

Stellungnahme der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG

zur Konsultation der Bundesnetzagentur

zur Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes nach Teil 9 TKG (Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten) und zur Ausgestaltung des Umlageverfahrens nach § 163 TKG

8. Mai 2026

Telefónica Germany bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Konsultation der Bundesnetzagentur zur Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes nach Teil 9 TKG sowie zur Ausgestaltung des Umlageverfahrens nach § 163 TKG.

Telefónica Germany sieht den derzeitigen Entwurf des Umlageverfahrens mit erheblichen grundsätzlichen Bedenken behaftet. Nach unserer Einschätzung würde das vorgeschlagene Vorgehen bei den verpflichteten Unternehmen einen unverhältnismäßig hohen administrativen Aufwand auslösen, insbesondere durch die fortlaufende Erhebung, trennscharfe Zuordnung, interne und externe Prüfbarkeit sowie die Meldung umsatzbezogener Daten. Der damit verbundene Ressourcen- und Bürokratieaufwand steht aus Sicht von Telefónica Germany nicht in einem angemessenen Verhältnis zum praktischen Erkenntnisgewinn und zum voraussichtlichen tatsächlichen Anwendungsbereich eines solchen Ausgleichsmechanismus.

Dies gilt umso mehr, als auf EU-Ebene mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Digital Networks Act bereits eine grundlegende Neuordnung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation angestoßen wurde. Damit ist absehbar, dass auch die Regelungen zum Universaldienst und zu dessen Finanzierung erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Vor diesem Hintergrund halten wir es für sachgerecht, auf nationaler Ebene kein komplexes, datenintensives Verfahren aufzubauen, das voraussichtlich nur für eine Übergangszeit Bestand hätte oder kurzfristig erneut angepasst werden müsste.

Sollte die Bundesnetzagentur dennoch am Umlageverfahren festhalten, unterstützt Telefónica Germany grundsätzlich den in der Konsultation skizzierten transparenten und faktenbasierten Regulierungsansatz des Umlageverfahrens, zugleich ist es aus Sicht von Telefónica Germany zwingend erforderlich, die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes sowie die Bemessungsgrundlage des Umlageverfahrens strikt am Maßstab der gesetzlichen Vorgaben – insbesondere des Leitbilds der Versorgung an einem festen Standort (§ 157 Abs. 2 TKG) – sowie an den Grundsätzen der Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmöglichen Marktverfälschung (§ 163 Abs. 9 TKG) auszurichten.

I Bewertung der wesentlichen Punkte des Konsultationsdokumentes im Überblick

Positive Aspekte:

- Telefónica Germany begrüßt, dass die Bundesnetzagentur die Umlagepflicht ausdrücklich an den Jahresinlandsumsatz auf dem sachlich relevanten Markt anknüpft und damit den gesetzlichen Mechanismus des § 163 TKG in den Mittelpunkt stellt. Die Bundesnetzagentur stellt damit explizit nicht auf den gesamten Jahresinlandsumsatz ab, was absolut richtig ist.
- Telefónica Germany unterstützt die im Konsultationsdokument betonte Grundentscheidung, dass als Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt nur solche Umsätze zählen sollen, die aus Leistungen entstehen, welche geeignet sind, die Anforderungen der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV) zu erfüllen. Dies stellt den zentralen Filter gegen Überinklusion dar.
- Telefónica Germany begrüßt, dass die Bundesnetzagentur unter Bezugnahme auf das beauftragte Technologie-Gutachten (WIK Consult/zafaco) eine grundsätzliche Technologieoffenheit anerkennt und leitungsgebundene, mobilfunk- und satellitenfunkgestützte Lösungen als prinzipiell geeignet einordnet. Dies ist ein erster wichtiger Ausgangspunkt; die nachgelagerte Marktabgrenzung muss jedoch konsequent am Versorgungszweck ausgerichtet werden.
- Telefónica Germany hält die im Konsultationsdokument angelegte Differenzierung zwischen leitungsgebundenen/satellitenfunkgestützten Dienstleistungen einerseits und Mobilfunkleistungen andererseits für einen wichtigen Ansatzpunkt. Es ist zutreffend, dass Mobilfunkprodukte (anders als Festnetzersatz) typischerweise nicht auf die Versorgung an einem festen Standort zugeschnitten sind.

