

UNIVERSALDIENST ZEITGEMÄß AUSGESTALTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) zum Konsultationsdokument im Zusammenhang mit der Begutachtung im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten der Bundesnetzagentur

31. Januar 2022

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Digitales und Medien

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. POSITIONEN IM EINZELNEN	6
1. Dienstekriterium.....	6
2. 80-Prozent-Regelung.....	7
3. Begriff der genutzten Mindestbandbreite	8
4. Gerek-Bericht und Europäischer Benchmark.....	10
5. Weitere Aspekte	10

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zur Umsetzung des „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) wurde auch der Universaldienst angepasst. § 157 Abs. 3 und 4 TKG sehen vor, dass innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes konkretisiert werden soll, welche Anforderungen ein Internetzugangsdienst sowie ein Sprachkommunikationsdienst nach § 157 Abs. 2 TKG erfüllen müssen. Die Bundesnetzagentur hat hierzu ein Konsultationsdokument zur Kommentierung veröffentlicht, in dem zusammenfassend festgehalten wird, auf welcher technischen und thematischen Grundlage die im Gesetz festgelegten Parameter konkret ausgestaltet werden sollen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) empfiehlt die folgenden Anpassungen für die Ausgestaltung in der kommenden Rechtsverordnung:

- ❖ Um Parallelnutzungsszenarien in einem Haushalt sowie unterschiedlichen Standards bezüglich des Hard- und Software-Equipment von Verbraucher:innen gerecht zu werden, sollten die Parameter Down- und Uploadgeschwindigkeit mindestens um den Faktor 2, entsprechend der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Deutschland, erhöht werden.
- ❖ Der Rechtsverordnung sollte nach Ansicht des vzbv bei der Bemessung des Breitbandzugangsdienstes die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt werden (sog. Mehrheitskriterium).
- ❖ Der Terminus Mindestbandbreite sollte nach Auffassung des vzbv immer zugunsten derjenigen ausgelegt werden, an die sich der Universaldienst richtet.
- ❖ Vertragliche Angaben zu minimalen Bandbreiten, die Anbieter einseitig bestimmen können, bieten keine objektive Grundlage zur Bestimmung der Mindestbandbreite und sollten demnach nicht als Bemessungsgrundlage für das Abwägungskriterium 2 (Mindestbandbreite) herangezogen werden.
- ❖ Für das Abwägungskriterium 2 (Mindestbandbreite) müssen objektive und unabhängige Daten zur Verfügung gestellt werden. Bis die Datengrundlage vorliegt, sollte das Kriterium nicht als Abwägungskriterium für die Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen werden. Sobald die Daten erhoben wurden, können diese als Abwägungskriterium in zukünftigen Anpassungen für den Universaldienst berücksichtigt werden.
- ❖ Für die Rechtsverordnung sollten nur jahresaktuelle GEREK-Berichte über bewährte Verfahren zum angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst und die neuesten Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden.
- ❖ Die vom Gesetzgeber in der Beschlussempfehlung zur TKG-Novelle vorgeschlagene anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s ist ein aus Verbrauchersicht verkraftbarer Kompromiss und sollte daher als anfängliche Mindestbandbreite für die kommende Rechtsverordnung gewählt werden.

II. EINLEITUNG

Am 1. Dezember 2021 trat die umfassende Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) in Kraft. Anlass war die nationale Umsetzung des „europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“, kurz EECC. Die Richtlinie gibt unter anderem modernisierte Regeln für Universaldienstleistungen vor. So müssen Mitgliedstaaten nach Art. 84 Abs. 1 EECC einen erschwinglichen Breitbanduniversaldienst an einem festen Standort gewährleisten. Unabhängig davon wurde auf Bundesebene im Koalitionsvertrag 2018 die Einführung eines „rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet“ festgelegt.¹ Beide Konzepte finden sich nun mehr oder weniger verzahnt in der Novelle des TKG² wieder. Die konkreten Anforderungen an den Breitbanduniversaldienst sollen bis sechs Monate nach Inkrafttreten der Novelle konkretisiert werden.

