

Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestags (Ausschuss für Wirtschaft und Energie) am Montag, dem 1. März 2021, zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz

- Stellungnahme der Bundesnetzagentur -

I. Themenschwerpunkt Marktregulierung

Das neue TKG soll – in Umsetzung des EKEK¹ – der Bundesnetzagentur ein Instrumentarium zur **Beschleunigung des Glasfaserausbaus** zum Wohle der Endnutzer bei gleichzeitiger Wahrung des Wettbewerbs zur Verfügung stellen.

Dazu wurde in § 2 TKMoGRegE das **Regulierungsziel der Förderung der Konnektivität sowie des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität** (≈ komplett aus Glasfaserkomponenten bis zum Verteilerpunkt am Ort der Nutzung bestehend) gleich zweimal neu aufgenommen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 3a TKMoGRegE in Bezug auf die Nutzer- und Verbraucherinteressen). Dieses Ziel wird bei allen künftig zu treffenden Regulierungsentscheidungen insbesondere auch bei der Abwägung der Interessen der Endnutzer zu berücksichtigen sein, wenn auch ausweislich der Gesetzesbegründung gleichrangig mit den übrigen Regulierungszielen. Ebenfalls in der Begründung wird die derzeitige auf die „Erlichtung flächendeckender Gigabitnetze bis 2025“ gerichtete und im Übrigen dynamische Zielsetzung in diesem Zusammenhang noch einmal herausgehoben. Das ermöglicht der Bundesnetzagentur bei künftigen Entscheidungen eine explizite **Bezugnahme auf das „Gigabitziel“** (z.B. bei zukünftigen Auseinandersetzungen um Konflikte verschiedener Übertragungsverfahren im Inhaus-Bereich).

Die Bundesnetzagentur begrüßt, dass die Regelungen der Marktregulierung grundsätzlich weiter dem Prinzip der sog. **asymmetrischen Regulierung** folgen. Der asymmetrischen Regulierung unterfallen nur Unternehmen, die auf bestimmten Märkten, die in einem gesonderten Verfahren als regulierungsbedürftig bewertet wurden, über beträchtliche Marktmacht verfügen. In dieser Hinsicht und auch an den Verfahrensschritten zur Festlegung der regulierungsbedürftigen Märkte hat sich konzeptionell wenig geändert.

Geändert hat sich allerdings, dass das TKG nunmehr verschiedene Maßnahmen zur Förderung des Gigabitausbau vorsieht. Besonderes Gewicht wird insbesondere auf **Kooperationen bei Investitionen in den Netzausbau** gelegt. In dieser Hinsicht ermöglicht das TKG für

¹ Richtlinie (EU) 2018/1972

die neuen Netze einen aus Sicht der Bundesnetzagentur sachgerechten Richtungswechsel zu Deregulierung und freiwilligen, durch die Bundesnetzagentur überwachten Marktzusagen, um den Netzbetreibern die nötige Flexibilität für Investitionen zu verschaffen.

Hier besonders zu erwähnen ist das in der sektorspezifischen Regulierung neu hinzutretende Instrument der **Verpflichtungszusagen**, §§ 18 und 19 TKMoGRegE (bislang bereits im Wettbewerbsrecht). Unternehmen verpflichten sich dabei zu einem bestimmten Marktverhalten, die Bundesnetzagentur berücksichtigt dies bei der Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen. Bei den Verpflichtungszusagen wird zwischen „echten“ **Ko-Investitionsangeboten** betreffend die Errichtung von Netzen mit sehr hoher Kapazität und sonstigen **Kooperationsvereinbarungen** unterschieden.

Das erfolgreiche Durchlaufen des Verfahrens zur **Verbindlichmachung von Verpflichtungszusagen** bei der Bundesnetzagentur ermöglicht für die von Ko-Investitionsangeboten umfassten Netzbestandteile ein **Absehen von Regulierungsverpflichtungen** und für sonstige Kooperationsvereinbarungen jedenfalls eine höhere Gewichtung bei der Ausgestaltung der Regulierungsmaßnahmen (laut Gesetzesbegründung „gestärkte Berücksichtigungspflicht“), § 13 Abs. 4 TKMoGRegE. Damit soll es – wie in den europäischen Vorgaben vorgesehen – auch kleineren Unternehmen ermöglicht werden, Kosten und Risiken beim Breitbandausbau zu bündeln, womit gleichzeitig auch ein nachhaltiger und langfristig angelegter Wettbewerb gefördert wird. Die Anforderungen, die das TKG an die jeweiligen Angebote vor einer Deregulierung stellt, sollen dabei sicherstellen, dass Ko-Investoren auch neben dem marktmächtigen Unternehmen im Wettbewerb bestehen können und auch Dritten Zugang zu dem neu auszubauenden Netz gewährt wird.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur kann derzeit noch nicht abgesehen werden, ob dieses Konzept in der Praxis erfolgreich sein wird. Insbesondere sind sowohl die aus dem EKEK stammenden materiellen Anforderungen an Ko-Investitionsangebote als auch das zu durchlaufende Verfahren sehr komplex und damit möglicherweise zu schwerfällig für den dynamischen Markt und anfällig für gerichtliche Auseinandersetzungen. Das mit den Neuregelungen verfolgte Vorhaben, freiwillige Vereinbarungen bei der Entscheidung über die Erforderlichkeit von Regulierungsverpflichtungen zukünftig stärker zu berücksichtigen, zielt aber klar in die richtige Richtung und wird von der Bundesnetzagentur begrüßt.

Flankierend soll die Bundesnetzagentur zur Schaffung zusätzlicher Planungssicherheit **Verwaltungsvorschriften** zu den grundsätzlichen regulatorischen Anforderungen an die Berücksichtigung von Investitionsrisiken bei Glasfaserausbauprojekten und an kommerzielle Vereinbarungen zur Aufteilung des Investitionsrisikos zwischen Investoren untereinander sowie zwischen Investoren und Zugangsnachfragern erlassen, wenn diese grundsätzlichen regulatorischen Anforderungen von wesentlicher Bedeutung für den Markt sind, § 17 TKMoGRegE.

Auch hier wird die Praxis zeigen, in welchem Umfang durch dieses dem Grunde nach zu begrüßende Instrument ein Mehr an Planungssicherheit generiert werden kann.

Ebenfalls neu und in Umsetzung der europäischen Vorgaben wurde die **Verlängerung der obligatorischen Marktüberprüfungsperiode** von 3 auf **5 Jahre** in das TKG eingefügt. Zur Verfahrensstraffung und um den Marktteilnehmern hinreichend Sicherheit mit Blick auf die Rahmenbedingungen der Regulierungsperiode zu geben, sind die relevanten Zeitpunkte für den Beginn und das Ende einer Regulierungsperiode klargestellt worden. Für sog. dynamische Märkte kann aber auch ausnahmsweise eine kürzere Regulierungsperiode zur Anwendung kommen. Die Regelüberprüfungsperiode kann ausnahmsweise auf 6 Jahre verlängert werden. Die Bundesnetzagentur hält diese Neuerung für sinnvoll. Sie dient insgesamt der Stabilität und Vorhersehbarkeit der Regulierungsmaßnahmen und sollte daher auch investitionsfreundlich wirken.

