

UNIVERSALDIENST ALS DASEINSVORSORGE

Positionspapier zur qualitativen Ausgestaltung der Anforderungen an einen Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdienst nach § 157 Abs. 3 und 4 Telekommunikationsgesetz

23. November 2021

Das Positionspapier wird von folgenden Verbänden gemeinsam getragen:



verbraucherzentrale
Bayern

verbraucherzentrale
Bundesverband

verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen

verbraucherzentrale
Rheinland-Pfalz

verbraucherzentrale
Thüringen

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Digitales und Medien

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

digitales@vzbv.de

INHALT

| | |
|---|----------|
| I. ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| II. EINLEITUNG | 4 |
| III. QUALITATIVE ANFORDERUNGEN | 6 |
| 1. Datengrundlage und Mindestbandbreite | 6 |
| 2. 80-Prozent-Regelung..... | 8 |
| 3. Uploadrate und Latenz | 9 |
| 4. Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau | 10 |
| 5. Mindestangebot an Diensten nach Anhang V EECC und § 157 Abs. 3 TKG | 11 |

I. ZUSAMMENFASSUNG

In der im Frühjahr dieses Jahres verabschiedeten Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) werden unter anderem die bisher bestehenden Regeln zum Universaldienst überarbeitet. § 157 Abs. 3 und 4 TKG sehen vor, dass innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes konkretisiert werden soll, welche Anforderungen ein Internetzugangsdienst sowie ein Sprachkommunikationsdienst nach § 157 Abs. 2 TKG erfüllen müssen. Zusammenfassend möchten die unterzeichnenden Verbände folgende wichtige Anforderungen hervorheben:

- ❖ Es müssen repräsentative Daten erhoben werden, um festzustellen, welche Bandbreiten Verbraucher:innen in Deutschland nutzen und welche Uploadraten und Latenzen bei Breitbandanschlüssen vorliegen.
- ❖ Die fehlenden Daten dürfen Verbraucher:innen bei der Festlegung der Anforderungen an den Universaldienst nicht zum Nachteil ausgelegt werden.
- ❖ Sofern die Erhebung repräsentativer Daten in der im Gesetz festgelegten Frist nach § 157 Abs. 4 TKG nicht möglich ist, könnten die Daten des Breitbandatlas der Bundesregierung und die Daten der Bundesnetzagentur zu vertraglich gebuchten Breitbandanschlüssen für die anfängliche Konkretisierung herangezogen werden.
- ❖ Für die Festlegung der genutzten Mindestbandbreite sollte in keinem Fall die von Anbietern im Vertrag festgelegten Bandbreiten zugrunde gelegt werden.
- ❖ Legt man die zur Verfügung stehenden Daten zugrunde, sind mindestens 50 Mbit/s als anfängliche Mindestbandbreite eine gute Kompromisslösung, die nach Erhebung repräsentativer Daten angepasst werden könnte.
- ❖ Im Rahmen der Erarbeitung der qualitativen Anforderungen an den Breitband-Universaldienst muss erläutert werden, wie die uneingeschränkte Nutzung dieser Dienste überprüft werden soll.
- ❖ Es sollte konkretisiert werden, was unter Hemmnissen für den privatwirtschaftlichen Ausbau zu verstehen ist. Darüber hinaus müssen auch hier evidenzbasierte und unabhängige Daten für die Beurteilung herangezogen werden.

II. EINLEITUNG

Der Zugang zur digitalen Infrastruktur ist heutzutage Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von Bürger:innen aller Altersgruppen und somit auch von zentraler Bedeutung für die Lebensführung.

Am 1. Dezember 2021 tritt die im Frühjahr verabschiedete Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) in Kraft. Anlass war die nationale Umsetzung des „europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“, kurz EECC. Die Richtlinie gibt unter anderem modernisierte Regeln für Universaldienstleistungen vor. So müssen Mitgliedstaaten nach Art. 84 Abs. 1 EECC einen erschwinglichen Breitband-Universaldienst an einem festen Standort gewährleisten. Unabhängig davon wurde auf Bundesebene im Koalitionsvertrag 2018 die Einführung eines „rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet“ festgelegt.¹ Beide Konzepte finden sich nun theoretisch verzahnt in der Novelle des TKG² wieder. Die konkreten Anforderungen an den Breitband-Universaldienst sollen bis sechs Monate nach Inkrafttreten der Novelle konkretisiert werden.

Ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist, wie bereits 2013 der Bundesgerichtshof urteilte, ein essenzieller Bestandteil der eigenwirtschaftlichen Lebensführung.³ Die Corona-Pandemie zeigt dies seit fast zwei Jahren noch eindringlicher: Bürger:innen sind auf unterschiedlichen Ebenen vor neue Herausforderungen gestellt. So wird vermehrt mobil von zu Hause gearbeitet. Schüler:innen und Student:innen sind vermehrt auf Telelearning-Angebote angewiesen. Auch im Privaten sind virtuelle Begegnungen wichtig, um persönliche Kontakte zu pflegen. Weiterbildungs-, Sport- und Kulturangebote werden immer häufiger nur online angeboten und sind häufig nur so sicher nutzbar.

Beispiele⁴ aus den Mitgliedverbänden des vzbv geben einen Eindruck von der mangelnden Versorgung im ländlichen Raum und den sich daraus ergebenden Problemen: So hatten beispielsweise Schüler:innen aus der Gemeinde Ostrach im Landkreis Sigmaringen während des Lockdowns keine Möglichkeit, an Online-Schulveranstaltungen und dem Unterricht teilzunehmen. Sie mussten hierfür Bekannte, die einen ausreichenden Breitbandzugang haben, oder auch ortsansässige Firmen, die freundlicherweise einen Büroplatz zur Verfügung gestellt haben, aufsuchen, um am Onlineschulalltag teilnehmen zu können.

Auch außerhalb von Pandemiezeiten sollte eine ausreichende und flächendeckende Breitbandversorgung unerlässlich sein. Die Möglichkeiten, die sich im Rahmen einer Erschließung über die Grundversorgung ergeben, wurden bislang nicht genutzt. Hier erhoffen sich die zeichnenden Verbände eine zukunftsgerichtete Ausgestaltung des Universaldienstes, sodass weiße Flecken und Unterversorgung im Rahmen der

¹ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.38.

² Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), 2021, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id=%27bgl1121s1858.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgl121s1858.pdf%27%5D__1630068150304,26.08.2021.

³ BGH III ZR 98/12.

⁴ Beispiel bereitgestellt durch die Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V.

Breitbandversorgung in Deutschland zügig behoben werden können, sofern dies nicht über den eigenwirtschaftlichen Ausbau geleistet wird.

III. QUALITATIVE ANFORDERUNGEN

§ 157 Abs. 3 TKG gibt vor, welche Anforderungen bei der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes nach § 157 Abs. 2 TKG zu berücksichtigen sind. Demnach sollen bei der Festlegung „die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite, Uploadrate und Latenz sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und zu Breitbandfördermaßnahmen, berücksichtigt [werden].“⁵ Mindestens muss ein schneller Internetzugangsdienst jedoch die in Anhang V des EECC (in gültiger Fassung) aufgeführten Dienste, sowie „Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren im üblichen Umfang und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten ermöglichen.“⁶

Im folgenden Abschnitt werden die genannten Anforderungen aus Verbrauchersicht beleuchtet.

1. DATENGRUNDLAGE UND MINDESTBANDBREITE

Datengrundlage

Im Jahr 2020 gab es laut Bundesnetzagentur in Deutschland 36,1 Millionen vertraglich gebuchte Breitbandanschlüsse im Festnetz.⁷ Davon lagen circa 8,1 Millionen Anschlüsse unter 30 Mbit/s und noch einmal rund 2,3 Millionen Anschlüsse unter 10 Mbit/s.⁸ Nach eigenen Berechnungen hätten rund 28,8 Millionen Anschlüsse, also circa 80 Prozent mindestens eine Bandbreite von 21 Mbit/s. 18,05 Millionen Anschlüsse, also 50 Prozent haben mindestens eine Bandbreite von 68 Mbit/s. Laut Hochrechnungen des Statistischen Bundesamtes hatten im selben Jahr rund 3,1 Millionen Haushalte gar keinen mobilen oder stationären Internetanschluss.⁹ Das sind bei rund zwei Personen pro Haushalt circa sechs Millionen Menschen ohne privaten Anschluss zum Internet. Beachtlich ist aber die Verteilung nach Haushaltsnettoeinkommen im Monat: Jeder sechste Haushalt mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.500 Euro hat keinen Internetzugang. Zum Vergleich: Bei einem Haushaltsnettoeinkommen ab 3.750 Euro ist laut Statistischem Bundesamt jeder Haushalt online.¹⁰

Zu beachten ist, dass sich die Zahlen der Bundesnetzagentur auf die Gesamtheit der vertraglich gebuchten Breitbandanschlüsse im Festnetz beziehen. Hierunter können sowohl private als auch gewerbliche Anschlüsse fallen. Der Jahresbericht der Bundesnetzagentur gibt darüber keine nähere Auskunft. Der Breitbandatlas der Bundesregierung schlüsselt zwar nach Privathaushalten auf, bezieht sich aber nur auf die Breitbandverfügbarkeit. Ende 2020 hatten 88,5 Prozent der Haushalte über alle

⁵ § 157 Abs. 3 TKG

⁶ Ebenda.

