

MARKTREGULIERUNG  
TELEKOMMUNIKATION

# *Konsultation*

---

Konsultation zum sachlich relevanten  
Markt für das Recht auf Versorgung  
mit Telekommunikationsdiensten



Bundesnetzagentur

# **Konsultation zum sachlich relevanten Markt für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten**

Stand: März 2026

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 123

Heinrich-Hertz-Straße 6

03044 Cottbus

E-Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)

# Executive Summary

Das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (Teil 9 TKG) kann für Telekommunikationsunternehmen, die von der Bundesnetzagentur gemäß § 161 Absatz 2 TKG zur Erbringung der Grundversorgung verpflichtet wurden, eine zusätzliche finanzielle Belastung mit sich bringen. Ist dem Unternehmen eine solche Belastung nicht zumutbar, wird sie im Zuge des Umlageverfahrens aufgeteilt. Ein solches Umlageverfahren ist bereits in insgesamt 17 EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen<sup>1</sup>. In Deutschland wird dies in § 163 TKG geregelt. Demnach soll die Belastung auf alle Unternehmen ab einem bestimmten Umsatz aufgeteilt werden, die auf dem "sachlich relevanten Markt der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten" gemäß § 159 TKG tätig sind. Die Abgabe richtet sich nach dem Verhältnis des Jahresinlandsumsatzes auf dem sachlich relevanten Markt zu der Summe der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt aller gemäß § 159 TKG verpflichteten Unternehmen.

Der sachlich relevante Markt für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 159 TKG wird im folgenden Dokument abgegrenzt und insbesondere mit Blick auf die zu erfassenden Jahresinlandsumsätze definiert. Unternehmen sind Teil des sachlich relevanten Marktes, wenn sie mindestens eine der durch die Grundversorgung umfassten Leistungen anbieten. Diese sind Sprachkommunikations- oder Internetzugangsdienste sowie der hierfür notwendige Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz. Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt sind nur solche, die aus Leistungen entstehen, welche geeignet sind, die Anforderungen der TK-Mindestversorgungsverordnung zu erfüllen.<sup>2</sup>

Ein von der Bundesnetzagentur 2024 beauftragtes "Gutachten zur Überprüfung der Eignung verschiedener Technologien zur Erbringung der Grundversorgung" der WIK Consult GmbH und zafaco GmbH bescheinigt, dass leitungsgebundene, mobilfunk- und satellitenfunkgestützte Lösungen grundsätzlich in der Lage sind, eine TKMV-konforme Grundversorgung zu erbringen. Dennoch ist bei der Frage, welche Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt erwirtschaftet werden, zwischen leitungsgebundenen und satellitenfunkgestützten Dienstleistungen auf der einen Seite und Mobilfunkleistungen auf der anderen Seite zu unterscheiden. Der Unterscheidungsbedarf ergibt sich insbesondere aus den unterschiedlichen technischen Eigenschaften sowie der TK-Transparenzverordnung, die Mobilfunkdienste von Angaben zur minimalen Datenübertragungsrate befreit.

Während die Jahresinlandsumsätze, die auf dem sachlich relevanten Markt erwirtschaftet werden, beim Angebot von leitungsgebundenen- und Satellitenfunkdienstleistungen auf Grundlage des von der TK-Transparenzverordnung vorgeschriebenen Produktinformationen zu minimalen Datenübertragungsraten ermittelt werden können, stehen diese Informationen für den Mobilfunk nicht zur Verfügung. Die

---

<sup>1</sup> Vgl. Teil 3 des Impact Assessments der Kommission zum Entwurf des Digital Networks Act, Seite 96,  
Link: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/123762>

<sup>2</sup> Sollte die Beschränkung auf den sachlich relevanten Markt für die Jahresinlandsumsätze auf dem Telekommunikationsmarkt in § 163 TKG im Zuge einer TKG-Änderung entfallen, könnte für die Ermittlung der Abgaben je Unternehmen auf die gesamten Jahresinlandsumsätze auf dem Telekommunikationsmarkt zurückgegriffen werden. Diese Vereinfachung würde sowohl auf Seiten der Telekommunikationsunternehmen als auch der Bundesnetzagentur den Erhebungsaufwand wesentlich verringern.

Produktinformationsblätter für Mobilfunk enthalten ausschließlich die geschätzte maximale Datenübertragungsrate für Download und Upload. Somit wird es notwendig, die Umsätze von Mobilfunk auf andere Weise zu ermitteln. Die Bundesnetzagentur stellt unter Abwägung folgendes Ergebnis zur Konsultation: Umsätze, die mit Mobilfunkleistungen erwirtschaftet werden, deren geschätzte maximale Datenübertragungsrate oberhalb der Mindestanforderungen liegen, werden vollständig - inklusive ggf. Datenvolumennachbuchungen bei limited Tarifen - in die Jahresumsätze einbezogen und mit einem Abschlag versehen. Dieser Abschlag erfasst den Anteil von Leistungen, welche die Mindestübertragungsrate nach TKMV nicht oder nicht regelmäßig erreichen. Zur Ermittlung dieses Abschlags approximiert die Bundesnetzagentur diejenigen Haushalte, bei denen die TKMV-konforme Grundversorgung über eine bereits bestehende Mobilfunkversorgung möglich ist. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Kunden Mobilfunkanschlüsse in erster Linie dann buchen, wenn regelmäßig eine durchgehende Versorgung verfügbar ist. Dieser Lösungsansatz stellt de lege lata den weitestgehend möglichen Gleichlauf bei der Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt her.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>A Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>B Gesetzlicher Hintergrund</b> .....	<b>8</b>
<b>C Zum sachlich relevanten Markt</b> .....	<b>9</b>
1. Beitragspflichtige Unternehmen gemäß § 159 TKG .....	9
2. Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt.....	9
2.1 Jahresinlandsumsätze für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste außerhalb des Mobilfunknetzes.....	9
2.2 Jahresinlandsumsätze für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste für das Mobilfunknetz .....	10
2.3 Angebote für Geschäftskunden.....	11
2.4 Jahresinlandsumsätze für Anschlüsse.....	11
2.5 Jahresinlandsumsätze für Bündelangebote.....	11
<b>D Begründung</b> .....	<b>12</b>
1. Beitragspflichtige Unternehmen gemäß § 159 TKG .....	12
2. Jahresinlandsumsatz.....	14
2.1 Buchhalterische Ermittlung der Umsatzerlöse .....	14
2.2 Zeitliche Dimensionen .....	14
2.3 Räumliche Dimensionen.....	15
2.4 Mitteilung der Umsatzerlöse .....	15
2.5 Verbundene Unternehmen .....	16
3. Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt.....	16
3.1 <i>Einbeziehen von Umsätzen leitungsgebundener und satellitenfunkgestützter Internetzugänge</i> 18	
3.2 <i>Einbeziehen von Umsätzen innerhalb des Mobilfunknetzes</i> .....	20
3.2.1 <i>Einbeziehen von Mobilfunk in den sachlich relevanten Markt trotz Unterwegsnutzung</i> .....	22
3.2.2 <i>Einbeziehen von Mobilfunktarifen und Datenvolumennachbuchungen</i> .....	23
3.2.3 <i>Approximation der Jahresinlandsumsätze für den Mobilfunkmarkt</i> .....	24
Option A) <i>Pauschale Einbeziehung aller Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunk</i> .....	26
Option B) <i>Heranziehen der Mobilfunkminderungsregeln zur Identifikation der Mobilfunk-</i> <i>Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt</i> .....	27
Option C) <i>Berechnung eines Abschlags auf die Jahresinlandsumsätze um die Anzahl der Haushalte zu</i> <i>approximieren, bei denen die Grundversorgung über Mobilfunkversorgung möglich erscheint</i> .....	28
Option D) <i>Verknüpfung haushaltsscharfer Ermittlung der Mobilfunktarife mit TKMV-konformer</i> <i>Mobilfunkversorgung</i> .....	29
3.3 <i>Fazit zu den Möglichkeiten der Einbeziehung von Mobilfunk-Jahresinlandsumsätzen auf dem</i> <i>sachlich relevanten Markt</i> .....	31
<b>Impressum</b> .....	<b>33</b>



# A Einleitung

Mit Inkrafttreten der Neufassung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) am 1. Dezember 2021 hat der Gesetzgeber ein individuelles Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten geschaffen. Es handelt sich um die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 für elektronische Kommunikation in nationales Recht.

Das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten sieht vor, dass jede Endnutzerin und jeder Endnutzer einen individuellen Anspruch auf eine Versorgung mit einem Sprachkommunikationsdienst, einem Internetzugangsdienst und dem hierfür notwendigen Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz hat. Der Anspruch richtet sich gegen das jeweilige Unternehmen, das nach § 161 Absatz 1, 2 und 3 TKG durch die Bundesnetzagentur verpflichtet worden ist. Verbraucherinnen und Verbraucher können dabei erschwingliche Preise verlangen. Die technischen Anforderungen an die zu erbringenden Sprachkommunikationsdienste und Internetzugangsdienste sind gemäß § 157 Absatz 3 TKG in der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV) festgelegt.

Dem dienstverpflichteten Unternehmen kann hierdurch eine Belastung entstehen. Um keine Marktverzerrungen durch solche Belastungen hervorzurufen, hat der Gesetzgeber für die gemäß § 161 Absatz 2 und 3 TKG Verpflichteten einen Ausgleichsmechanismus geschaffen. Ein Anspruch auf Ausgleich besteht nach § 162 Absatz 1 TKG, wenn die mit der Verpflichtung einhergehenden Nettokosten zu einer "unzumutbaren" Belastung führen.

Der Ausgleich findet über das geschaffene Umlageverfahren nach § 163 TKG statt. Es handelt sich um einen branchenfinanzierten Fonds, der insbesondere durch diejenigen Anbieter getragen wird, welche gemäß § 159 TKG auf dem sachlich relevanten Markt für die Versorgung mit den in § 157 Absatz 2 TKG definierten Telekommunikationsdiensten tätig sind.<sup>3</sup> Gemäß § 163 Absatz 2 Satz 1 TKG bemisst sich der zu zahlende Ausgleich am Jahresinlandsumsatz des jeweiligen Anbieters im Verhältnis zu der Summe des Jahresinlandsumsatzes aller auf dem sachlich relevanten Markt tätigen Anbieter. Die Bundesnetzagentur erhebt hierfür die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt gemäß § 163 Absatz 3 TKG, falls für dieses Jahr ein Ausgleich über das Umlageverfahren erforderlich ist.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Gemäß § 163 Absatz 6 TKG kann die Bundesnetzagentur Anbieter von nummernunabhängigen interpersonellen Telekommunikationsdiensten dazu verpflichten zum Ausgleich beizutragen. Diese Verpflichtung kann unabhängig von der Zugehörigkeit dieser Anbieter zum sachlich relevanten Markt erfolgen. Inwieweit Anbieter von nummernunabhängigen interpersonellen Telekommunikationsdiensten zum Ausgleich gemäß § 163 Absatz 1 TKG beitragen, ist daher nicht Teil dieses Dokuments und wird im Zuge der weiteren Konsultation zum Umlageverfahren gemäß § 163 TKG erörtert. Diese Anbieter sind jedenfalls nicht Teil des sachlich relevanten Marktes gemäß § 159 TKG.

<sup>4</sup> Gemäß § 163 Absatz 8 TKG sind Unternehmen von der Abgabeverpflichtung befreit, wenn ihr Jahresinlandsumsatz unterhalb einer von der Bundesnetzagentur festgesetzten Umsatzschwelle für Kleinstunternehmen sowie für kleine und mittlere Unternehmen liegt. Die Festlegung ist unabhängig von der Zugehörigkeit der Anbieter zum sachlich relevanten Markt. Die Einbeziehung dieser Unternehmen in das Umlageverfahren gemäß § 163 Absatz 1 TKG ist daher nicht Teil dieses Dokuments und wird im Zuge einer weiteren Konsultation zum Umlageverfahren gemäß § 163 TKG erörtert.