Zudem sieht das TKG erweiterte Möglichkeiten **symmetrischer Regulierungsverpflichtungen** vor (also unabhängig von einer im Marktanalyseverfahren festgestellten Marktmacht), die unter strengen Voraussetzungen (erforderlich sind Hindernisse der Replizierbarkeit und ein bestehendes oder sich abzeichnendes Wettbewerbsproblem) auch über den ersten Konzentrations- oder Verteilerpunkt (also häufig den reinen Inhausbereich) hinausgehen können, § 22 TKMoGRegE. Der EKEK selbst sieht solche erweiterten Zugangsverpflichtungen eher in jenen geografischen Gebieten als erforderlich an, in denen das Geschäftsszenario für den Aufbau alternativer Infrastrukturen risikoreicher ist, beispielsweise aufgrund einer geringen Bevölkerungsdichte oder der begrenzten Anzahl an Mehrfamilienhäusern. Für die künftige Regulierung könnten die neuen Regelungen nach Auffassung der Bundesnetzagentur daher eine Handhabe bieten, unter engen Voraussetzungen Zugang zu „Bottleneck“-Infrastrukturen zu sichern, die ein Missbrauchspotenzial begründen. Damit könnte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der Ausbau von Glasfasernetzen häufig regional erfolgt und dort nur von einem Betreiber wirtschaftlich praktiziert werden kann. Im Einzelfall werden die Rechte des infrastrukturausbauenden Unternehmens sorgfältig gegen die des zugangsnachfragenden Unternehmens abzuwägen sein z.B. auch bei der Frage, ob eine Auferlegung aktiven oder virtuell entbündelten Zugangs ausreicht oder der Zugang zu passiver Infrastruktur ermöglicht werden muss. Auch ist sicherzustellen, dass **Investitionsanreize bei der Auferlegung symmetrischer Zugangsverpflichtungen erhalten bleiben**. Das neue Instrument der symmetrischen Regulierung unterliegt – anders als andere Regulierungsmaßnahmen – dem strengeren „Double-lock-Veto“ d.h. die EU-Kommission kann einer Auferlegung symmetrischer Zugangsverpflichtungen unter bestimmten Umständen widersprechen und diese verhindern.

Des Weiteren werden die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, **Zugang zu baulichen Anlagen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen**, in Umsetzung des EKEK erweitert, § 26 Abs. 3 Nr. 10 TKMoGRegE. Zugang zu baulichen Anlagen kann nun als

eigenständige Abhilfemaßnahme auferlegt werden ohne dass das Zugangsobjekt Teil des sachlich relevanten Marktes sein muss. Eine Verbindung des in der Marktanalyse festgestellten Wettbewerbsproblems und der Zugangsverpflichtung bleibt allerdings weiter erforderlich.

Außerdem wurde eine Regelung zur **Migration von herkömmlichen Infrastrukturen**, also regelmäßig von Kupferkabelnetzen zu neuen Netzinfrastrukturen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht neu in das TKG eingefügt, § 34 TMoGRegE. Das marktmächtige Unternehmen muss der Bundesnetzagentur rechtzeitig, jedoch mit einer Vorlaufrist von mindestens einem Jahr, anzeigen, wenn es sein gesamtes Netz oder Teile davon außer Betrieb nehmen oder durch neue Infrastrukturen ersetzen möchte und wenn infolgedessen die bisherige Zugangsgewährung unmöglich wird. Es muss der Bundesnetzagentur einen Zeitplan, eine Beschreibung der während und nach Abschluss der Migration angebotenen alternativen Zugangsprodukte sowie ggf. einen Antrag auf Änderung des festgelegten Standardangebots vorlegen. Die Migration soll durch diese Regelung im Interesse der Zugangsnachfrager und insbesondere der Endnutzer begünstigt werden und geordnet unter der Kontrolle der Bundesnetzagentur ablaufen. Diese Pflicht zur Ankündigung hält die Bundesnetzagentur für wichtig – aber auch für ausreichend –, um die Marktbeteiligten und die Bundesnetzagentur selbst frühzeitig über maßgebliche Änderungen des Netzes und die damit verbundene Unmöglichkeit der Inanspruchnahme eines auferlegten Zugangsproduktes in Kenntnis zu setzen.

Schließlich ist nun ein mögliches **Absehen von der Entgeltregulierung für Zugangsleistungen zu Netzen mit sehr hoher Kapazität** des marktmächtigen Unternehmens speziell geregelt, § 38 Absatz 2 TKMoGRegE. Durch zusätzliche Preissetzungsflexibilität betreffend diese Netze soll den bestehenden Unsicherheiten bzgl. der Entwicklung von Nachfrage und Zahlungsbereitschaft für die über diese Netze mit sehr hoher Kapazität bereitgestellten Endkundenprodukte sowie den mit dem Aufbau dieser Netze verbundenen mitunter hohen Investitionskosten Rechnung getragen werden. Diese – von der Bundesnetzagentur befürwortete – zusätzliche Flexibilität soll wettbewerbssichernd für Unternehmen und Endnutzer flankiert werden. Bei Vorliegen zweier Voraussetzungen – nachweisbarer Preisdruck auf die Endkundenpreise sowie Gewährleistung eines effektiven und nichtdiskriminierenden Zugangs, der eine technische und wirtschaftliche Nachbildungbarkeit der Endkundenprodukte des regulierten Unternehmens ermöglicht – ist das Erfordernis einer Entgeltregulierung zu prüfen. Die wirtschaftliche Nachbildungbarkeit wird für einen effizienten Wettbewerber sichergestellt, indem die Einhaltung einer ausreichenden Spanne zwischen Endkunden- und entsprechendem Vorleistungsentgelt des marktmächtigen Unternehmens gewährleistet wird und entspricht methodisch im Kern der jetzt schon im TKG verankerten Prüfung einer Preis-Kosten-Schere.

Eine weitere Neuerung im TKG im Bereich der Marktregulierung, die allerdings nicht im direkten Zusammenhang mit dem Glasfaserausbau steht, ist die Regelung zur **Entgeltregulierung betr. Terminierungsleistungen** von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, §38 Abs. 6

TKMoGRegE. Die EU-Kommission legt durch einen bis Ende 2020 zu verabschiedenden delegierten Rechtsakt unionsweite Terminierungsentgelte fest, welche für jeden Anbieter von Mobilfunk- und Festnetzterminierungsleistungen unmittelbar gelten. Für Entgeltgenehmigungen der Bundesnetzagentur für Terminierungsleistungen wird daher künftig mit Anwendbarkeit des delegierten Rechtsakts keine Veranlassung mehr bestehen. Unabhängig davon wird weiterhin von der Bundesnetzagentur zu prüfen sein, ob die Terminierungsmärkte aufgrund nationaler Besonderheiten das strukturelle Risiko nicht-preislicher Missbrauchstatbestände aufweisen und daher weiterhin einer ex ante Regulierung unterliegen. Insoweit erkennt die neue Märkte-Empfehlung vom Dezember 2020 an, dass - trotz der Streichung der Terminierungsmärkte von der Märkteliste – eine Regulierungsbedürftigkeit auf nationaler Ebene gegeben sein kann.

