

KEINE AUSNAHME VOM RECHT AUF VERSORGUNG

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) zum Entwurf einer Verordnung über Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung-TKMV)

29. März 2022

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. POSITIONEN IM EINZELNEN	5
1. § 1 TKMV - Regelungsgegenstand und Ziel	5
2. § 2 TKMV - Anforderungen an den Internetzugangsdienst	6
2.1 Latenz.....	7
2.2 Verweis auf das Messtool zur Überprüfung der Bandbreite	9
3. § 4 TKMV - Ausnahmeregelung.....	10

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zur Umsetzung des „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) wurde auch der Universaldienst angepasst. § 157 Abs. 3 und 4 TKG sehen vor, dass innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes konkretisiert werden soll, welche qualitativen Anforderungen ein Internetzugangsdienst sowie ein Sprachkommunikationsdienst nach § 157 Abs. 2 TKG erfüllen müssen. Die Bundesnetzagentur hat hierzu einen Entwurf einer Verordnung über Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung-TKMV) vorgelegt. Der Entwurf ist noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) empfiehlt zusammengefasst die folgenden Anpassungen an dem Verordnungsentwurf:

- ❖ Der vzbv sieht mit Blick auf die veröffentlichten Gutachten der Bundesnetzagentur, und die Gesetzesbegründung zur Novelle des TKG eine anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s im Download weiterhin als gute und für Verbraucher:innen verkraftbare Kompromisslösung. Im Upload sollten anfänglich mindestens 2,3 Mbit/s erbracht werden.
- ❖ Die vorgeschlagene Latenz von 150ms wahrt Technologieneutralität und bewegt sich bereits jetzt auf dem Minimum der Qualitätsvorgaben. Eine Erhöhung lehnt der vzbv daher ab. Die Verweise auf eine Härtefallregelung sind aus der Gesetzesbegründung zu streichen.
- ❖ Die Ausnahmeregelung im § 4 TKMV ist aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben und dem TKG zu streichen.
- ❖ Im Rahmen der Einzelfallentscheidungen der Bundesnetzagentur kann die Höhe der Ausbaurkosten Berücksichtigung finden. Allerdings nur wenn die Höhe der Kosten auf einer geografischen Besonderheit beruhen. Auch muss innerhalb der Verordnung und der Begründung konkretisiert werden, ab welcher Höhe Kosten unverhältnismäßig hoch sind.
- ❖ Vertragliche Angaben zu minimalen Bandbreiten, die Anbieter einseitig bestimmen können, bieten keine objektive Grundlage zur Bestimmung der Mindestbandbreite und sollten demnach nicht bei der Überprüfung der Mindestvoraussetzungen als Kriterium herangezogen werden.
- ❖ Die Nachweispflicht zur Einhaltung der Mindestanforderungen sollte in erster Linie beim Anbieter liegen. Sofern Verbraucher:innen zum Nachweis verpflichtet werden, muss das browserbasierte Tool der Breitbandmessung ausreichen.

II. EINLEITUNG

Am 1. Dezember 2021 trat die umfassende Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) in Kraft. Danach haben Endnutzer:innen gemäß § 156 TKG ein Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten über einen erschwinglichen Breitbanduniversaldienst an einem festen Standort. Die konkreten Anforderungen an den Breitbanduniversaldienst sollen bis sechs Monate nach Inkrafttreten der Novelle in einer Rechtsverordnung durch die Bundesnetzagentur konkretisiert werden. Einen entsprechenden Verordnungsentwurf hat die Bundesnetzagentur nun zur Kommentierung an die interessierten Kreise versandt.

Ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist, wie bereits 2013 der Bundesgerichtshof urteilte, ein essenzieller Bestandteil der eigenwirtschaftlichen Lebensführung.¹ 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.

Der Zugang zur digitalen Infrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von Bürger:innen aller Altersgruppen. Auch außerhalb von Pandemiezeiten ist eine ausreichende und flächendeckende Breitbandgrundversorgung unerlässlich. Daher ist entscheidend, dass das im TKG festgeschriebene Recht auf Versorgung durch den Breitbanduniversaldienst durch konkretisierende Mindestanforderungen praktisch im Sinne der Verbraucher:innen ausgestaltet wird. Eine Ausnahme von dem Recht auf Versorgung ist im TKG nicht vorgesehen. Insofern können Aspekte wie Kosten aufgrund geografischer Besonderheiten nur im Rahmen der Einzelfallabwägung Berücksichtigung finden. Ansonsten droht das Recht für einzelne Bürger:innen ins Leere zu laufen.

