

20.09.2024

Verbändestellungnahme zum Entwurf der Bundesnetzagentur für eine erste TK-Mindestversorgungsänderungsverordnung (1. TKMVÄndV)

In ihrem Referentenentwurf einer ersten TK-Mindestversorgungsänderungsverordnung vom 18. Juli 2024 beabsichtigt die Bundesnetzagentur, die für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) geltenden Mindestbandbreiten eines Internetzugangsdienstes von 10 Mbit/s auf 15 Mbit/s im Download und von 1,7 Mbit/s auf 5 Mbit/s im Upload anzuheben.

Die unterzeichnenden Verbände danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bekräftigen ihr Bestreben, die Gewährleistung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse durch die Bereitstellung möglichst leistungsfähiger Internetzugangsdienste zu unterstützen. Der hierauf abzielende Rechtsanspruch auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten, der seine technische Konkretisierung in der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV) erfährt, muss dafür jedoch so ausgestaltet sein, dass er einerseits den nachweisbaren Lebenswirklichkeiten der Menschen für eine soziale und wirtschaftliche Teilhabe genügt und andererseits mit dem flächendeckenden Glasfaserausbau als zukunftsfähiger Lösung harmonisiert. § 157 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) gibt dabei den rechtlichen Rahmen für die Festlegung der technischen Parameter vor.

Mit ihrer angestrebten Änderung der TKMV legt die Bundesnetzagentur die Gesetzesvorgaben jedoch weit aus. Anstatt sich unter anderem an den nachweisbaren Bedarfen der Menschen auszurichten, scheint sich die Novelle vielmehr an politischen Erwartungen des Bundestages und Bundesrates zu orientieren. Jedenfalls ist die Erhöhung der Mindestbandbreiten angesichts der von der Bundesnetzagentur selbst eingeholten Gutachten nicht erforderlich. Von den Anpassungen ist daher Abstand zu nehmen, zumal anderenfalls erhebliche negative Auswirkungen auf den weiteren Glasfaserausbau, zum Beispiel in Form von Kostensteigerungen und Verzögerungen, zu erwarten sind. Damit verbunden wäre zudem eine Versorgung über die eigentliche Mindestversorgung hinaus, welche nach dem europäischen Recht nur dann zulässig ist, wenn die Versorgung durch eine staatliche Finanzierung abgedeckt wird. Solche Mechanismen sind bisher jedoch in Deutschland nicht eingeführt worden.

I. Studienergebnisse rechtfertigen keine Anpassung der Bandbreiten

Für die beabsichtigte Anhebung der Mindestbandbreiten mangelt es an einer wissenschaftlichen Grundlage. Das wichtigste Gutachten zu den technischen Erfordernissen der Mindestdienste, welches von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegeben wurde, bestätigt ausdrücklich, dass die vorgeschriebenen Telekommunikationsdienste auch in Mehrpersonenhaushalten mit den heute

geltenden Mindestbandbreiten ohne Funktionseinschränkungen erbracht werden können. Unter anderem auf Seite 150 des Gutachtens von WIK-Consult und zafaco heißt es dazu:

“Auf Basis der durchgeführten Messungen sowie Berechnungen und Analysen kommt das Gutachten zu der Schlussfolgerung, dass die in der TKMV festgelegten Anforderungen an die Datenübertragungsrate den heutigen Anforderungen einer Parallelnutzung von Mehrpersonenhaushalten durch funktionierende Dienste Rechnung tragen.”¹

Demgemäß zeigen die Gutachten² bezüglich der **Downloadgeschwindigkeit**, dass sich bei den Mindestdiensten keine erhöhten Anforderungen seit der Festlegung der Mindestdownloadrate ergeben haben. Die jetzt geplante Anhebung beruht allein auf dem sog. “Mehrheitskriterium”, welches nach dem Verordnungsentwurf den Schluss auf die Mindestdownloadrate ermöglichen soll. Zwar ist die für 80 Prozent der Kunden zur Verfügung stehende Mindestbandbreite im Download tatsächlich gestiegen, weil Kunden höherwertige Tarife buchen. Dennoch erfordert dies keine Anhebung der Mindestbandbreite. Die Funktion des Mehrheitskriteriums erschöpft sich vielmehr darin, den aus dem Dienstekatalog abgeleiteten Bandbreitenbedarf zu begrenzen. Denn es soll verhindern, dass der Gigabitausbau nicht beeinträchtigt wird, indem RaVT-Berechtigte eine bessere Versorgung erhalten als der Großteil der anderen Verbraucher. Eine Anhebung der Mindestbandbreite im Download über den tatsächlichen Bedarf hinaus kann durch das Mehrheitskriterium nicht gerechtfertigt werden.

Die Anhebung hinsichtlich der **Uploadgeschwindigkeit** basiert ausweislich der Begründung und der Gutachten allein darauf, dass die Nutzererfahrung in einem Mehrfamilienhaushalt bei paralleler Nutzung durch die Anhebung des Mindestwerts steigt. Damit wird nicht nur der gesetzliche Boden der Bedarfsorientierung verlassen, sondern mit dem Mehrnutzerszenario auch ein gesetzlich nicht vorgesehener Fall zum Maßstab erhoben.