II. Themenschwerpunkt Kundenschutz

Im Kundenschutzteil sind **erhebliche Neuerungen und Weiterungen der Kunden- und Verbraucherrechte** geplant. Dies trägt nicht nur den neuen europäischen Vorgaben Rechnung, sondern vor allem auch einer Tatsache, die längst unseren Alltag prägt: Alle Bürger sind auf eine möglichst störungsfreie und leistungsfähige Internetversorgung angewiesen, gerade auch zu Hause.

Diesem Erfordernis der Daseinsvorsorge sollen die neuen Verbraucherschutzregelungen nun verstärkt Rechnung tragen. Sie sollen sowohl eine möglichst große Auswahlfreiheit bei den angebotenen Diensten als auch ein hohes Maß an Störungsfreiheit sicherstellen.

Die geplanten Regelungen sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Die Umsetzung der neuen Regelungen wird für die künftige Arbeit der Bundesnetzagentur einen hohen Stellenwert besitzen. Die Empfehlung des Bundesrats (Ziffer Nr. 75 der Stellungnahme vom 12. Februar 2021), klarzustellen, dass die Regelungen auch für vor dem Inkrafttreten des Gesetzes geschlossene Verträge gelten sollen, sollte aufgegriffen werden.

Insbesondere sind folgende gesetzliche Neuerungen geplant:

1. Die **Abschaffung des so genannten Nebenkostenprivilegs in seiner bisherigen Form**, so dass auch im Rahmen eines Mietvertrags geregelte Telekommunikationsdienste spätestens nach 24 Monaten Vertragslaufzeit gekündigt werden können,
2. Verträge mit einer **anfänglichen Höchstvertragslaufzeit von 24 Monaten** sollen nun im Falle einer stillschweigenden Vertragsverlängerung nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit jederzeit mit einer Ein-Monatsfrist gekündigt werden können Außerdem sind sie nur erlaubt, wenn der Anbieter dieselbe Leistung mit einer **Höchstlaufzeit von 12 Monaten** zu

einem maximal 25% höheren Preis anbietet. Eine Regelung, die keine zwingende Verkürzung der anfänglichen Vertragslaufzeit vorsieht, ist zu begrüßen. Eine zwingende Verkürzung auf zwölf Monate wäre eine unverhältnismäßige Einschränkung der Vertragsfreiheit und nicht im Sinne der Unternehmen und deren Kunden. Für Verbraucher sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, im Telekommunikationsbereich Verträge mit einer Laufzeit von 24 Monaten abzuschließen. Andernfalls würden zurzeit übliche Mobilfunkverträge mit Mobilfunkgerät voraussichtlich deutlich teurer.

3. Verbraucher müssten nun erst eine **Vertragszusammenfassung in Textform** genehmigen, bevor ein Vertrag wirksam werden kann, so dass sich die Verbraucher über die tatsächlich vereinbarten Leistungen zuverlässig vergewissern können,
4. die Anbieter müssen jährlich eine „**beste Tarif**“-Beratung anbieten; ferner müssen die Verbraucher mindestens ein unabhängiges Vergleichsinstrument nutzen können (vgl. 9.),
5. die Einführung umfassender gesetzlicher **Entstörungspflichten**; bislang gibt es hier lediglich eine Regelung, die sich ausschließlich auf den Telefondienst der Telekom bezieht; die neuen gesetzlichen Entstörungspflichten gelten auch bei zeitweisen Ausfällen sowie bei erheblichen Abweichungen der tatsächlichen von der vertraglich vereinbarten Internetgeschwindigkeit,
6. die Einführung eines spezialgesetzlichen **Minderungsanspruchs** und eines gesetzlichen **Sonderkündigungsrechts** bei erheblichen Abweichungen der tatsächlichen von der vertraglich vereinbarten Internetgeschwindigkeit,
7. die Einführung von gesetzlichen **pauschalierten Ausfallentschädigungsansprüchen** bei Störungen. Hier ist ein in sich schlüssiges, praktikables System von verschuldungsunabhängigen pauschalierten **Entschädigungsregelungen** vorgesehen, die ausschließlich **bei einem vollständigen Ausfall** eines Dienstes beziehungsweise bei einem versäumten Technikertermin gelten.

Die **individuelle Durchsetzung** von Entschädigungs- und Minderungsansprüchen eines Kunden gegenüber seinem Anbieter wird dabei der **Zivilgerichtsbarkeit** obliegen, ggf. mit Unterstützung der Verbraucherzentralen.

Bei der Bundesnetzagentur besteht die Möglichkeit, einen **Schlichtungsantrag** zu stellen.

Neue Bußgeldbestimmungen sollten **erst dann** in Betracht gezogen werden, **wenn** sich die neuen **Kundenschutzregelungen als nicht ausreichend** erweisen.

8. die Einführung eines **unabhängigen Vergleichsinstruments** für Internetzugangsdienste und öffentlich zugängliche nummerngebundene interpersonelle Telekommunikationsdienste. Vergleichsinstrumente werden auf Antrag des Anbieters von der Bundesnetzagentur zertifiziert; die Bundesnetzagentur kann einen Dritten mit der Zertifizierung beauftragen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass der Bundesnetzagentur an verschiedenen Stellen **Festlegungsbefugnisse** eingeräumt werden sollen, um bei Bedarf die gesetzlichen Regelungen noch weiter auszustalten. Hier strebt die Bundesnetzagentur frühzeitige **Konsultationen mit allen interessierten Kreisen** an, um die Inhalte möglicher Festlegungen zu erörtern.

Kunden und Verbraucher können ihre Rechte zivilrechtlich selbst oder mit **Unterstützung der Verbraucherzentralen** durchsetzen. Zudem können sie bei konkretem Streitigkeiten mit ihrem Anbieter bei der Bundesnetzagentur kostenlos einen Schlichtungsantrag stellen, um eine gütliche Einigung zu erreichen.

Um die Wirksamkeit der neuen Verpflichtungen sicherzustellen, kann die Bundesnetzagentur ferner gegenüber den Anbietern **Maßnahmen** anordnen. Zum Teil können bei Verstößen gegen Kundenschutzvorschriften auch **Bußgelder** verhängt werden.

III. Themenschwerpunkt Informationen über Infrastruktur und Netzausbau

Der aktuelle Gesetzesentwurf weist die Wahrnehmung der Aufgaben der **zentralen Informationsstelle des Bundes** (ZIB) dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zu (§§ 77 ff. TKG-E), das die Aufgaben nach § 77 Abs. 2 TKG-E übertragen kann. Die Bundesnetzagentur weist dabei darauf hin, dass nach Art. 22 EKEK geografische Erhebungen zum Netzausbau von den nationalen Regulierungsbehörden und/oder anderen zuständigen Behörden durchzuführen sind.