Kritische und - aus Sicht von Telefónica Germany - zu überabreitende Aspekte:

- Soweit die Konsultation für Mobilfunkleistungen eine weniger stringente Eignungsprüfung bzw. eine stärkere Nutzung von Schätz- und Proxygrößen vorsieht, besteht das Risiko einer systematischen Überinklusion von Umsätzen, die nicht dem Versorgungszweck „fester Standort“ entsprechen. Dies ist kritisch im Lichte der Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit nach § 163 TKG zu werten.
- Diesbezüglich muss klarer berücksichtigt werden, dass die Umsetzung des Rechts auf Versorgung mittels mobilfunkgestützter Dienstleistungen immer nur an einem festen Standort (und nicht nomadisch) durch auf Mobilfunk gestützte Festnetzersatzprodukte erfolgt. Aspekte der Netzneutralität spielen an dieser Stelle keine Rolle, weil es nicht um den theoretischen Einsatz von SIM-Karten geht, sondern um den tatsächlichen Einsatz, und insofern wird das Recht auf Versorgung mittels Mobilfunk eben durch Produkte an einem festen Standort umgesetzt.
- Die im Konsultationsdokument skizzierten Abgrenzungsoptionen (A–D) bergen – je nach Ausgestaltung – die Gefahr, dass die sachgerechte Zuordnung von Umsätzen nicht ordnungsgemäß erfolgt. Dies erhöht die Streit- und Fehleranfälligkeit und belastet einzelne Marktteilnehmer asymmetrisch.

- Eine Abgrenzung, die klassische Mobilfunkumsätze in nennenswertem Umfang einbezieht, würde eine Querfinanzierung aus einem sachfremden Markt begünstigen. Dies ist nicht vereinbar mit dem Grundsatz der geringstmöglichen Marktverfälschung (§ 163 TKG).
- Für Bündelprodukte sollte die Konsultation aus Sicht von Telefónica Germany eine Lösung wählen, die ohne kleinteilige Splits und ohne haushaltsscharfe Modellierungen auskommt. Ein vereinfachtes, produktkategorienbasiertes Vorgehen wäre administrierbarer und würde Fehlerrisiken reduzieren.
- **Sondersituation Telefónica Germany:** Als reiner Mobilfunknetzbetreiber ohne eigene Festnetzinfrastruktur hat Telefónica Germany keinen unmittelbaren Einfluss auf den Ausbau leitungsgebundener Netze in Deutschland. Eine Ausgestaltung des Umlageverfahrens, die (direkt oder faktisch über Proxy-/Modellannahmen) klassische Mobilfunkumsätze in nennenswertem Umfang einbezieht, würde deshalb das Risiko erhöhen, dass der Festnetzausbau bzw. leitungsgebundene Defizite durch den Mobilfunkmarkt mitfinanziert werden. Dies ist insbesondere im Lichte von § 163 Abs. 9 TKG (geringstmögliche Marktverfälschung) und Art. 90 Abs. 2 EKEK nicht tragfähig.

II Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes (§ 159 TKG) und Bestimmung der Jahresinlandsumsätze (§ 163 Abs. 3 TKG)

1. Umsatzbezug: „Unternehmen auf dem Markt“ vs. „Umsätze auf dem Markt“

Telefónica Germany hält eine Klarstellung für erforderlich, dass sich die Bemessungsgrundlage ausschließlich an den *Jahresinlandsumsätzen auf dem sachlich relevanten Markt* orientiert (vgl. § 163 Abs. 3 TKG) und nicht am Gesamtjahresinlandsumsatz von Unternehmen, die lediglich auch auf diesem Markt tätig sind. Der im Konsultationsdokument (S. 1) herausgestellte Grundsatz, dass nur Umsätze aus TKMV-geeigneten Leistungen erfasst werden sollen, ist hierfür der richtige Ausgangspunkt, muss jedoch konsequent, pragmatisch und symmetrisch angewandt werden. Eine Auslegung, die auf Gesamtumsätze abstellt oder sachfremde Umsätze über Proxies miterfasst, würde den Grundsatz der geringstmöglichen Marktverfälschung konterkarieren, da Erlöse aus sachfremden Märkten in einen anderen Markt umgeleitet würden.