## B Gesetzlicher Hintergrund

Zum sachlich relevanten Markt für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 159 TKG zählen jene Anbieter, die Telekommunikationsdienste gemäß § 157 Absatz 2 TKG anbieten können.<sup>5</sup> Gemäß § 157 Absatz 2 TKG müssen mindestens Sprachkommunikationsdienste sowie Internetzugangsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort verfügbar sein, um eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe im Sinne des § 157 Absatz 3 TKG zu ermöglichen. Die Bundesnetzagentur hat die Mindestanforderungen für diese Telekommunikationsdienste gemäß § 157 Absatz 3 TKG in der Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TKMV) festgelegt (vgl. Bundesgesetzblatt 2022 Teil I Nr. 37 i.V.m Bundesgesetzblatt 2024 Teil I Nr. 447). Die Mindestanforderungen für den Internetzugangsdienst sowie den Sprachkommunikationsdienst beziehen sich auf die Datenübertragungsraten im Upload und Download sowie die Latenz und müssen regelmäßig zur Verfügung stehen (vgl. §§ 2 und 3 TKMV).

Nach der Gesetzesbegründung zu § 159 TKG (Bundestag-Drucksache 19/26108, S. 353) können auf dem sachlich relevanten Markt tätige Anbieter entweder Anschlüsse an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort oder Sprachkommunikationsdienste oder einen Internetzugangsdienst anbieten. Es genügt, eine der drei Universaldienstleistungen anzubieten, um zum Kreis der Verpflichteten gemäß § 159 TKG zu zählen.

Gemäß § 163 Absatz 1 TKG trägt jedes Unternehmen, das nach § 159 TKG verpflichtet ist, zum Umlageverfahren durch eine Abgabe bei. Dabei bemisst sich die Höhe der Abgabe nach dem Verhältnis des Jahresinlandsumsatzes des jeweiligen Unternehmens zu der Summe des Jahresinlandsumsatzes aller auf dem sachlich relevanten Markt Verpflichteten (vgl. § 163 Absatz 2 TKG).<sup>6</sup> Unternehmen teilen der Bundesnetzagentur ihre Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt gemäß § 157 Absatz 2 TKG auf Verlangen jährlich mit (vgl. § 163 Absatz 3 TKG).

---

<sup>5</sup> Der in diesem Dokument beschriebene sachlich relevante Markt gemäß § 159 TKG ist abzugrenzen von dem Begriff des sachlich und räumlichen Marktes gemäß § 10 TKG. Stattdessen ist hier der sachlich relevante Markt gemäß § 159 TKG gemeint, der sich ausschließlich auf Teil 9 TKG und somit auf das Recht auf die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten bezieht.

<sup>6</sup> Dabei muss eine eigene Erbringung der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 161 Absatz 1 TKG hinreichend berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung der freiwilligen Erbringung gemäß § 161 Absatz 1 TKG für das Umlageverfahren gemäß § 163 TKG ist nicht Teil dieses Dokuments und wird im Zuge der weiteren Konsultation zum Umlageverfahren gemäß § 163 TKG erörtert.

## C Zum sachlich relevanten Markt

### 1. Beitragspflichtige Unternehmen gemäß § 159 TKG

Den gesetzlichen Hintergründen folgend, zählen Unternehmen zum sachlich relevanten Markt gemäß § 159 TKG, wenn sie mindestens eine der folgenden Leistungen für Endnutzerinnen und Endnutzer anbieten:<sup>7</sup>

- Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort
- Sprachkommunikationsdienst
- Internetzugangsdienst

Dabei müssen diese Telekommunikationsdienste geeignet sein, die Mindestanforderungen der TKMV zu erfüllen. Nach § 1 Absatz 1 TKG und § 2 Absatz 3 Nr. 3 TKG sowie Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2018/1972 muss die Umsetzung des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten technologieneutral erfolgen.

### 2. Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt

Für die Berechnung der Höhe der Abgabe gemäß § 163 Absatz 2 Satz 1 i.V.m. § 163 Absatz 3 TKG zieht die Bundesnetzagentur die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt heran. Dabei gehen Umsätze für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste sowie der notwendigen Anschlüsse ein, die geeignet sind, die Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig zu erfüllen.

Auf dem Markt für Telekommunikationsleistungen werden verschiedene Lösungen zur Herstellung einer Versorgung angeboten, die sich in ihrer technischen Umsetzung unterscheiden. Eine technologieneutrale Umsetzung des TKG gemäß § 1 Absatz 1 TKG und § 2 Absatz 3 Nr. 3 TKG erfordert die Betrachtung aller Technologien. Aufgrund der technischen Unterschiedlichkeit erfolgt im Folgenden eine Unterscheidung in der Erhebung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt zwischen leitungsgebundenen Anschlüssen sowie Satellitenfunk und den Jahresinlandsumsätzen im Mobilfunknetz.

#### 2.1 Jahresinlandsumsätze für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste außerhalb des Mobilfunknetzes

Für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste, außerhalb von Mobilfunknetzen kann für die Ermittlung von Jahresinlandsumsätze, welche aus Verträgen mit Verbraucherinnen und Verbrauchern entstehen, das gemäß § 1 der Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TKTransparenzV) vorgegebene Produktinformationsblatt (PIB) herangezogen werden, um zu ermitteln, ob Dienste die Mindestanforderungen der TKMV erfüllen.<sup>8</sup> In dem PIB werden die vertraglich zugesicherten Datenübertragungsraten im Download und Upload festgehalten, die Verbraucherinnen und Verbrauchern für die gebuchten Tarife zur Verfügung stehen und die für die TKMV-

<sup>7</sup> Für die Umgrenzung des Begriffs "Endnutzer" siehe § 3 Nr. 13 TKG.

<sup>8</sup> Für die Ermittlung von Jahresinlandsumsätzen, welche aus Verträgen mit Unternehmen entstehen, siehe Abschnitt C2.3.

Werte relevant sind. Aus der minimal zugesicherten Datenübertragungsrate aus dem jeweiligen PIB, lässt sich eine Vergleichbarkeit zu der regelmäßigen Verfügbarkeit gemäß §§ 2 und 3 TKMV für Produkte herleiten.

Für Sprachkommunikationsdienste werden in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt diejenigen Umsätze von Tarifen einbezogen, welche die minimalen Datenübertragungsraten gemäß § 3 TKMV für Download und Upload mindestens zusichern. Für Internetzugangsdienste werden Umsätze von denjenigen Produkten herangezogen, welche eine minimale Datenübertragungsrate gemäß § 2 TKMV im Download und Upload mindestens zusichern. Bei Jahresinlandsumsätzen von Tarifen, die einen Sprachkommunikations- sowie einen Internetzugangsdienst enthalten und der Internetzugang die Mindestanforderungen gemäß § 2 TKMV nicht erfüllt, wird der Durchschnittspreis für Sprachkommunikationsdienste, gewichtet nach der Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer, angesetzt.<sup>9</sup> Umsätze von Tarifen, welche die Anforderungen an die Latenz gemäß §§ 2 und 3 TKMV nicht erfüllen, gehen nicht in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt ein.<sup>10</sup> Die Werte für die Mindestversorgungen gemäß TKMV werden regelmäßig angepasst und sind daher in ihrer jeweils gültigen Fassung heranzuziehen.

## **2.2 Jahresinlandsumsätze für Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste für das Mobilfunknetz**

Zur Identifikation der Jahresinlandsumsätze mit Mobilfunktarifen, die zu dem sachlich relevanten Markt zählen, bedarf es einer anderen Berechnung. Eine vertraglich zugesicherte minimale Datenübertragungsrate ist für Mobilfunk in der TKTransparenzV nicht vorgesehen. Gemäß § 1 TKTransparenzV müssen Anbieter für den Zugang zu Mobilfunknetzen nur die geschätzte maximale Datenübertragungsrate im PIB angeben. Die geschätzte maximale Datenübertragungsrate stellt niedrigere Anforderungen an die Verfügbarkeit als die minimale Datenübertragungsrate und ist somit nicht vergleichbar mit einer regelmäßigen Verfügbarkeit der Werte gemäß §§ 2 und 3 TKMV. Daher werden die Jahresinlandsumsätze, die auf dem sachlich relevanten Markt mit Mobilfunktarifen erzielt werden, approximiert.<sup>11</sup> Tarife, welche eine geschätzte maximale Datenübertragungsrate unter den in § 3 TKMV genannten Datenübertragungsraten für Sprachkommunikationsdienste und unter den in § 2 TKMV genannten Datenübertragungsraten für Internetzugangsdienste aufweisen, werden ausgeschlossen. Die so berechneten Umsätze werden mit einem Abschlag gewichtet. Dieser Abschlag wird über die Anzahl der Haushalte berechnet, bei denen die Grundversorgung über Mobilfunkversorgung möglich ist. Der Abschlag wird ausführlich in Option C (Seite 28) beschrieben und hergeleitet.

---

<sup>9</sup> Umsätze von Tarifen, die erkennbar vernachlässigbare Auswirkungen auf die Jahresinlandsumsätze haben, können mit null Euro angesetzt werden.

<sup>10</sup> Gemäß WIK-Consult GmbH und zafaco GmbH 2024 "Gutachten zur Überprüfung der Eignung verschiedener Technologien zur Erbringung der Grundversorgung", Seite 17, sind neben einer leitungsgebundenen Versorgung auch Produkte, welche über Mobilfunk und Satellitenfunk angeboten werden, geeignet die Mindestanforderungen einzuhalten. Aufgrund der Entfernung zur Erde weisen geostationäre Satelliten beispielsweise einen zu hohen Latenzwert auf, um für die Grundversorgung geeignet zu sein (Link: [https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten\\_WIK\\_zafaco\\_Uebertragungstechniken.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten_WIK_zafaco_Uebertragungstechniken.pdf)).

<sup>11</sup> Die Bundesnetzagentur kann die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt schätzen, wenn diese durch die Unternehmen nicht mitgeteilt werden (vgl. § 163 Absatz 3 TKG). Die Approximation der Jahresinlandsumsätze erfolgt aufgrund der Eigenschaften des Mobilfunknetzes und ist unabhängig von der Möglichkeit der Schätzung gemäß § 163 Absatz 3 TKG.

### **2.3 Angebote für Geschäftskunden**

Auch Angebote, die sich nicht an Verbraucherinnen und Verbraucher richten und beispielsweise Groß- und Geschäftskunden auf individualvertraglicher Basis angeboten werden, sind Teil des sachlich relevanten Marktes, wenn sie die Mindestanforderungen regelmäßig erfüllen können.

### **2.4 Jahresinlandsumsätze für Anschlüsse**

Umsätze für Anschlüsse im Sinne des § 73 TKG sowie § 3 Nr. 42 TKG, die von Endnutzerinnen und Endnutzern erworben werden und auf Technologien basieren, über die Leistungen gebucht werden können, welche die Mindestanforderungen regelmäßig erfüllen können, gehen in den sachlich relevanten Markt ein. Ebenso gehören hierzu auch alle Umsätze zur Bereitstellung, Konfiguration oder Einrichtung eines Anschlusses, so dies erforderlich ist.

### **2.5 Jahresinlandsumsätze für Bündelangebote**

Für Bündelangebote, die beispielsweise Online-Inhalte-Dienste (z.B. Streaming-Dienste) beinhalten, müssen diejenigen Leistungen, welche nicht Teil der durch die Grundversorgung umfassten Leistungen sind, aus den Jahresumsätzen herausgerechnet werden. Hierfür wird der Preis für den vergleichbarsten Tarif für Sprachkommunikation sowie Internetzugang des jeweiligen Anbieters herangezogen.

## D Begründung

### 1. Beitragspflichtige Unternehmen gemäß § 159 TKG

Die Zugehörigkeit eines Anbieters zum sachlich relevanten Markt ergibt sich aus § 159 TKG i.V.m. § 157 Absatz 2 und 3 TKG. Damit ein Anbieter Teil des sachlich relevanten Marktes ist, müssen die angebotenen Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste einschließlich der hierfür notwendigen Anschlüsse an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort geeignet sein, die Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig zu ermöglichen. Dies folgt aus § 157 Absatz 2 TKG. Danach müssen Telekommunikationsdienste eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe im Sinne des § 157 Absatz 3 TKG ermöglichen. Hierfür wurden gemäß § 157 Absatz 3 TKG die Mindestanforderungen für den Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienst in der TKMV festgelegt. Dabei sind auch solche Anbieter Teil des sachlich relevanten Marktes, die Tarife anbieten, welche die Mindestanforderungen übererfüllen. Dies ergibt sich aus § 157 Absatz 3 TKG i.V.m. §§ 2 und 3 TKMV, wonach die Mindestanforderungen "mindestens" verfügbar sein müssen. Sprachkommunikations- und Internetzugangsdienste, welche diese Mindestanforderungen nicht erfüllen, sind nicht geeignet, die soziale und wirtschaftliche Teilhabe im Sinne des § 157 Absatz 2 TKG i.V.m. Absatz 3 TKG zu ermöglichen. Anbieter, die ausschließlich Dienste anbieten, welche die Mindestanforderungen nicht regelmäßig erfüllen, sind somit nicht Teil des sachlich relevanten Marktes gemäß § 159 TKG.