Zu diesem Anlass hat die Bundesnetzagentur, der die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (jetzt Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV) übertragen wurde, ein Konsultationsdokument zur Kommentierung veröffentlicht.

Ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist, wie bereits 2013 der Bundesgerichtshof urteilte, ein essenzieller Bestandteil der eigenwirtschaftlichen Lebensführung.³ Die Corona-Pandemie zeigt dies seit fast zwei Jahren noch eindringlicher: Bürger:innen sind auf unterschiedlichen Ebenen vor neue Herausforderungen gestellt. So wird vermehrt mobil von zu Hause gearbeitet. Schüler:innen und Student:innen sind vermehrt auf Telelearning-Angebote angewiesen. Auch im Privaten sind virtuelle Begegnungen wichtig, um persönliche Kontakte zu pflegen. Weiterbildungs-, Sport- und Kulturangebote werden immer häufiger nur online angeboten und sind häufig nur so sicher nutzbar.

Auch wenn die pandemische Lage grundsätzlich als Ausnahmesituation zu werten ist, so wird sie weitreichende Veränderungen für mobile Arbeitsmodelle und die digitale Lebensführung im Allgemeinen haben und die digitale Transformation des gesellschaftlichen Lebens maßgeblich vorantreiben.

Der Zugang zur digitalen Infrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von Bürger:innen aller Altersgruppen. Auch außerhalb von Pandemiezeiten ist eine ausreichende und flächendeckende Breitbandgrundversorgung daher unerlässlich. Die Möglichkeiten, die sich im Rahmen einer Erschließung über die Grundversorgung ergeben, wurden nach Ansicht des vzbv bislang nicht genutzt.

¹ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.38.

² Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), 2021, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id=%27bgbl121s1858.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s1858.pdf%27%5D__1630068150304,26.08.2021.

³ BGH III ZR 98/12.

Bereits bei den Verhandlungen zum EECC hat sich der vzbv zusammen mit dem Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) für eine angemessene Grundversorgung eingesetzt.⁴⁵ Auch auf nationaler Ebene wurde die Umsetzung der Richtlinie ab 2018 in die Wege geleitet. Die Ausgestaltung des Universaldienstes war dabei immer ein wichtiges und zentrales Thema.⁶

Ein sehr erfreuliches Zeichen war der im Koalitionsvertrag 2018 verankerte Rechtsanspruch auf schnelles Internet.⁷ Der vzbv war der Ansicht, dass eine Verzahnung des rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet mit den Universaldienstvorgaben mit Blick auf die politische Absichtserklärung der damaligen Bundesregierung im Koalitionsvertrag nur realisierbar ist, wenn ein Leistungsniveau festgelegt wird, welches einen angemessenen Kompromiss zwischen dem Anspruch an eine Grundversorgung mit Breitband und einem Rechtsanspruch auf schnelles Internet darstellt. Dies hätte nach Auffassung des vzbv durch einen Kompromiss erreicht werden können: Einerseits hätte man bei dem rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet auf Bandbreiten im Gigabitbereich verzichten können und im Gegenzug andererseits die Grundversorgung leistungsbezogen mit Bandbreitenvorgaben ausgestalten können, die über den Minimalvorgaben des EECC liegen. Mit den dann beschlossenen gesetzlichen Vorgaben wurde das Versprechen der damaligen Bundesregierung auf ein Recht auf schnelles Internet gebrochen.

Umso wichtiger ist nun die Aufgabe der Bundesnetzagentur, in Zustimmung mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundestagsausschuss für Digitales und dem Bundesrat eine Rechtsverordnung zu erlassen, die Verbraucher:innen einen Zugang zu einem angemessenen Breitbandzugangsdienst ermöglicht.

An dieser Stelle möchte sich der vzbv für den transparenten Prozess zum Erlass der Rechtsverordnung und für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Konsultationsdokument bei der Bundesnetzagentur bedanken. In einzelnen Punkten bedarf es aus Sicht des vzbv Anpassungen oder Ergänzungen, die in der vorliegenden Stellungnahme erläutert werden.

⁴ BEUC: Consumer protection in the Communication Sector, 2016, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-028_consumer_protection_in_the_communications_sector.pdf, 05.01.2022.

⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherrechte und Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt schützen, 2017, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/03/01/17-01-25_vzbv_stellungnahme_tk-kodex.pdf, 05.01.2022.

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, https://www.bfw-bund.de/wp-content/uploads/2019/03/190228_Eckpunkte_TKG_Novelle-1.pdf, 24.01.2022.

⁷ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.38.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. DIENSTEKRITERIUM

Laut EECC muss der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst eine Bandbreite bereitstellen können, die erforderlich ist, um das Mindestangebot an diesen vorgegebenen Diensten unterstützen zu können⁸: E-Mail, Suchmaschinen, die das Suchen und Auffinden aller Arten von Informationen ermöglichen, grundlegende Online-Werkzeuge für die Aus- und Weiterbildung, Online-Zeitungen oder Online-Nachrichten, Online-Einkauf oder Online-Bestellung von Waren und Dienstleistungen, Arbeitssuche und Werkzeuge für die Arbeitssuche, berufliche Vernetzung, Online-Banking, Nutzung elektronischer Behördendienste, soziale Medien und Sofortnachrichtenübermittlung, Anrufe und Videoanrufe (Standardqualität). Die TKG-Novelle ergänzt diese Diensteliste im § 157 Abs. 3 TKG um Teleheimarbeit im üblichen Umfang und eine für Verbraucher:innen marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten.

Der vzbv begrüßt, das von der Bundesnetzagentur gewählte Verfahren, über ein Gutachten feststellen zu lassen, welche technischen Mindestanforderungen in Bezug auf die Datenübertragungsraten im Down- und Upload sowie die zulässige Latenz für die einzelnen Dienste angemessen sind.

Im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen zum Dienstekriterium möchte der vzbv anmerken, dass bei der abschließenden Festlegung der Datenraten im Down- und Upload sowie der Latenz Parallelnutzungsszenarien im selben Haushalt nicht ausreichend berücksichtigt wurden. So heißt es im Gutachten „Mindestanforderungen Internetzugangsdienst, dass [es] bei einer bisher abgeleiteten Mindestdatenübertragungsrate für den Upload in Höhe von 1,3 Mbps [...] beispielsweise nicht möglich [ist], zeitgleich zwei Videokonferenzen in Standardqualität (SD) durchzuführen. Dies gilt nicht nur für Gruppenvideokonferenzen [...], sondern auch bereits für bilaterale Videotelefonate“.⁹

Die Bundesnetzagentur sollte diesen Umstand mit einbeziehen, gerade auch da die durchschnittliche Haushaltsgröße laut Statistischem Bundesamt in Deutschland 2020 rund 2 Haushaltsmitglieder betrug.¹⁰ Um diesen Faktor sollten die Parameter Download- Upload mindestens erhöht werden.

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass bestimmte Einflussfaktoren wie zum Beispiel Hard- und Software-Equipment (und des Weiteren auch Prozessorleistung, Betriebssystem, verfügbarer Arbeitsspeicher) nicht zur Benachteiligung bei den Qualitätsparametern führen dürfen. Sowohl EECC als auch TKG heben hervor, dass die Grundversorgung mit einem Breitbandzugangsdienst auch „die uneingeschränkte soziale und wirtschaftliche Teilhabe der Verbraucher an der Gesellschaft“ sicherstellen soll. Insofern sollte auch mitbedacht werden, dass nicht alle Verbraucher:innen gleichermaßen dazu in der Lage sind, die optimale technische Umgebung bereitzustellen, um die maximale Leistung des Universaldienstes nutzen zu können.

⁸ Laut EECC soll die EU-Kommission die Entwicklung der Internetnutzung beobachten und das Mindestangebot an Diensten entsprechend aktualisieren. Vgl. Richtlinie 2018/1972: Erwägungsgrund 215.

⁹ WIK-Cosult, zafaco: Mindestanforderungen Internetzugangsdienst, 2021, S. 126.

¹⁰ Statistisches Bundesamt: Hauptwohnsitzhaushalte und Haushaltsmitglieder, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-1-privathaushalte-haushaltsmitglieder.html>, 20.01.2022.