2. Mobilfunk und Technologieneutralität: Abgrenzung nach Versorgungszweck „fester Standort“

Auch wenn das Recht auf Versorgung technologieneutral erbracht werden kann, knüpfen § 157 Abs. 2 TKG und der EKEK an die Versorgung *an einem festen Standort* an. Das RaVT ist damit zwar technologieneutral angelegt, bezieht sich seinem Leitbild nach jedoch auf die Ermöglichung von Telekommunikationsdiensten an einem festen Standort (§ 157 Abs. 2 TKG). Dies entspricht dem Unionsrecht (Art. 84 Abs. 1 EKEK; Erwägungsgrund 214). Vor diesem Hintergrund ist der sachlich relevante Markt in erster Linie der Markt für Festnetzprodukte; Festnetzersatzprodukte auf Mobilfunkbasis (z. B. FWA/Home-Angebote) können – soweit sie funktional und vertrieblich auf stationäre Nutzung ausgerichtet sind – als Grenzfall berücksichtigt werden. **Umsätze aus klassischen Mobilfunkprodukten, die typischerweise nicht für die Versorgung an einem festen Standort bestimmt sind, gehören demgegenüber nicht zum sachlich relevanten Markt i. S. d. § 159 TKG und dürfen daher nicht in die Bemessungsgrundlage nach § 163 Abs. 3 TKG einbezogen werden.**

Zur Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass Umsätze aus M2M- und IoT-Geräten grundsätzlich auszuschließen sind, da diese mangels Voice-Funktion regelmäßig nicht TKMV-konform sind und zudem nicht auf Breitbanddienste ausgelegt sind.

3. Methodik: symmetrische, produktbezogene Kriterien statt Modell- und Proxylogiken

Telefónica Germany fordert eine konsistente, technologiesymmetrische Methodik bei der Frage, wann Leistungen als TKMV-gesegnet und damit umsatzrelevant gelten. Soweit die Konsultation für leitungsgebundene und satellitenfunkgestützte Angebote auf klar zugesicherte Leistungsparameter abstellt, darf für Mobilfunk/Festnetzersatz nichts Abweichendes gelten. Eine „geschätzte maximale Datenübertragungsrate“ ist keine Aussage über eine regelmäßig verfügbare Mindestqualität; zudem ist die tatsächlich nutzbare Datenrate in Mobilfunkzellen dynamisch und von Faktoren außerhalb des Kontrollbereichs des Betreibers abhängig. Damit würde das Eintrittskriterium für Mobilfunk systematisch abgesenkt und die Gefahr einer Überinklusion von Umsätzen erhöht. **Rechtlich zwingende Folge ist daher, dass ausschließlich Umsätze aus Festnetzersatzprodukten (FWA/Home), die auf eine stationäre Nutzung ausgerichtet sind, berücksichtigt werden dürfen; Umsätze aus klassischen Mobilfunkleistungen sind aus der Bemessungsgrundlage auszuschließen.**

Hinzu kommt, dass Abschlagsmechanismen, haushaltsbezogene Approximationen sowie die Aufteilung von Bündelangeboten (je nach Ausprägung der im Konsultationsdokument skizzierten Optionen) die Datenerhebung unnötig verkomplizieren und Rechtsunsicherheit erzeugen. Es ist zudem fraglich, ob eine Abgrenzung der Umsatzstränge innerhalb verschiedener Bündelprodukte überhaupt möglich ist. Ein Verfahren, das Mobilfunkanbietern strukturell höhere Erhebungs-, Abgrenzungs- und Fehlerrisiken auferlegt als leitungsgebundenen Anbietern, steht in einem Spannungsverhältnis zu Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit. Zudem ist die Einbeziehung von volumenabhängigen Komponenten (z. B. Nachbuchungen) nur dann plausibel, wenn sie nachweislich an der TKMV-Eignung und dem Versorgungszweck „fester Standort“ anknüpft; andernfalls würde die Bemessungsgrundlage sachwidrig ausgeweitet.