Eine Einbeziehung von Unternehmen in den sachlich relevanten Markt gemäß § 159 TKG, die weder einen Internetzugang, einen Sprachkommunikationsdienst oder den hierfür notwendigen Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz anbieten, erscheint nicht sachgerecht. Anbieter, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllen, können auch nicht gemäß § 161 Absatz 2 TKG verpflichtet werden. Gemäß der Gesetzesbegründung zu § 159 TKG sind Anbieter Teil des sachlich relevanten Marktes, wenn sie zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 157 Absatz 2 TKG verpflichtet werden können (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26108, Seite 353).

Für die Umgrenzungen des Begriffs "Anschluss" bezieht sich die Bundesnetzagentur auf § 73 TKG. Demnach stellt der Anschluss den Zugang zu einem öffentlichen Telekommunikationsnetz dar, welches in § 3 Nr. 42 TKG umgrenzt ist. Der Begriff des Internetzugangsdiensts ist in § 3 Nr. 23. TKG definiert. Die Definition des Begriffs Sprachkommunikationsdienst ergibt sich aus § 3 Nr. 55 TKG. Als Sprachkommunikationsdienste zählen auch webbasierte nummerngebundene interpersonelle Kommunikationsdienste gemäß § 3 Nr. 37 TKG. Webbasierte nummerngebundene interpersonelle Kommunikationsdienste ermöglichen Sprachkommunikationsdienste gemäß § 3 Nr. 55 und zählen daher zu dem relevanten Markt.

Zur Identifikation abgabepflichtiger Unternehmen gemäß § 159 TKG i.V.m. § 163 Absatz 1 TKG zieht die Bundesnetzagentur das Verzeichnis der gemäß § 5 TKG gemeldeten Telekommunikationsunternehmen heran.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu

<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Unternehmenspflichten/Meldepflicht/start.html>.

Für die Zugehörigkeit zum sachlich relevanten Markt ist es unmaßgeblich mit welcher Technologie die Telekommunikationsdienste oder der Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz erbracht werden.<sup>13</sup> Leistungen, müssen lediglich geeignet sein, die Mindestanforderungen aus der TKMV in der jeweils gültigen Fassung zu erfüllen. Gemäß dem Gutachten zur „Überprüfung der Eignung verschiedener Technologien zur Erbringung der Grundversorgung“ sind leitungsgebundene, mobilfunkgestützte- und satellitenfunkgestützte Technologien in der Lage, die Grundversorgung TKMV-konform zu erbringen (vgl. Seite 116, Link:

[https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten\\_WIK\\_zafaco\\_Uebertragungstechniken.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten_WIK_zafaco_Uebertragungstechniken.pdf)).<sup>14</sup> Anbieter, welche beispielsweise Sprachkommunikations- und/oder Internetzugangsdienste ausschließlich mit einer Technologie erbringen, welche die Mindestanforderungen auf jeden Fall nicht erfüllen kann, sind vom sachlich relevanten Markt gemäß § 159 TKG ausgenommen.<sup>15</sup>

Bezüglich der Einbeziehung von Unternehmen, welche nur Telekommunikationsdienste über das Mobilfunknetz erbringen, ist zu beachten, dass diese, im Gegensatz zu leitungsgebundenen Lösungen, auch unterwegs genutzt werden können.<sup>16</sup> Da gemäß § 157 Absatz 2 TKG Telekommunikationsdienste mindestens an einem „festen Standort“ ermöglicht werden müssen, stellt sich die Frage, inwiefern mobil nutzbare Produkte Teil des sachlich relevanten Marktes sind. Denn auch Mobilfunkdienste werden zum Teil (allein) an festen Standorten genutzt. So werden sogenannte Festnetzersatzprodukte über Mobilfunk insbesondere an einem stationären Standort genutzt.

Gemäß der Gesetzesbegründung, zählen Unternehmen gemäß § 159 TKG zum sachlich relevanten Markt, wenn sie grundsätzlich dazu verpflichtet werden können, die Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG einschließlich des zugrundeliegenden Anschlusses zu erbringen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26108, Seite 353). Da auch Mobilfunk die Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG ermöglichen kann, zählen Unternehmen, welche die Telekommunikationsversorgung über Mobilfunk erbringen, zum sachlich relevanten Markt. Denn aufgrund des Wahlrechts des Endgerätes aus Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/2120 (Verordnung über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet), dürfen auch Tarife, die nur zur rein mobilen Nutzung vorgesehen sind, als Festnetzersatzprodukt genutzt werden (beispielsweise durch die SIM-Karten Nutzung in einem Router). Durch die Einbeziehung von Mobilfunktarife

---

<sup>13</sup> Vgl. Gesetzesbegründung (Bundestag-Drucksache 19/26108, S. 353).

<sup>14</sup> Die Einbeziehung aller Technologien in den sachlich relevanten Markt steht im Einklang mit der Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshof zur Rechtssache C-273/23 (Link: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290212&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>). Darin wird dargestellt, dass für die Einbeziehung von Mobilfunkunternehmen zur Finanzierung unzumutbarer Nettokosten im Zuge des Universaldienstes die Regulierungsbehörde nicht notwendigerweise prüfen muss, ob eine Austauschbarkeit zwischen Festnetztelefonie und Mobilfunkdiensten besteht (vgl. EuGH-Urt. v. 19. September 2024, Rs. C-273/23, Rn. 47 und 96).

<sup>15</sup> Gemäß einem Urteil des Oberlandesgerichts Hamm sind auch Vermieter einer Vielzahl von Wohnungen, die ihren Mietern einen Anschluss an ein Kabelfernsehnetz zum Empfang von Fernseh- und Hörfunkprogrammen zur Verfügung stellen, Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten im Sinne von § 43b TKG (vgl. Urteil OLG Hamm, Urteil vom 28.05.2020 - 4 U 82/19). Da aber sowohl Fernsehen wie Hörfunk nicht Teil der durch die Grundversorgung umfassten Dienste gemäß § 157 Absatz 3 TKG sind, erfolgt keine Einbeziehung von Vermietern einer Vielzahl von Wohnungen in den sachlich relevanten Markt gemäß § 159 TKG.

<sup>16</sup> Satellitenfunkgestützte Lösungen können potenziell auch unterwegs genutzt werden. Hierfür gelten die gleichen Ausführungen wie für mobilfunkgestützte Lösungen.

in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt wäre auch der Technologieneutralität Rechnung getragen.

Wie in der Gesetzesbegründung dargestellt, zählen Unternehmen zum sachlich relevanten Markt, wenn sie zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten grundsätzlich verpflichtet werden können (Bundestagsdrucksache 19/26108, Seite 353). Dabei ist es für die Verpflichtung des Unternehmens und für die Verwirklichung des Anspruchs des Endnutzers oder der Endnutzerin irrelevant, ob das Unternehmen grundsätzlich einen Tarif mit mobiler Nutzung anbietet, da dieser auch stets die Nutzung an einem festen Standort erlaubt. Eine Einbeziehung von Mobilfunkunternehmen erscheint auch vor diesem Hintergrund sachgerecht.

Daher zählen auch Unternehmen, welche Telekommunikationsdienste nur über ein Mobilfunknetz anbieten, zum sachlich relevanten Markt.

## 2. Jahresinlandsumsatz

In den Begriff "Jahresinlandsumsatz" fließen mehrere Größen ein, die nachfolgend näher erläutert werden:

- Buchhalterische Ermittlung der Umsatzerlöse
- Zeitliche Dimension
- Räumliche Dimension
- Umfang der Bemessungsgrundlage
- Behandlung verbundener Unternehmen

### 2.1 Buchhalterische Ermittlung der Umsatzerlöse

Die Ermittlung der Umsatzerlöse folgt § 163 Absatz 4 TKG, welcher auf § 36 Absatz 2 und § 38 Absatz 1 GWB verweist. Dabei ist der Begriff Umsatzerlös in § 38 GWB mit Verweis auf § 277 Absatz 1 HGB näher umrissen. Die Bundesnetzagentur zieht für die in § 163 TKG genannten Umsatzerlöse die Nettoumsatzerlöse heran (vgl. § 277 Absatz 1 HGB). Bei den Umsatzerlösen handelt es sich nach HGB um Nettoumsatzerlöse, da von den Erlösen bereits Erlösschmälerungen sowie Umsatzsteuern abgezogen werden.<sup>17</sup>

### 2.2 Zeitliche Dimensionen

Gemäß § 163 Absatz 2 Satz 2 TKG ist der Inlandsumsatz desjenigen Jahres maßgeblich, für welches der Ausgleich nach § 162 TKG gewährt wird. § 163 Absatz 2 Satz 2 TKG bestimmt auch, dass bei vom Kalenderjahr abweichenden Geschäftsjahren oder Rumpfgeschäftsjahren einzelner Unternehmen auf das Kalenderjahr abzustellen ist, für welches der Ausgleich gewährt wird.

---

<sup>17</sup> Vgl. auch Artikel 2 Nr. 5 Richtlinie 2013/34/EU sowie Poll in: BeckOK HGB, Ed. 1.7.2024, HGB § 277 Rn. 3a.

## 2.3 Räumliche Dimensionen

Gemäß § 163 Absatz 2 TKG bezieht sich die Höhe der Abgabe grundsätzlich auf den Jahresinlandsumsatz. Die Bundesnetzagentur legt den Wortbestandteil „-inland“ deckungsgleich zu dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aus. Dabei beachtet sie die Maßgaben des Umsatzsteuergesetzes (UStG), § 1 Absatz 2 UStG.

Der Wortlaut des § 163 TKG stellt über den Begriff "Jahresinlandsumsatz" in Absatz 2 Satz 1 explizit einen Bezug zum Inland her. Eine Konkretisierung des Inlands ist im Zusammenhang mit Umsätzen in § 1 Absatz 2 UStG enthalten: „[...] Inland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme des Gebiets von Büsingen, der Insel Helgoland, der Freizonen im Sinne des Artikels 243 des Zollkodex der Union (Freihäfen), der Gewässer und Watten zwischen der Hoheitsgrenze und der jeweiligen Strandlinie sowie der deutschen Schiffe und der deutschen Luftfahrzeuge in Gebieten, die zu keinem Zollgebiet gehören. Ausland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet, das danach nicht Inland ist. [...]“. Diese Definition bezieht sich auf das Inland „im Sinne dieses Gesetzes“, das heißt im Sinne des UStG. Umsätze sind indes der Regelungsgegenstand der Vorschrift des § 163 TKG. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es zweckmäßig die Inlandsdefinition aus dem UStG im Rahmen von § 163 TKG heranzuziehen. Eine entsprechende Aufschlüsselung dürfte den Unternehmen vorliegen, da diese auch die Vorschriften des UStG erfüllen müssen.

Aus § 229 TKG ergibt sich nichts anderes. Der Geltungsbereich erstreckt sich gemäß § 229 TKG auf ein Gebiet, welches auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland liegt.<sup>18</sup> Daraus folgt aber nicht, dass sich die Bedeutung des Wortbestandteils „-inland“ in § 163 TKG ändern würde. Die Vorschrift des § 229 TKG ist vielmehr in Zusammenhang mit § 159 Satz 1 und § 1 Absatz 2 TKG zu lesen.

Mit anderen Worten: § 229 TKG definiert den (räumlichen) Bereich, binnen dessen die Regelungen des TKG für die Unternehmen oder Personen verbindlich sind. Anschaulich formuliert:

- § 229 TKG regelt nicht, welches Gebiet „Inland“ ist.
- § 229 TKG regelt vielmehr das Gebiet, in dem der Begriff „Inland“ Verbindlichkeit hat.