Die ZIB soll insbesondere Informationen zu folgenden Bereichen bereitstellen:

- Infrastruktur (entspricht dem heutigen Infrastrukturatlas)
- Breitbandausbau (entspricht dem heutigen Breitbandatlas)
- Künftiger Netzausbau (neu)
- Baustellen (im Infrastrukturatlas enthalten)
- Öffentliche Liegenschaften (teilweise im Infrastrukturatlas enthalten)

Hierzu ist vorgesehen, ein Datenportal zu entwickeln, über das alle Informationen abgerufen werden können.

Die zukünftige Rolle der Bundesnetzagentur in diesem Bereich steht somit noch nicht abschließend fest. **Die Bundesnetzagentur spricht sich dafür aus, auch zukünftig den Infrastrukturatlaz zu betreiben und weitere Monitoring-Aufgaben, die im Sachzusammenhang mit den Aufgaben der Bundesnetzagentur stehen, zu übernehmen bzw. weiterzuführen.**

Die Bundesnetzagentur betreibt den Infrastrukturatlaz seit ca. zwölf Jahren und hat sich in dieser Zeit das Vertrauen der Datenlieferanten im Hinblick auf die Bereitstellung sensibler Unternehmensdaten erarbeitet. Die Prozesse der Datenlieferung und der Nutzung des Infrastrukturatlaz sind abgestimmt und funktionieren gut. In den vergangenen Jahren wurde der Infrastrukturatlaz in über 12.000 Ausbauprojekten genutzt. Diese Erfahrung kann die Bundesnetzagentur auch in anderen Monitoring-Bereichen einbringen.

Positiv wird die Verpflichtung zur Bereitstellung von Baustelleninformationen bewertet, mit der die aktuelle Kann-Regelung abgelöst wird. Die Bundesnetzagentur spricht sich für die verpflichtende Fassung aus, da sich die Kann-Regelung in der Praxis nicht bewährt hat.

Auch die neu zu erhebenden Informationen über Infrastrukturen zur Einrichtung oder Anbindung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite sind im Sinne eines beschleunigten Netzausbau positiv zu bewerten. Die Bundesnetzagentur ist in der Lage, diese Informationen schnell und effizient im bestehenden Infrastrukturatlaz darzustellen. Dabei besteht auch eine unmittelbare Korrespondenz der Aufgabenwahrnehmung durch den Infrastrukturatlaz bei der Bundesnetzagentur zu den Streitbeilegungen des § 148 TKG-E, die über die Nationale Streitbeilegungsstelle ebenfalls bei der Bundesnetzagentur angesiedelt sind.

Auch in anderen Bereichen besitzt die Bundesnetzagentur schon nach geltender Rechtslage Monitoring-Aufgaben, so insbesondere bei der Erfassung und Veröffentlichung von Informationen über die tatsächliche, standortbezogene Mobilfunknetzabdeckung einschließlich lokaler Schwerpunkte für Verbindungsabbrüche bei der Sprachtelefonie (§ 45n Abs. 8, zukünftig § 52 Abs. 7 TKG-E) oder bei der Überprüfung der im Rahmen von Frequenzvergaben auferlegten Versorgungsaufgaben (Präsidentenkommerentscheidungen i.V.m. §§ 61 Abs. 3 Nr. 4, 55 Tabs. 5 KG zukünftig § 97 Abs. 4 Nr. 4 88 Abs. 5 TKG-E). Im Rahmen der Versorgungsaufgaben werden Versorgungsdaten zu Haushalten, Straßen-, Schienen- und Wasserwege, aber auch aufgrund separater Versorgungsaufgaben Daten und Informationen zur Versorgung weißer Flecken und zum 5G Ausbau seitens der Netzbetreiber geliefert. Neben der Lieferung dieser Daten wird aber auch über Planungen und mögliche Erschwernisse bei der Realisierung regelmäßig seitens der Mobilfunknetzbetreiber berichtet. Weitere Daten zum Ausbau der Mobilfunknetze erfasst die Bundesnetzagentur bei der Festlegung der standortbezogenen Parameter im Rahmen von Frequenzzuteilungen.

Die Bundesnetzagentur erfüllt damit bereits weitgehend die im Bereich des Mobilfunkmonitors nach den §§ 77 ff. TKG-E vorgesehenen Aufgaben. Es sollte daher bei der Frage der

Zuständigkeit für die Ausführung dieser Normen berücksichtigt werden, dass die betroffenen TK-Unternehmen keiner mehrfachen Erhebung derselben Daten ausgesetzt werden. Divergierende Zuständigkeiten sind auch deshalb zu vermeiden, weil Datenerhebungen mit einheitlich festgesetzten Abfrageparametern erfolgen müssen, um widersprüchliche Aussagen bei der Datenauswertung zu vermeiden.“

IV. Themenschwerpunkt Frequenzregulierung

In der Frequenzregulierung werden die **Ziele der Regulierung** ausgeweitet und aufgefächert (vgl. § 86 TKG-E). Die Bundesnetzagentur wird daher sowohl beim Frequenzplan, als auch in Vergabeverfahren und bei der Zuteilung **komplexere Abwägungsentscheidungen** treffen müssen.

Zwecks Wahrung der **Interessen der öffentlichen Sicherheit** sieht das TKG-E ausdrücklich vor, dass die Bundesregierung bei der Frequenzzuweisung in der **Frequenzverordnung** die Belange der inneren und äußeren Sicherheit zu berücksichtigen hat. Auf der nächsten Stufe – nämlich beim Erlass des auf der Frequenzverordnung basierenden **Frequenzplans** – muss die Bundesnetzagentur zukünftig das Einvernehmen mit den obersten Bundes- oder Landesbehörden herstellen, wenn „die dem Bereich der öffentlichen Sicherheit zustehenden Kapazitäten (...) betroffen sind.“

Unter strengen Voraussetzungen soll die Bundesnetzagentur **lokales Roaming** und **aktives Infrastruktur-Sharing** auferlegen (§ 105 TKG-E) oder Frequenznutzungsrechte mit Bedingungen verknüpfen können, beispielsweise mit der **Gewährung des Vorleistungszugangs** und mit **nationalem oder regionalem Roaming** in bestimmten Frequenzbereichen (§ 104 TKG-E). Die Bundesnetzagentur weist darauf hin, dass mit diesen beiden Normen eine richtliniennahe Umsetzung der entsprechenden EKEK-Vorgaben (Art. 52 und 61 Abs. 4 EKEK) erfolgt, wonach eine Auferlegung von strengen Voraussetzungen abhängt. Die Erfahrung hat zeigt, dass gute Roaming-Lösungen letztlich nur im Verhandlungswege, nicht aber durch regulatorische Vorgaben der BNetzA zu finden sind.

Im Umgang mit **knappen Frequenzen** sieht das TKG-E – wie bisher schon – auf der ersten Stufe eine Ermessensentscheidung der Bundesnetzagentur vor (§ 90 Abs. 9 und § 91 Abs. 2 Satz 2 TKG-E), die gemäß ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in aller Regel zugunsten einer **Vergabe** (und folglich gegen eine Zuteilung bzw. Verlängerung zu gunsten eines Unternehmens) zu treffen ist. Die Bundesnetzagentur befürwortet ein Festhalten des Gesetzgebers an dieser Regelung, da sie im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes die Durchführung offener, objektiver und diskriminierungsfreier Vergabeverfahren garantiert.