4. Querfinanzierung und wettbewerbsneutrale Ausgestaltung (§ 163 TKG)

Eine weitgehende Einbeziehung klassischer Mobilfunkumsätze birgt die erhebliche Gefahr, dass der Festnetzausbau bzw. Ausgleichsmechanismen für leitungsgebundene Defizite faktisch durch den Mobilfunkmarkt (und damit ggf. durch reine Mobilfunknetzbetreiber) mitfinanziert werden. Dies ist nicht zuletzt deshalb wahrscheinlich, da insbesondere eine Versorgung mittels Festnetz hohe Kosten aufgrund Tiefbauarbeiten u. ä. verursachen kann. Eine solche Einbeziehung wäre rechtlich unzulässig, weil sie finanzielle Mittel aus einem sachfremden Markt in einen anderen Markt umleiten und damit den an § 157 Abs. 2 TKG („fester Standort“) gebundenen Marktbezug des § 163 Abs. 3 TKG auflösen würde. Sie verstieße zudem gegen die gesetzlichen Leitplanken des Umlageverfahrens (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmögliche Marktverfälschung, § 163 Abs. 9 TKG) sowie gegen Art. 90 Abs. 2 EKEK. Das Umlageverfahren ist daher strikt so auszugestalten, dass klassische Mobilfunkumsätze, soweit sie nicht stationär zweckbestimmt sind, vollständig ausgeschlossen werden.

„[...] § 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.“ (Konsultationsdokument, S. 21)

Dieser Gedankengang überzeugt nicht. Er vermischt (i) die Definition des sachlich relevanten Marktes nach § 159 TKG, die durch den Versorgungszweck „fester Standort“ (§ 157 Abs. 2 TKG; Art. 84 Abs. 1 EKEK) vorgeprägt ist, mit (ii) der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Umlageverfahrens innerhalb dieses Marktes (§ 163 Abs. 9 TKG; Anhang VII Teil B EKEK). Die in § 163 Abs. 9 TKG genannten Grundsätze können den gesetzlich festgelegten Marktbezug nicht „überschreiben“: **Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmögliche Marktverfälschung sind innerhalb der zulässigen Bemessungsgrundlage zu wahren – sie begründen keine Ermächtigung, sachfremde Umsätze (klassischer Mobilfunk) in die Bemessungsgrundlage hineinzuziehen.** Auch die Formulierung, „Umlageanteile [...] für einen Mobilfunkdienst“ würden ansonsten von Unternehmen ohne Mobilfunkumsätze getragen, geht am gesetzlichen Anknüpfungspunkt vorbei: **Die Umlage knüpft nicht an „Mobilfunkdienste“ oder „Umsätze auf dem Mobilfunkmarkt“ an, sondern ausschließlich an Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt i. S. d. § 163 Abs. 3 TKG.**

- **Rechtslogik:** Der „sachlich relevante Markt“ wird nicht durch eine gewünschte Finanzierungsbreite definiert, sondern durch die Reichweite der Universaldienst-/RaVT-Pflicht (stationäre Versorgung). Klassische Mobilfunktarife sind typischerweise nicht auf die Versorgung an einem festen Standort ausgerichtet und dürfen daher nicht pauschal als Umsätze „auf dem Markt“ i. S. d. § 163 Abs. 3 TKG behandelt werden.
- **Ökonomische Wirkung:** Die behauptete „Marktverzerrung“ durch Nichteinbeziehung klassischer Mobilfunkumsätze kehrt sich in der Realität um: Eine pauschale Einbeziehung von Mobilfunkdatenverkehren/Standard-Mobilfunktarifen würde zwangsläufig zu einer Querfinanzierung des (leitungsgebundenen) Festnetzdefizits aus einem sachfremden Markt führen und damit die Marktverfälschung erst erzeugen. Gerade § 163 Abs. 9 TKG verlangt, diese Verzerrung zu minimieren.
- **Fehlende Eignungsableitung:** Aus der abstrakten Fähigkeit von Mobilfunk, die TKMV-Mindestanforderungen unter bestimmten Bedingungen zu erbringen, folgt nicht, dass alle klassischen Mobilfunktarife dem stationären Versorgungszweck zuzurechnen sind. TKMV-Eignung ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium für die Marktabgrenzung; hinzu treten Produktzweck, Vermarktung und typische Nutzung.

Folgerichtig **muss** die Bundesnetzagentur die Bemessungsgrundlage strikt so ziehen, dass **klassische Mobilfunkumsätze (einschließlich allgemeiner Mobilfunkdatenverkehre), soweit sie nicht stationär zweckbestimmt sind, vollständig außerhalb** des „sachlich relevanten Marktes“ bleiben. Eine Einbeziehung ist weder zur Vermeidung von Marktverzerrungen erforderlich noch mit der Zweckbindung des Teil 9 TKG vereinbar. Mobilfunkbezogene Umsätze kommen – wenn überhaupt – ausschließlich **produktorientiert** für als Festnetzersatz vermarktete stationäre Angebote (FWA/Home) in Betracht.