Es gibt damit auch außerhalb des Inlands Gebiete, in denen die Definition des Inlands verbindlich ist. Hier die ausschließliche Wirtschaftszone. Auch in dieser ist der Begriff „Inland“, der seinerseits ein Gebiet außerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone umfasst, von den Telekommunikationsunternehmen zu beachten.

## 2.4 Mitteilung der Umsatzerlöse

Gemäß § 163 Absatz 3 Satz 1 TKG kann die Bundesnetzagentur von Unternehmen verlangen, Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt mitzuteilen. Dies bedeutet, dass nicht alle Umsätze eines Unternehmens erfragt und mitgeteilt werden sollen, sondern lediglich diese, die ein Unternehmen auf dem relevanten Markt

---

<sup>18</sup> Kurzformel: Küstenmeer zählt zum Hoheitsgebiet; ausschließliche Wirtschaftszone hingegen nicht. Weitere Nachweise mit Abbildung: [https://www.msx-cuxhaven.de/DE/GLZSee/Einsatzgebiet/einsatzgebiet\\_node.html](https://www.msx-cuxhaven.de/DE/GLZSee/Einsatzgebiet/einsatzgebiet_node.html); letzter Abruf am 3. Februar 2026.

erwirtschaftet hat. Unterbleibt die Mitteilung, kann die Bundesnetzagentur eine Schätzung vornehmen, § 163 Absatz 3 TKG.<sup>19</sup>

## 2.5 Verbundene Unternehmen

Für die Umsätze verbundener bzw. zusammengeschlossener Unternehmen (§ 3 Nr. 69 TKG) sind § 36 Absatz 2 GWB, § 37 GWB und § 38 Absatz 1 GWB zu beachten.

## 3. Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt

Die Abgabe beim Umlageverfahren bemisst sich gemäß dem Gesetzeswortlaut von § 163 Absatz 2 Satz 1 TKG grundsätzlich nach dem Verhältnis des Jahresinlandsumsatzes des jeweiligen Unternehmens zu der Summe des Jahresinlandsumsatzes aller auf dem sachlich relevanten Markt Verpflichteten. Dabei ist eine eigene Erbringung der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten nach § 161 Absatz 1 TKG, d.h. eine verbindlich gemachte Verpflichtungszusage, Dienste zu erbringen, hinreichend zu berücksichtigen.<sup>20</sup> In § 163 Absatz 2 TKG wird zwar auf den Jahresinlandsumsatz, nicht aber direkt auf den Umsatz auf dem sachlich relevanten Markt Bezug genommen. Es ist im Gesetz daher nicht explizit festgehalten, ob sich die Jahresinlandsumsätze auf die gesamten Umsätze des gemäß § 159 TKG zur Abgabe verpflichteten Unternehmens beziehen, oder nur auf die Umsätze welche auf dem sachlich relevanten Markt erwirtschaftet wurden. Da die Bundesnetzagentur allerdings gemäß § 163 Absatz 3 TKG die Jahresinlandsumsätze nur auf dem sachlich relevanten Markt jährlich erhebt, - sofern vorausgehend eine unzumutbare Belastung für die verpflichtende Erbringung gemäß § 161 Absatz 2 und 3 TKG festgestellt wurde -, erscheint es folgerichtig, die in § 163 Absatz 2 TKG genannten Jahresinlandsumsätze in Verbindung mit dem sachlich relevanten Markt zu setzen. Zudem erlaubt die Befugnisnorm des § 163 Absatz 3 TKG lediglich die Abfrage der Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt. Für eine darüberhinausgehende Abfrage von Umsätzen gibt es aufgrund der Konkretisierung des § 163 Absatz 3 TKG keine Ermächtigungsgrundlage. Dazu bedürfte es eines Rückgriffs auf die allgemeine Vorschrift des § 203 TKG. Diese erscheint aufgrund der sehr eng gefassten Befugnisnorm im Hinblick auf die Umsätze des § 163 Absatz 3 TKG jedoch nicht anwendbar zu sein.

Da gemäß § 159 TKG zum sachlich relevanten Markt nur Unternehmen zählen, die Leistungen anbieten, welche die Mindestanforderungen der TKMV erfüllen können, erfordert eine konsistente Anwendung des Begriffs "Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt", dass nur Jahresinlandsumsätze von Produkten herangezogen werden, welche die Mindestanforderungen ermöglichen können.<sup>21</sup> Darüber hinaus

<sup>19</sup> Die Einzelheiten dieser Schätzung sind nicht Teil dieser Konsultation und werden im Zuge der weiteren Konsultation zum Umlageverfahren gemäß § 163 TKG erörtert.

<sup>20</sup> Wie die eigene Erbringung nach § 161 Absatz 1 TKG bei der Berechnung der Abgabe berücksichtigt wird, ist nicht Teil dieser Konsultation und wird im Zuge der Konsultation zum Umlageverfahren dargestellt.

<sup>21</sup> Die Einbeziehung von höherwertigen Leistungen in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt, ist dabei abzugrenzen von der Ermittlung erschwinglicher Preise gemäß § 158 TKG. Gemäß den Grundsätzen über die Ermittlung erschwinglicher Preise werden für die Ermittlung erschwinglicher Preise, die Preise von Produktbündeln einbezogen, welche den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV entsprechen (vgl. Grundsätze über die Ermittlung erschwinglicher Preise, Seite 2, Link: [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/GrundsätzeErschwinglichkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/GrundsätzeErschwinglichkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=4)). Für die Ermittlung erschwinglicher Preise rückt daher die Vergleichbarkeit der Produktbündel in den Vordergrund um einen adäquaten Preis für Verbraucherinnen und Verbraucher für die Grundversorgung zu ermitteln. Beim sachlich relevanten Markt spielt dagegen eine Rolle, ob mit den betrachteten Diensten eine TKMV-konforme Versorgung sichergestellt werden kann. Dabei können qualitativ höherwertige Leistungen auf jeden Fall diese Leistungen erbringen und sind daher in den sachlich relevanten Markt einzubeziehen.

erscheint es nicht sachgerecht, Umsätze miteinzubeziehen, die auf anderen, sachfremden Märkten erwirtschaftet wurden. Dies würde auch der Verweiskette der § 157 Absatz 2 TKG, § 159 TKG sowie § 163 TKG widersprechen. So bezieht sich § 159 TKG für die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzdaten gemäß § 163 Absatz 2 TKG auf die in § 157 Absatz 2 TKG genannten Telekommunikationsdienste sowie den hierfür notwendigen Anschluss. Ein Angebot der Telekommunikationsdienste einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses im Sinne des § 157 Absatz 2 TKG ist daher die Voraussetzung dafür, Teil des sachlich relevanten Marktes und somit abgabepflichtig gemäß § 163 TKG zu sein. Das Anbieten von Leistungen außerhalb von § 157 Absatz 2 TKG, führt auch nicht dazu, dass Unternehmen Teil des sachlich relevanten Marktes gemäß § 159 TKG sind.

Für Sprachkommunikationsdienste gelten nach der TKMV niedrigere Mindestanforderungen als für den Internetzugangsdienst (Datenübertragungsraten im Download und Upload von mindestens 64 Kbit/s und eine Latenz von höchstens 150 ms). Daher können Fälle auftreten, in denen für ein Produktbündel mit Sprachkommunikation und Internetzugang von den auf dem Markt tätigen Unternehmen die Umsätze für den Internetzugang herauszurechnen sind, falls die Mindestanforderungen für den Internetzugang gemäß § 2 TKMV nicht erfüllt werden können.

Bei Bündelangeboten, welche beispielsweise Streaming-Dienste beinhalten, müssen von den auf dem Markt tätigen Unternehmen diejenigen Leistungen, welche nicht Teil der durch die Grundversorgung umfassten Leistungen sind, herausgerechnet werden. Nehmen die Unternehmen eine solche Rechnung nicht vor, wird der Jahresinlandsumsatz von der Bundesnetzagentur geschätzt.

Das PIB kann in jedem Fall für Leistungen herangezogen werden, welche an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtet sind. Die Informationen von Telekommunikationsdiensten, die allgemein gegenüber Endnutzerinnen und Endnutzern angegeben werden müssen, sind in § 52 TKG festgehalten. Danach müssen Anbieter von Telekommunikationsdiensten, welche die Erbringung der Dienste an Geschäftsbedingungen knüpfen, unter anderem Angaben zur Dienstqualität einschließlich eines Angebots zur Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate machen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26108, Seite 284).

Der Begriff "Endnutzer" in § 156 Absatz 1 TKG umfasst ausdrücklich auch Geschäftskunden, da § 156 Abs. 1 TKG neben der Hauptwohnung auch den Geschäftsort anspricht. In der Konsequenz werden auch deren Umsätze mit in die Betrachtung einbezogen (vgl. hierzu auch § 3 Nr. 13 TKG).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Die Einbeziehung von Jahresinlandsumsätzen in den sachlich relevanten Markt, welche aus Geschäftsbeziehungen mit anderen Unternehmen erwirtschaftet werden, sind abzugrenzen von der Ermittlung erschwinglicher Preise. So müssen gemäß § 158 Absatz 1 TKG Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG ausschließlich für Verbraucherinnen und Verbrauchern zu einem erschwinglichen Preis angeboten werden. Um eine Vergleichbarkeit des erschwinglichen Preises zu auf dem Markt gezahlten Preisen herzustellen, werden zur Ermittlung des erschwinglichen Preises daher ausschließlich Tarife herangezogen, die sich an Verbraucherinnen und Verbraucher richten (vgl. Unterversorgungsfeststellung\_2022-08-15-0141 "Alfter", "Überprüfung der erschwinglichen Preise für die monatliche Dienstenutzung zum Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) im Zuge der TKMV-Evaluation 2024" Seite 2 f., Link: [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Unterversorgungsfeststellungen/Unterversorgungsfeststellung\\_Alfter\\_2022-08-15-0141.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Unterversorgungsfeststellungen/Unterversorgungsfeststellung_Alfter_2022-08-15-0141.pdf?__blob=publicationFile&v=2)). Da gemäß § 156 Absatz 1 TKG Endnutzerinnen und Endnutzer, also neben Verbraucherinnen und Verbrauchern auch Unternehmen, einen Anspruch auf die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten haben, sind

Bei der Erhebung der Jahresinlandsumsätze achtet die Bundesnetzagentur darauf, dass keine Doppelerhebungen stattfinden und die Datenerhebungen streng auf das erforderliche Maß beschränkt sind. Die Aufforderung zur Mitteilung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt erfolgt nur dann, wenn vorausgehend eine Verpflichtung ausgesprochen wurde, eine daraus resultierende unzumutbare Belastung festgestellt wurde und das Umlageverfahren gemäß § 163 TKG aktiviert werden muss.

Für die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze für leitungsgebundene und satellitenfunkgestützte Internetzugänge auf dem sachlich relevanten Markt kann auf die gemäß § 1 Absatz 2 Nr. 5 TKTransparenzV anzugebende minimalen Datenübertragungsraten zurückgegriffen werden, da diese die regelmäßige Verfügbarkeit gemäß §§ 2 und 3 TKMV abbilden können. Die Einbeziehung dieser Jahresinlandsumsätze wird in Abschnitt 3.1 dargestellt. Für Mobilfunktarife ist nur die geschätzte maximale Datenübertragungsrate anzugeben (vgl. § 1 Absatz 2 Nr. 5 TKTransparenzV). Die Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze für Mobilfunktarife wird in Abschnitt 3.2 beschrieben. Das Fehlen der minimalen Datenübertragungsrate zur Abbildung der regelmäßigen Verfügbarkeit gemäß §§ 2 und 3 TKMV macht eine Approximation der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Mobilfunk notwendig. Möglichkeiten einer derartigen Approximation sind in Abschnitt 3.2.3 beschrieben.