Wenn die Bundesnetzagentur eine Vergabe angeordnet hat, ist auf der zweiten Stufe über die Wahl des Vergabeverfahrens zu entscheiden.

Hier sieht der Gesetzesentwurf der Bundesregierung entsprechend der bisherigen Rechtslage vor, dass grundsätzlich das **Versteigerungsverfahren** durchzuführen ist (§ 99 Abs. 2 TKG-E – Hinweis: Dies gilt allerdings nicht für die Vergabe von Rundfunkfrequenzen, wo wegen der Besonderheiten des Rundfunks ausschließlich Ausschreibung vorgesehen sind). Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist diese Grundsatzentscheidung aus folgenden Gründen beizubehalten:

- Die Auktion stellt im höchsten Maß **ein objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren** dar und bietet die Gewähr für eine Akzeptanz des Ergebnisses. Dies ist höchstrichterlich bestätigt.
- Die **Zahlungsbereitschaft** und **Zahlungsfähigkeit** eines Unternehmens einen objektiven und verlässlichen Indikator dafür dar, dass das Unternehmen eine **effiziente Frequenznutzung** sicherstellen wird.
- Bei einer Ausschreibung besteht das grundsätzliche Problem, dass das vorzulegende **Frequenznutzungskonzept** zwar schlüssige Darlegungen enthalten kann, jedoch keine Garantie dafür besteht, dass es dementsprechend umgesetzt wird.
- Die Versteigerung ermöglicht insbesondere **Neueinsteigern** die Chance eines Markteintritts. Gerade in Ausschreibungsverfahren können sich diese oftmals nicht durchsetzen, da sie – anders als die bereits auf dem Markt tätigen Unternehmen – keine bestehende Versorgung nachweisen können.
- Nur die Versteigerung garantiert zugunsten der Öffentlichkeit eine Erhebung des wirklichen **Marktpreises**, der ein Äquivalent für die Möglichkeit eines Unternehmens darstellt, durch den Frequenzerhalt eine knappe öffentliche Ressource exklusiv zu vermarkten und hierdurch private Gewinne zu generieren.
- In der Regel steht eine **Vielzahl von Frequenzblöcken oder -paketen** zur Vergabe. In einer Versteigerung ist es den Teilnehmern möglich, jeweils die Menge an Spektrum zu erwerben, die für das jeweilige Geschäftsmodell benötigt wird. Demgegenüber ist eine Ausschreibung vieler verschiedener Frequenzpakete schwer durchführbar. Hierauf hat auch das **Bundeskartellamt** in seiner Stellungnahme zum Frequenzkompass 2020 vom 29. Oktober 2020 hingewiesen und sich für die Versteigerung als Regelverfahren ausgesprochen.

Die Durchführung einer Negativauktion zur Vergabe von Frequenzen erscheint nach dem vorliegenden § 99 Abs. 4 TKG-E möglich. Hier erscheint allenfalls folgende Klarstellung sinnvoll:

„Die Bundesnetzagentur legt ein MindestAnfangsgebot für das Nutzungsrecht an den zu versteigernden Frequenzen sowie Zahlungsregelungen fest.“ (99 Abs. 5 Satz 3 TKG-E)

Hierdurch würde klargestellt, dass eine Versteigerung nicht nur mit steigenden, sondern auch mit fallenden Geboten möglich wäre.

Die Vergabe von Fördermitteln (Beispiel: Auktion von Fördermitteln zur Schließung weißer Flecken) richtet sich nicht nach dem TKG und ist somit nach den hierfür bestehenden Regelungen zulässig. Insofern erscheinen keine Ergänzungen erforderlich.

V. Themenschwerpunkt Nummerierung

1. Erhöhung von Preistransparenz und Abschaffung der Privilegierung des Mobilfunks

a) Einheitliche Regelungen für Festnetz und Mobilfunk

Aus dem politischen Raum wurde zu Beginn des Novellierungsprozesses die Forderung gestellt, die bisherige Sonderbehandlung des Mobilfunks abzuschaffen (Stichwort: Abschaffung der Privilegierung des Mobilfunks).

Dementsprechend ist eine Vereinheitlichung der Regelungen zu Preisen für Anrufe aus Festnetz und Mobilfunk vorgesehen. Bislang konnten insbesondere Anrufe bei (0)180 Rufnummern für Servicedienste (0)137 Massenverkehrsdienste, 118 Auskunftsdiene und (0)900 Premium-Dienste aus dem Mobilfunk hochpreisiger abgerechnet werden. Durch die vorgesehene Gesetzesänderung werden bei der Bewerbung der benannten Dienste erstmalig einfache und allgemeingültige Preisangaben möglich.

Diese Gesetzesänderungen werden von der Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt.

b) Schaffung von Regelungen zu (0)700 Persönlichen Rufnummern und (0)32 Nationalen Teilnehmerrufnummern

Für die (0)700 Persönlichen Rufnummern und (0)32 Nationalen Teilnehmerrufnummern werden ein Höchstpreis von 14 ct/min und eine Preisangabeverpflichtung eingeführt. **Die Einführung wird von der Bundesnetzagentur begrüßt**, weil es bei diesen Nummernarten in der Vergangenheit wegen hoher, intransparenter Preise immer wieder Beschwerden gegeben hat.

Die Nutzung von (0)700 Rufnummern ist stark rückläufig und die neuen Regelungen werden voraussichtlich keine Trendwende bewirken. Engagierte Zuteilungsnehmer von (0)700er Rufnummern fordern in diesem Zusammenhang, gesetzlich zu regeln, dass (0)700 Rufnummern den angebotenen Pauschaltarifen für Anrufe bei Ortsnetzrufnummern zu unterfallen haben. **Nach Ansicht der Bundesnetzagentur wäre ein Einstieg in die Regulierung des Umfangs von Pauschaltarifen aber ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit der Anbieter.**

c) Weiteres Verbesserungspotenzial bei (0)137 Massenverkehrsdiensten

Im zunächst (vor der Verbändeanhörung) veröffentlichten Diskussionsentwurf war vorgesehen, (0)137 Massenverkehrsdienste als faktisch niedrig tariferte Premium Dienste in die Definition des Premium-Dienstes zu integrieren. Eine gesonderte Regelung von Massenverkehrsdiensten war früher erforderlich, um Netzüberlastungen aufgrund begrenzter Abfragekapazitäten zu verhindern. Bei der aktuellen Leistungsfähigkeit der Netze und der Zielanschlüsse sind keine Verkehrsdroßelungen und somit keine technisch motivierten Sonderregelungen mehr erforderlich. Die überholte Definition der Massenverkehrsdienste wäre entfallen.

