



Gemeinsames Verbändepapier zum Entwurf der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV)

1. Grundsätzliche Erwägungen

Mit dem Entwurf einer Verordnung über die Mindestvorgaben für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TKMV-E) setzt die Bundesnetzagentur Vorgaben des Gesetzgebers aus § 157 Abs. 3 S. 1 TKG um. Ziel des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) ist es, allen besonders schlecht oder gar nicht versorgten Endnutzern durch die Bereitstellung eines Sprachkommunikationsdienstes und eines Internetzugangsdienstes eine angemessene digitale Teilhabe zu ermöglichen.

Kein Ziel und Gegenstand des RaVT ist es dagegen, den Glasfaserausbau und die Gigabitversorgung voranzutreiben. Das kann und soll ausweislich der Vorgaben des europäischen und deutschen Gesetzgebers durch den marktgetriebenen und ergänzend geförderten Ausbau umgesetzt werden. Entsprechend ist festzuhalten, dass das RaVT eine Grundversorgung mit den mindestens notwendigen Qualitätsanforderungen darstellt und als Ultima Ratio nur nachrangig zu privatwirtschaftlichem und geförderten Ausbau heranzuziehen ist. Insofern stellen die aktuell festgelegten Mindestanforderungen bereits verhältnismäßig hohe Qualitätsparameter dar.

Maßgabe für die Bandbreiten- und Latenz-Festlegungen ist es, negative Auswirkungen auf Anreize für den eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau und Breitbandfördermaßnahmen zu verhindern, damit der weitere Glasfaserausbau nicht gebremst wird. Der Ordnungsgeber führt dazu in der Begründung zur Verordnung richtigerweise aus, dass bei der Umsetzung der §§ 160 und 161 TKG technologieneutral auch drahtlose Zugangstechnologien herangezogen werden sollten, um die digitale Grundversorgung möglichst schnell sicherzustellen und gleichzeitig die begrenzten Bau- und Planungskapazitäten prioritär für den eigenwirtschaftlichen und geförderten Ausbau einsetzen zu können. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass der Ordnungsgeber erkennt, dass ein „Zweischritt“ – das heißt, ein Gebiet würde im ersten Schritt über die RaVT-Regelungen und im zweiten Schritt durch die Umsetzung eines geförderten Ausbauprojekts versorgt – nicht sinnvoll ist und daher vermieden werden sollte, sofern das betreffende Gebiet „in objektiv absehbarer Zeit“ versorgt wird. Diese Konstellation betrifft aber nicht nur Förder-Gebiete, sondern auch solche, in denen ein eigenwirtschaftlicher Ausbau verbindlich zugesagt wurde.

2. Latenzanforderungen anpassen

Die Festlegung auf 150 Millisekunden maximale Latenz ist im Rahmen der Vorgaben des TKG nicht gerechtfertigt und stellt einen Verstoß gegen die Technologieneutralität dar.

Die BNetzA geht bei der Festlegung der Latenz davon aus, dass die vom Gesetz geforderten Dienste immer in bester Qualität und sogar unberührt durch dritte Einflüsse nutzbar sein müssen. **Das ist jedoch nicht die Anforderung des Gesetzes an die festzulegende Mindestqualität.** Ein „Funktionieren“ im Rahmen einer **Mindestversorgung** bedeutet gerade nicht, dass eine optimale Nutzung in jedem Einzelfall, zu jeder Zeit und in vollem Umfang möglich ist.

In fast jeder Videokonferenz – so zeigt es die alltägliche Erfahrung – kommt es selbst bei wesentlich besseren Qualitäten als den hier vorgesehenen zu technischen Problemen, Abbrüchen, Bild- und Sprachaussetzern. **Dies sind zeitweise Einbußen im Rahmen der Qualität, welche das Funktionieren des Dienstes nicht berühren.** Diese hin und wieder auftretenden Qualitätseinbußen bei Telekommunikationsdiensten können auch entstehen, da hierfür eine Vielzahl von Parametern entscheidend sind.

