

Mindestanforderungen im Rahmen der Versorgungspflicht

Berlin, 26.01.2022

Die Bundesnetzagentur hat eine Konsultation zum Thema Versorgungspflicht (Universaldienst) eingeleitet. Konkret handelt es sich um die Begutachtung von Mindestanforderungen nach § 157 Abs. 3 TKG im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT). Unter Versorgungspflicht wird die Grundversorgung mit Sprachkommunikations- und Internetzugangsdiensten durch bestimmte Telekommunikationsanbieter verstanden. Mit dieser Umsetzung wurde in Deutschland ein Anspruch auf schnelles Internet verbunden. Die BNetzA legt nach § 157 Abs. 3 i. V. m. Abs. 5 TKG per Rechtsverordnung die Mindestbandbreite für Up- und Download und Latenz fest. Dafür hat die Behörde drei Gutachten in Auftrag gegeben. Auf Basis dieser Gutachten hat die BNetzA Ableitungen entwickelt, die sie nun zur Konsultation stellt. Die Ergebnisse der Konsultation sollen in die noch zu erarbeitende Rechtsverordnung einfließen. Diese bedarf des Einvernehmens des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr und eines Bundestags-Ausschusses sowie der Zustimmung des Bundesrates.

I. Allgemeine Anmerkung

eco möchte die nachfolgenden Punkte in die Konsultation einbringen. Nach Ansicht des eco ist der Bundesnetzagentur mit vorliegendem Konsultationsdokument gelungen, verschiedene Spannungsverhältnisse bei der Festlegung von Mindestbandbreiten im Rahmen der Versorgungspflicht aufzuzeigen und sich vertieft damit zu befassen. Der gewählte, empirische und methodologische Ansatz auf einer soliden Datenlage ist zu begrüßen und sollte fortgesetzt werden.

eco sieht den Gigabitausbau als zwingend notwendige Voraussetzung für die Digitalisierung Deutschlands. Der Gigabitausbau ist Bestandteil und Grundlage für leistungsfähige digitale Infrastruktur bspw. die Anbindung von Mobilfunkmasten, an Rechenzentren und die Realisierung von Smart Cities, etc. Die Versorgungspflicht hingegen dient der Grundversorgung mit Internetzugang- und Sprachkommunikationsdienst. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Endnutzer auch dort am wirtschaftlichen und sozialen Leben funktionell teilhaben können, wo derzeit die entweder



Grundversorgung fehlt oder in qualitativer Hinsicht die Grundversorgung nicht ausreicht und Abhilfe über die Versorgungspflicht in Betracht kommt. Funktionell bedeutet, dass über den Internetzugangsdienst im Rahmen der Versorgungspflicht die Nutzung der Dienste im Sinne des § 157 Abs. 3 S. 3 TKG technisch realisieren kann.

In diesem Kontext möchte eco betonen, dass die Einführung und Erfüllung der Versorgungspflicht nicht zu einem weiteren Hemmnis für den notwendigen Breitband- bzw. Gigabitausbau werden darf. Die Versorgung nach § 157 Abs. 2 TKG sollte weder das Förderprogramm des Bundes noch die der Länder konterkarieren. Vielmehr ist sowohl auf Bundes- und Landesebene zu gewährleisten und gegebenenfalls die entsprechenden Förderprogramme anzupassen, damit eine Nachverdichtung des Netzausbaus möglich und bewusst offen gelassene Lücken (Keine Förderung bei über 400m Entfernung nach Grauer-Flecken-Richtlinie) beseitigt werden. Die Erfüllung einer Versorgungspflicht kann sich auch im Hinblick auf verfügbare Baukapazitäten als problematisch darstellen. Aufgrund der immer knapper werdenden und verfügbaren Baukapazitäten kann bei den ausbauenden Unternehmen der Netzausbau nicht wie geplant durchgeführt werden und muss sich zunehmend an den verfügbaren Baukapazitäten orientieren. Wenn Baukapazitäten für den Anschluss eines Neubaugebietes mit gigabitfähigen Leitungen abzuziehen wären, um einen Einzelnen mit einem Mindestangebot zu versorgen, ist das abträglich und nicht effizient. Dementsprechend muss sichergestellt und gewährleistet werden, dass die Erfüllung der Versorgungspflicht nicht zu Lasten des privaten und geförderten Netzausbaus geht und diesen negativ beeinträchtigt. Gerade deswegen sind auch Alternativen und eine Versorgung über Satellit, Mobilfunk, Richtfunk, Oberleitung zur Umsetzung der Mindestversorgung in Erwägung zu ziehen.

