumer prices as reasons to deny the merger, <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-29/fcc-allows-at-t-to-withdraw-merger-application.html>.

<sup>30</sup> Vgl. auch Fetzer, Staat und Wettbewerb in dynamischen Märkten: eine juristisch-ökonomische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der sektorspezifischen Telekommunikationsregulierung in Deutschland und den USA, 2013, S. 266, 313, 316.



### Annex I: Table 1.13 Preliminary Universal Service Support Mechanisms by State: 2012 (Annual Payments and Contributions in Thousands of US\$)

> siehe besonders die für Rural Broadband besonders relevante linke Spalte "High Cost Support" -

	Payments from USF to Service Providers <sup>1</sup>				Total		Estimated Contributions		Estimated Net Dollar Flow <sup>4</sup>
	High-Cost Support	Low-Income Support	Schools & Libraries	Health Care <sup>2</sup>					
Alabama	\$88,849	\$40,537	\$50,919	\$1,481	\$181,786	2.09%	\$139,851	1.59%	\$41,935
Alaska	204,908	19,577	45,800	51,960	322,245	3.70%	23,139	0.26%	299,106
American Samoa	3,579	44	1,208	469	5,300	0.06%	703	0.01%	4,597
Arizona	71,122	31,343	66,256	2,140	170,861	1.96%	171,594	1.95%	-733
Arkansas	93,163	59,591	22,661	1,775	177,190	2.03%	77,522	0.88%	99,668
California	92,167	164,402	319,306	6,603	582,478	6.69%	963,027	10.92%	-380,549
Colorado	79,763	2,268	30,219	3,770	116,020	1.33%	157,461	1.79%	-41,441
Connecticut	454	13,970	18,127	0	32,551	0.37%	117,416	1.33%	-84,865
Delaware	222	4,517	3,456	0	8,195	0.09%	31,621	0.36%	-23,426
Dist. of Columbia	0	4,890	10,345	0	15,235	0.17%	42,968	0.49%	-27,733
Florida	59,281	118,154	80,450	457	258,342	2.97%	571,148	6.47%	-312,806
Georgia	119,843	131,882	101,502	3,316	356,543	4.09%	285,359	3.23%	71,184
Guam	15,476	351	1,150	185	17,162	0.20%	4,832	0.05%	12,330
Hawaii	37,752	641	2,369	987	41,749	0.48%	50,359	0.57%	-8,610
Idaho	55,120	2,763	15,500	592	73,975	0.85%	43,604	0.49%	30,371
Illinois	72,653	98,265	98,436	8,403	277,757	3.19%	356,432	4.04%	-78,675
Indiana	83,558	18,990	39,031	3,645	145,224	1.67%	168,529	1.91%	-23,305
Iowa	134,975	10,250	16,270	3,361	164,856	1.89%	80,059	0.91%	84,797
Kansas	189,641	10,066	18,129	580	218,416	2.51%	75,719	0.86%	142,697
Kentucky	109,181	27,874	41,883	997	179,935	2.07%	117,166	1.33%	62,769
Louisiana	112,249	110,927	53,278	194	276,648	3.18%	122,823	1.39%	153,825
Maine	28,784	12,755	7,779	847	50,165	0.58%	38,747	0.44%	11,418
Maryland	3,405	80,315	42,971	5	126,696	1.45%	196,397	2.23%	-69,701
Massachusetts	2,282	38,363	20,172	110	60,927	0.70%	207,403	2.35%	-146,476
Michigan	46,221	66,729	42,968	5,528	161,446	1.85%	249,502	2.83%	-88,056
Minnesota	113,208	9,415	24,332	4,693	151,648	1.74%	141,960	1.61%	9,688
Mississippi	237,373	32,110	25,306	388	295,177	3.39%	77,589	0.88%	217,588
Missouri	106,286	35,143	34,455	1,200	177,084	2.03%	168,574	1.91%	8,510
Montana	86,170	2,932	4,327	4,986	98,415	1.13%	29,398	0.33%	69,017
Nebraska	86,434	1,384	11,149	2,640	101,607	1.17%	50,774	0.58%	50,833