⁷ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2020, S. 54.

⁸ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2020, S. 55.

⁹ Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsrechnungen, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, 2020, S.9f., https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Publikationen/Downloads-IT-Nutzung/private-haushalte-ikt-2150400207004.pdf?__blob=publicationFile, 25.08.2021.

¹⁰ Ebenda

Technologien hinweg eine Bandbreite von mindestens 100 Mbit/s zur Verfügung, 78,5 Prozent mindestens 200 Mbit/s.¹¹

Laut § 157 Abs. 3 TKG soll die von Verbraucher:innen im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite, Uploadrate und Latenz für die Festlegung eines Breitband-Universaldienstes zugrunde gelegt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt sind allerdings keine Zahlen zu tatsächlichen Anschlussraten verfügbar. Um eine objektive und neutrale Bemessungsgrundlage für die über den Universaldienst bereitgestellte Mindestbandbreite zu schaffen, müssen daher im Grunde repräsentative Daten erhoben werden. So kann festgestellt werden, mit welcher Bandbreite Verbraucher:innen in Deutschland stationär surfen. Dieses Problem ist kein Neues, denn die Festlegungsgrundlage basiert auf Art. 84 Abs. 3 EECC. Die Richtlinie ist Ende 2018 in Kraft getreten. Entsprechende Daten hätten in der Zeit also erhoben werden können. Hier ist darauf zu achten, dass die fehlende Datenlage nicht zu Ungunsten von Endnutzer:innen ausgelegt wird.

Mindestbandbreite

Klar sollte sein, dass für die Festlegung der genutzten Mindestbandbreite nicht die von Anbietern im Vertrag festgelegten Bandbreiten zugrunde gelegt werden sollten. Die minimalen Bandbreiten (genau wie die maximale und normalerweise verfügbare Bandbreite), die in Verträgen angegeben werden, können von Anbietern frei gewählt und dementsprechend niedrig angesetzt werden. Als Bemessungsgrundlage müssen objektive Daten zu tatsächlich genutzten Bandbreiten herangezogen werden. Das ist jedoch gerade nicht der Fall, wenn die seitens der Anbieter vertraglich definierte Mindestbandbreite als Grundlage herangezogen wird.

Nach Ansicht der zeichnenden Verbände sollte die Mindestbandbreite ein qualitativ ausgeglichenes Maß zwischen rechtlich abgesichertem Anspruch auf schnelles Internet und dem Universaldienst darstellen. Um der Verzahnung des rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet und der Universaldienstleistung gerecht zu werden, reicht es zudem nicht aus, dass nur die genutzte Mindestbandbreite als Qualitätsparameter herangezogen wird. Hier sollte ein Ausgleich zwischen den Anforderungen an den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet und der Universaldienstleistung erfolgen.

Beide Instrumente sind in der Novelle des TKG miteinander verzahnt. Die praktikable Lösung ist im Grunde zu begrüßen, allerdings fällt die gewählte Umsetzung im Gesetz für Endnutzer:innen enttäuschend aus. Die Novelle setzt nur die minimalen Vorgaben des EECC um und bewegt sich damit auf absolutem Mindestniveau der sowieso umzusetzenden Regelungen. Das viel angepriesene „Recht auf schnelles Internet“ bleibt damit politischer Placebo.

Auch wenn derzeit keine repräsentativen Daten vorhanden sind, kann dennoch aufgrund der aktuellen Datenlage eine anfängliche Mindestbandbreite anvisiert werden, die nach Erhebung repräsentativer Daten angepasst werden könnte. Die Breitbandverfügbarkeit für alle Technologien liegt 2020 für 88,5 Prozent der Haushalte bei mindestens 100 Mbit/s, für 78,5 Prozent liegt sie bei mindestens 200 Mbit/s.¹² Im selben Jahr hatten nach eigenen Berechnungen rund 28,8 Millionen vertraglich

¹¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bericht zum Breitbandatlas, Teil 1: Ergebnisse, 2020, S. 7.