Um Parallelnutzungsszenarien in einem Haushalt sowie unterschiedlichen Standards bezüglich des Hard- und Software-Equipment von Verbraucher:innen gerecht zu werden, sollten die Parameter Down- und Uploadgeschwindigkeit mindestens um den Faktor 2, entsprechend der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Deutschland, erhöht werden.

2. 80-PROZENT-REGELUNG

Die Regelung, dass die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher:innen genutzte Mindestbandbreite als Anforderung zur Festlegung der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen wird, fußt auf einem Kriterienkatalog des europäischen Kommunikationsausschusses (COCOM) aus dem Jahr 2011. Der Einzug ins Gesetz wird im Regierungsentwurf zur TKG-Novelle in der Gesetzesbegründung erläutert.¹¹ 2011 hat COCOM 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer“ definiert.¹²¹³

Problematisch ist hierbei, dass sich die nun im TKG festgeschriebene 80-Prozent-Regelung an der veralteten Universaldienstrichtlinie von 2002 orientiert, die bekanntermaßen vielfach novelliert wurde und deren überarbeitete Regelungen in den EECC übergegangen sind.

Man hatte sich im COCOM-Papier 2011 am Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „*substantial majority of the population*“¹⁴ gesprochen, also einer überwiegenden Mehrheit, die eine 80-Prozent-Hürde durchaus rechtfertigt. Im Papier selbst wird sogar erwähnt, dass die Befragungen aus dem Jahr 2008 stammen und deshalb die Regelungen der novellierten Universaldienstrichtlinie 2009 nicht in das COCOM-Papier einbezogen wurden.¹⁵ Denn bereits diese Novellierung der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „majority of subscribers“.¹⁶ Dies wurde ähnlich in Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des EECC mit „majority of consumers“ übernommen. Folgerichtig kann „Mehrheit der Verbraucher“ nur als einfache Mehrheit (mehr als 50 Prozent) verstanden werden.

Warum die veraltete Version in die Novelle des TKG übernommen wurde, ist mehr als kritisch zu hinterfragen und sollte bei der nächsten Änderung des Gesetzes dringend angepasst werden.

¹¹ Drucksache 19/26108, S. 351.

¹² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306: Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen, 2018, S.7.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0795:FIN:EN:PDF>, 11.08.2021.

¹⁴ Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 25.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.2.

¹⁶ Richtlinie 2009/136/EC: Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 5. Die Richtlinie spricht in der deutschen Übersetzung fälschlicherweise im Erwägungsgrund 5 noch von „überwiegenden Mehrheit der Nutzer“. Als Grundlage sollte jedoch die zwischen Mitgliedstaaten abgestimmte englische Version genutzt werden. Darüber hinaus spricht aber der EECC in richtiger Übersetzung im Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 von „Mehrheit der Verbraucher“.

Es bleibt festzuhalten, dass der EECC selbst keine konkrete Aussage dazu trifft, ab wann das Mehrheitskriterium erfüllt ist. Es ist mit der oben ausgeführten Herleitung davon auszugehen, dass die einfache Mehrheit entsprechend als Kriterium zugrunde gelegt werden kann.

Nach Ansicht des vzbv sollte bei der Bemessung des Breitbandzugangsdienstes, die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt werden. Dies ist entsprechend in der Rechtsverordnung aufzunehmen.

3. BEGRIFF DER GENUTZTEN MINDESTBANDBREITE

Wie die Bundesnetzagentur im Konsultationsdokument feststellt, muss auch der Terminus der genutzten Mindestbandbreite konkretisiert werden.¹⁷ Aus dem Dokument geht hervor, dass bisher keine belastbaren Daten zur realen Nutzung von Bandbreiten vorliegen. Auch gibt es bisher keine Konzepte, wie diese Daten generiert werden könnten.

Die Bundesnetzagentur verweist sodann auf den Regierungsentwurf zur TKG-Novelle.¹⁸ Laut Gesetzentwurf könnten die von Anbietern festgelegten minimalen Bandbreiten (im Download), die in Telekommunikationsverträgen gemäß Artikel 4 Absatz 1 lit. d (EU) 2015/2120 ausgewiesen werden müssen, als „Anknüpfungspunkt“ zur Ermittlung der genutzten Mindestbandbreite herangezogen werden.