Daraus hätten sich Folgeänderungen in den bisherigen § 66a ff. TKG (zukünftig § 106ff. TKG-neu) ergeben. Vor allem hätten zukünftig einheitliche Anforderungen für die Preisansage gegolten. So hätte die Preisansage zukünftig auch für Massenverkehrsdienste vorgeschaltet sein müssen und hätte nicht länger erst nach Inanspruchnahme des Dienstes erfolgen dürfen.

Diese Änderung wurde rückgängig gemacht. Eine vorgeschaltete Preisansage ist künftig nur dann vorgesehen, wenn eine Preisgrenze von 1 Euro überschritten wird.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur wäre eine Rückkehr zur ursprünglich geplanten Abschaffung von Sonderregelungen für Massenverkehrsdienste wünschenswert. Ansonsten wird es weiterhin dazu kommen, dass Anbieter von niedrigpreisigen Premium-Diensten statt einer 0900er Rufnummer eine 0137er Rufnummer verwenden, um vor Beginn der Kostenpflichtigkeit keinen Preis ansagen zu müssen. Das Differenzierungskriterium „Massenverkehr“ ist weniger denn je geeignet und prüfbar, um diese Umgehung zu bekämpfen.

2. Verbesserung des Schutzes vor Rufnummernmanipulationen

Erfreulicherweise sieht der Entwurf von der Bundesnetzagentur seit Langem geforderte Verbesserungen im Bereich Rufnummernmanipulationen vor.

Neben der Erweiterung des Katalogs von als Absenderinformationen „verbotenen Rufnummern“ auf die Notrufnummern 110 und 112, soll künftig sichergestellt werden, dass bei Verkehren, die aus dem Ausland in das deutsche Netz eintreten, keine deutschen Rufnummern mehr übermittelt und angezeigt werden dürfen. Der Eintrittsweg in das deutsche Netz ist zu kennzeichnen. Nach hiesigen Erkenntnissen dürfte damit ein großer Teil von Anrufen mit manipulierten Rufnummern erfasst sein.

Darüber hinaus werden der Bundesnetzagentur weitergehende Ermittlungsbefugnisse eingeräumt, so dass die Hoffnung besteht, künftig den Verursacher von Call-ID-Spoofing ermitteln und weiteren Missbrauch schnell verhindern zu können. Hiermit wird endlich das bestehende, im Gesetz angelegte Durchsetzungshindernis bei Rufnummernmanipulationen beseitigt. Auch werden erstmalig die Rechte und Pflichten bei der Übermittlung von Rufnummern für SMS-Kurznachrichten geregelt.

Die Bundesnetzagentur ist zuversichtlich, dass sich die Situation mit diesem Maßnahmenpaket wesentlich verbessern und sich ein Großteil der Fälle des Call-ID-Spoofing verhindern lassen wird. Das Vertrauen der Bürger in deutsche Absenderrufnummern lässt sich hierdurch wiederherstellen.

Die Bundesnetzagentur sieht allerdings weiteres Verbesserungspotenzial: Aufgrund der Verbändeanhörungen wurde ein Bestandteil des Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Situation von Rufnummernmissbrauch aus dem Entwurfstext gestrichen.

Vor der Verbändeanhörung war im Diskussionsentwurf vorgesehen, dass die an den Verbindungen beteiligten Anbieter von Telekommunikationsleistungen **offensichtlich ungültige** und die in der Vorschrift als Absenderinformationen verbotene Rufnummern nicht übermitteln und anzeigen lassen dürfen, sondern entsprechende Anzeigen unterdrücken müssen. Auf Wunsch der Verbände ist die Vorschrift nun auf Anrufe unter Anzeige der verbotenen Rufnummern beschränkt und findet keine Anwendung mehr auf Anrufe mit offensichtlich ungültigen Absenderrufnummern.

Durch die Aufgabe dieses Bestandteils des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets wird das Verbesserungspotenzial nicht ausgeschöpft.

Die Wiederaufnahme des ursprünglichen Vorschlags wäre daher wünschenswert.

Unkritisch sieht die Bundesnetzagentur in diesem Zusammenhang, dass auf Anregung der Verbände als Rechtsfolge keine Anonymisierung mehr vorgesehen ist, sondern entsprechende Anrufe unter Anzeige der „verbotenen Rufnummern“ abzubrechen sind.

3. Durchsetzung der Erreichbarkeit aller Rufnummern in der EU

Erstmalig soll im TKG geregelt werden, dass Anbieter grundsätzlich verpflichtet sind, alle Rufnummern in der EU erreichbar zu schalten und die Bundesnetzagentur die Verpflichtung durchsetzt. Sachlich gerechtfertigte Ausnahmen bleiben aber möglich. So muss eine grenzüberschreitende Erreichbarkeit von Premiumdiensten auch zukünftig nicht ermöglicht werden.

Die Regelung ist so auch im Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK) vorgesehen und wird von der Bundesnetzagentur begrüßt.

VI. Themenschwerpunkt DigiNetzG-Regeln

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten und Rechte in den **DigiNetz-Regeln** erweitert und die Rolle der Bundesnetzagentur gestärkt (§§ 135 ff. TKG-E). Dies passt zum neu eingeführten Regulierungsziel der Förderung der Konnektivität sowie des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität (s.o. Ausführungen zum Thema Marktregulierung) **und wird von der Bundesnetzagentur ausdrücklich begrüßt.**

Insoweit die in den Vorschriften enthaltene Berechtigung zu Transparenz, Mitverlegung und Mitnutzung – gemäß dem Vorschlag des Bundesrates – eine Erweiterung auch für Eigentümer oder Betreiber sonstiger öffentlichen Zwecken dienenden **Telekommunikationslinien** erfahren sollen, spricht aus Sicht der BNetzA nichts gegen eine solche Erweiterung.

Gemäß den Vorstellungen des Bundesrates sollen bei der Vorschrift über die **Netzinfrastruktur von Gebäuden** (§ 144 TKG-E) Änderungen vorgenommen werden, die nur noch Netzabschlusspunkte von Netzen mit sehr hoher Kapazität in den Räumen des Teilnehmers privilegieren (insbesondere Glasfaseranschlüsse). Bislang war diese Vorschrift über den sog. „Wohnungsstich“ als Korrespondenz-Vorschrift zum sog. „Gebäudestich“ in § 133 TKG-E ausgestaltet, für den keine weiteren Änderungen vorgeschlagen worden sind. Man würde die Vorschriften damit voneinander entkoppeln. Mit der Fokussierung auf die VHC-Netze und einem Vorrang der leistungsstärkeren Technologie beim APL-Zugang gemäß § 148 Absatz 5 TKG-E würde man dem Gigabit-Ziel Rechnung tragen. Dabei gilt es aber auch, die verschiedenen Zielvorstellungen des TKG in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen und dabei insbesondere auch die verbraucherschützenden, wettbewerblichen und ggf. regulatorischen Auswirkungen im Blick zu behalten.