¹² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bericht zum Breitbandatlas, Teil 1: Ergebnisse, 2020, S. 7.

gebuchte Breitbandanschlüsse, also circa 80 Prozent, mindestens eine Bandbreite von 21 Mbit/s. 18,05 Millionen Anschlüsse, also 50 Prozent, haben mindestens eine Bandbreite von 68 Mbit/s.¹³

Legt man nun die zur Verfügung stehenden Zahlen zu gebuchten Breitbandanschlüssen und zur Breitbandverfügbarkeit zugrunde, sind 50 Mbit/s als anfängliche Mindestbandbreite eine gute Kompromisslösung, um sowohl den Anforderungen an die Universaldienstleistung, als auch an den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet gerecht zu werden.

POSITION

Es müssen repräsentative Daten erhoben werden, um festzustellen, welche Bandbreiten Verbraucher:innen in Deutschland nutzen.

Sofern dies in der im Gesetz festgelegten Frist nach § 157 Abs. 4 TKG nicht möglich ist, können die Daten des Breitbandatlas der Bundesregierung und die Daten der Bundesnetzagentur zu vertraglich gebuchten Breitbandanschlüssen für die anfängliche Konkretisierung herangezogen werden.

Für die Festlegung der genutzten Mindestbandbreite sollte in keinem Fall die von Anbietern im Vertrag festgelegten Bandbreiten zugrunde gelegt werden.

Legt man nun die zur Verfügung stehenden Daten zugrunde, sind mindestens 50 Mbit/s als anfängliche Mindestbandbreite eine gute Kompromisslösung, die nach Erhebung repräsentativer Daten angepasst werden könnte.

2. 80-PROZENT-REGELUNG

Die Regelung, dass die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher:innen genutzte Mindestbandbreite als Anforderung zur Festlegung der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen wird, fußt auf einem Kriterienkatalog des europäischen Kommunikationsausschusses (COCOM) aus dem Jahr 2011. Der Einzug ins Gesetz wird im Regierungsentwurf zur TKG-Novelle in der Gesetzesbegründung erläutert.¹⁴ 2011 hat COCOM 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer“ definiert¹⁵¹⁶.

Problematisch ist hierbei, dass sich die nun im Gesetz festgeschriebene 80-Prozent-Regelung an der Universaldiensttrichtlinie von 2002 orientiert, die bekanntermaßen vielfach novelliert wurde und deren Regelungen in den EECC übergegangen sind.

¹³ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen der Bundesnetzagentur im Jahresbericht 2020, S.55.

¹⁴ Drucksache 19/26108, S. 351.

¹⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306: Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen, 2018, S.7.

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0795:FIN:EN:PDF>, 11.08.2021.

Man hatte sich im COCOM-Papier 2011 am Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „*substantial majority of the population*“¹⁷ gesprochen, also einer überwiegenden Mehrheit, die eine 80-Prozent-Hürde durchaus rechtfertigt. Im Papier selbst wird sogar erwähnt, dass die Befragungen aus dem Jahr 2008 stammen und deshalb die Regelungen der novellierten Universaldienstrichtlinie 2009 nicht in das COCOM-Papier einbezogen wurden.¹⁸ Denn bereits diese Novellierung der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „majority of subscribers“.¹⁹ Dies wurde ähnlich im Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des EECC mit „majority of consumers“ übernommen. Folgerichtig kann „Mehrheit der Verbraucher“ nur als einfache Mehrheit (Mehr als 50 Prozent) verstanden werden.

POSITION

Perspektivisch sollte § 157 Abs. 3 Satz 3 angepasst werden, damit die nationale Umsetzung im TKG mit den Vorgaben des EECC übereinstimmt.

3. UPLOADRATE UND LATENZ

Nach § 157 Abs. 3 TKG sollen bei der Festlegung der Anforderungen an den Breitband-Universaldienst auch Uploadrate und Latenz berücksichtigt werden. Allerdings müssen sich diese nicht an der 80-Prozent-Regelung orientieren, solange nachgewiesen werden kann, dass die in Anhang V des EECC genannten Dienste, sowie Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren im üblichen Umfang und eine für Verbraucher:innen marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten auch bei geringeren Vorgaben bei Endnutzer:innen funktionieren.