An dieser Stelle möchte sich der vzbv noch einmal für den transparenten Prozess zum Erlass der Rechtsverordnung und für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf bei der Bundesnetzagentur bedanken. Der vzbv hat bereits zur Konsultation zur Ausgestaltung der Rechtsverordnung eine Stellungnahme abgegeben.² Auf die dort eingebrachten Anpassungserfordernisse wird verwiesen. Darüber hinaus sieht der vzbv den Bedarf, den Entwurf der Rechtsverordnung an einigen Punkten anzupassen, die in der vorliegenden Stellungnahme näher erläutert werden.

¹ BGH III ZR 98/12.

² Verbraucherzentrale Bundesverband: Stellungnahme zu den Mindestanforderungen des Universaldienstes, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-01/22-01-31_STN_Mindestanforderungen_Universaldienst.pdf, 24.03.2022.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. § 1 TKMV - REGLUNGSGEGENSTAND UND ZIEL

Der vzbv begrüßt die in § 1 Abs. 2 der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV) festgelegte jährliche Überprüfung der technischen Mindestvoraussetzungen. Dies ist gerade vor dem Hintergrund wichtig, dass bisher keine belastbaren Daten zur realen Nutzung von Bandbreiten durch Privathaushalte, beziehungsweise Verbraucher:innen vorliegen. Darüber hinaus beruht die Datenabfrage zur Bestimmung der Mindestbandbreite durch die Bundesnetzagentur bereits jetzt auf Zahlen aus dem Jahr 2020 und sollte demnach in diesem Jahr erneut erhoben werden.

Nach Auffassung des vzbv sollte im Verfahren zukünftig auch klargestellt werden, 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 demensprechend niedrig angesetzt werden.

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 enthalten, wäre dies theoretisch möglich.³⁴ Legt man andere Berechnungen zugrunde, surft man in Deutschland im Februar 2022 im Festnetz mit einer durchschnittlichen Downloadrate von 71 Mbit/s, einer Uploadrate von 24 Mbit/s und einer Latenz von circa 14ms.⁵

Diese Zahlenbeispiele verdeutlichen sehr gut, wie groß allein hier der Unterschied zu den Zahlen der Datenabfrage bei den Anbietern sein kann und damit der entsprechende Effekt auf die Ausgestaltung der Mindestanforderungen für die Universaldienstleistung.

Der Terminus Mindestbandbreite sollte nach Auffassung des vzbv immer zugunsten derjenigen ausgelegt werden, an die sich der Universaldienst richtet. Insofern können hier auch grundsätzlich diejenigen vertraglich gebuchten Anschlüsse gemeint sein, die in der prozentualen Verteilung die geringste Bandbreite aufweisen (wie in der Verteilung der Bundesnetzagentur zu vertraglich gebuchten Anschlüssen).

Nach Ansicht des vzbv sollten als Bemessungsgrundlage nur objektive Daten zu tatsächlich genutzten Bandbreiten herangezogen werden.⁶ Das ist jedoch gerade nicht der Fall, wenn die seitens der Anbieter vertraglich definierte Mindestbandbreite als Grundlage herangezogen wird.

Die jährliche Überprüfung und Anpassung der technischen Mindestvoraussetzungen sollte bereits in diesem Jahr erstmalig durchgeführt werden.

³ Bundesnetzagentur: Bericht zur Breitbandmessung, <https://www.breitbandmessung.de/archiv-jahresberichte>, 28.03.2022.

⁴ Legt man zum Beispiel ausschließlich die Zahlen des letzten Tätigkeitsberichts der Bundesnetzagentur zugrunde käme man bei 36,5 Millionen vertraglich gebuchten Breitbandanschlüssen nach der 80-Prozent Regel (in diesem Beispiel 80,6 Prozent) auf 29,42 Millionen gebuchte Anschlüsse, die mindestens eine Bandbreite von 23 Mbit/s im Download haben. Die Daten der Bundesnetzagentur enthalten allerdings auch gewerbliche Anschlüsse und sind somit als Datengrundlage nicht hinreichend geeignet. Auch enthält der Bericht keine Werte zum Upload oder zur Latenz.