Auch bei einer Latenzvorgabe von deutlich über 150 Millisekunden ist davon auszugehen, dass immer noch eine hohe Kundenzufriedenheit bestehen wird, da auch in diesem Fall ein Funktionieren der Dienste gewährleistet wird, wie eine von der BNetzA bei WIK und zafaco beauftragte Studie feststellt.¹

Mit der Festlegung der Latenz auf 150 Millisekunden wird ohne gesetzliche Grundlage die Verwendung bestimmter Technologien ausgeschlossen und dies ausschließlich damit begründet, dass Festnetztechnologien derartige Qualitäten liefern würden. Darin liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Technologieneutralität. Insoweit hilft es nicht, dass in Ausnahmesituationen höhere Latenzen möglich sein sollen, da die Dienste eben nicht nur in Ausnahmesituationen auch bei einer höheren Latenz in vollem Umfang nutzbar sind. Zumindest aber müsste sichergestellt werden, dass die „Ausnahmeregelung“ bereits dann sofort und ohne aufwändige Verfahren greift, wenn Festnetz- und Mobilfunklösungen nicht unter verhältnismäßigem Aufwand hergestellt werden können und insbesondere größere Tiefbauarbeiten erforderlich würden.

Unser gemeinsames Ziel muss es sein, die Dienste besser als im Rahmen der Mindestversorgung anzubieten. Der schnelle Ausbau der Glasfaser- und Mobilfunknetze muss Vorrang haben vor vielen punktuellen Tiefbaumaßnahmen gerade in Gebieten, die absehbar sinnvoll als Ganzes erschlossen werden können. Gerade hier sind sofort verfügbare funkbasierte Übergangslösungen für die Versorgung der Bevölkerung sinnvoll und unverzichtbar.

Aber auch unter weiteren Gesichtspunkten erscheint die Festlegung einer maximalen Latenz von 150 Millisekunden als überzogen und nicht in Einklang stehend mit dem Gedanken einer Mindestversorgung. Insbesondere hätte es mit der Aufspaltung der Festlegung in solche für den Internetzugang (§ 2) und solche für die Sprachkommunikation (§ 3) nahe gelegen, die unterschiedlichen Mindestanforderungen auch abzubilden. So gründet die Festlegung für den Sprachkommunikationsdienst allein auf der unzutreffenden Erwägung, dass eine derartige Qualität den Kunden aus dem Festnetz vertraut sei und daher zwar nicht notwendig aber doch wünschenswert wäre. Diese Argumentation lässt sich indes nicht auf den Internetzugangsdienst übertragen, da – auch für Videokonferenzdienste – keine bestmögliche Erbringung vom

¹ Zur Kundenzufriedenheit vgl. WIK Consult & zafaco, Gutachten: Mindestanforderungen Internetzugangsdienst, 15.12.2021, Abb. 3-12, S. 104.

Gesetz gefordert wird und ausweislich der von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebenen Studie von WIK und zafaco deutlich höhere Latenzen ein zufriedenstellendes Funktionieren sicherstellen.

3. Ausnahmeregelung

Die mit der in § 4 TKMV-E vorgesehene Ausnahmeregelung geschaffene Flexibilität ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie den im Gesetz hinterlegten Vorbehalten (Vorrang des eigenwirtschaftlichen Ausbaus sowie von staatlichen Fördermaßnahmen) mit Blick auf die Auswirkungen einer Universaldienstverpflichtung Rechnung trägt. Sie sollte jedoch in zweierlei Hinsicht angepasst werden:

a. Rechtliche Einordnung

Nach unserer Auffassung handelt es sich bei dieser Vorschrift nicht um eine Ausnahmeregelung. Die Einordnung als solche suggeriert unzutreffend, dass Härten abgefedert werden sollen, die so nicht vorherzusehen waren. Tatsächlich jedoch handelt es sich um eine **Öffnungsklausel**, mit welcher der BNetzA ermöglicht wird, die konkreten Auswirkungen von Entscheidungen nach §§ 160, 161 TKG in ihre Abwägung einzubeziehen.

b. Formulierung

Der Wortlaut des § 4 TKMV-E sieht vor, dass die BNetzA in ihren Entscheidungen nach §§ 160, 161 TKG von den Mindestqualitätsvorgaben abweichende Werte festlegen kann. Allerdings sind im Rahmen des § 160 TKG überhaupt keine Festlegungen zu treffen, so dass die Befugnis insoweit ins Leere geht. Dort ist lediglich eine Feststellung über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Unterversorgung zu treffen, die nicht im Wortsinne „festgelegt“ werden kann.