II. Mobilfunkgutachten

In der seitens der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebenen Studie „Realisierungsoptionen einer angemessenen Versorgung über Mobilfunk im Kontext des novellierten Universaldienstes“ bleibt hinsichtlich der darin erwähnten 17.000 Haushalte, die mittel- bis langfristig nicht über Mobilfunk mit dem Mindestangebot versorgt würden (vgl. S. 57) unklar, welcher Anteil dieser Haushalte durch Nutzung zugeteilter, aber ungenutzter Frequenzen bzw. durch Priorisierung, Carrier Aggregation und Nutzung von (optimal ausgerichteten) Außenantennen sowie Network Slicing bei 5G eine (angemessene/ausreichende) Versorgung mit schnellem Internet erhalten könnten. Bei den in der Studie zugrunde gelegten Kosten von 46.000 EUR



pro zu versorgendem Universaldiensthaushalt bzw. 2150 Mobilfunkstandorte ist die Berücksichtigung dieser Optionen von erheblicher Relevanz.

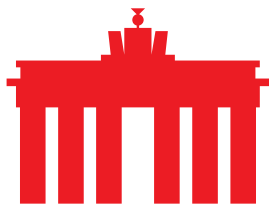
III. Satellitengutachten

Hinsichtlich des Gutachtens „Realisierungsoptionen einer angemessenen Versorgung über Satelliten im Kontext des novellierten Universaldienstes“ bestehen Kritikpunkte. Mehrfach wird in diesem Gutachten geäußert, dass die notwendigen Einmalkosten für Verbraucher mit geringem Einkommen „nicht oder kaum überwindbare Einstiegshürde“ seien, (vgl. S. 127 und S. 133). Diese Einschätzung und Bewertung der Erschwinglichkeit sollte bei der grundsätzlichen technischen Realisierbarkeit einer Lösung zur Versorgung im Sinne von § 158 Abs. 1 S. 1 TKG nicht maßgeblich sein. Selbst wenn die Einschätzung der Erschwinglichkeit der Anschaffungskosten von der zugrunde liegenden Ausschreibung umfasst gewesen sind, wären die getroffenen Aussagen unterkomplex. Es ist bereits unklar, wer in diesem Sinn als Verbraucher mit geringem Einkommen gelten soll. Darüber hinaus werden die angeführten Einmalkosten nicht ins Verhältnis zur Tiefbauarbeiten gesetzt (die ggf. kurzfristig und somit noch kostenaufwändiger als mit üblichem Vorlauf erfolgen). Nicht zuletzt stehen die vorgenommene Einschätzung und Bewertung der Erschwinglichkeit nicht im Einklang mit der Intention des Gesetzgebers. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Sofern darüber hinaus (über erschwingliche Preise) eine weitere finanzielle Unterstützung für einkommensschwache Haushalte oder behinderte Endnutzer erforderlich ist, um eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten zu gewährleisten, erfolgt dies über die entsprechenden Regelungen des Sozialrechts“. In Betracht käme hier u. a. § 21 Abs. 7 SGB II, insbesondere Einmalbedarfe im Hinblick auf die Einmalkosten von Satellitenanbindungen.

Nicht nachvollziehbar ist, warum in dem Gutachten auf S. 135 von 100.000 zu versorgenden Haushalten per Satellit ausgegangen wird. Direkt im Satz zuvor heißt es jedoch, einige 1000 bis 10.000 unterversorgte Haushalte. Mit keinem Satz wird erläutert, warum dann erstens der höhere Wert 10.000 herangezogen wird und dann auch noch mit dem Faktor 10 multipliziert wird.