Nevada	24,887	15,563	7,486	85	48,021	0.55%	76,601	0.87%	-28,580
New Hampshire	9,705	2,821	2,618	5	15,149	0.17%	40,523	0.46%	-25,374
New Jersey	1,175	46,718	56,267	0	104,160	1.20%	293,704	3.33%	-189,544
New Mexico	78,284	14,010	28,912	1,920	123,126	1.41%	55,479	0.63%	67,647
New York	41,876	141,761	117,203	3,020	303,860	3.49%	589,830	6.69%	-285,970
North Carolina	82,863	66,783	68,570	2,349	220,565	2.53%	270,460	3.07%	-49,895
North Dakota	94,858	1,852	3,841	1,307	101,858	1.17%	20,142	0.23%	81,716
Northern Mariana Is.	1,535	214	638	0	2,387	0.03%	1,259	0.01%	1,128
Ohio	37,979	110,079	76,673	4,666	229,397	2.63%	304,711	3.45%	-75,314
Oklahoma	145,846	252,387	65,343	1,656	465,232	5.34%	95,686	1.08%	369,546
Oregon	79,408	6,060	17,687	5,299	108,454	1.25%	104,192	1.18%	4,262
Pennsylvania	69,432	58,702	65,312	1,283	194,729	2.24%	368,999	4.18%	-174,270
Puerto Rico	158,658	40,524	15,200	0	214,382	2.46%	90,308	1.02%	124,074
Rhode Island	29	9,274	6,895	0	16,198	0.19%	29,514	0.33%	-13,316
South Carolina	110,480	24,280	42,249	1,921	178,930	2.05%	131,705	1.49%	47,225
South Dakota	68,717	1,135	6,339	1,575	77,766	0.89%	22,753	0.26%	55,013
Tennessee	65,877	48,342	44,748	564	159,531	1.83%	181,840	2.06%	-22,309
Texas	241,725	95,870	208,461	3,109	549,165	6.30%	611,305	6.93%	-62,140
Utah	24,656	4,720	17,659	3,394	50,429	0.58%	64,739	0.73%	-14,310
Vermont	22,059	2,107	2,305	42	26,513	0.30%	20,889	0.24%	5,624
Virgin Islands	11,106	97	7,089	48	18,340	0.21%	6,735	0.08%	11,605
Virginia	74,538	31,957	30,826	2,098	139,419	1.60%	267,479	3.03%	-128,060
Washington	89,108	26,253	27,372	300	143,033	1.64%	181,250	2.05%	-38,217
West Virginia	55,659	19,206	15,481	394	90,740	1.04%	60,240	0.68%	30,500
Wisconsin	177,293	18,042	28,884	8,188	232,407	2.67%	151,616	1.72%	80,791
Wyoming	45,244	291	4,374	902	50,811	0.58%	17,373	0.20%	33,438
<b>Total</b>	<b>\$4,147,117</b>	<b>\$2,189,496</b>	<b>\$2,218,186</b>	<b>\$155,435</b>	<b>\$8,710,235</b>	<b>100.00%</b>	<b>\$8,821,009</b>	<b>100.00%</b>	<b>-\$110,774</b>

## Annex II: USA: Universaldienst - Kosten laufen aus dem Ruder<sup>31</sup>

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 Programm, 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.

<sup>31</sup> Artikel: MMR 2011, 315809

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 9.2.11 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 nicht zu einer Weiterbelastung rechtlich 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 kappen 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% hochgeschneit. 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 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.

Hinzukommen 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 Universaldienstes sei mit dem komplexen System der Zahlungen zwischen den Netzbetreibern eng verflochten - Intercarrier 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 verzerren 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.