Für Telefónica Germany verschärft sich dieses Risiko strukturell: Telefónica Germany verfügt – anders als integrierte Anbieter – über *keine* eigene Festnetzinfrastruktur und kann daher weder den

leitungsgebundenen Ausbau in ihrer Verantwortung steuern noch von entsprechenden Festnetzumsätzen profitieren. Zugleich unterliegt Telefónica Germany als Mobilfunknetzbetreiber bereits umfangreichen (auch frequenzrechtlichen) Versorgungs- und Ausbauverpflichtungen im Mobilfunk und trägt damit in ihrem Verantwortungsbereich maßgeblich zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten bei. Darüber hinaus stellt Telefónica Germany mit dem o2 Festnetzersatzangebot Verbrauchern bereits eine Alternative zum klassischen Festnetz bereit, die insbesondere dort zur Versorgung beitragen kann, wo der leitungsgebundene Ausbau (noch) nicht ausreichend ist. Diese Beiträge dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Telefónica Germany für Ausbaurückstände im Festnetzmarkt unverhältnismäßig finanziell belastet wird.

Telefónica Germany weist ergänzend darauf hin, dass sektorale Finanzierungsmechanismen nach dem Unionsrecht und der Verwaltungspraxis seit langem als potenziell wettbewerbsverzerrend betrachtet werden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Bemessungsgrundlage eng am sachlich relevanten Markt auszurichten und sachfremde Umsätze auszuschließen.

5. Praktische Umsetzbarkeit (Bündelangebote)

Bündelangebote enthalten häufig mehrere Leistungsbestandteile (z. B. Mobilfunk, Festnetz und Zusatzleistungen). Eine kleinteilige Aufspaltung und Zurechnung einzelner Umsätze zu einem sachlich relevanten Markt ist in der Praxis fehleranfällig, weil kein einheitlicher Marktpreis je Bestandteil existiert und Preis-/Subventionslogiken die Zuordnung verzerren können. Außerdem ist unklar, ob die Unternehmen eine solche Aufteilung überhaupt vornehmen können. Die Bundesnetzagentur muss daher eine Abgrenzung wählen, die ohne aufwändige Bündel-Splits auskommt, auf klar definierte Produktkategorien abstellt und den gesetzlichen Marktbezug („Versorgung an einem festen Standort“, § 157 Abs. 2 TKG) sicherstellt. Praktikabel ist ein kategorienbasierter „Dominanz-/Qualifizierungsansatz“ mit einfachen, ex-ante überprüfbaren Regeln: Sofern ein Bündelprodukt eine Festnetz- oder Festnetzersatzprodukt-Komponente enthält und diese nach Vermarktung und typischer Nutzung das Bündel prägt, ist der mit dem Bündel erzielte Umsatz insgesamt als Umsatz auf dem sachlich relevanten Markt zu behandeln.

Dass dadurch in begrenztem Umfang auch Umsatzanteile aus sachfremden Teilmärkten (z. B. mobilfunkbezogene Nebenbestandteile oder sonstige Add-ons) miterfasst werden, ist im Rahmen eines solchen Dominanzansatzes rechtlich vertretbar: § 163 Abs. 3 TKG verlangt eine Bestimmung der Jahresinlandsumsätze „auf dem sachlich relevanten Markt“, lässt aber für die Abgrenzungs- und Erhebungsmethodik einen Gestaltungsspielraum, der nach § 163 Abs. 9 TKG insbesondere an Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit auszurichten ist. Wo das Bündel typischerweise durch die stationäre Festnetz-/Festnetzersatzleistung geprägt wird, folgt die umsatzrechtliche Qualifikation dem Hauptzweck („Hauptleistung prägt Nebenleistung“); die im Bündel enthaltenen Nebenbestandteile sind regelmäßig akzessorisch, preislich nicht trennscharf abbildbar und im Verhältnis zum Hauptprodukt von untergeordneter Bedeutung. Eine haushalts- oder komponentenscharfe Aufspaltung würde demgegenüber zu unverhältnismäßigem Bürokratieaufwand, höherer Fehleranfälligkeit und geringerer Rechtssicherheit führen, ohne den Marktbezug in der Sache signifikant zu verbessern. Vor diesem Hintergrund ist die pauschale Einbeziehung solcher Bündel, die durch eine Festnetzkomponente dominiert werden, als de-minimis-Pragmatik im Sinne einer administrativ tragfähigen, transparenten und symmetrischen Umsetzung des § 163 TKG hinnehmbar.