IV. Anzahl der potentiell zu versorgenden Haushalte

Die Anzahl der potentiell zu versorgenden Haushalte ist kein Wert, der in der RVO nach § 157 Abs. 3, 5 TKG festzusetzen ist. Dieser Wert ist gleichwohl von besonderer Bedeutung. Zunächst betrifft es die Frage, inwieweit quantitativ überhaupt eine Unterversorgung besteht. Zweitens hängt damit



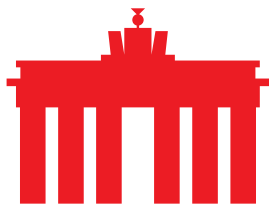
auch die qualitative Erfüllbarkeit ab. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlich, technisch und organisatorischen Kapazitäten und Ressourcen der Unternehmen.

Betrachtet man die in der Anzahl der potentiell zu versorgenden Haushalte aus dem Satellitengutachten und der Mobilfunkstudie in einer Gesamtschau, kommt man zum Ergebnis, dass bei 17.000 Haushalten bundesweit eine Grundversorgung demnächst nicht zu erwarten steht. Offen bleibt, ob die Versorgung dieser 17.000 Haushalte mit den geostationären Satelliten der neusten Generation und/oder Maßnahmen im Mobilfunknetz wie Priorisierung, Carrier Aggregation und Nutzung von Außenantennen sowie Network Slicing bei 5G im Sinne einer funktionierenden Grundversorgung gewährleistet werden kann. Darüber hinaus sind entsprechend der technologieneutralen Ausgestaltung auch Techniken wie Richtfunk in Betracht zu ziehen.

V. Fazit

Nach Auffassung des eco hat die Bundesnetzagentur eine zutreffende Verortung der Versorgungspflicht im Hinblick auf den privatwirtschaftlichen bzw. geförderten Ausbau vorgenommen. Daran knüpft sich die Erwartung, dass die Bundesnetzagentur sich ebenfalls bei konkreten Verpflichtungen zur Versorgung von dieser Einordnung leiten lässt. Dazu zählen unter anderem in jedem Verfahren eine Prüfung, ob eine Nachverdichtung im Rahmen eines Förder-verfahrens möglich ist (Funk und leitungsgebunden – s. o. Graue-Flecken 400m-Hürde). Darüber hinaus hat die Bundesnetz-agentur nach Ansicht des eco mit den zuständigen Behörden und sonstigen Stellen des Bundes und Länder für Breitbandförderung grundsätzlich ihre Erfahrungen bei der Versorgungspflicht einzubringen, um den geförderten Gigabitausbau den Weg mitzubereiten. Bzgl. des privatwirtschaftlichen Ausbaus sind vorrangig Lösungen anzudenken, die im Sinne § 161 Abs. 2 S. 6 TKG kosteneffizient sind, sowohl was die Realisierung der Anbindung als auch der damit verbundenen Kosten und Auswirkungen bei dem betroffenen Unternehmen, welche durch Abziehen von Baukapazitäten privaten Bauvorhaben entstehen sowie der Auswirkungen auf den geplanten privatwirtschaftlichen Gigabitausbau.

Hinsichtlich des Satelliten-Gutachtens wird die Bundesnetzagentur gebeten, die darin getroffenen Aussagen zur Finanzierbarkeit, insbesondere der Einmalkosten, einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Nach Ansicht des eco ist dies eine Frage der Erschwinglichkeit, und nicht der Mindestanforderungen. Zudem ist der Wille des Gesetzgebers zu beachten.



Dieser will ggf. über das Sozialrecht Betroffenen weiterhelfen, siehe insbesondere zu Einmalbedarfen § 21 Abs. 7 SGB II.

Hinsichtlich der Anzahl der potentiell zu versorgenden Haushalte hält eco weitere Ermittlungen der Bundesnetzagentur für sinnvoll und angebracht. Von dieser Zahl hängt der Grad der Unterversorgung ab sowie die technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Möglichkeiten zur Realisierung in den vorgegebenen Fristen ab. Die Potentiale von Maßnahmen im Mobilfunk und die Versorgung via Satelliten der neusten Generationen sollten daher genauer untersucht und deutlich exakter ermittelt werden.

Über eco: Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, formt Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Leitthemen sind Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie Ethik und Selbstregulierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.