

5.5.2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Ralph Sonnenschein (DStGB)

Telefon 030/590097321

E-Mail:
Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Aktenzeichen
II/2

Entwurf einer Verordnung über Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung – TKMV)

Sehr geehrte Frau Rößner,

der Deutsche Landkreistag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung über den Entwurf einer Verordnung über Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TKMV) und die damit verbundene Möglichkeit, vorab eine Stellungnahme abzugeben. Dabei orientieren wir uns an dem gleichfalls übersandten Fragenkatalog, werden uns allerdings auf eine Beantwortung derjenigen Fragen beschränken, die einen unmittelbaren kommunalen Bezug haben.

Zu Frage 2: *Was kann die TKMV leisten und inwiefern verbessert sie die Situation der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten im Land?*

Die Breitbandversorgung in Deutschland weist nach wie vor erhebliche Lücken auf. Alle bislang in diesem Zusammenhang formulierten politischen Ziele wurden verfehlt. Auch im internationalen sowie im europaweiten Vergleich stellt sich die Versorgungslage in Deutschland als unbefriedigend dar.

Dabei besteht Einigkeit, dass zeitnah alle Anschlüsse für Haushalte und Unternehmen gigabitfähig ausgebaut sein müssen, um die Zukunftsfähigkeit des Landes zu garantieren. Das gilt uneingeschränkt auch in den ländlichen Räumen. Der Ausbau entsprechender Netze auf Glasfaserbasis ist die zentrale infrastrukturelle Voraussetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Zur Erreichung dieses infrastrukturellen Ziels leistet der im neuen Telekommunikationsgesetz (TKG) statuierte und durch den vorliegenden Verordnungsentwurf näher ausgestaltete Rechtsanspruch auf schnelles Internet keinen – jedenfalls keinen wesentlichen – Beitrag.

Das TKG sieht in § 161 Abs. 2 zwar ausdrücklich vor, dass sich das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (naturgemäß) auch auf die Herstellung des insoweit notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz erstreckt, enthält aber keinerlei Vorgaben im Hinblick auf die dafür einzusetzende Technologie, sondern verfolgt einen technologieneutralen Ansatz und gibt damit insbesondere nicht vor, dass der Anschluss über eine Glasfaserleitung erfolgen müsste. Auch aus dem im Sinne einer „Mindestversorgung“ vorgegebenen Anforderungen folgt kein

mittelbarer Zwang zur Verlegung solcher Leitungen. Vielmehr lassen sich Übertragungsraten, wie sie der Entwurf der TKMV vorsieht, auch mithilfe drahtloser Technologien bis hin zur Nutzung von Satelliten erreichen.

Vor diesem Hintergrund kann mit der TKMV nicht mehr als eine bloße Basisversorgung sichergestellt werden. Eine solche Basisversorgung ist – sofern sie tatsächlich so ausgestaltet wird, dass sie eine wirtschaftliche und soziale Teilhabe ermöglicht – zwar geeignet, gerade in den ländlichen Räumen noch bestehende Versorgungslücken zu schließen. Das ist im Grundsatz sehr zu begrüßen und stellt einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen „Universaldienst“ dar.

Gleichwohl sollten sich alle Beteiligten darüber im Klaren sein, dass eine solche Basisversorgung keinen Ersatz für einen Anschluss an die Glasfaserinfrastruktur darstellt. Aus diesem Grunde ist auch deutlich zu betonen, dass diejenigen, die heute aus Mangel an Alternativen ihren Rechtsanspruch auf Versorgung mit Telekommunikationsleistungen geltend machen, nicht dauerhaft auf eine solche Mindestversorgung festgelegt werden dürfen. Eine Versorgung aller Haushalte mit hochleistungsfähigen Breitbandanschlüssen – und zwar grundsätzlich auf der Basis einer Glasfaserinfrastruktur – muss vielmehr auch in Zukunft das Ziel sein.

Zu Frage 3: *Welche Auswirkungen auf den eigenwirtschaftlichen bzw. geförderten Breitbandausbau sind durch die TKMV zu erwarten?*

Im Ausgangspunkt ist – worauf auch die Begründung der TKMV zu Recht hinweist – davon auszugehen, dass die punktuelle oder auch flächenhafte Realisierung von Breitbandanschlüssen auf der Grundlage der TKMV in bislang unterversorgten Gebieten den geförderten Breitbandausbau bzw. die Sicherstellung einer tatsächlich flächendeckenden Versorgung ganz Deutschlands mit Glasfaseranschlüssen negativ beeinflussen kann. Das ist dann der Fall, wenn die Inhaber bislang nicht oder äußerst schlecht versorgter Anschlüsse die als Mindestversorgung zur Verfügung gestellten Übertragungsraten aus ihrer subjektiven Perspektive zunächst als ausreichend empfinden und daher kein Interesse mehr haben, Leistungen in Anspruch zu nehmen, wie sie im Rahmen eines geförderten Projektes auf Glasfaserbasis zur Verfügung gestellt werden können. In Abhängigkeit von der Zahl der betroffenen Anschlüsse in einem Projektgebiet und dem Ausmaß der fehlenden Wechselwilligkeit kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der auf diese Weise ausfallenden Deckungsbeiträge die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Förderprojektes insgesamt ins Wanken gerät. Insbesondere dann, wenn die Realisierung von Mindestversorgungs-Anschlüssen parallel zu einem bereits projektierten, aber noch nicht realisierten Fördervorhaben geschieht, sind überdies zusätzliche Planungs- und Umstellungskosten unvermeidbar. Angesichts der vergleichsweise geringen Anforderungen, die § 2 TKMV-E vorsieht, ist allerdings derzeit nicht davon auszugehen, dass sich diese Gefahr realisiert.