Nach Auffassung des vzbv sollte klargestellt werden, dass für die Festlegung der genutzten Mindestbandbreite nicht die von Anbietern im Vertrag festgelegten Bandbreiten zugrunde gelegt werden sollten. Die minimalen Bandbreiten (genau wie die maximale und normalerweise verfügbare Bandbreite), die in Verträgen angegeben werden, können von Anbietern frei gewählt und demensprechend niedrig angesetzt werden. Der vzbv hat einen ähnlichen Punkt bereits im Zusammenhang mit der Anhörung der Bundesnetzagentur zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe nach Artikel 4 Abs. 4 der (EU) 2015/2120 2017 angesprochen. Im Rahmen der Vorgaben zur Breitbandmessung hat die Bundesnetzagentur sowohl 2017, wie auch im letzten Jahr darauf verzichtet, die Geschwindigkeitskategorien (maximal, normalerweise zur Verfügung stehend, minimal) in ein angemessenes Verhältnis zueinander setzen zu lassen.¹⁹ Telekommunikationsanbieter bestimmen das Verhältnis der Geschwindigkeitskategorien selbst und ihnen kommt eine niedrige minimale Bandbreite nicht nur im Zusammenhang mit dem Universaldienst zugute. Das TKG setzt darüber hinaus durch andere Kundenschutzregeln Anreize für die Anbieter, die minimalen Bandbreiten gering zu halten. Die Bundesnetzagentur merkt in einer Fußnote zwar an, dass die Geschwindigkeitskategorien durch Anbieter zukünftig strategisch genutzt werden könnten. Allerdings kann dies auch jetzt bereits schon der Fall sein, ohne dass die Bundesnetzagentur die Möglichkeit hat, dies objektiv zu überprüfen.

¹⁷ Bundesnetzagentur: Konsultation im Zusammenhang mit der Begutachtung von Mindestanforderungen im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT), 2021, Rn.78ff.

¹⁸ BT-Drucksache 19/26108.

¹⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Abweichungen bei Breitbandgeschwindigkeiten im Festnetz, 2017, S. 5, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/07/10/17-05-10_vzbv_stellungnahme_abweichungen_bei_breitbandgeschwindigkeiten_im_festnetz.pdf, 20.01.2022.

Legt man zum Beispiel ausschließlich die Zahlen des letzten Tätigkeitsberichts der Bundesnetzagentur zugrunde käme man bei 36,5 Millionen vertraglich gebuchten Breitbandanschlüssen nach der 80-Prozent Regel (in diesem Beispiel 80,6 Prozent) auf 29,42 Millionen gebuchte Anschlüsse, die mindestens eine Bandbreite von 23 Mbit/s im Download haben.²⁰ Die Daten der Bundesnetzagentur enthalten allerdings auch gewerbliche Anschlüsse und sind somit als Datengrundlage nicht hinreichend geeignet. Auch enthält der Bericht keine Werte zum Upload oder zur Latenz. Ein Ansatzpunkt könnten die Jahresberichte der Bundesnetzagentur zur Breitbandmessung sein. Allerdings werden die Uploadraten im Bericht derzeit nicht aufgeschlüsselt, da die Messungen aber immer auch die jeweilige Uploadrate enthält, wäre dies theoretisch möglich.²¹ Legt man andere Berechnungen zugrunde, surft man in Deutschland im Dezember 2021 im Festnetz mit einer durchschnittlichen Uploadrate von 22,51 Mbit/s und einer Latenz von circa 14 ms.²²

Diese Zahlenbeispiele verdeutlichen sehr gut, wie groß allein hier der Unterschied zu den Zahlen der Datenabfrage bei den Anbietern sein kann und damit der entsprechende Effekt auf die Ausgestaltung der Universaldienstleistung.

Der Terminus Mindestbandbreite sollte nach Auffassung des vzbv immer zugunsten derjenigen ausgelegt werden, an die sich der Universaldienst richtet. Insofern können hier auch grundsätzlich diejenigen vertraglich gebuchten Anschlüsse gemeint sein, die in der prozentualen Verteilung die geringste Bandbreite aufweisen (wie in der Verteilung der Bundesnetzagentur zu vertraglich gebuchten Anschlüssen).