### **3.1 Einbeziehen von Umsätzen leitungsgebundener und satellitenfunkgestützter Internetzugänge**

Für leitungsgebundene sowie satellitenfunkgestützte Internetzugänge greift die Bundesnetzagentur auf die vertraglich zugesicherte minimale Datenübertragungsrate im Download und Upload zurück, um die Jahresinlandsumsätze Diensten zuzuordnen, welche dem sachlich relevanten Markt nach § 159 TKG angehören. Die Minderungsvorschriften für Festnetzinternetzugänge sind in § 57 TKG verankert. Die Bundesnetzagentur hat die in § 57 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 TKG genannten unbestimmten Begriffe „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ aufgrund der ihr zugewiesenen Kompetenz gemäß § 57 Abs. 5 TKG im Rahmen einer Allgemeinverfügung<sup>23</sup> konkretisiert. Die Minderungsvorschriften geben vor, ab wann von einem Abweichen der Datenübertragungsrate vom zugesicherten Leistungsumfang ausgegangen werden kann. In der Realität kann die tatsächlich zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate niedriger als die vertraglich zugesicherten minimalen Datenübertragungsraten sein. In diesen Fällen würde der Anschluss keine TKMV-konforme Versorgung widerspiegeln. Allerdings erscheint es mit Blick auf die Praktikabilität zur Erhebung der Daten notwendig, auf die vertraglich zugesicherten Datenübertragungsraten zurückzugreifen um die Jahresinlandsumsätze Diensten zuzuordnen, welche dem sachlich relevanten Markt nach § 159 TKG angehören. Anderenfalls müsste von der Bundesnetzagentur für jeden einzelnen Haushalt in Deutschland überprüft werden, welche Datenübertragungsraten regelmäßig zur Verfügung stehen. Dies würde mit einem uferlosen Verwaltungsaufwand einhergehen und wäre nicht umsetzbar. Daher ist das Heranziehen der minimalen Datenübertragungsrate zur Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Verbraucherinnen und Verbraucher notwendig.

---

Jahresinlandsumsätze, welche aus Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen entstehen, auch in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt einzubeziehen.

<sup>23</sup> Verfügung Nr. 99/2021 (Amtsblatt 23/2021 vom 08.12.2021), Az.: 120-3945-1/2021, Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung\\_neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Die minimale Datenübertragungsrate gilt im Kontext der Minderung im Festnetz (§ 57 TKG) als nicht eingehalten, wenn an zwei von drei Messtagen jeweils mindestens einmal die minimal zugesicherte Datenübertragungsrate unterschritten wird. Dabei sind 30 Messungen an drei unterschiedlichen Kalendertagen durchzuführen (vgl. Verfügung Nr. 99/2021 (Amtsblatt 23/2021 vom 08.12.2021), Seite 1). Wird beispielsweise an zwei Messtagen die minimale Datenübertragungsrate unterschritten, ist eine Minderung möglich. Wird die minimale Datenübertragungsrate einmal an nur einem Messtag unterschritten, ist keine Minderung möglich. Auch liegt bei Festnetzinternetzugängen ein Abweichen vor, wenn die normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate in 90 Prozent der Messungen nicht erreicht wird. Da die normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate höher angesetzt wird als die minimal zugesicherte Datenübertragungsrate, begrenzt diese Bedingung auch die untere Grenze bezüglich der Einhaltung der minimalen Datenübertragungsrate. Die minimale Datenübertragungsrate ist folglich auf jeden Fall eingehalten, wenn sie in mindestens 96 Prozent der Fälle zur Verfügung steht.

Die oben dargestellten Vorgaben zur Verfügbarkeit der minimalen Datenübertragungsrate aus den Minderungsregeln können herangezogen werden, um Tarife für die Berechnung der Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt für die Versorgung mit Telekommunikationsdienste zu approximieren. Die Vorgaben der Minderungsregeln für die minimalen Datenübertragungsraten im Festnetz erscheinen sachgerecht, die Auslegung des Wortes "regelmäßig" für die Verfügbarkeit der Mindestanforderungen gemäß § 2 und 3 TKMV anzunähern. Eine regelmäßige Verfügbarkeit der Mindestanforderungen gemäß §§ 2 und 3 TKMV liegt gemäß den Unterversorgungsfeststellungen jedenfalls vor, wenn in 97 Prozent der Fälle die Werte aus §§ 2 und 3 TKMV eingehalten werden (vgl. beispielsweise Veröffentlichung Unterversorgungsfeststellung Schneizldreuth vom 24.01.2024, Seite 2).<sup>24</sup> Um TKMV-konforme Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt zu identifizieren, ist es daher sachgerecht und geboten auf Tarife zurückzugreifen, welche die Werte der Mindestanforderungen gemäß §§ 2 und 3 TKMV mindestens über die minimale Datenübertragungsrate zusichern. Mit Blick auf die Latenz ist davon auszugehen, dass leitungsgebundene Produkte sowie Produkte, welche über erdnahe Satelliten erbracht werden, die Anforderungen der Latenz von 150 Millisekunden grundsätzlich einhalten.<sup>25</sup>

Umsätze, die mit Tarifen erwirtschaftet werden, welche eine minimale Datenübertragungsrate im Download und Upload oberhalb der Anforderungen von §§ 2 und 3 TKMV zusichern, erfüllen regelmäßig diese Anforderungen und können daher in den sachlich relevanten Markt einbezogen werden.

Wie in den Abschnitten C2.1 und C2.2 dargestellt, erfolgt eine unterschiedliche Erhebung der Jahresinlandsumsätze für leitungsgebundene sowie satellitenfunkgestützte Internetzugänge auf der einen

---

<sup>24</sup> Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Unterversorgungsfeststellungen/83458/Unterversorgungsfeststellung\\_Schneizldreuth\\_2022-09-22-0112.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Unterversorgungsfeststellungen/83458/Unterversorgungsfeststellung_Schneizldreuth_2022-09-22-0112.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>25</sup> Vgl. Gutachten zur „Überprüfung der Eignung verschiedener Technologien zur Erbringung der Grundversorgung“, Seite 47, Link:

[https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten\\_WIK\\_zafaco\\_Uebertragungstechniken.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten_WIK_zafaco_Uebertragungstechniken.pdf). Satellitenfunklösungen, welche über geostationäre Satelliten erbracht werden, weisen Latenzzeiten von bis zu 250 ms Latenz und sind somit nicht geeignet die Mindestversorgung zu erbringen (vgl. ebd., Seite 52).

Seite und mobilfunkgestützte Internetzugänge auf der anderen Seite. Die Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze innerhalb des Mobilfunknetzes wird im Folgenden im Einzelnen dargestellt.

### **3.2 Einbeziehen von Umsätzen innerhalb des Mobilfunknetzes**

Beim Angebot von Mobilfunkleistungen muss gegenüber Verbrauchern gemäß § 1 Absatz 2 Nr. 5 TKTransparenzV lediglich die geschätzte maximale Datenübertragungsrate angegeben werden. Für die geschätzten maximalen Datenübertragungsraten sind nach dem jetzigen Stand (04.03.2026) noch keine Regelungen in Kraft getreten, ab wann eine Minderung möglich ist. Gemäß Konsultationsentwurf 12.06.2024<sup>26</sup> gilt die geschätzte maximale Datenübertragungsrate für Mobilfunkdienste im Kontext der Minderung als nicht eingehalten, wenn nicht an mindestens drei von fünf Messtagen jeweils mindestens einmal die mit einem Abschlag gewichtete geschätzte maximale Datenübertragungsrate erreicht wird (vgl. Konsultationsentwurf der Allgemeinverfügung Az.:120-3945-1/2024, Seite 1).<sup>27</sup> Die geschätzte maximale Datenübertragungsrate erscheint daher nicht geeignet, die regelmäßige Verfügbarkeit der Mindestanforderungen abzubilden. Die unterschiedlichen Vorgaben zur Minderung im Festnetz (vgl. Verfügung Nr. 99/2021 (Amtsblatt 23/2021 vom 08.12.2021), Seite 1)<sup>28</sup> im Vergleich zu Angeboten außerhalb des Mobilfunks ergeben sich insbesondere daraus, dass die Qualität der Mobilfunkversorgung grundsätzlich abhängig vom Standort der Nutzung und der Auslastung des Netzes ist. Die Anzahl an Nutzerinnen und Nutzern im Mobilfunknetz ist aufgrund der mobilen Nutzung der Endgeräte variabel. Die Kapazität der Funkzelle teilt sich unter den Endnutzern auf, je nach Anzahl und Aktivität, was wiederum die verfügbaren Datenübertragungsraten unmittelbar beeinflusst (Shared-Medium). Im Gegensatz zu der Anzahl an Nutzerinnen und Nutzern bei leitungsgebundenen oder satellitengestützten Netzen, sind bei Mobilfunknetzen die Nutzeranzahlen daher variabler und durch die Mobilfunkunternehmen grundsätzlich nicht lenkbar. Die tatsächlichen Datenübertragungsraten unterliegen dadurch zahlreichen Faktoren, die nicht im Einflussbereich des Mobilfunkanbieters liegen. Dadurch können Datenübertragungsraten nicht garantiert werden. Eine regelmäßige Verfügbarkeit von Diensten über das Mobilfunknetz ist daher immer auch von den verfügbaren Kapazitäten vor Ort abhängig. Ob der Umsatz mit einem Dienst erfolgt, welcher die Mindestanforderungen aus der TKMV regelmäßig erfüllt, wäre daher nur durch Einzelfallmessungen vor Ort vollständig bestimmbar. Bei leitungsgebundenen und satellitenfunkgestützten Lösungen ist das Angebot eines Tarifs mit minimalen Datenübertragungsraten oberhalb der TKMV-Werte zu einem erschwinglichen Preis ausreichend, so dass ein Gebiet als nicht unterversorgt gilt. Für eine Mobilfunkversorgung müssen aufgrund der technischen Eigenschaften, Parameter, wie die Datenübertragungsraten, über Messungen oder Prädiktion (Simulation) erhoben werden, um sicherzugehen, dass die Datenraten regelmäßig zur Verfügung stehen. Daher müssen diese Eigenschaften bei der Identifikation der Telekommunikationsdienste i.S.d. § 157 Absatz 2 TKG, für den sachlich relevanten Markt berücksichtigt werden.

Allerdings führen die oben beschriebenen Herausforderungen, Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt Diensten zuzuordnen, welche die Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig erbringen,

<sup>26</sup> Link: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html>

<sup>27</sup> Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/EV\\_AV.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/EV_AV.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>28</sup> Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung\\_neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

nicht dazu, dass Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt ausgeschlossen werden. Würden die Jahresinlandsumsätze von Mobilfunkunternehmen für den Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdienst sowie die hierfür notwendigen Anschlüsse aufgrund eines Fehlens einer vertraglich zugesicherten minimalen Datenübertragungsrate von der Betrachtung ausgeschlossen, beliefe sich der Jahresinlandsatz von Unternehmen, die ausschließlich Mobilfunk anbieten, auf null Euro. Die Unternehmen wären somit nicht abgabepflichtig, obwohl sie in den Kreis der Verpflichteten gemäß § 159 TKG fallen.

Ein Außerachtlassen der Umsätze von Mobilfunktarifen würde Unternehmen ohne Mobilfunkangebote oder mit verhältnismäßig geringen Mobilfunkangeboten stärker belasten als von Gesetzes wegen gewollt. Gemäß dem Jahresbericht der Bundesnetzagentur wird fast die Hälfte des Umsatzes auf dem Telekommunikationsmarkt über Mobilfunk erwirtschaftet (vgl. Jahresbericht Bundesnetzagentur 2024, Seite 8).<sup>29</sup> § 163 Absatz 9 TKG sowie der Richtlinie (EU) 2018/1972 Anhang VII Teil B geben der Bundesnetzagentur auf, bei Anwendung des Umlageverfahrens die Grundsätze der Transparenz, der geringstmöglichen Marktverfälschung, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit zu wahren. Ein Außerachtlassen der Umsätze von Mobilfunktarifen würde zu einer Marktverzerrung führen. So würden die Umlageanteile des Ausgleichsfonds, die bei einem Unternehmen für einen Mobilfunkdienst anfallen, von Unternehmen ohne Umsätze auf dem Mobilfunkmarkt getragen. Da Mobilfunk generell in der Lage ist, die Mindestanforderungen der TKMV zu erbringen, ist die Miteinbeziehung des Mobilfunks in die Jahresumsätze auf dem sachlich relevanten Markt angezeigt.