⁵ Ookla: Speedtest Global Index, 2022, <https://www.speedtest.net/global-index/germany#fixed>, 29.03.2022.

Der Terminus Mindestbandbreite sollte nach Auffassung des vzbv immer zugunsten derjenigen ausgelegt werden, an die sich der Universaldienst richtet.

Vertragliche Angaben zu minimalen Bandbreiten, die Anbieter einseitig bestimmen können, bieten keine objektive Grundlage zur Bestimmung der Mindestbandbreite und sollten demnach nicht bei der Überprüfung der Mindestvoraussetzungen als Kriterium herangezogen werden.

2. § 2 TKMV - ANFORDERUNGEN AN DEN INTERNETZUGANGSDIENST

Die Bundesnetzagentur schlägt im Verordnungsentwurf eine anfängliche Downloadrate von 10 Mbit/s, eine Uploadrate von 1,3 Mbit/s und eine Latenz von 150ms vor.

Sowohl die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs zur TKG-Novelle, als auch die Beschlussempfehlung des federführenden Bundestagsausschusses konkretisieren die Mindestbandbreite in einem Beispiel. Der Regierungsentwurf bezieht sich noch auf prognostische Zahlen für das Jahr 2020 und empfiehlt eine anfängliche Bandbreite von mindestens 10 Mbit/s.⁷ In der Beschlussempfehlung ist von einem „30-Mbit/s-Produkt“ die Rede.⁸ Die Bundesnetzagentur interpretiert die gewählte Wortwahl nun dahingehend, dass es sich hier um eine „bis-zu Bandbreite“ handelt und dementsprechend 30 Mbit/s die Maximalleistung des Anschlusses darstellt. Die Interpretation der Bundesnetzagentur ist aus Verbrauchersicht abzulehnen. Im Zusammenhang mit den Vorgaben zum Universaldienst wurde weder im Diskussions-, Referenten- und Regierungsentwurf noch in der Beschlussempfehlung von „bis-zu“ oder „Maximalbandbreiten“ als Mindestbandbreite gesprochen. Der Regierungsentwurf geht sogar explizit auf dieses Thema ein, indem in der Begründung klargestellt wird, dass die „genutzten Mindestbandbreite“ nicht die (vermarkteten) Maximalbandbreiten („bis zu“-Bandbreiten) sind.⁹ Insofern kann auch mit Blick auf die Beschlussempfehlung davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber ein „30-Mbit/s-Produkt“ als konkretes Beispiel für die Mindestbandbreite erläutert.

Blickt man auf die Breitbandziele der letzten Bundesregierungen 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 Haus-

⁷ BT-Drucksache 19/26108: S. 351.

⁸ BT-Drucksache 19/28865: S. 404.

⁹ BT-Drucksache 19/26108: S. 351.

halte mit mindestens 50 Mbit/s realisiert werden. Diese Zielvorgabe wurde genauso wenig erreicht¹⁰, wie die flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s bis 2018, die die Bundesregierung 2013 festhielt.¹¹ Für 2025 wurden Gigabit-Ziele versprochen.¹² Auch hier gibt es bereits Stimmen, die dieses Ziel für unrealistisch halten.¹³

In der Stellungnahme zur Ausgestaltung des Universaldienstes hat der vzbv Ende 2021, zusammen mit einigen Mitgliedsverbänden, eine anfängliche Mindestbandbreite im Download von 50 Mbit/s gefordert.¹⁴ Dies schien aufgrund der damals zur Verfügung stehenden Datenlage, mit Bezug auf den Bericht zum Breitbandatlas und den Zahlen aus dem aktuellen Jahresbericht der Bundesnetzagentur, gerechtfertigt. Der vzbv sieht nun im Ergebnis und mit Blick auf die veröffentlichten Gutachten der Bundesnetzagentur, unter Berücksichtigung einer einfachen Mehrheit, eine anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s als gute und für Verbraucher:innen verkraftbare Kompromisslösung.

