

Antrag

der Abgeordneten Margit Stumpp, Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Katharina Dröge, Dr. Anna Christmann, Renate Künast, Dieter Janecek, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Markus Tressel, Lisa Badum, Harald Ebner, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Telekommunikationsmodernisierungsgesetz – Grundversorgung garantieren und digitale Infrastruktur ausbauen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“¹ wird der Europäische Kodex Telekommunikation (EECC) in deutsches Recht implementiert und das Telekommunikationsgesetz als Ganzes novelliert. Nachdem bereits im Februar 2019 Eckpunkte von den zuständigen Bundesministerien vorgestellt wurden, gestaltete sich der weitere Prozess des Gesetzesvorhabens als außerordentlich zäh. Begleitet von langwierigen Streitigkeiten zwischen den Bundesministerien ließ der Entwurf fast zwei Jahre auf sich warten. Bis Ende des Jahres 2020 sollte der EU- Kodex Telekommunikation im Rahmen der TKG-Novelle in deutsches Recht längst vollzogen sein; doch die Frist wurde von der Bundesregierung nicht gehalten, sodass nun sogar ein EU-Vertragsverletzungsverfahren im Raum steht. Den selbstverschuldeten Zeitdruck gab die Bundesregierung an die qua Gesetz von ihr zu beteiligenden Verbände weiter, die den 475 Seiten langen Entwurf zwischenzeitlich in 48 Stunden kommentieren sollten. Nicht nur, dass damit die wichtige, in § 47 Abs. 3 GGO geregelte Beteiligung der Verbände faktisch ins Leere läuft, ein solches Vorgehen schlägt sich letztlich auch negativ auf die Qualität des Gesetzentwurfs nieder. Ein solches Verfahren wird der Bedeutung dieser Novelle nicht gerecht.

Dabei könnte das neue Gesetz zukunftsweisende Regelungen im Bereich digitale Infrastruktur festsetzen. Egal ob Stadt oder Land, ob mobiles Arbeiten oder Distanzunterricht – flächendeckend schnelles Internet ist die Voraussetzung für gleichberechtigte Teilhabe und gleichwertige Lebensverhältnisse. Eine zukunftsfähige Infrastruktur im Festnetz- und Mobilfunkbereich gehört zur staatlichen Daseinsvorsorge. Die Bundes-

¹ www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/telekommunikationsmodernisierungsgesetz-referentenentwurf-20201612.pdf?__blob=publicationFile&v=8

regierung hat jedoch seit 2009 alle Breitband-Versprechen gebrochen. In der Breitband-Strategie von 2009² versprach sie, bis 2014 eine Versorgung von 75 % der Haushalte mit 50 MBit/sec. im Download, erreichte jedoch bis Ende 2014 nur 66,4 %.³ Im Koalitionsvertrag von 2013⁴ wurde eine flächendeckende Versorgung mit 50 MBit/sec. anvisiert, tatsächlich aber bis Ende 2018 nur 87,8 % erreicht.⁵ Im Koalitionsvertrag von 2018⁶ werden „flächendeckende Glasfaser-Netze möglichst direkt bis zum Haus“ angekündigt, tatsächlich stehen Gigabit-Bandbreiten jedoch Mitte 2020 nur für 55,9 % der Haushalte zur Verfügung, in ländlichen Regionen sogar nur für geringe 16,7 %.⁷ Auch aus dem „rechtlich abgesicherten Anspruch“ auf schnelles Internet zur Mitte der Legislaturperiode wurde nichts.

Umso erstaunlicher ist es, dass mit dem vorliegenden „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“ nun ein „Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten“ geschaffen werden soll (Teil 9, §§ 155 ff.), der erstmals auch einen Breitband-Internetzugang umfasst. Die antragstellende Fraktion hatte bereits 2011 die Einführung eines Internet-Universaldienstes mit einer dynamisch an die Nutzungsgewohnheiten anzupassenden Mindestbandbreite gefordert (BT-Drucksache 17/7528). Erst 2018 wurde im Deutschen Bundestag ihr Antrag „Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen“, der explizit die Einführung eines Breitband-Universaldienstes vorschlug, von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD abgelehnt. (BT-Drucksache 19/5306). Durch die Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation ist die Bundesregierung nun endlich gezwungen, eine Internetgrundversorgung sicherzustellen.