Daneben hat der Bundesrat die Vorstellung, dass die **Sicherstellungsverpflichtung** für VHC-Netze durch Erschließungsträger bei Neubaugebieten abgelöst werden soll durch eine Anordnung der Bundesnetzagentur auf leitungsgebundenen Anschluss der Endnutzer gegenüber einem auszuwählenden Unternehmen unter Bezugnahme auf die Universaldienstverpflichtung. Eine solche verpflichtende Anordnung zum Leitungsanschluss wäre ein Novum und würde einen unmittelbaren staatlichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit bedeuten und zwangsweisen Netzausbau mit Kompensationsmöglichkeiten bedeuten. Es ginge damit deutlich über die bisherige Universaldienstverpflichtung gegenüber einzelnen Endkunden hinaus. Demgegenüber steht eine derzeit noch vorhandene Ausbauverpflichtung von passiven Netzinfrastrukturen durch die Erschließungsträger, um einen Anreiz für Ausbau und Erschließung zu schaffen, ohne staatlich unmittelbar in Netzausbaupläne einzugreifen. Die Bundesnetza-

gentur befürwortet eine Beibehaltung der Ausbauverpflichtung von passiven Netzinfrastrukturen durch die Erschließungsträger bei Neubaugebieten und lehnt die vorgeschlagene Änderung als überschießend ab.

Die Vorschriften über die **vereinfachte Errichtung drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite** richten sich zwar primär an die Bau- und Ordnungsbehörden der Länder als „zuständige Behörden“, erweitern aber insgesamt auch den Zuständigkeitsbereich und die Anwendungsfälle für die bei der Bundesnetzagentur angesiedelte **Nationale Streitbeilegungsstelle**. Denn neben den Vorgaben über knappe Genehmigungsfristen, die zum schnellen Ausbau des 5G-Netzes beitragen sollen, erfahren auch die **Kompetenzen der Bundesnetzagentur** eine entsprechende **Erweiterung**:

- Der Anwendungsbereich der **Mitnutzung** wird zielführend auf weitere passive Netzinfrastrukturen **ausgeweitet** (insbesondere in Bezug auf die sog. „Straßenmöbel“), um den Unternehmen hinsichtlich des 5G-Ausbaus ein breiteres Portfolio an Möglichkeiten zu eröffnen. §§ 151 ff TKG-E.
- Dort, wo es nicht gelingt, über solche Nutzungsmöglichkeiten vertragliche Lösungen zwischen den Parteien zu finden, bietet die mittlerweile etablierte Form der Streitbeilegung eine Chance, Ansprüche durchsetzbar und den 5G-Ausbau letztlich möglich zu machen. Dabei wird es auch hier im Rahmen von Verhandlungen in den Beschlusskammerverfahren häufig zu Einigungen kommen, bei denen die **Rolle der Bundesnetzagentur** die eines **Mediators** bzw. **Schlichters** ist.
- Die Möglichkeiten der **Streitbeilegung** werden auch bei **wegerechtlichen Auseinandersetzungen** über die Mitnutzung und gemeinsame Unterbringung von Telekommunikationslinien sowie von Grundstücken aus Gründen des **Umweltschutzes**, der **öffentlichen Gesundheit und Sicherheit** oder der **Städteplanung und Raumordnung** erweitert, § 127 Abs. 4 und § 133 Abs. 5 TKG-E. Aus den gleichen Gründen ist dann auch die Anordnung von Mitnutzung und gemeinsamer Unterbringung möglich.

Damit wird die Bundesnetzagentur ihre **Rolle eines sachverständigen Begleiters und Experten** auf dem Gebiet der Nutzung von Synergien im Bereich passiver Infrastrukturen und gemeinsamer Unterbringung weiter ausbauen.

VII. Themenschwerpunkt Offener Netzzugang / Open Access

Die Bundesnetzagentur begrüßt die vom Gesetzgeber vorgesehenen neuen Formen zur Strukturierung und Durchsetzung der Vorgaben eines offenen Netzzugangs in öffentlich

geförderten Telekommunikationsnetzen, § 154 TKG-E. Bislang bedeutete es für die Fördermittelgeber häufig eine große Herausforderung, den **Umfang und die Bedingungen eines Open Access** beurteilen zu können und ihn letztlich handhab- und durchsetzbar zu machen.

Die Nutzung der vorhandenen breiten **Expertise der Bundesnetzagentur** auf diesem Gebiet ermöglicht es dabei, die geforderten Grundsätze zu Art, Umfang und Bedingungen eines offenen Netzzugangs konsistent und auf die wettbewerbliche Situation zugeschnitten zu verfassen und diesen auch zur Durchsetzung über die möglichen Streitbeilegungsverfahren zu verhelfen. Durch die Verknüpfung der Fragestellungen, wie genau ein offener Netzzugang zu gewährleisten ist und welche Produkte unter welchen Zugangsbedingungen (einschließlich der Entgelte) angeboten werden müssen, lässt sich eine **konsistente und auf weitere regulatorische Bereiche** (SMP/symmetrische Regulierung/DigiNetzG-Ansprüche) **abgestimmte Anwendungspraxis** erarbeiten. Dabei werden neben grundsätzlichen Feststellungen, die allen Beteiligten eine gewisse Planungssicherheit und Stabilität geben, vor allem auch einzelne Streitbeilegungen an Bedeutung zunehmen, um damit auch Ansprüche insbesondere für kleinere lokale Unternehmen durchsetzbar zu machen.

VIII. Themenschwerpunkt Universaldienst / Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten

Die Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten, die bisher als „Universaldienst“ bezeichnet wurde, wird künftig mit dem Begriff „Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten“ versehen und umfasst **Sprachkommunikationsdienste** sowie einen **schnellen Internetzugangsdienst für eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe**.

Die **Festlegung der Datenübertragungsrate** beim Internetzugangsdienst wird eine Aufgabe der Bundesnetzagentur sein und berücksichtigen, dass es hierbei nach dem Gesetzentwurf auf die Mindestbandbreite ankommt, die von mindestens **80 Prozent der Verbraucher** genutzt wird.

Zur Vorbereitung der konkreten Verfahrensentscheidungen wird die Bundesnetzagentur weitere Qualitätsparameter festlegen, wozu zum Beispiel die Datenübertragungsrate im Down- und Upload sowie ggf. weitere Parameter zählen können. Sichergestellt sein muss dabei, dass die **im EU-Kodex vorgegebenen Dienste**, also insbesondere E-Mail, Online-Banking und Videoanrufe in Standardqualität **an festen Standorten** möglich sind. Zur sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe sind Teleheimarbeit („in üblichem Umfang“) und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltdiensten (z. B. Videostreaming) technisch zu unterstützen.