Auch hier fehlen valide Datengrundlagen, die für eine Berechnung zugrunde gelegt werden können. Ein Ansatzpunkt könnten die Jahresberichte der Bundesnetzagentur zur Breitbandmessung sein. Allerdings werden die Uploadraten im Bericht derzeit nicht aufgeschlüsselt, da die Messungen aber immer auch die jeweilige Uploadrate enthält, wäre dies theoretisch möglich.²⁰

Legt man andere Berechnungen zugrunde, surft man in Deutschland 2021 im Festnetz mit einer durchschnittlichen Uploadrate von 31,99 Mbit/s und einer Latenz von circa 20 ms.²¹

POSITION

¹⁷ Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 25.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.2.

¹⁹ Richtlinie 2009/136/EC: Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 5. Die Richtlinie spricht in der deutschen Übersetzung fälschlicherweise im Erwägungsgrund 5 noch von „überwiegenden Mehrheit der Nutzer“. Als Grundlage sollte jedoch die zwischen Mitgliedstaaten abgestimmte englische Version genutzt werden. Darüber hinaus spricht aber der EECC in richtiger Übersetzung im Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 von „Mehrheit der Verbraucher“.

²⁰ Bundesnetzagentur: Bericht zur Breitbandmessung, <https://www.breitbandmessung.de/archiv-jahresberichte>, 25.08.2021.

²¹ Ookla: Speedtest Global Index, 2021, <https://www.speedtest.net/global-index/germany#fixed>, 25.08.2021.

Es müssen repräsentative Daten erhoben werden, um festzustellen, welche Uploadraten und Latenzen bei Breitbandanschlüssen in Deutschland vorliegen.

Die fehlenden Daten dürfen Verbraucher:innen bei der Festlegung der Anforderungen an den Universaldienst nicht zum Nachteil ausgelegt werden.

4. AUSWIRKUNGEN DER FESTGELEGTEN QUALITÄT AUF ANREIZE ZUM PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN BREITBANDAUSBAU

Der § 157 Abs. 3 TKG besagt, dass bei der Konkretisierung zu Anforderungen an den Breitband-Universaldienst auch Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau mitbedacht werden sollen. Laut Gesetzesbegründung darf das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten kein Hemmnis für den privatwirtschaftlichen Breitbandausbau sein.

Die Novelle bleibt in diesem Punkt sehr vage und das obwohl angeblich negative Auswirkungen auf den privatwirtschaftlichen Ausbau eines der Hauptargumente der Branche gegen einen angemessenen Breitband-Universaldienst ist.^{22,23}

Dabei behindert ein angemessener schneller Universaldienst den eigenwirtschaftlichen Ausbau keineswegs, denn die Verpflichtung zur Grundversorgung greift genau dort, wo Unternehmen bisher eben gerade nicht ausgebaut haben, weil es für sie wirtschaftlich nicht rentabel war.

Blickt man auf die Breitbandziele der letzten Regierungskoalitionen im privatwirtschaftlichen Ausbau, wäre ein Breitband-Universaldienst, der allen Bürger:innen die gleichberechtigte Teilhabe und Zugang zur digitalen Infrastruktur ermöglicht, im Grunde überflüssig. So sollte beispielsweise bis 2014 eine Versorgung von 75 Prozent der Haushalte mit mindestens 50 Mbit/s realisiert werden. Diese Zielvorgabe wurde genauso wenig erreicht²⁴, wie die flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s bis 2018, die die Bundesregierung 2013 festhielt.²⁵ Für 2025 wurden Gigabit-Ziele versprochen.²⁶ Auch hier gibt es bereits Stimmen, die dieses Ziel für unrealistisch halten.²⁷

Ob als Grundversorgung über den Universaldienst oder als Glasfaser bis in die Wohnung: Die flächendeckende Breitbandversorgung sollte in erster Linie über den wettbewerblichen Infrastrukturausbau realisiert werden. Der nachhaltig funktionierende

²² Rudl, Tomas: Schnelles Internet für alle: Große Koalition will Rechtsanspruch, Industrie warnt vor „Planwirtschaft“, <https://netzpolitik.org/2018/schnelles-internet-fuer-alle-grosse-koalition-will-rechtsanspruch-industrie-warnt-vor-planwirtschaft/>, 27.05.2021.

²³ Laut VATM werden weiße Flecken noch weit vor 2025 kein Problem mehr sein. Jürgen: Wortprotokoll zur Bundestagsanhörung TKG Novelle, 01.03.2021, S. 37.