Fatalerweise orientiert sich die Bundesregierung dabei an dem niedrigsten Niveau, das die europäische Vorgabe gerade noch zulässt. Die vollmundig als „Recht auf schnelles Internet“⁸ beworbene Grundversorgung besteht im Entwurf der Bundesregierung aus einem „Mindestangebot an Diensten, die ein angemessener Breitbandinternetzugangsdienst [gemäß den Vorgaben der Richtlinie] unterstützen können muss“. Es handelt sich dabei um eine Handvoll Dienste, darunter E-Mail, Suchmaschinen und „Onlinezeitungen“, die allesamt keine hohe Bandbreite voraussetzen.⁹ Der Gesetzentwurf öffnet außerdem weitere Schlupflöcher im Hinblick auf die genutzte Mindestbandbreite. Angesichts dieser von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Ausgestaltung erscheint es unwahrscheinlich, dass die neue Universaldienstregelung überhaupt jemals zur Anwendung kommen wird. Das Verfahren für die Durchsetzung des Anspruchs ist zudem kompliziert und langwierig, zwischen einer Beschwerde von Endnutzerinnen und Endnutzern über mangelnde Versorgung und dem Beginn des „Schaffens der Voraussetzungen“ für diese können bis zu elf Monate vergehen.

Spätestens die Corona-Pandemie hätte der Bundesregierung vor Augen führen müssen, worauf die antragsstellende Fraktion seit Langem hinweist: Nur mit schnellem, verlässlichem und breitbandigem Internet können Menschen am gesellschaftlichen, zunehmend digitalisierten Leben teilnehmen und Homeoffice, Distanzunterricht oder digitale Verwaltungsleistungen nutzen. Von zu Hause arbeiten, sich informieren online

² www.net-im-web.de/pdf/Breitbandstrategie_der_Bundesregierung.pdf

³ www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2014-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile

⁴ www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf

⁵ www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-ende-2018.pdf?__blob=publicationFile

⁶ www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1

⁷ www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-mitte-2020.pdf?__blob=publicationFile

⁸ www.handelsblatt.com/politik/deutschland/telekommunikationsgesetz-bundesregierung-will-recht-auf-schnelles-internet-fuer-alle/25887822.html?ticket=ST-3594850-7Okf6S3rgG5ihSMjwo2y-ap6

⁹ Die gesamte Liste findet sich in Anhang V der Richtlinie, S. 161 im .pdf: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>

lernen oder spielen – ohne einen schnellen Internetzugang ist all dies nicht oder nur eingeschränkt möglich. Es ist unsere gemeinsame Verantwortung, flächendeckende, sichere und diskriminierungsfreie Vernetzung und damit gleichberechtigte Teilhabe und Chancengerechtigkeit für alle Menschen gleichermaßen zu ermöglichen. Es ist längst überfällig, die digitale Infrastruktur krisen- und zukunftsfest aufzustellen und einen effektiven gesetzlichen Anspruch auf einen Internetanschluss festzulegen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

den Entwurf eines Gesetzes 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) anzupassen und dabei insbesondere