III Alternativvorschlag im Sinne der Konsultation: produkt- und zweckbezogene Einbeziehung von Mobilfunk (Festnetzersatz) statt pauschaler/proxybasierter Modelle

1. Alternativvorschlag (Grundgedanke und Abgrenzung zu den Optionen A–D)

Statt einer pauschalen oder modellbasierten Einbeziehung klassischer Mobilfunkumsätze (mit nachgelagerten Abschlägen/Approximationen) schlägt Telefónica Germany vor, mobilfunkbezogene Umsätze konsequent produktorientiert und nach dem Versorgungszweck „fester Standort“ zu erfassen. Maßgeblich ist, ob ein Angebot (i) nach seiner Vermarktung und tariflichen Ausgestaltung typischerweise der stationären Nutzung dient (Festnetzersatz/FWA/Home-Angebote) und (ii) als Leistung grundsätzlich geeignet ist, die Anforderungen der TKMV zu erfüllen. Nur diese Umsätze sind als „Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt“ zu berücksichtigen; Umsätze aus allgemeinen Mobilfunktarifen, die primär auf mobile Nutzung ausgerichtet sind, sind demgegenüber nicht zuzuordnen und folglich nicht in die Bemessungsgrundlage nach § 163 TKG einzubeziehen.

Dieser Ansatz grenzt sich von den im Konsultationsdokument skizzierten Optionen A–D wie folgt ab und begründet zugleich, warum eine vorgelagerte, produktbezogene Zuordnung vorzugswürdig ist: **Option A** (breite Einbeziehung von Mobilfunkumsätzen) ist aus Sicht von Telefónica Germany abzulehnen, weil sie das Abgrenzungsproblem nicht löst und damit Streit- und Fehleranfälligkeit erhöht; erforderlich ist vielmehr die vorgelagerte Beschränkung auf Festnetzersatz-Umsätze. **Option B** (Korrektur über generelle Minderungs-/Abschlagsregeln) ist ebenfalls nicht vorzugswürdig, weil sie notwendigerweise pauschaliert und damit entweder zu Über- oder Untererfassung führt; bei einer produktkategorienbasierten Abgrenzung sind solche pauschalen Abschläge entbehrlich. **Option C** (Approximationen/Modelle, z. B. haushalts- oder netzbezogene Annahmen) führt zu zusätzlichen, kaum verifizierbaren Modellannahmen und damit zu Intransparenz und erheblichem Mehraufwand; der Alternativvorschlag setzt dagegen auf objektive, bereits vorhandene Produkt- und Vermarktungsmerkmale. **Option D** (haushaltsscharfe bzw. besonders granularen Zuordnungen) ist zwar konzeptionell näher an einer zweckbezogenen Betrachtung, ist aber in der praktischen Datenerhebung unverhältnismäßig und belastet einzelne Marktteilnehmer asymmetrisch; der Alternativvorschlag von Telefónica Germany erreicht eine zweckgerechte Abgrenzung ohne haushaltsscharfe Prüfungen. Insgesamt setzt der Alternativvorschlag damit nicht auf eine nachträgliche Korrektur pauschal einbezogener Mobilfunkumsätze, sondern auf eine von vornherein sachgerechte Zuordnung der Umsätze zum relevanten Markt, die den Grundsätzen von § 163 TKG am besten entspricht.

2. Rechtliche Einordnung

Der Alternativvorschlag steht im Einklang mit dem Regelungssystem des Teil 9 TKG: Das Recht auf Versorgung ist auf die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten *an einem festen Standort* ausgerichtet (§ 157 Abs. 2 TKG). Für die Festlegung des sachlich relevanten Marktes nach § 159 TKG ist daher maßgeblich, welche Dienste funktional auf diese stationäre Versorgung zielen bzw. diese typischerweise ermöglichen (leitungsgebundene Anschlüsse sowie – als funktionaler Grenzfall – Festnetzersatzangebote). Eine Einbeziehung allgemeiner Mobilfunkumsätze, die primär der mobilen Nutzung dienen, würde diese Zweckbindung durchbrechen.