Insofern sollte der Wortlaut dahingehend korrigiert werden, dass einer der genannten Entscheidungen abweichende Werte zugrunde gelegt werden können.

c. Textvorschlag

Wir schlagen vor, den Text des § 4 TKMV-E wie folgt zu fassen:

§ 4 Abweichende Anforderungen ~~Ausnahmeregelung~~

Die Bundesnetzagentur ~~hat~~**kann** ~~bei~~ ihren Entscheidungen nach § 160 oder § 161 des Telekommunikationsgesetzes ~~ausnahmsweise~~

1. abweichend von § 2 Nummer 1 Buchstabe b eine niedrigere Bandbreite im Upload und
2. abweichend von § 2 Nummer 2 und § 3 Nummer 2 eine höhere Latenz

zugrunde zu legen festlegen, wenn insbesondere die Höhe der voraussichtlichen Kosten von Anschluss und Telekommunikationsdienst sowie geographische Besonderheiten dies begründen.

4. Anforderungen an den Internetzugangsdienst

a) Die festzulegende „Mindestbandbreite“ ist nicht die „minimale Bandbreite“

Durch die entsprechende Anwendung der Festlegung zur „minimalen Bandbreite“ setzt der Verordnungsgeber den Begriff der „minimalen Bandbreite“ gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2015/2120 mit dem Begriff der „Mindestbandbreite“ des §157 Abs. 3 Satz 2 TKG gleich. Dabei hat sowohl der europäische Gesetzgeber als auch der deutsche Gesetzgeber eine Bezugnahme aus guten Gründen vermieden. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass es sich bei der festzulegenden Mindestbandbreite um die „minimale Bandbreite“ laut Vertrag handelt, hätte er dies mit einem Verweis regeln können. Dies ist jedoch nicht geschehen. Eine Gleichsetzung durch die Verordnungs Begründung ist abzulehnen.

Eine Gleichsetzung hätte zur Folge, dass die Anforderungen jederzeit erfüllt werden müssten, da ansonsten bei einer einzigen Unterschreitung die Dienstqualität als unzureichend eingestuft werden würde. Vor dem Hintergrund, dass es sich nach den Ausführungen des Verordnungsgebers sowie des Gesetzgebers bei dem Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten um ein Sicherheitsnetz und eine Grundversorgung handelt, erscheint dieser strenge Maßstab nicht verhältnismäßig. Die Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ist auch dann gewährleistet, wenn das **Mindestniveau regelmäßig erreicht** wird. Denn in diesem Fall könnte der Endnutzer in der Regel die Mindestdienste komfortabel nutzen.

Mit der von der BNetzA vorgesehenen strengen Vorgabe würde die Mobilfunktechnologie zur Versorgung ländlicher Regionen ausscheiden. Dies überrascht vor dem Hintergrund, dass die 700er- und 800er-Frequenzen ausdrücklich für die Versorgung auf dem Land vergeben wurden (zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag aus Artikel 87f GG). Wenn die festgelegten Mindestanforderungen nie unterschritten werden dürfen, scheidet eine Nutzung der Frequenzen und der Mobilfunktechnologie zu diesem Zweck aus.

Sollte eine Vorgabe zur zeitlichen Verfügbarkeit gemacht werden, so ist zumindest darauf abzustellen, dass die Mindestqualität regelmäßig oder überwiegend eingehalten werden muss.

b) Internationaler Vergleich spricht gegen Verweis auf „minimalen Bandbreite“

Auch die Ergebnisse des internationalen Benchmarks aus dem Konsultationsdokument der Bundesnetzagentur vom 22.12.2021 legen nahe, dass eine Anlehnung an die „minimale Bandbreite“ im Festnetz nicht angemessen ist. In den allermeisten Ländern müssen die Mindestbandbreiten in der Regel, aber gerade nicht immer eingehalten werden. Ganz im Gegenteil: In einigen Ländern werden sogar erhebliche Ausnahmen ermöglicht.

Beispiele:

- Großbritannien: Die britische Regierung hat im Rahmen der Qualitätsanforderungen eine „Contention Ratio“ von nicht mehr als 50:1 festgelegt. Das bedeutet, dass bei gleichzeitiger Nutzung maximal zwei von 100 gleich schnellen Internetzugängen die volle Geschwindigkeit effektiv zur Verfügung steht. Es kann also mitnichten behauptet werden, dass Endkunden die festgelegten 10 Mbit/s im Download jederzeit erhalten.