1. einen Rechtsanspruch auf einen schnellen Breitband-Internetanschluss festzuschreiben, mit einer Übertragungsrate, wie sie an der Mehrzahl der deutschen Internetanschlüsse bereits heute genutzt wird; dabei ist
 - a. die Mehrzahl der Nutzerinnen und Nutzer als mindestens 80 % im Sinne der COCOM-Empfehlung von 2011 zu bestimmen und anhand der BEREC-Berichte über bewährte Verfahren nach Art. 84 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972 regelmäßig zu überprüfen, ob diese Schwelle noch angemessen zur Gewährleistung der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe ist;
 - b. zur Bestimmung der von der Mehrheit genutzten Mindestbandbreite die vertraglich vereinbarte Maximalbandbreite („bis zu“-Bandbreite) zugrunde zu legen;
 - c. die Bundesnetzagentur zu verpflichten, innerhalb von einem Monat nach Inkrafttreten des TKModG die für den Universaldienst maßgebliche Mindestbandbreite verbindlich festzulegen, und zwar anhand der ihr bereits vorliegenden Daten zur Internetnutzung, wie sie etwa der jährlichen VATM-Marktanalyse oder dem TK-Marktbericht zu entnehmen sind;
 - d. für die Zukunft ein Verfahren festzuschreiben, das die dynamische Anpassung der Mindestbandbreite unkompliziert erlaubt, indem dafür die im jeweiligen Vorjahr vermarkteten Bandbreiten ausgewertet werden; hierfür sind die Unternehmen zur Mitwirkung zu verpflichten;
 - e. das Verfahren zur Feststellung der Unterversorgung und zur Bestimmung der Diensteverpflichteten so zu straffen, dass spätestens innerhalb von einem Monat nach einer begründeten Endnutzerbeschwerde (begründet etwa durch eine Messung auf breitbandmessung.de) mit konkreten Planungsmaßnahmen zum Ausbau begonnen wird;
 - f. für Endnutzerinnen und Endnutzer, denen ein Jahr nach Inkrafttreten des TKModG noch immer keine Internetgrundversorgung zur Verfügung steht, eine Entschädigung analog der Regelungen für den Störfall vorzusehen und die Kosten auf die Diensteverpflichteten umzulegen;
2. nach § 77 TKModG-E die zentrale Informationsstelle des Bundes in die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur festlegen;

3. nach § 104 Abs. 2 TKModG-E eine Diensteanbieterverpflichtung als mögliche „geeignete Maßnahme“ zur Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse durch die Bundesnetzagentur im Gesetzestext festzulegen und anzuwenden.

Berlin, den 9. Februar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

In der Gesetzesbegründung zu ihrem Entwurf der TKG-Novelle verweist die Bundesregierung auf eine 2016 veröffentlichte Studie der EU-Kommission, derzufolge „im Jahr 2020 ein Internetzugangsdienst mit mindestens 9,6 Megabit pro Sekunde verfügbar sein muss, damit die grundlegenden Online-Dienste im aktuellen Anhang V tatsächlich unterstützt werden“ und schließt daraus: „Demnach ist die Bandbreite im Downloadbereich mit mindestens 10 Megabit pro Sekunde festzulegen.“¹⁰

Darüber hinaus soll es der Bundesnetzagentur obliegen, die „von der Mehrheit der Verbraucher [...] genutzte Mindestbandbreite“ (RL 2017/1972, Artikel 84] festzustellen und diese als verbindliche Untergrenze für den Universaldienst vorzugeben. Hierbei handelt es sich um eine dynamische Vorgabe: Wenn die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern genutzte Bandbreite steigt, muss auch die Vorgabe für die Universaldienstverpflichtung nach oben angepasst werden. Grundsätzlich ist dieser Mechanismus zur Gewährleistung einer flächendeckenden und zugleich innovationsoffenen Grundversorgung durchaus geeignet. Allerdings wird unter „Mehrheit der Verbraucher“ in konservativer Auslegung „mindestens 80 %“ verstanden, was insofern nachvollziehbar ist, als es sich auf eine Empfehlung der COCOM von 2011 stützt.¹¹ Dass jedoch die Bundesregierung unter „genutzte Mindestbandbreite“ nicht die vertraglich vereinbarte Maximalgeschwindigkeit (also die beworbene „bis zu“-Bandbreite) verstanden wissen möchte, sondern lediglich die nach Art. 4 Abs. 1 Buchstabe d der TSM-Verordnung 2015/2120¹² als „minimale Geschwindigkeit“ definierte Unterschwelle, ist nicht akzeptabel.