Die Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze für Mobilfunktarife in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt erscheint auch mit Hinblick darauf sachgerecht, dass nicht zumutbare Nettokosten voraussichtlich vor allem im Zuge eines Festnetzausbaus erfolgen. So führt die Gesetzesbegründung aus, dass Unternehmen gemäß § 159 TKG zum sachlich relevanten Markt zählen, wenn sie grundsätzlich dazu verpflichtet werden können, die Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG einschließlich des zugrundeliegenden Anschlusses zu erbringen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26108, Seite 353). Ein Beitrag zur Grundversorgung kann sowohl durch die Bereitstellung der von der Grundversorgung umfassten Telekommunikationsdienste erfolgen als auch durch die Abgabe im Rahmen des Umlageverfahrens. Der Mobilfunk ist grundsätzlich in der Lage, die Grundversorgung regelmäßig zu erbringen. Da alle Technologien bei der Erbringung der Grundversorgung Berücksichtigung finden, ist eine Einbeziehung aller Anbieter von für die Grundversorgung geeigneter Technologien, und damit auch die Einbeziehung von Mobilfunk in den sachlich relevanten Markt sachgerecht. Dasselbe gilt, falls unzumutbare Nettokosten für den Ausbau eines Mobilfunknetzes umzulegen wären. Unternehmen, die Teil des sachlich relevanten Marktes sind, aber keine Leistungen über ein Mobilfunknetz anbieten, wären ebenfalls abgabepflichtig. Auch für den Fall, dass unzumutbare Nettokosten insbesondere bei einer leitungsgebundenen Erbringung der Grundversorgung anfallen sollten, ist eine Einbeziehung von Mobilfunkumsätzen zur Berechnung der Abgabe gemäß § 163 Absatz 2 TKG sachgerecht.

---

<sup>29</sup> Link: <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2024TK1.pdf>

Zudem besteht für Unternehmen gemäß § 160 Absatz 2 TKG i.V.m § 161 Absatz 1 TKG die Möglichkeit, die Grundversorgung ohne Ausgleich gemäß § 162 TKG zu erbringen. Diese Form der Erbringung wird gemäß § 163 Absatz 2 TKG bei der Berechnung der Abgabe zum Umlageverfahren beachtet (vgl. Fußnote 20).

Bei der Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt auf Basis des § 163 Absatz 2 i.V.m. Absatz 3 TKG sind folgende Besonderheiten zu beachten:

### **3.2.1 Einbeziehen von Mobilfunk in den sachlich relevanten Markt trotz Unterwegsnutzung**

Wie in Abschnitt D1 dargestellt, ist eine Einbeziehung von Telekommunikationsunternehmen, welche nur Telekommunikationsdienste über ein Mobilfunknetz anbieten, in den sachlich relevanten Markt gemäß § 159 TKG sachgerecht.

Für die Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze stellt sich allerdings die Frage, ob nur Umsätze von Mobilfunkdiensten einbezogen werden sollen, welche eine stationäre Versorgung ermöglichen (sogenannte "Festnetzersatzprodukte") oder auch Umsätze von Mobilfunkdiensten, welche eine mobile Nutzung ermöglichen. Eine Einbeziehung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Mobilfunklösungen, welche eine mobile Nutzung ermöglichen, erscheint angemessen.<sup>30</sup>

Wie bereits in Abschnitt D1 festgestellt können mobil nutzbare Mobilfunktarife jedenfalls auch am festen Standort genutzt werden. Die Einbeziehung von Umsätzen für solche Tarife, welche auch eine mobile Nutzung erlauben, ist daher folgerichtig.

Im Übrigen entfallen nach dem Jahresbericht 2024 der Bundesnetzagentur auf etwa 38,6 Millionen aktiven Breitbandanschlüssen rund 0,9 Million Anschlüsse auf stationäre drahtlose Breitbanddienste, wie drahtlose LTE-/5G-Anschlüsse zur stationären Nutzung (vgl. Jahresbericht Bundesnetzagentur, Seite 13 f.), also an festen Standorten genutzte Mobilfunkanschlüsse, die Umsatz generieren.<sup>31</sup> Deutschlandweit werden circa 109,2 Millionen SIM-Profile aktiv genutzt, welche eine mobile Nutzung ermöglichen (vgl. Jahresbericht 2024 Bundesnetzagentur, Seite 23). Eine Einbeziehung von Tarifen, welche nur stationär genutzt werden, würde daher den Mobilfunkmarkt nur unzureichend abbilden. Unternehmen, welche nur Tarife über ein Mobilfunknetz anbieten, wären daher Teil des sachlich relevanten Marktes, würden aber nur einen Bruchteil der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt angeben.

Die durch Nutzung von Mobilfunk an festen Standorten generierten Umsätze sind also in die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze der Grundversorgung einzubeziehen. Das Einbeziehen dieser Nutzer in die Umsatzberechnung trägt der europarechtlichen Forderung Rechnung, Marktverzerrungen zu vermeiden (vgl. § 163 Absatz 9 TKG und Anhang VII Teil B Richtlinie (EU) 2018/1972.). Würden nur Jahresinlandsumsätze für Tarife, die ausschließlich eine stationäre Versorgung ermöglichen, einbezogen, würde ein Großteil der Umsätze auf dem Mobilfunkmarkt außer Acht gelassen.

---

<sup>30</sup> Für die Einbeziehung von Tarife für den sachlich relevanten Markt ist insbesondere relevant, dass mit diesen Tarifen *mindestens* eine Grundversorgung erbracht werden kann. Da Mobilfunk auch (ausschließlich) an einem festen Standort genutzt werden kann, ist durch Mobilfunk generell eine Grundversorgung möglich und ist somit Teil des sachlich relevanten Marktes.

<sup>31</sup> Link: <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2024TK.pdf>

### 3.2.2 Einbeziehen von Mobilfunktarifen und Datenvolumennachbuchungen

Vielen Mobilfunktarifen ist eine Datenvolumenbegrenzung zugeordnet. Bei Überschreitung des Datenvolumens wird die Datenübertragungsrate auf einen Bruchteil der im Tarif genannten "geschätzten maximalen Datenübertragungsrate" reduziert. Diese liegt dann generell nur noch im zweistelligen Kilobit-Bereich. Der in § 157 Absatz 3 TKG bestimmte Internetzugangsdienst muss allerdings "stets", mindestens die in Anhang V der Richtlinie (EU) 2018/1972 aufgeführten Dienste ermöglichen. Die in §§ 2 und 3 TKMV festgelegten Mindestanforderungen sind daher regelmäßig zu erfüllen und können nur geringfügige Abweichungen umfassen (vgl. Bundesrats-Drucksache 227/22, Seite 5). Damit die TKMV-Werte regelmäßig eingehalten werden können, darf das Datenvolumen des Internetzugangsdienstes nicht begrenzt werden. Daher stellt sich die Frage, ob Mobilfunkprodukte abhängig oder unabhängig vom jeweiligen Datenvolumen einzubeziehen sind.

Die Bundesnetzagentur bezieht Umsätze von Mobilfunkprodukte unabhängig von Datenvolumenbegrenzungen in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt ein.

Würde die Verwaltungspraxis für die Unterversorgungsfeststellungen nach § 160 TKG herangezogen, würden Produkte mit begrenztem Datenvolumen bei der Umsatzermittlung auf dem sachlich relevanten Markt hingegen unberücksichtigt bleiben. Zwar bezieht die Bundesnetzagentur für die Feststellung einer Unterversorgung nach § 160 TKG ein, ob ein buchbares Angebot vorliegt, welches die TKMV-Werte einhält und zum erschwinglichen Preis erhältlich ist. Allerdings macht die Bundesnetzagentur eine Ausnahme für solche Produkte, die zwar die TKMV-Werte einhalten können und zu einem erschwinglichen Preis erhältlich sind, jedoch eine Datenvolumenbegrenzung vorsehen. Grund hierfür ist, dass die TKMV gerade keine Datenvolumenbegrenzung für die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten vorsieht. Eine Begrenzung könnte gegebenenfalls eine Einschränkung des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten und damit der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe darstellen. Ein Überschreiten der Datenvolumenbegrenzung kann dazu führen, dass die Mindestanforderungen der TKMV hinsichtlich der Datenübertragungsraten im Download und Upload unterschritten werden. Trotz eines möglichen Angebotes mit begrenztem Datenvolumen erfolgt daher eine Feststellung der Unterversorgung.<sup>32</sup>

Gegen eine solche Einschränkung auf Tarife ohne Datenvolumenbegrenzung und für das Einbeziehen aller Mobilfunkprodukte unabhängig vom Datenvolumen sprechen jedoch die folgenden Erwägungen:

Für Tarife mit einem begrenztem Datenvolumen ist eine Nachbuchung des Datenvolumens möglich. Üblicherweise besteht seitens der Endnutzerinnen und Endnutzern die Möglichkeit, bei Erreichen der Begrenzung des Datenvolumens weiteres Datenvolumen je nach Bedarf nachzubuchen. Die Erweiterungsmöglichkeiten sind je nach Anbieter in unterschiedlichen Ausprägungsarten gegeben, welche sich in der Größe des Datenvolumens, in der Anzahl oder der Geltungsdauer unterscheiden. Diese Möglichkeit besteht beliebig oft. Daher wird die Begrenzung des Datenvolumens durch die Möglichkeit des Nachbuchens aufgehoben. Bei vielen Anbietern besteht darüber hinaus die Möglichkeit, Tarife mit unbegrenztem

---

<sup>32</sup> Das in der Verwaltungspraxis beschriebene Vorgehen ergibt sich aus den Vorgaben von §§ 1 und 2 TKMV, nachdem die Datenübertragungsraten der TKMV regelmäßig zur Verfügung stehen müssen.

Datenvolumen zu buchen. Durch die Möglichkeit der Nachbuchung können die Datenübertragungsraten der TKMV regelmäßig eingehalten werden.

Gegen die Berücksichtigung der Möglichkeit einer solchen Nachbuchung spricht auch nicht, dass Mobilfunktarife mit einem begrenzten Datenvolumen nicht mehr erschwinglich wären, wenn zusätzliches Datenvolumen nachgebucht würde. Denn weder für den sachlich relevanten Markt noch für die Umsatzberechnung ist das Merkmal des erschwinglichen Preises von Bedeutung. Dies folgt bereits aus der Verweisungskette § 163 Absatz 1 TKG i.V.m. § 159 TKG i.V.m. § 157 Absatz 2 TKG. § 163 TKG verweist darauf, dass jedes Unternehmen, das nach § 159 TKG verpflichtet ist, zu dem Ausgleich der Nettokosten durch eine Abgabe beiträgt. § 159 TKG wiederum verweist lediglich auf § 157 Absatz 2 TKG. Ein Verweis auf § 158 TKG, der die Erschwinglichkeit der Telekommunikationsdienste vorschreibt, fehlt.

Daher wird bei der Betrachtung der einzubeziehenden Umsätze die Begrenzung des Datenvolumens durch die Möglichkeit des Nachbuchens aufgehoben. Aus diesem Grund werden Mobilfunktarife mit und ohne Begrenzung hinsichtlich der Einbeziehung in die Jahresinlandsumsätze nicht unterschiedlich behandelt. Umsätze aus den Nachbuchungen würde die Bundesnetzagentur konsequenterweise ebenfalls in der Berechnung berücksichtigen.

Da grundsätzlich jeder Anbieter, der auf dem sachlich relevanten Markt der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten nach § 157 Absatz 2 TKG tätig ist, entweder durch eine Verpflichtung oder durch Zahlung einer Abgabe zur Versorgung beizutragen hat, ist es mit Hinblick auf eine konsistente Auslegung des § 159 TKG i.V.m § 163 Absatz 1 und 3 TKG erforderlich, Mobilfunktarife unabhängig vom Datenvolumen oder einer etwaigen Beschränkung in die Jahresinlandsumsätze einzubeziehen.

### **3.2.3 Approximation der Jahresinlandsumsätze für den Mobilfunkmarkt**

Da aufgrund des Fehlens einer vertraglich zugesicherten "minimalen" Datenübertragungsrate für Mobilfunktarife gemäß § 1 Absatz 2 Nr. 5 TKTransparenzV lediglich die "geschätzte maximale Datenübertragungsrate" anzugeben ist, muss für die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt eine andere Methodik verwendet werden, als für Jahresinlandsumsätze außerhalb des Mobilfunknetzes.