- Schweiz: 10 Mbit/s im Download müssen nur in 90 Prozent der Messungen zu 90 Prozent erreicht werden.
- Belgien: 1 Mbit/s im Download, wobei dieser Wert in einem festgelegten einstündigen Zeitfenster pro Tag unterschritten werden darf.
- Finnland: 2 Mbit/s im Download, wobei über ein Intervall von 24 Stunden im Durchschnitt mindestens 1,5 Mbit/s zur Verfügung stehen müssen und in einem Zeitintervall über vier Stunden im Durchschnitt mindestens 1 Mbit/s verfügbar sein muss.
- Spanien: globale Datengeschwindigkeit, gemittelt über einen beliebigen 24-Stunden-Zeitraum, nicht unter 1 Mbit/s im Download.
- Malta: nur 97 Prozent aller Breitbandanschlüsse müssen 4 Mbit/s im Download erreichen.

Die Beispiele aus dem Konsultationsdokument der Bundesnetzagentur zeigen, dass die vom deutschen Ordnungsgeber gewählten Anforderungen um ein Vielfaches strenger sind als in anderen Ländern. Diese strenge Betrachtung führt letztlich dazu, dass eine Versorgung über Mobilfunk oder Satellit ausgeschlossen wird. Insbesondere funkbasierte Technologien dürfen aufgrund ihrer „Shared Medium“-Eigenschaft nicht denselben Messparametern unterliegen wie Festnetzprodukte. Da die Kapazitäten einer Mobilfunkzelle unter den darin befindlichen Nutzern aufgeteilt werden, variieren die Datenraten je nach Nutzungsintensität stark. Außerdem können im Mobilfunk Schwankungen aufgrund diverser anderer Faktoren, beispielsweise aufgrund des Wetters, auftreten, sodass die vorgeschlagenen Mindestanforderungen nicht zu jeder Zeit garantiert werden können. Aus diesen Gründen kann bei einer nicht-drahtgebundenen Realisierung keine 24/7-Verfügbarkeit einer bestimmten Bandbreite geschuldet sein. Die Mindestdatenraten sollten daher einen angemessenen Spielraum in der zeitlichen Verfügbarkeit beinhalten.

Vor dem Hintergrund, dass die Festlegung im Download ausschließlich aufgrund des internationalen Benchmarks auf 10 Mbit/s angehoben wurde ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Überprüfung dieser Bandbreite wesentlich strengere Maßstäbe gewählt wurden als im Ausland.

c) Sinn und Zweck des RaVT sprechen gegen einen strengen Maßstab

Auch im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten ist nicht erkennbar, weshalb die Mindestanforderungen zu jeder Zeit erfüllt sein müssen. Wie der Ordnungsgeber richtig ausführt, dient der Rechtsanspruch zur Absicherung einer angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Teilhabe nicht möglich sein sollte, wenn die Qualitätsanforderungen nur zeitweise unterschritten würden. Hierbei ist zu bedenken, dass eine Unterschreitung der Qualitätsparameter nicht bedeutet, dass die Mindestdienste nicht nutzbar wäre. Lediglich der Zufriedenheitsgrad der Nutzer würde gegebenenfalls leicht absinken. Die soziale und wirtschaftliche Teilhabe wäre aber dennoch gewährleistet.

ANGA Der Breitbandverband e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2404 7739-0, Fax: 030 / 2404 7739-9, E-Mail: info@anga.de

Bitkom Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.,
Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-0, Fax: 030 / 27576-400, E-Mail: bitkom@bitkom.org

BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-415, Fax: 030 / 58580-412, E-Mail: breko@brekoverband.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn
Tel.: 0228 / 909045-0, Fax: 0228 / 909045-88, E-Mail: info@buglas.de

eco Verband der Internetwirtschaft e. V., Französische Straße 48, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2021567-0, Fax: 030 / 2021567-11, E-Mail: berlin@eco.de

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.,
Reinhardtstraße 31, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 505615-38, Fax: 030 / 505615-39, E-Mail: vatm@vatm.de

VKU Verband kommunaler Unternehmen e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-0, Fax: 030 / 58580-100, E-Mail: info@vku.de