Das ändert aber nichts daran, dass Haushalte, die aufgrund vorlaufend realisierter Mindestversorgungs-Anschlüsse mangels Nachfrage nicht im Rahmen eines Förderprojektes mit Glasfasern erschlossen werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit dauerhaft keinen Zugang zu dieser Technologie haben werden. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich – was bei für eine Grundversorgung in Betracht kommenden Anschlüssen vielfach der Fall sein wird – um schwer erschließbare Einzellagen handelt. Solche Anschlüsse zu finanziell tragbaren Bedingungen zu realisieren ist schon im Rahmen von umfassenden Förderprojekten anspruchsvoll, aber durchaus machbar, wie die Praxis vielfach zeigt. Eine nachträgliche und isolierte Erschließung solcher Lagen mit Glasfasern dürfte dagegen – sofern sie netztechnisch überhaupt möglich wäre – regelmäßig aus finanziellen Gründen scheitern.

Zu den Fragen 5 und 6: *Mindestversorgung in Mehrpersonenhaushalten*

Eine Mindestversorgung, die darauf abzielt, eine Teilnahme am Wirtschafts- und Sozialleben zu ermöglichen, muss auf die tatsächliche Nutzungssituation der Bevölkerung zugeschnitten sein. Insoweit

halten wir es nicht für nachvollziehbar, dass in der Studie zur Feststellung der Mindestanforderungen keine Mehrpersonenhaushalte berücksichtigt wurden.

Angesichts dessen könnten die vorgeschlagenen Übertragungsraten (10 Mbit/s im Download und 1,7 Mbit/s im Upload) schon heute für eine Mindestversorgung nicht mehr ausreichend sein. Denn insbesondere dann, wenn ein Breitbandanschluss zeitgleich von mehreren Mitgliedern eines Haushalts genutzt wird, wovon nach veränderten Arbeits- und Lehrmodellen auch nach der Pandemie auszugehen ist, bestehen erhebliche Zweifel, ob die genannten Übertragungsraten tatsächlich geeignet sind, die Teilhabe zu garantieren. Sollten die Übertragungsraten auf dem jetzt vorgeschlagenen Niveau festgelegt werden, müsste jedenfalls sehr zeitnah evaluiert werden, ob sie dem tatsächlichen teilhaberelevanten Bedarf (noch) entsprechen.

Zur Frage 10: *Vorrang des Dienstkriteriums?*

Ausweislich der Begründung zur TKMV geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass die Werte des Dienstkriteriums „vorrangig“ gegenüber den Werten des Mehrheitskriteriums seien. Diese Lesart ist nach unserer Auffassung rechtlich keineswegs zwingend.

§ 157 Abs. 3 TKG sieht vor, dass das Mehrheitskriterium (von mindestens 80 Prozent der Bevölkerung im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite) „insbesondere“ zu berücksichtigen sei und ordnet sodann an, dass ein als Mindestversorgung festgelegter Internetzugangsdienst mindestens bestimmte Dienste, Teleheimarbeit sowie Verschlüsselungsverfahren im üblichen Umfang (Dienstkriterium) ermöglichen muss.

Diese Reihung spricht jedenfalls nicht für einen Vorrang des Dienst- vor dem Mehrheitskriterium. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Mindestversorgung im Grundsatz am Mehrheitskriterium zu orientieren hat, dieses Niveau aber ggf. auch überschreiten muss, wenn dies erforderlich sein sollte, um dem Dienstkriterium zu genügen.

Dieser Befund wird durch § 157 Abs. 3 Satz 4 TKG unterstrichen. Danach kann – beschränkt auf die Uploadrate sowie die Latenz – die Mindestversorgung niedriger als die von 80 Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzten Werte sein. Voraussetzung dafür ist, dass tatsächlich nachgewiesen wurde, dass die relevanten Dienste auch bei geringeren Vorgaben beim Endnutzer funktionieren. Auch diese Formulierung spricht dafür, dass im Grundsatz dem Mehrheitskriterium die entscheidende Bedeutung zukommt und nur in diesem Ausnahmefall die danach maßgeblichen Werte unterschritten werden dürfen (aber keineswegs müssen).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Ritgen