Die so erreichte Anhebung der Upload-Bandbreite hat weitreichende Konsequenzen, denn sie führt laut einer Studie dazu, dass 400.000 Festnetzanschlüsse nicht mehr den Anforderungen des TKG genügen würden. Der Wert für den Upload lässt sich technisch nicht mehr mit der ADSL-Technologie realisieren, da mit dieser ein Upload von max. 2,4 Mbit/s erreichbar ist. Da noch ca. 3 Prozent der bundesweiten Haushalte ausschließlich mit ADSL versorgt werden, würde deren Upload nicht der Mindestversorgung von 5 Mbit/s entsprechen. Ein Upload von 5 Mbit/s könnte nur mit anderen Technologien wie beispielsweise VDSL/Vectoring realisiert werden, die allerdings zum jetzigen Zeitpunkt ineffiziente Investitionen in das bestehende Kupfernetz induzieren würden. Ein Umstand, der nicht im Sinne des flächendeckenden Glasfaserausbauziels der Bundesregierung ist.

Den Verbänden ist bewusst, dass die Bundesregierung gegenüber den Ländern in ihrer Protokollerklärung zur Bundesratssitzung am 10. Juni 2022 die Zusage abgegeben hat, “die Mindestbandbreite im Download auf mindestens 15 Megabit pro Sekunde und die Mindestbandbreite im Upload an[zuh]eben”, damit der Bundesrat der TKMV zustimmte. Diese Zusage ist jedoch nicht geeignet, eine inhaltlich tragfähige Begründung zu ersetzen, zumal die Bundesregierung in ihrer Protokollerklärung auch “versichert, dass die in der TKMV festgelegten Anforderungen an, die im Rahmen der Evaluierung und Begutachtung ermittelten Bedarfe

¹ WIK-Consult & zafaco: Mehrpersonenhaushalte – Technische Mindestanforderungen Internetzugang. URL: https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten_WIK_zafaco_Mehrpersonenhaushalte.pdf

² s. Bundesnetzagentur. URL: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/start.html>

angepasst werden". Diese haben sich, wie oben dargestellt, als unverändert herausgestellt. Stattdessen hat die Festlegung gesetzlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen und muss sich an diesen messen lassen. Die Gutachten rechtfertigen aber, wie oben dargelegt, keine notwendige Erhöhung der Bandbreiten.

II. Erhöhung verzögert Ausbau und steigert Kosten

Die geplante Erhöhung der Geschwindigkeiten beeinträchtigt jenseits der rechtlichen Bedenken den eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau. Die Zahl der Anspruchsberechtigten steigt erheblich an und wird absehbar mehr Baukapazitäten in Anspruch nehmen, die vom Ausbau der Glasfasernetze abgezogen werden müssen. Zugleich werden Opportunitätskosten steigen. Diese entstehen, wenn Netzbetreiber von eigenen geplanten Baustellen Fahrzeuge und Baumannschaften abziehen müssen, um eine Versorgung eines RaVT-Falles innerhalb der gesetzlichen Fristen zu realisieren. Diese Ressourcen könnten nicht für andere Bauvorhaben (gerade den politisch gewünschten FTTH-Ausbau) verwendet werden, sodass insbesondere kurz vor der Realisierung stehende Projekte schlimmstenfalls abgesagt oder auf unbestimmte Zeit verschoben werden und stattdessen alte Kupfernetze erweitert werden müssten, die darüber hinaus nur für wenige Jahre genutzt würden.

In Summe wird eine geringe Anzahl von Haushalten durch die Änderung der TKMV eine bessere Versorgung erhalten, wohingegen eine Mehrheit an Haushalten entsprechend länger auf eine bessere Glasfaserversorgung warten muss. Dieses Vorgehen ist volkswirtschaftlich ineffizient und leistet keinerlei Beitrag für das Ausbauziel für 2030. Vielmehr wirft es Deutschland im Glasfaserausbau weiter zurück und konterkariert den zukunftsfesten Ausbau digitaler Infrastrukturen, der überhaupt nur bei langfristiger Planung und Planungssicherheit rasch erfolgen kann.

III. Anhebung hat weitere negative Effekte

Die geplante Anhebung der Geschwindigkeiten führt zum Verlust des Fokus auf diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, die tatsächlich einen funktionalen Anschluss benötigen, um eine soziale und wirtschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Viele neue Anspruchsberechtigte, die bereits über einen funktionalen Anschluss verfügen, erhalten mit den neuen Mindestbandbreiten ein Recht auf ein „Upgrade“ ihrer, gemessen am Dienstekatalog, ausreichenden Anschlüsse. Hierdurch werden begrenzte Ressourcen bei den Netzbetreibern und bei der Bundesnetzagentur gebunden.

Zudem würde eine Anhebung zu einer starken Reduzierung der Einsatzmöglichkeiten drahtloser Technologien (Mobilfunk und Satellit) führen, die deutlich schneller eine digitale Teilhabe der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sicherstellen können als der Neubau leitungsgebundener Anschlüsse.

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

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.,
Reinhardtstraße 32, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 300 199-0, E-Mail: info@bdew.de

Bitkom e. V.,
Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-0, E-Mail: bitkom@bitkom.org

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

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

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

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

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