Nach Ansicht des vzbv sollten als Bemessungsgrundlage nur objektive Daten zu tatsächlich genutzten Bandbreiten herangezogen werden.²³ Das ist jedoch gerade nicht der Fall, wenn die seitens der Anbieter vertraglich definierte Mindestbandbreite als Grundlage herangezogen wird.

Der Terminus Mindestbandbreite sollte nach Auffassung des vzbv immer zugunsten derjenigen ausgelegt werden, an die sich der Universaldienst richtet.

Vertragliche Angaben zu minimalen Bandbreiten, die Anbieter einseitig bestimmen können, bieten keine objektive Grundlage zur Bestimmung der Mindestbandbreite und sollten demnach nicht als Bemessungsgrundlage für das Abwägungskriterium 2 (Mindestbandbreite) herangezogen werden.

Für das Abwägungskriterium 2 (Mindestbandbreite) müssen objektive und unabhängige Daten zur Verfügung gestellt werden. Bis die Datengrundlage vorliegt, sollte das Kriterium nicht als Abwägungskriterium für die Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen werden. Sobald die Daten erhoben wurden, können diese

²⁰ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen aus dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur 2020/2021 bei gleicher Prozentverteilung für Geschwindigkeiten bis 1 Gbit/s und mehr. Vgl. Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2020/2021, 2021, S. 25ff.

²¹ Bundesnetzagentur: Bericht zur Breitbandmessung, <https://www.breitbandmessung.de/archiv-jahresberichte>, 25.08.2021.

²² Ookla: Speedtest Global Index, 2021, <https://www.speedtest.net/global-index/germany#fixed>, 15.01.2022.

²³ Darüber hinaus ist die Datenabfrage von 2020 (Rn. 94ff) veraltet und müsste für die Rechtsverordnung neu erhoben werden.

als Abwägungskriterium in zukünftigen Anpassungen für den Universaldienst berücksichtigt werden.

4. GEREK-BERICHT UND EUROPÄISCHER BENCHMARK

Das Konsultationsdokument bezieht sich unter anderem auch, wie durch den EECC vorgegeben, auf den Bericht des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) über bewährte Verfahren zum angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst. Leider stammen die hier zugrunde gelegten Daten aus dem Jahr 2020 und sind somit veraltet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Corona-Pandemie, ähnlich wie in Deutschland, auch in anderen Mitgliedstaaten einen Mehrbedarf an angemessener digitaler Infrastruktur in privaten Haushalten hervorgerufen hat, der sich auch auf die Zahlen zum Universaldienst auswirken kann. Die höchsten Werte aus anderen Ländern, die bereits eine Mindestbandbreite in Bezug auf den Universaldienst implementiert haben, lagen 2020 bei rund 10 Mbit/s im Download. Die Bundesnetzagentur orientiert sich folgerichtig an den jüngsten Zahlen innerhalb des Berichts, dennoch sollte auch hier eine Aktualisierung der Zahlen über GEREK erfolgen.

Für die Rechtsverordnung sollten nur jahresaktuelle GEREK-Berichte über bewährte Verfahren zum angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst und die neuesten Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden.