In seiner Stellungnahme zum Konsultationsdokument der Bundesnetzagentur zu den technischen Mindestvoraussetzungen für ein Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten hatte der vzbv seine Forderung nach einer anfänglichen Mindestbandbreite im Download von 30 Mbit/s und 2,3 Mbit/s im Upload erläutert. Diese Position wird weiterhin vertreten. Aufgrund der kurzen Frist zur Kommentierung der Rechtsverordnung soll an dieser Stelle der Fokus auf andere Themen gesetzt werden. Die Stellungnahme des vzbv ist in der Fußnote verlinkt.¹⁵

Der vzbv sieht mit Blick auf die veröffentlichten Gutachten der Bundesnetzagentur, und die Gesetzesbegründung zur Novelle des TKG eine anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s im Download weiterhin als gute und für Verbraucher:innen verkraftbare Kompromisslösung.

Im Upload sollten anfänglich mindesten 2,3 Mbit/s erbracht werden.

2.1 Latenz

Im Nachgang zur Veröffentlichung des Konsultationsdokumentes wurde von Seiten der Wirtschaft vor allem das Thema Latenz als Qualitätsparameter diskutiert und eine Erhöhung der selbigen gefordert. Der vzbv begrüßt, dass die Bundesnetzagentur im Entwurf der TKMV die anfängliche Latenz von 150ms beibehalten hat, auch wenn bereits dieser Wert schon hoch, beziehungsweise langsam angesetzt ist. Zum Vergleich: Wie

¹⁰ 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 zu solchen Datenübertragungsraten. Vgl. TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 2014.

¹¹ Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 35.

¹² 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.

¹³ 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>, 24.01.2022.

¹⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Universaldienst als Daseinsvorsorge, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-11/21-11-12_Positionspapier_zur_Ausgestaltung_Universaldienst_Verbandsthema_0.pdf, 29.03.2022.

¹⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Universaldienst zeitgemäß ausgestalten, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-01/22-01-31_STN_Mindestanforderungen_Universaldienst.pdf, 29.03.2022.

bereits oben erwähnt, surft man in Deutschland im Februar 2022 im Festnetz durchschnittlich mit einer Latenz von 14ms, im Mobilfunk liegt der Wert bei 28ms.¹⁶

Die Wirtschaft bezieht sich in ihrer Argumentation unter anderem auf ein Papier der International Telecommunications Union (ITU) laut denen 400ms für den Gebrauch ausreichen. Das Papier vom ITU ist aus dem Jahr 2001 und betrachtet, der damaligen Zeit angemessen, nur Audio- und Videotelefonie. Unerwähnt bleibt jedoch in der Diskussion, dass auch in diesem Papier eine Latenz von 150ms präferiert und 400ms das Limit ist.

Ein weiteres Argument für die Verlangsamung der Latenz war die Forderung nach Technologieneutralität. Weder im Konsultationsdokument, noch im Entwurf der Rechtsverordnung schließt die Bundesnetzagentur von vornherein Technologien wie Mobilfunk oder Satellit aus, vielmehr erreichen bestimmte Standards (2G-Mobilfunkstandard) oder bestimmte Satellitenarten (Geo-Satellit) nicht die gesetzten qualitativen Mindestvorgaben, da die Latenz langsamer ist. Es gibt aber sehr wohl andere Standards und Produkte dieser Technologien, die den Anforderungen auch heute schon gerecht werden (z.B. 4G-Mobilfunk oder Leo-Sat, Starlink-Sat).

Die Breitband-Grundversorgung behindert zudem keinesfalls den privatwirtschaftlichen Glasfaserausbau, weil Gebiete betroffen sind, die im wirtschaftlichen Ausbau bisher von Anbietern als unattraktiv eben gerade nicht ausgebaut worden sind oder in naher Zukunft vor dem Ausbau stehen.