Bei einer Mobilfunkversorgung sind für die regelmäßige Verfügbarkeit der Leistungen die konkreten Gegebenheiten in einer Mobilfunkzelle relevant, sowie die vertraglich vereinbarte "geschätzte maximale Datenübertragungsrate". Die meisten aktuellen Mobilfunktarife geben geschätzte maximale Datenübertragungsraten weit oberhalb der Mindestanforderungen der TKMV an. Es ist daher davon auszugehen, dass die meisten Mobilfunktarife die Mindestanforderungen technisch erfüllen können. Mobilfunktarife, welche eine geschätzte maximale Datenübertragungsrate im Download und Upload unterhalb der Mindestanforderungen der TKMV aufweisen, werden bei der Ermittlung der Jahresinlandsumsätze herausgerechnet bzw. nicht erfasst. Für diese Produkte erfüllt bereits die geschätzte maximale Datenübertragungsrate die Mindestanforderungen der TKMV nicht, so dass eine soziale und wirtschaftliche Teilhabe im Sinne des § 157 Absatz 2 TKG durch diese Produkte nicht sichergestellt werden kann.

Aber auch bei Tarifen, deren geschätzte maximale Datenübertragungsrate oberhalb der TKMV-Mindestanforderungen liegen, werden diese nicht zwangsweise regelmäßig eingehalten. Die

Datenübertragungsrate einzelner Nutzerinnen und Nutzer ist insbesondere von der Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer in der Mobilfunkzelle abhängig („shared-medium“). Zudem unterliegen die Datenübertragungsraten weiteren Einflüssen, wie beispielsweise der örtlichen Verteilung der Nutzerinnen und Nutzer in einer Zelle. Die Datenübertragungsrate in einer Mobilfunkzelle ist somit dynamisch und unterliegt zahlreichen Faktoren außerhalb des Kontrollbereichs des Mobilfunknetzbetreibers. Die tatsächlich, nutzbare Datenübertragungsrate kann im Einzelfall der Nutzung erheblich abweichen (vgl. Präsidentenkammer Frequenzauktion 2015, Seite 128 f, insbesondere Rdn. 669, Az.: BK1-11/003 vom 28. Januar 2015).<sup>33</sup>, wodurch ein regelmäßiges Erreichen der geschätzten maximalen Datenraten aus dem PIB ungewiss ist. Die einzubeziehenden Leistungen, müssen mindestens TKMV-konform und damit regelmäßig abrufbar sein. Um die regelmäßige Abrufbarkeit zu ermitteln, reicht ein Rückgriff alleine auf die Informationen aus dem PIB und damit auf die geschätzte maximale Datenrate für Mobilfunktarife nicht aus. Für die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt müssen für Mobilfunkprodukte daher zusätzliche Parameter über die geschätzten maximalen Datenübertragungsraten hinaus, berücksichtigt werden.

Um den Jahresinlandsumsatz auf dem Mobilfunkmarkt für den sachlich relevanten Markt zu ermitteln, beabsichtigt die Bundesnetzagentur, die Umsätze der Mobilfunktarife mit einer geschätzten maximalen Datenübertragungsrate oberhalb der Mindestanforderungen aus den §§ 2 und 3 TKMV mit einem Abschlag zu gewichten. Dieser Abschlag ergibt sich dabei aus dem Anteil der Haushalte, welche eine TKMV-konforme Versorgung erhalten.

Auch in der Verwaltungspraxis wird zur Überprüfung der Eignung einer Mobilfunkversorgung für die Erbringung einer Grundversorgung gemäß Teil 9 TKG nicht ausschließlich die geschätzte maximale Datenübertragungsrate herangezogen. Für die Prüfung einer Unterversorgung gemäß § 160 TKG wird in der Praxis in der Regel auf die Auswertung des festgestellten RSRP-Pegels, der eine erste Aussage zur Mobilfunkversorgung vor Ort gibt, und die Messergebnisse des Prüf- und Messdienstes der Bundesnetzagentur zur verbindlichen Feststellung der Versorgung inklusive der verfügbaren Datenübertragungsraten abgestellt. Auch erfolgt eine Abfrage bei den Mobilfunkunternehmen zur Versorgungssituation im Einzelfall. Dieses Vorgehen kann zur Bestimmung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt nicht gewählt werden.

Denn bei dem beschriebenen Vorgehen, handelt es sich um die Feststellung eines Versorgungsstatus, um ein potenzielles Verpflichtungsszenario einschätzen zu können. Das Prüfen der einzelnen Adressen daraufhin, ob die Leistungen über Mobilfunk die Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig erfüllen könnten, ist für die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt nicht geeignet, da es mit einem nicht leistbaren Verwaltungsaufwand einhergehen würde. So würde sich die zeitaufwendige Einzelfallprüfung auf rund 42 Millionen Haushalte und zusätzlich Geschäftsorte im gesamten Bundesgebiet erstrecken um zu ermitteln, ob eine TKMV-konforme Versorgung anliegt. Da diese Prüfung überdies nur eine

---

<sup>33</sup> Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2016/Pr%C3%A4sidentenkammerentscheidungProjekt2016\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2016/Pr%C3%A4sidentenkammerentscheidungProjekt2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Momentaufnahme wäre, kommen Einzelfallprüfungen zur Ermittlung der auf limitierte Tarife begrenzten Umsätze nicht in Betracht, um die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt zu ermitteln.

Um praktikabel abzubilden, dass die TKMV-konforme Versorgung über Mobilfunk insbesondere abhängig von seinen übertragungstechnischen Gegebenheiten ist, erscheint eine Approximation der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Mobilfunktarife notwendig. Die Approximation wird so ausgestaltet, dass die Jahresinlandsumsätze zwischen den Mobilfunkunternehmen vergleichbar sind. Das bedeutet, dass für die Approximation gleiche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen gelten. Die Methode der Approximation muss dabei transparent und effizient sein. Darüber hinaus muss die Methode fair sein und Marktverfälschungen vermeiden.

Die Bundesnetzagentur hat vier mögliche Optionen betrachtet, Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt einzubeziehen. Die Reihung der Optionen erfolgt nach dem Erhebungsaufwand. De lege lata ist im Ergebnis Option C) diejenige Option, welche mit einem verhältnismäßigen Erhebungsaufwand die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für die Mobilfunkversorgung adäquat abbilden kann. Bei entsprechender und zu begrüßender Änderung des TKG wäre Option A zu bevorzugen.

- Option A) Pauschale Einbeziehung aller Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunk,
- Option B) Heranziehen der Mobilfunkminderungsregeln (§ 57 TKG) zur Identifikation der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt,
- Option C) Berechnung eines Abschlags auf die Jahresinlandsumsätze, um die Anzahl der Haushalte zu approximieren, bei denen die Grundversorgung über Mobilfunkversorgung möglich erscheint,
- Option D) Verknüpfung haushaltsscharfer Ermittlung der Mobilfunktarife mit TKMV-konformer Mobilfunkversorgung.

**Option A)**

**Pauschale Einbeziehung aller Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunk**

Vorstellbar wäre, alle Jahresinlandsumsätze von Mobilfunktarifen mit einer geschätzten maximalen Datenübertragungsrate oberhalb der TKMV-Werte pauschal in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt einzubeziehen. Da Mobilfunk gemäß den gutachterlichen Ergebnissen<sup>34</sup> die Telekommunikationsdienste gemäß § 157 Absatz 2 TKG i.V.m §§ 2 und 3 TKMV regelmäßig erbringen kann, müssen Unternehmen, welche Mobilfunkprodukte anbieten, in den sachlichen Markt für die Grundversorgung einbezogen werden (s.o., Seite 9 f.).

Eine Einbeziehung aller Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt erscheint allerdings nicht konsistent mit der Verweiskette von § 159 TKG auf § 157 Absatz 2 und Absatz 3 TKG und §§ 2 und 3 TKMV. Demnach sind für den sachlich relevanten Markt Leistungen ausschlaggebend, welche die Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig erfüllen können. Durch ein Einbeziehen aller Jahresinlandsumsätze würden auch Jahresinlandsumsätze von Leistungen eingehen, für die nicht ersichtlich ist, ob diese die

---

<sup>34</sup> Link:

[https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten\\_WIK\\_zafaco\\_Uebertragungstechniken.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Grundversorgung/Gutachten_WIK_zafaco_Uebertragungstechniken.pdf)

Mindestanforderungen der TKMV regelmäßig erfüllen. Zusätzlich stünde einer Einbeziehung aller Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt die notwendige technologieneutrale Auslegung des sachlich relevanten Marktes entgegen (vgl. §§ 1 und 2 TKG sowie Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2018/1972). Da in Mobilfunknetzen für das regelmäßige Einhalten der TKMV-Werte insbesondere die Gegebenheiten einer Mobilfunkzelle relevant sind, erscheint ein pauschales Einbeziehen aller Jahresinlandsumsätze für Mobilfunkprodukte zu kurz gegriffen. So würden voraussichtlich auch Leistungen in die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt eingehen, welche die Grundversorgung nicht erfüllen können. Es käme dadurch zu einer Ungleichbehandlung der Technologien. Ein Einbeziehen aller Umsätze auf dem Mobilfunkmarkt erscheint daher nicht vereinbar mit den §§ 1 und 2 TKG sowie Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2018/1972.

### **Option B)**

#### ***Heranziehen der Mobilfunkminderungsregeln zur Identifikation der Mobilfunk-Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt***

Um die Jahresinlandsumsätze für Mobilfunk auf dem sachlich relevanten Markt zu approximieren, besteht die Möglichkeit, die geschätzte maximale Datenübertragungsrate aus dem PIB mit einem Abschlag zu gewichten, um sie der minimalen Datenübertragungsrate für Festnetze anzugleichen und so einen Gleichlauf mit den Jahresinlandsumsätzen für leitungsgebundene sowie satellitenfunkgestützten Lösungen herzustellen. Für die Berechnung des Abschlags könnten die im Konsultationsentwurf der Allgemeinverfügung (Az.:120-3945-1/2024, Seite 1) dargestellten Minderungsregeln für Mobilfunk-Internetzugänge herangezogen werden.<sup>35</sup> Die Minderungsregeln stellen dar, unter welchen Voraussetzungen für Mobilfunkprodukte eine „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung“ bei den geschätzten maximalen Datenübertragungsraten vorliegt. Das Konsultationsdokument verweist auf unterschiedliche Abschläge für die geschätzten maximalen Datenübertragungsraten im Download und Upload, bei deren Unterschreiten eine Minderung möglich wäre. Für Gebiete mit einer hohen Haushaltsdichte erfolgt eine Minderung, wenn an drei von fünf Messtagen die Bandbreiten mit einem Abschlag von 75 Prozent der maximalen Datenübertragungsrate nicht jeweils einmal erreicht wird. Für Gebiete mit einer mittleren bzw. geringen Haushaltsdichte erfolgt eine Minderung bei einmaligem Unterschreiten des Abschlags von der maximalen Datenübertragungsrate von 85 Prozent bzw. 90 Prozent. Die Abschläge könnten herangezogen werden, um Umsätze von Mobilfunktarifen in die Jahresinlandsumsätze von Mobilfunk auf dem sachlichen Markt einzubeziehen. Mobilfunktarife, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, würden dann zum sachlichen Markt zählen. Um einen konkreten Schwellenwert zu bestimmen, könnten die unterschiedlichen Abschläge gemäß dem relativen Auftreten der Haushaltskategorien gewichtet werden.<sup>36</sup> Die Minderungsregeln für Mobilfunk-Internetzugänge sind Stand 04.03.2026 noch nicht in Kraft getreten. Es handelt sich aktuell um einen Konsultationsentwurf, der bereits mit der Branche konsultiert wurde.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Link:

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/EV\\_AV.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/EV_AV.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>36</sup> So könnte beispielsweise ein Mobilfunktarif mit einer geschätzten maximalen Datenübertragungsrate von 100 Mbit/s im Download und 10 Mbit/s im Upload mit einem 90-prozentigen Abschlag gewichtet werden. Der in diesem Beispiel ermittelte Schwellenwert von 10 Mbit/s im Download und 1 Mbit/s im Upload würde unterhalb der Mindestanforderungen für die Datenübertragungsrate im Download von 15 Mbit/s und im Upload von 5 Mbit/s liegen, so dass dieser Tarif nicht in die Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt eingehen würde.