5. WEITERE ASPEKTE

Sowohl die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs zur TKG-Novelle, als auch die Beschlussempfehlung des federführenden Bundestagsausschusses konkretisieren die Mindestbandbreite in einem Beispiel. Der Regierungsentwurf bezieht sich noch auf prognostische Zahlen für das Jahr 2020 und empfiehlt eine anfängliche Bandbreite von mindestens 10 Mbit/s.²⁴ In der Beschlussempfehlung ist von einem „30-Mbit/s-Produkt“ die Rede.²⁵ Die Bundesnetzagentur interpretiert die gewählte Wortwahl nun dahingehend, dass es sich hier um eine „bis-zu Bandbreite“ handelt und dementsprechend 30 Mbit/s die Maximalleistung des Anschlusses darstellt. Die Interpretation der Bundesnetzagentur ist aus Verbrauchersicht abzulehnen. Im Zusammenhang mit den Vorgaben zum Universaldienst wurde weder im Diskussions-, Referenten- und Regierungsentwurf noch in der Beschlussempfehlung von „bis-zu“ oder „Maximalbandbreiten“ als Mindestbandbreite gesprochen. Der Regierungsentwurf geht sogar explizit auf dieses Thema ein, indem in der Begründung klargestellt wird, dass die „genutzten Mindestbandbreite“ nicht die (vermarkteten) Maximalbandbreiten („bis zu“-Bandbreiten) sind.²⁶ Insofern kann auch mit Blick auf die Beschlussempfehlung davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber ein „30-Mbit/s-Produkt“ als konkretes Beispiel für die Mindestbandbreite erläutert.

²⁴ BT-Drucksache 19/26108: S. 351.

²⁵ BT-Drucksache 19/28865: S. 404.

²⁶ BT-Drucksache 19/26108: S. 351.

Blickt man auf die Breitbandziele der letzten Bundesregierungen im privatwirtschaftlichen Ausbau, wäre ein Breitband-Universaldienst, der allen Bürger:innen die gleichberechtigte Teilhabe und Zugang zur digitalen Infrastruktur ermöglicht, im Grunde überflüssig. So sollte beispielsweise bis 2014 eine Versorgung von 75 Prozent der Haushalte mit mindestens 50 Mbit/s realisiert werden. Diese Zielvorgabe wurde genauso wenig erreicht²⁷, wie die flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s bis 2018, die die Bundesregierung 2013 festhielt.²⁸ Für 2025 wurden Gigabit-Ziele versprochen.²⁹ Auch hier gibt es bereits Stimmen, die dieses Ziel für unrealistisch halten.³⁰

In der letzten Stellungnahme zur Ausgestaltung des Universaldienstes hat der vzbv Ende 2021, zusammen mit einigen Mitgliedsverbänden, eine anfängliche Mindestbandbreite im Download von 50 Mbit/s gefordert.³¹ Dies schien aufgrund der damals zur Verfügung stehenden Datenlage, mit Bezug auf den Bericht zum Breitbandatlas und den Zahlen aus dem aktuellen Jahresbericht der Bundesnetzagentur, gerechtfertigt. Der vzbv sieht nun im Ergebnis und mit Blick auf die veröffentlichten Gutachten der Bundesnetzagentur, unter Berücksichtigung einer einfachen Mehrheit, eine anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s als gute und für Verbraucher:innen verkraftbare Kompromisslösung.³²

Vor diesem Hintergrund erscheint die vom Gesetzgeber in der Beschlussempfehlung zur TKG-Novelle vorgeschlagene anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s als verkraftbarer Kompromiss und sollte daher als anfängliche Mindestbandbreite für die kommende Rechtsverordnung gewählt werden.

²⁷ 2014 hatten 64,1 Prozent der Haushalte Zugang zu Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s, einschließlich mobiler Internetversorgung. In ländlichen Gebieten hatten rund 20 Prozent der Haushalte Zugang zu solchen Datenübertragungsraten. Vgl. TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 2014.

²⁸ Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S. 35.

²⁹ Bis 2025 sollen flächendeckend Gigabit-Netze ausgebaut werden. Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 2018, S. 38.

³⁰ Sawall, Achim: Gigabit-Ausbau in Deutschland erst bis 2030, <https://www.golem.de/news/vatm-gigabit-ausbau-in-deutschland-erst-bis-2030-2105-156423.html>, 24.01.2022.

³¹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Universaldienst als Daseinsvorsorge, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-11/21-11-12_Positionspapier_zur_Ausgestaltung_Universaldienst_Verbandsthema_0.pdf, 26.01.2022.

³² Mit Blick auf die Uploadrate fordert der vzbv eine Mindestbandbreite von 2,6 Mbit/s. Dies ergibt sich einerseits aus den Schlussfolgerungen der Bundesnetzagentur, die 1,3 Mbit/s vorschlägt und dem Aufschlag durch benötigte Mehrnutzung in Haushalten (Erhöhung um Faktor 2).