Nicht nachzuvollziehen ist, weshalb die Gesetzesbegründung von der Möglichkeit einer Härtefallregelung spricht (dies auch noch einmal im Zusammenhang mit Sprachkommunikationsdiensten), bei der die Latenz des Anschlusses im Einzelfall verlangsamt werden kann. Zum einen wird nicht begründet, weshalb es Härtefallregelungen für einzelne Entscheidungen geben soll. Hier kämen zum Beispiel geografische Lage, Verfügbarkeit von Techniken (Geo-Sat. Vs Leo-Sat oder 4G vs 2G) infrage. In der Gesetzesbegründung ist dies jedoch nicht erwähnt. Zum anderen ist fraglich, inwieweit eine solche Härtefallregelung überhaupt Anwendung finden kann, wenn sie nicht im Verordnungstext selbst, sondern nur in der Begründung der Verordnung erwähnt wird. Was jedoch viel mehr ins Gewicht fällt: Der Gesetzentwurf sieht eine Ausnahmeregelung in § 4 TKMV vor, über die von den Vorgaben aus § 2 und 3 TKMV aus bestimmten Gründen abgewichen werden kann. Sofern eine solche Ausnahmeregelung gesetzeskonform und im Einklang mit den Vorgaben des EECC stünde (siehe hierzu Anmerkungen zu § 4 TKMV), kann es darüber hinaus keine weiteren Härtefallregelungen geben.

Die vorgeschlagene Latenz von 150ms wahrt Technologieneutralität und bewegt sich bereits jetzt auf dem Minimum der Qualitätsvorgaben. Eine Erhöhung lehnt der vzbv daher ab.

Die Verweise auf eine Härtefallregelung sind aus der Verordnungsbegründung zu streichen.

¹⁶ Ookla: Speedtest Global Index, 2022, <https://www.speedtest.net/global-index/germany#fixed>, 29.03.2022.

2.2 Verweis auf das Messtool zur Überprüfung der Bandbreite

Nicht nachvollziehbar ist der Verweis auf das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur zur Feststellung von Abweichungen der Bandbreite in der Verordnungsbegründung. Dies wird begründet mit der im 157 Abs. 3 TKG verankerten Vorgabe, dass der über die Grundversorgung bereitgestellte Internetzugangsdienst stets bestimmte Qualitätsparameter erfüllen muss. Nimmt man nun an, eine Verbraucher:in ist über den Universaldienst versorgt, bekommt aber nicht die vorgeschriebene Mindestbandbreite, dann würde laut Verordnungsbegründung ein Nachweis über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur erfolgen müssen. Verständlich ist, dass die Bundesnetzagentur hier auf Mithilfe der Anschlussinhaber:in (Petent: innen) angewiesen ist. Allerdings ist die Pflicht zur Nutzung des softwarebasierten Messtools nicht verhältnismäßig. Das Tool dient dem Nachweis von Abweichungen der Bandbreite, die dann mit dem § 57 Abs. 4 TKG konkrete Minderungs- und Sonderkündigungsansprüche begründen. Die Bundesnetzagentur hat die Anforderungen an den Nachweis über das Messtool im Dezember 2021 stark erhöht. So sind unter anderem mehr Messtage, mehr Messungen und zeitlich längere Abstände zwischen den einzelnen Messungen einzuhalten. Die Bundesnetzagentur begründet dieses Vorgehen damit, dass Verbraucher:innen im Falle einer gerichtlichen Überprüfung einen ausreichend rechtssicheren Nachweis beibringen müssen, um ihre Ansprüche nach § 57 Abs. 4 TKG geltend machen zu können.¹⁷ Diese Rechtsfolgen treten bei der Grundversorgung gerade nicht ein, insofern sind die hohen Anforderungen an den Nachweis nicht verhältnismäßig.¹⁸ Darüber hinaus wird in der Verordnungsbegründung zu § 1 TKMV darauf verwiesen, dass die Verordnung keine Anwendung auf Verträge findet, die nicht aufgrund einer Verpflichtung nach § 161 TKG zustande gekommen sind. Das bedeutet, dass Verbraucher:innen, die derzeit zum Beispiel einen Anschluss mit weniger als 10 Mbit/s Downloadrate haben, nicht über den Universaldienst versorgt werden können, solange sie an einen Internetvertrag gebunden sind. Das Messtool, ausgestaltet für eben diese Verträge, kann insofern auch nur für solche herangezogen werden. Die hohen Anforderungen, die die Verordnungsbegründung an den Nachweis der Unterschreitung stellt, sind unverhältnismäßig. Zudem hat die Bundesnetzagentur mit dem browserbasierten Nachweis der Breitbandmessung ein niedrigschwelliges Tool, was zum Nachweis genauso gut herangezogen werden kann. Darüber hinaus ist unklar, weshalb die Bundesnetzagentur die Anbieter hier komplett aus der Pflicht nimmt und die Beweislast Verbraucher:innen einseitig auferlegt.