Auch die Ausgestaltung des Umlageverfahrens nach § 163 TKG spricht für eine vorgelagerte, produktbezogene Abgrenzung. § 163 Abs. 3 TKG knüpft an die Jahresinlandsumsätze auf dem sachlich relevanten Markt an; daraus folgt, dass Umsätze aus sachfremden Märkten nicht lediglich „korrigiert“, sondern von vornherein ausgeschlossen werden müssen. Nur so werden die gesetzlichen Leitplanken

– insbesondere Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmögliche Marktverfälschung – eingehalten. Nachgelagerte Abschlags- und Proxyregime erhöhen demgegenüber Bewertungs- und Streitspielräume und bergen das Risiko, dass Unternehmen mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen unterschiedlich stark belastet werden.

Der Vorschlag ist zudem unionsrechtskonform: Art. 84 Abs. 1 EKEK (Universaldienst) zielt auf die Verfügbarkeit des Dienstes am festen Standort, und Art. 90 Abs. 2 EKEK verlangt, dass etwaige Aufteilungs-/Finanzierungsmechanismen objektiv, transparent, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend ausgestaltet sind. Eine produktkategorienbasierte Abgrenzung anhand objektiver Merkmale (Vermarktung/typische Nutzung/Leistungsfähigkeit nach TKMV) ist für alle Technologien gleichermaßen anwendbar und reduziert asymmetrische Erhebungsanforderungen. Sie erhöht damit die Rechtssicherheit und die administrative Praktikabilität als Ausfluss der Verhältnismäßigkeit.

Ergänzend ist auf eine Auslegungs- und Bestimmtheitsfrage innerhalb des § 163 TKG hinzuweisen: Während § 163 Abs. 2 TKG sprachlich an das Verhältnis des Jahresinlandsumsatzes „des jeweiligen Unternehmens“ zur Summe der Jahresinlandsumsätze der „auf dem sachlich relevanten Markt Verpflichteten“ anknüpft, stellt § 163 Abs. 3 TKG ausdrücklich auf die *Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt* der Versorgung nach § 157 Abs. 2 TKG ab. Systematisch und teleologisch spricht dies dafür, bei der Bemessungsgrundlage nicht auf Gesamtumsätze von Unternehmen abzustellen, sondern ausschließlich auf diejenigen Umsatzanteile, die aus der Erbringung der in § 157 Abs. 2 TKG beschriebenen Dienste (stationäre Versorgung) herrühren. Eine solche Auslegung ist zudem erforderlich, um den Grundsatz der geringstmöglichen Marktverfälschung effektiv umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesnetzagentur bei der Ausgestaltung des Umlageverfahrens berücksichtigen, dass sektorale Finanzierungsmechanismen in der unionsrechtlichen Diskussion seit langem als potentiell wettbewerbsverzerrend angesehen werden und die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln als weniger verzerrungsanfällig bewertet wird. Gerade wenn der Gesetzgeber dennoch einen sektoralen Mechanismus vorsieht, folgt daraus eine gesteigerte Pflicht, die Bemessungsgrundlage eng, zweckbezogen und nachvollziehbar am sachlich relevanten Markt auszurichten und sachfremde Umsätze auszuschließen.

IV Schlussanmerkungen

Abschließend ist festzuhalten, dass die Ausgestaltung des Umlageverfahrens nach § 163 TKG nur dann sachgerecht und wettbewerbsneutral erfolgen kann, wenn die Bemessungsgrundlage strikt auf Umsätze auf dem sachlich relevanten Markt begrenzt wird. Telefónica Germany fordert die Bundesnetzagentur daher auf, (1) den Umsatzbezug im Sinne von § 163 Abs. 3 TKG eindeutig zu präzisieren und ausschließlich Umsätze zu erfassen, die dem Versorgungszweck „fester Standort“ (§ 157 Abs. 2 TKG) zuzuordnen sind, (2) sachfremde Umsätze – **insbesondere klassische Mobilfunkumsätze, soweit sie nicht stationär zweckbestimmt sind – vollständig auszuschließen**, da deren Einbeziehung rechtlich unzulässig wäre und Querfinanzierungs- sowie Verzerrungsrisiken begründen würde, sowie (3) – sofern mobilfunkbezogene Umsätze berücksichtigt werden – dies ausschließlich produkt- und zweckbezogen für Festnetzersatzprodukte vorzunehmen. Gerne steht Telefónica Germany für einen weiterführenden Dialog zur Verfügung.