Die Bundesnetzagentur bewertet die Änderungen zum Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten wie folgt:

Universaldienst als Instrument zur Sicherstellung einer Grundversorgung

- Die Erweiterung um den **Breitbandzugangsdienst** ist zu begrüßen.
- Was konkret unter „**schnellem Internetzugangsdienst**“ zu verstehen ist, wird die Bundesnetzagentur im Wege einer Festlegung zu konkretisieren haben. Möglicherweise weckt der Begriff höhere Erwartungen an diesen Dienst, der letztlich eine Versorgung mit einer „**Mindestbandbreite**“ sicherzustellen hat.
- Da der **Universaldienst als Grundversorgung** konzipiert ist, sind darüber hinausgehende Anforderungen an den sicherzustellenden Internetzugangsdienst nicht im Wege einer Umlagefinanzierung, sondern durch öffentliche Mittel zu finanzieren. Hierzu führt der EU-Kodex in Artikel 92 aus, dass für zusätzlich festgelegte Pflichtdienste „kein Entschädigungsverfahren mit Beteiligung bestimmter Unternehmen vorgeschrieben“ werden kann. Denn hierbei ist zu beachten: **Je höher die technischen Anforderungen an eine Versorgung** gestellt werden, desto **intensiver ist bei einer Branchenfinanzierung die Eingriffswirkung** auf die Telekommunikationsunternehmen, die die Versorgung sicherzustellen haben.
- Zu begrüßen ist ferner, dass bei der Festlegung **Anreize auf Eigenausbau und Fördermaßnahmen** berücksichtigt werden müssen, um Marktverzerrungen, eine Schwächung von Investitionsanreizen und eine Verdrängung von Fördermaßnahmen zu vermeiden.

Finanzierung: Beteiligung von OTT-Anbietern?

- Gemäß Artikel 90 Abs. 1 lit. b) des EU-Kodex können im Wege einer Umlagefinanzierung „die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen unter den Anbietern von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten“ aufgeteilt werden. Im Hinblick auf die Forderung, **OTT-Anbieter in die Finanzierung einzubeziehen**, ist daher zunächst festzustellen, dass zwischen OTT-1- und OTT-2-Anbietern zu differenzieren wäre. Zur Finanzierung kämen insofern **allenfalls OTT-1-Anbieter** in Betracht.
- Der EU-Kodex eröffnet darüber hinaus in Erwägungsgrund 243 ausdrücklich die Möglichkeit einer **Beschränkung des Umlageverfahrens auf bestimmte Anbietergruppen**.
- Die Einbeziehung von OTT-1-Anbietern bedeutet eine **deutliche Erhöhung des ohnehin beträchtlichen bürokratischen Aufwands**, der mit dem Umlageverfahren verbunden ist. So erscheint es – insbesondere im Hinblick auf US-amerikanische Konzerne wie Facebook – zum einen **problematisch, eine geeignete Bemessungsgrundlage zur Berechnung des Finanzierungsanteils** festzusetzen und anschließend den ermittelten Abgabebetrag

einzu ziehen. Zum anderen ist die Abgrenzung zwischen den für OTT-1-Diensten maßgeblichen Beiträgen im Vergleich zu denjenigen der OTT-2-Dienste schwierig. Dies zeigt sich am Beispiel Facebook: Der Facebook Messenger würde zwar als OTT-1-Dienst einer Abgabepflicht unterliegen, alle weiteren über Facebook angebotenen Dienste (die voraussichtlich den weitaus größten Teil des über Facebook generierten Datenvolumens bzw. Umsatzes ausmachen) aber nicht.

- Die Einbeziehung von OTT-1-Anbietern wäre demzufolge nur mit **unverhältnismäßig hohem Aufwand** möglich.

Erschwingliche Preise für Universaldienstleistungen

- **Grundsätze zur Ermittlung erschwinglicher Preise** sind sechs Monate nach Inkrafttreten des TKModG zu veröffentlichen.
- Bezuglich der Erschwinglichkeit gilt, dass die Ermittlung bzw. die ihr zugrundeliegenden Grundsätze **in hohem Maße politische Werturteile** beinhalten und damit der Legitimation durch den Gesetzgeber bedürfen. Daher erscheint eine **präzise gesetzgeberische Vorstrukturierung der entsprechenden Grundsätze** sinnvoll. Es sollte im Gesetz ein Mechanismus etabliert werden, der die Erschwinglichkeit an dynamische Referenzwerte koppelt, damit gleichzeitig die gewünschte Flexibilität und fortlaufende Anpassung an die Marktentwicklungen gewährleistet wird.
- Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, eine **Konsultation** u. a. zu den Kriterien der Erschwinglichkeit frühzeitig zu beginnen.

IX. Themenschwerpunkt Öffentliche Sicherheit

Neben den „klassischen“ Telekommunikationsdiensten werden zukünftig auch **nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste** wie internetbasierte E-Mail-Dienste und Messaging-Dienste in angemessener Weise entsprechend ihrer spezifischen Art und wirtschaftlichen Bedeutung den Regelungen zur Öffentlichen Sicherheit unterliegen.

So werden die Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Telekommunikationsdienste künftig etwa im Bereich der Notrufregulierung erfasst, sofern eine direkte Kommunikation zu der örtlichen Notrufabfragestelle ermöglicht wird, und müssen zudem angemessene technische Vorkehrungen und sonstige Maßnahmen zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses und personenbezogener Daten treffen. Darüber hinaus werden diese Dienste partiell in die Bereiche der Überwachungs- und Auskunftsvorschriften einbezogen, um insbesondere den für die

Sicherheit zuständigen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden eine für alle Telekommunikationsdienste gleichwertige Unterstützung bei der Umsetzung ihrer Ermittlungsmaßnahmen zu ermöglichen.

Für den Regulierungsbereich **Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen** ist dabei vorgesehen, dass für Angebote von nummernunabhängigen interpersonellen Telekommunikationsdiensten erst dann Überwachungstechnik vorgehalten werden muss, wenn mehr als 100.000 Kunden erreicht werden. Diese Marginaliengrenze besteht derzeit bereits für E-Mail-Dienste und registrierungsfreie drahtlose Internetzugänge (z.B. WLAN-HotSpots).

Für die **Auskunftsverfahren** zu Bestands- und Verkehrsdaten und die hierfür zu erhebenden Daten (§§ 169 ff. TKG-E) wurden die Regelungen durch verschiedene Elemente modernisiert. So wurden etwa die Vorgaben zur Verifikation der erhobenen Daten im Prepaid-Bereich mit einem Konformitätsbewertungsverfahren (§ 171) ergänzt, was u. a. der Rechtssicherheit der TK-Unternehmen dient, und die technischen Übermittlungsverfahren für Bestands- und Verkehrsdaten zur Auskunftserteilung (§§ 169, 173) vereinheitlicht. Dahingegen wurden die Erhebungspflichten nach § 171 TKG-E nur geringfügig bezüglich des Datums der Vergabe einer Rufnummer erweitert. Ansonsten wurden die bestehenden Regelungen für die Erbringer von Diensten der elektronischen Post auf Anbieter von nummernunabhängigen interpersonellen Telekommunikationsdiensten erweitert, ohne aber eine Datenerhebungspflicht einzuführen. Bezuglich des Manuellen Auskunftsverfahrens (§ 173) wird das sog. „Reparaturgesetz“ zur Umsetzung des Beschlusses des BVerfG vom 27. Mai 2020 (Bestandsdaten II) in das TKG integriert.

Die Bundesnetzagentur erachtet diese Anpassungen unter Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und der Interessen der Telekommunikationswirtschaft für angemessen.