Der Verweis auf die Nutzung des softwarebasierten Messtools der Bundesnetzagentur zum Nachweis der Unterschreitung der Mindestanforderungen an den Universaldienst durch Petent:innen ist sowohl in der Verordnungsbegründung als auch im § 2 Abs. 2 TKMV zu streichen.

Die Nachweispflicht sollte in erster Linie beim Anbieter liegen. Sofern Verbraucher:innen zum Nachweis verpflichtet werden, muss das browserbasierte Tool der Breitbandmessung ausreichen.

¹⁷ Bundesnetzagentur: Allgemeinverfügung, 2021, S. 16, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=4, 29.03.2022.

¹⁸ Auch ist die Pflicht zum Nachweis nur in der Verordnungsbegründung und nicht im Gesetzestext selbst zu finden. Insofern ist fraglich, inwieweit die Nutzung des Messtool rechtlich bindend ist.

Sofern man einen Nachweis zur Unterschreitung von Verbrauchern verlangt, sollte diese Pflicht im Verordnungstext und nicht nur in der Begründung verankert werden.

3. § 4 TKMV - AUSNAHMEREGLUNG

Der Verordnungsentwurf sieht in § 4 TKMV eine Ausnahmereglung vor, durch die die in § 2 und 3 TKMV festgesetzten Mindestanforderungen an den Universaldienst in bestimmten Fällen unterschritten werden können. Laut Verordnungsbegründung trägt dies einer allgemeinen Verhältnismäßigkeitsabwägung Rechnung und ermöglicht eine kurzfristige Verwirklichung des Rechts auf Telekommunikationsdienste.

Aus Sicht des vzbv hat der Gesetzgeber keine europarechtliche Grundlage, um Ausnahmeregelungen von den Mindestvorgaben zum Universaldienst festzulegen. Wie auch im Entwurf selbst und im TKG erwähnt wird, handelt es sich beim Recht auf Telekommunikationsdienste um die Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2018/1972. Die entsprechenden Artikel 84ff. EEC und die dazugehörigen Erwägungsgründe 212ff. sehen keine Ausnahmereglung vor. Der deutsche Gesetzgeber hat diese europarechtlichen Vorgaben im TKG umgesetzt. Die Vorschriften im TKG zum Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten sehen ebenfalls keine Ausnahme vor. Auch die Ermächtigungsgrundlage für die Bundesnetzagentur (§ 57 Abs. 3 TKG) eröffnet nicht die Möglichkeit, eine Ausnahme vom Recht auf Versorgung in der Rechtsverordnung zu regeln.

Die Bundesnetzagentur hat die Mindestanforderungen an den Universaldienst nun in § 2 und 3 TKMV festgelegt. Mit der Auferlegung einer Versorgungsverpflichtung nach §§ 160, 161 TKG hat das verpflichtete Unternehmen die Versorgung mit den festgelegten Mindestanforderungen an den Universaldienst zu gewährleisten.

Die Ausnahmereglung des § 4 TKMV ist vollständig zu streichen. Sie ist nicht mit den Vorgaben des EEC und des TKG vereinbar.

Auch unabhängig davon, dass eine Ausnahme im Sinne des § 4 TKMV auf keiner gesetzlichen Grundlage beruht und die Vereinbarkeit somit höchst fraglich ist, kann die gewählte Ausgestaltung des § 4 TKMV mit Verweis auf § 160 oder 161 TKG bei der Entscheidung der Bundesnetzagentur dazu führen, dass eine Unterversorgung erst gar nicht festgestellt werden /eine Versorgungsaufgabe erst gar nicht auferlegt werden kann. Die so positiv formulierte Verordnungsbegründung, dass die Ausnahmereglung der Bundesnetzagentur einen Entscheidungsspielraum eröffnet, um auch in außergewöhnlichen Situationen einen Anschluss und Telekommunikationsdienste zu ermöglichen, ist eben gerade nicht gegeben, wenn keine Unterversorgung festgestellt wird. Das bedeutet, dass diese Gebiete im schlechtesten Fall auch zukünftig in Gänze aus der Versorgungsverpflichtung fallen und Bürger:innen dann hoffen müssen, irgendwann über den privatwirtschaftlichen Ausbau angeschlossen zu werden.