<sup>37</sup> Link: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html>

Durch die Berechnung des Abschlags für die geschätzte maximale Datenübertragungsrate könnte eine Konsistenz zu anderen Technologien näherungsweise hergestellt werden. Allerdings ist fraglich, ob das Heranziehen der Minderungsregeln für Mobilfunk-Internetzugänge tatsächlich eine Vergleichbarkeit zu der vertraglich zugesicherten minimalen Datenübertragungsrate für leitungsgebundene und satellitenfunkgestützte Technologien zulässt. Gemäß dem Konsultationsentwurf der Allgemeinverfügung Az.:120-3945-1/2024, Seite 1, kann eine „erhebliche kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung“ für Mobilfunk-Anschlüsse vorliegen, wenn in weniger als drei von 30 Messungen die geschätzte maximale Datenübertragungsrate nicht erreicht wird. Das bedeutet, es können Fälle auftreten in denen die Datenübertragungsrate in nur 10 Prozent der Messungen erreicht wird und keine Minderung möglich ist. Eine Vergleichbarkeit zu der "regelmäßigen" Verfügbarkeit gemäß §§ 2 und 3 TKMV erscheint dadurch noch nicht gegeben, so dass der sachlich relevante Markt nicht konsistent in den einzelnen Technologien abgebildet wäre.

**Option C)**

***Berechnung eines Abschlags auf die Jahresinlandsumsätze um die Anzahl der Haushalte zu approximieren, bei denen die Grundversorgung über Mobilfunkversorgung möglich erscheint***

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Jahresinlandsumsätze auf dem Mobilfunkmarkt mit einem Abschlag zu gewichten. Wie auch für die Umsätze für leitungsgebundene sowie satellitenfunkgestützte Anschlüsse werden Umsätze innerhalb des Mobilfunknetzes mit Produkten/Tarifen erwirtschaftet. Inwieweit mit diesen Mobilfunktarifen allerdings eine TKMV-konforme Versorgung sichergestellt werden kann, ist abhängig von den Gegebenheiten des Mobilfunksektors, in welchem der Haushalt liegt, der diesen Mobilfunktarif bezieht. Wie bereits dargestellt, reichen die vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Datenübertragungsraten nicht aus, um eine regelmäßige Verfügbarkeit sicherzustellen. Ziel der Approximation ist es daher, diejenigen Haushalte abzubilden, bei denen die Möglichkeit einer TKMV-konformen Mobilfunkversorgung besteht, also die Datenübertragungsraten auch regelmäßig ermöglicht werden können. Durch diese Approximation können diejenigen Jahresinlandsumsätze dargestellt werden, die einer TKMV-konformen Versorgung zuordenbar sind. Zu diesem Zwecke könnten die Jahresinlandsumsätze der Mobilfunkanbieter mit der relativen Anzahl an Haushalten gewichtet werden, welche eine Mobilfunkversorgung erhalten, bei der davon ausgegangen werden kann, dass sie eine TKMV-konforme Versorgung ermöglichen kann.<sup>38</sup> Dadurch soll eine Vergleichbarkeit zu den Jahresinlandsumsätzen auf dem sachlich relevanten Markt für leitungsgebundene und satellitenfunkgestützte Tarifen hergestellt werden. Dabei wird angenommen, dass Haushalte bei denen keine TKMV-konforme Versorgung über Mobilfunk vorliegt, auch keine Umsätze mit Mobilfunktarifen erwirtschaften, die Teil des sachlich relevanten Marktes sind.<sup>39</sup> Bei dieser Approximation wird angenommen, dass Haushalte, welche eine TKMV-konforme Versorgung voraussichtlich erhalten können, auch ein Mobilfunkprodukt von dem jeweiligen Netzbetreiber

---

<sup>38</sup> Dabei erfolgt für Mobilfunkanbieter, welche das Netz eines Mobilfunknetzbetreibers nutzen, die Berechnung des Abschlags auf Basis der Netzabdeckung des Mobilfunknetzbetreibers.

<sup>39</sup> Als Beispielrechnung, sei angenommen, dass ein Unternehmen 100 Millionen Euro Umsatz mit Mobilfunktarifen erwirtschaftet, welche mindestens maximale Datenübertragungsraten im Download und Upload aufweisen, die über den Mindestanforderungen gemäß §§ 2 und 3 TKMV liegen. Dabei sei für diese Beispielsrechnung angenommen, dass durch die Approximation festgestellt wird, dass 80 Prozent aller Haushalte durch dieses Unternehmen eine TKMV-konforme Versorgung erhalten. Der Jahresinlandsumsatz aus dem Mobilfunkmarkt für den sachlich relevanten Markt betrage in diesem Fall 80 Millionen Euro.

nutzen. In der Realität muss dies nicht zutreffen. Für die Zwecke der Approximation erscheint die Annahme aber angebracht.

Die Daten für die Approximation können von den Mobilfunknetzbetreibern im Zusammenhang mit der ohnehin stattfindenden Überwachung gemäß § 157 Absatz 1 TKG zur Verfügbarkeit des Mindestangebots erhoben werden.<sup>40</sup> Die der Approximation zugrundeliegenden Daten basieren dabei auf Modellberechnungen zur Mobilfunkversorgung. Bei dem der Approximation zugrundeliegenden Modell, sollen die Mobilfunktumsätze mit einer Vorhersagegenauigkeit von mindestens 90 Prozent approximiert werden. Für die Berechnung des Abschlags auf die Jahresinlandsumsätze sollen diejenigen Haushalte herangezogen werden, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie regelmäßig eine TKMV-konforme Leistung erhalten. Diese Approximation ist nicht zu verwechseln mit der Schätzung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt gemäß § 163 Absatz 3 TKG, wenn ein Unternehmen keine Mitteilung tätigt.

**Option D)**  
**Verknüpfung haushaltsscharfer Ermittlung der Mobilfunktarife mit TKMV-konformer Mobilfunkversorgung**

Eine weitere Alternative zur Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Mobilfunk wäre, dass die Bundesnetzagentur bei den gemäß § 159 TKG verpflichteten Unternehmen, haushaltsscharf ermittelt, welche Mobilfunkprodukte von einzelnen Haushalten jeweils gebucht werden. Für diese Haushalte wäre dann zu überprüfen, ob eine Mobilfunkversorgung vorliegt, mit der eine TKMV-konforme Versorgung möglich erscheint. Die Ermittlung der Mobilfunkversorgung würde wie für Option C) unabhängig von dem Produktinformationsblatt der Tarife erfolgen und müsste über Versorgungsmodelle der Mobilfunkbetreiber abgebildet werden. Die Unternehmen würden Jahresinlandsumsätze übermitteln, die Haushalten mit einer TKMV-konformen Mobilfunkversorgung zugeordnet werden und die einen Mobilfunktarif des jeweiligen Anbieters buchen können.

Im Gegensatz zur Option C) könnten mit dieser Methode die Jahresinlandsumsätze durch die Mobilfunknetzbetreiber einzelnen Haushalten zugeordnet werden. Somit würde der Jahresinlandsumsatz den sachlich relevanten Markt mit größtmöglicher Genauigkeit abbilden und wäre vergleichbarer zur Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für leitungsgebundene und satellitenfunkgestützte Lösungen. Allerdings dürfte die höhere Erhebungsschärfe voraussichtlich zu einem höheren Erhebungsaufwand führen. So müssten die Unternehmen jede Umsatzposition einer Adresse zuordnen. Dabei ist fraglich, ob die zusätzliche Genauigkeit im Vergleich zu Option C) den höheren Erhebungsaufwand rechtfertigt. So erscheint die implizite Annahme bei Option C), dass die gebuchten Mobilfunktarife insbesondere von denjenigen Haushalten genutzt werden, bei denen eine ausreichende Mobilfunkversorgung vorliegt, nachvollziehbar (vgl. Fußnote 39). Inwieweit die entstehenden Kosten für eine detailliertere Abfrage und somit eine haushaltsscharfe Ermittlung der Mobilfunkversorgung im Verhältnis zu einer genaueren Bestimmung des Jahresinlandsumsatzes stehen ist fraglich und darf bezweifelt werden.

---

<sup>40</sup> Eine Überwachung einer TKMV-konformen Versorgung, wie sie für diese Option verwendet werden soll, ist bereits gesetzlich angelegt. Gemäß § 157 Absatz 1 TKG überwacht die Bundesnetzagentur die Verfügbarkeit eines Mindestangebots unter Einbeziehung der Ergebnisse der Erhebungen der zentralen Informationsstelle des Bundes nach den §§ 80, 81 und 84 TKG. Gemäß der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/26108, Seite 350) soll die Bundesnetzagentur über die Aktualisierungsabstände dieser Erhebungen hinaus nur dann weitere Überwachungstätigkeiten ausüben, wenn sie auf anderem Wege Kenntnis von einer Unterversorgung erhält.

In der Option D) müssten Mobilfunknetzbetreibern Resellern Information weitergeben, damit diese ihren Kunden haushaltsscharf eine TKMV-konforme Versorgung zuordnen können. Dabei scheint fraglich, inwiefern die Weitergabe solcher Information vereinbar mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist. Darüber hinaus würde diese Informationsweitergabe auch zu zusätzlichen Kosten für die Mobilfunknetzbetreiber führen.

Eine derartige Ausgestaltung von Option D) scheint mit unverhältnismäßig hohen Kosten einherzugehen. Die Bundesnetzagentur sieht daher davon ab, Option D) für die Ermittlung der Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt für Mobilfunk heranzuziehen.

### **3.3 Fazit zu den Möglichkeiten der Einbeziehung von Mobilfunk-Jahresinlandsumsätzen auf dem sachlich relevanten Markt**

Die Bundesnetzagentur präferiert grundsätzlich die vollständige Einbeziehung aller Mobilfunkumsätze (Option A). Diese würde allerdings eine Anpassung von § 163 Absatz 3 TKG voraussetzen. Sollte die Beschränkung auf den sachlich relevanten Markt für die Jahresinlandsumsätze in § 163 Absatz 3 TKG auf dem Telekommunikationsmarkt wie im zur Verbändeanhörung versandten Referenten-Entwurf zur TKG-Änderung vorgesehen tatsächlich entfallen, wäre eine technologieneutrale und effiziente Betrachtung der Verhältnisse der Jahresinlandsumsätze auf dem Telekommunikationsmarkt möglich. Diese Vereinfachung würde sowohl auf Seiten der Telekommunikationsunternehmen als auch der Bundesnetzagentur den Erhebungsaufwand wesentlich verringern und weiterhin eine faire Lastenverteilung über das Umlageverfahren gewährleisten.

Ohne entsprechende Anpassung des TKG erscheint die Approximation der Mobilfunkumsätze auf dem sachlich relevanten Markt über die Anzahl der vorrausichtlich angemessen versorgten Haushalte (Option C) geboten. Dieser Ansatz ist konform zu den aktuellen rechtlichen Vorgaben im TKG, jedoch deutlich aufwendiger als Option A.

Eine noch genauere Bestimmung der Mobilfunkumsätze durch Hinzunahme der von den jeweiligen Haushalten tatsächlich gebuchten Mobilfunkprodukte ist im Hinblick auf den Erkenntnisgewinn im Verhältnis zum Aufwand für alle Beteiligten nicht angemessen.

Ein Rückgriff auf die derzeit konsultierten Minderungsregeln für den Mobilfunk (Option B) wäre weniger aufwändig, böte aber keine ausreichende Vergleichbarkeit zur "regelmäßigen" Verfügbarkeit der Datenraten gemäß §§ 2 und 3 TKMV.

# Impressum

## **Herausgeber**

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

## **Bezugsquelle | Ansprechpartner**

Tulpenfeld 4


53113 Bonn

[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)



**bundesnetzagentur.de**

 [x.com/BNetzA](https://x.com/BNetzA)

 [social.bund.de/@bnetza](https://social.bund.de/@bnetza)

 [youtube.com/BNetzA](https://youtube.com/BNetzA)