²⁴ 2014 hatten 64,1 Prozent der Haushalte Zugang zu Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s, einschließlich mobiler Internetversorgung. In ländlichen Gebieten hatten rund 20 Prozent der Haushalte Zugang solchen Datenübertragungsraten. Vgl. TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 2014.

²⁵ Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 35.

²⁶ Bis 2025 sollen flächendeckend Gigabit-Netze ausgebaut werden. Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 2018, S. 38.

²⁷ Sawall, Achim: Gigabit-Ausbau in Deutschland erst bis 2030, <https://www.golem.de/news/vatm-gigabit-ausbau-in-deutschland-erst-bis-2030-2105-156423.html>, 28.08.2021.

Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt ist ein wichtiges Anliegen, auch unabhängig vom Breitbandausbau. Wettbewerb im Markt ist essenziell, um langfristigen Verbrauchernutzen mit qualitativ hochwertigen Produkten zu vernünftigen Preisen bereitzustellen.²⁸

Das Thema Grundversorgung als Daseinsvorsorge wurde bisher von allen Bundesregierungen hintenangestellt. Bisher fehlt dafür eine angemessene Grundlage, die allerdings über die Konkretisierung der qualitativen Anforderungen an den Breitband-Universaldienst geschaffen werden kann.

POSITION

Es sollte konkretisiert werden, was unter Hemmnissen für den privatwirtschaftlichen Ausbau zu verstehen ist. Darüber hinaus könnten auch hier evidenzbasierte und unabhängige Daten für die Beurteilung herangezogen werden.

5. MINDESTANGEBOT AN DIENSTEN NACH ANHANG V EECC UND § 157 ABS. 3 TKG

Laut EECC muss der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst eine Bandbreite bereitstellen können, die erforderlich ist, um das Mindestangebot an diesen vorgegebenen Diensten unterstützen zu können²⁹: E-Mail, Suchmaschinen, die das Suchen und Auffinden aller Arten von Informationen ermöglichen, grundlegende Online-Werkzeuge für die Aus- und Weiterbildung, Online-Zeitungen oder Online-Nachrichten, Online-Einkauf oder Online-Bestellung von Waren und Dienstleistungen, Arbeitssuche und Werkzeuge für die Arbeitssuche, berufliche Vernetzung, Online-Banking, Nutzung elektronischer Behördendienste, soziale Medien und Sofortnachrichtenübermittlung, Anrufe und Videoanrufe (Standardqualität). Die TKG-Novelle ergänzt diese Diensteliste im § 157 Abs. 3 TKG um Teleheimarbeit im üblichen Umfang und eine für Verbraucher:innen marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten.

Dies ist erfreulich, denn die im EECC zugrundeliegende Diensteliste ist immer noch diejenige, die im Richtlinienentwurf vor fünf Jahren vorgestellt wurde. Die EU-Kommission hat demnach noch nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Liste an die aktuelle Internetnutzung anzupassen. Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände ist dies aber dringend notwendig, um auch Dienste abzubilden, die für die heutige Zeit angemessen sind, so zum Beispiel die Nutzung von Smart-Home-Applikationen oder audiovisueller Mediendienste. Die Corona-Pandemie hat zudem gezeigt, dass darüber hinaus auch die uneingeschränkte Nutzung von Videodiensten für die mobile Arbeit und Ausbildung unablässig ist. Eine entsprechende Infrastruktur sollte flächendeckend für alle Bürger:innen bereitgestellt werden.

Beruft man sich nur auf die Diensteliste, ergibt sich auch das Problem der Überprüfbarkeit. Können Verbraucher:innen beispielsweise bestimmte Dienste, wie Online-Nachrichten oder soziale Netzwerke aufgrund von zu geringen

²⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherrechte und Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt schützen, 2017, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/03/01/17-01-25_vzbv_stellungnahme_tk-kodex.pdf, 06.05.2019

²⁹ Laut EECC soll die EU-Kommission die Entwicklung der Internetnutzung beobachten und das Mindestangebot an Diensten entsprechend aktualisieren. Vgl. Richtlinie 2018/1972: Erwägungsgrund 215.

Datenübertragungsraten nicht nutzen, kann das letztendlich schwer nachgewiesen werden und erfordert seitens der nationalen Aufsichtsbehörden hohen bürokratischen Aufwand.

POSITION

Im Rahmen der Erarbeitung der qualitativen Anforderungen an den Breitband-Universaldienst muss erläutert werden, wie die uneingeschränkte Nutzung der Dienste nach § 157 Abs. 3 TKG überprüft werden soll.