Die Ausnahmereglung sollte gänzlich gestrichen werden. In jedem Fall muss sie jedoch angepasst werden und der Verweis auf §§ 160, 161 TKG gestrichen werden. Es muss der Bundesnetzagentur immer ermöglicht werden, dass in §§ 160 und 161 TKG festgelegte Verfahren zur Feststellung der Unterversorgung, wie gesetzlich vorgeschrieben, durchzuführen, um eine Unterversorgung formal feststellen zu können. Die Auferlegung einer Versorgungsverpflichtung ist eine Einzelfallentscheidung. Insofern können im Rahmen dieser Einzelfallentscheidungen auch Erwägungen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit herangezogen werden, die ggf. in eng definierten Fällen zu einer

Ausnahme von den vorgegebenen Mindestanforderungen führen könnten. Vorstellbar ist, dass die Höhe der Kosten aufgrund geografischer Besonderheiten im Rahmen der Entscheidungen der Bundesnetzagentur Berücksichtigung finden könnten. Allein die Höhe der Kosten kann aus Sicht des vzbv jedoch zu keiner Abweichung von den vorgegebenen Mindestanforderungen gemäß §§ 2 und 3 TKMV führen.

Die in § 4 TKMV und der Begründung formulierten Voraussetzungen, die eine Ausnahme von den Minimalvorgaben erwirken, öffnen Tür und Tor zur Aushebelung der gesamten Grundversorgung über den Universaldienst. Es ist die Rede von der Höhe der voraussichtlichen Kosten des Anschlusses. Die Verordnungsbegründung zum § 4 TKMV ist zwar ungewöhnlich lang, aber eine Erläuterung dazu wird ausgespart. Wann sind die Kosten zu hoch und inwieweit haben Anbieter hier Mitsprache- und ggf. Klage-recht? Es muss im Vorfeld klar ersichtlich sein, wann Kosten zu hoch sind, beispielsweise ab 50 Prozent über dem marktüblichen Preis. Auch muss die Frage nach den Kosten zwingend mit der geografischen Lage verknüpft werden. Derzeit ist es so, dass beide Kriterien als voneinander unabhängige Ausschlusskriterien aufgeführt sind. Das heißt, wenn festgelegt wird, dass die Kosten zu hoch sind, können selbst Anschlüsse in Neubaugebieten oder Stadtlagen aus der Verpflichtung fallen. Das darf nicht der Fall sein.

Auch die Begründung, man wolle den Ausbau von Fördergebieten nicht gefährden, ist nicht verständlich. Es wäre ein Leichtes die Frage, ob ein Gebiet in naher Zukunft ausgebaut werden soll, in die Prüfung der Bundesnetzagentur zur Unterversorgung aufzunehmen und in diesem Fall zum Beispiel Interimslösungen anzubieten. Dies wäre aus Sicht des vzbv nachvollziehbar und verhältnismäßig.

Alles in allem ist die Aufnahme einer Ausnahmeregelung in die Verordnung aus Verbrauchersicht enttäuschend. Die Vorgaben zum Recht auf eine Breitband-Grundversorgung wurden in den letzten Jahren so weit verwässert, dass nicht nur das sogenannte Recht auf schnelles Internet qualitativ nicht umgesetzt wurde, auch die Festlegung im TKG, dass anfänglich „30 Mbit/s“ Produkt zur Verfügung gestellt werden sollen, wird nicht beachtet.

Nun sollen selbst die absoluten Minimalvorgaben nicht mehr als letzte Haltelinie gesehen werden und das obwohl es in allen verfügbaren Technologien (Festnetz, Satellit, Mobilfunk) Produkte gibt, die die Minimalvorgaben schon heute erfüllen.

Die Ausnahmeregelung im § 4 TKMV ist aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben und dem TKG zu streichen.

Allein die Höhe der Kosten des Ausbaus aufgrund geografischer Besonderheiten kann im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung Berücksichtigung finden. Auch muss innerhalb der Verordnung und der Begründung konkretisiert werden, ab welcher Höhe Kosten unverhältnismäßig hoch sind.