Die „minimale Geschwindigkeit“, die von den Anbietern in der Werbung meist verschwiegen wird, im verpflichtenden Produktinformationsblatt jeden angegeben werden muss, liegt in aller Regel weit unter der beworbenen Maximalbandbreite. Um ein Beispiel zu nennen: Der Vodafone-Tarif „Red Internet DSL 50“, für den mit der Maximalbandbreite von 50 MBit/sec. geworben wird, hat im Download nur eine minimale Datenübertragungsrate von 28 MBit/sec.¹³ Hätten 80 % der Verbraucher also gängige 50-Mbit-Verträge, müsste die Bundesnetzagentur die Mindestbandbreite für den Universaldienst nicht etwa auf 50 MBit, sondern nur auf 28 Mbit/sec. festlegen.

Das Verfahren für die Inanspruchnahme des Anspruchs gestaltet sich zudem maximal kompliziert. Zwar sollen Endnutzende einen Anspruch auf Versorgung mit der Mindestbandbreite innerhalb einer angemessenen Frist bekommen. Doch richtet dieser sich nicht gegen jedes beliebige Telekommunikationsunternehmen, sondern lediglich gegen „Dienstverpflichtete“, also gegen solche Unternehmen, die die Bundesnetzagentur aktiv zur Erbringung der Universaldienstleistung verpflichtet hat. Bis dahin ist es ein weiter Weg. Auf der Basis ihrer Marktbeobachtung, also etwa auch aufgrund von Beschwerden der Endnutzerinnen und Endnutzer, muss die Bundesnetzagentur zunächst die Unterversorgung feststellen. Diese Feststellung veröffentlicht sie gemäß § 159 TKModG innerhalb von vier Monaten. Dann überprüft sie, welches Unternehmen ggf. als Versorger in Frage

¹⁰ Gesetzesbegründung Telekommunikationsmodernisierungsgesetz, S. 416.

¹¹ 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://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0795:FIN:EN:PDF>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=DE>

¹³ www.vodafone.de/media/downloads/pdf/Red-Internet-DSL-50-Sep-19.pdf

kommt. Findet sich kein Unternehmen freiwillig zur Versorgung bereit, verpflichtet die Bundesnetzagentur gemäß § 160 TKModG-E innerhalb von weiteren vier Monaten ein Unternehmen zur Erbringung der Leistung. Dieses muss dann innerhalb von drei Monaten mit dem „Schaffen der Voraussetzungen“ für die Erbringung der Grundversorgung beginnen. Zwischen einer Endnutzerbeschwerde über mangelnde Versorgung und dem Beginn des „Schaffens der Voraussetzungen“ für diese können also bis zu elf Monate liegen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Bundesnetzagentur aufgrund der Daten des Breitbandatlas schon heute genau weiß, welche Regionen unterversorgt sind.

Zu Nummer 2

Es ist zu begrüßen, dass zur Herstellung von Transparenz in Bezug auf den Ausbau öffentlicher Telekommunikationsnetze eine zentrale Informationsstelle des Bundes errichtet wird. Für die antragstellende Fraktion ist es allerdings nicht nachvollziehbar, dass die Zuständigkeit für die Informationsstelle beim Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur liegt und nur optional an Behörden in seinem Geschäftsbereich oder an seiner Fachaufsicht unterstehende Behörden übertragen wird. Eine feste Zuständigkeit bei der Bundesnetzagentur ist sinnvoller und beugt mögliche Kompetenzstreitigkeiten vor.

Zu Nummer 3

Gemäß § 104 TKModG-E soll die Bundesnetzagentur „geeignete Maßnahmen“ ergreifen können, um einen wirksamen Wettbewerb zu erreichen und Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt zu vermeiden. Um der Ressourcenknappheit und dem wichtigen Auftrag zur Wettbewerbssicherung und -förderung im Zuge der Frequenzzuteilung gerecht zu werden, sollte jedoch die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung als eine Option zwingend mitgeprüft werden. In den Versorgungsverpflichtungen im Rahmen der 5G-Frequenzzuteilung legte die Bundesnetzagentur, statt einer konkreten Diensteanbieterverpflichtung, lediglich eine ihr zu kontrollierende „Verhandlungspflicht“ der Netzbetreiber über eine Diensteanbieterverpflichtung fest, mit der jedoch kein Abschlusszwang verbunden ist. Es besteht die Gefahr, dass ohne eine Diensteanbieterverpflichtung es insbesondere bei 5G nicht zu einem notwendigen, von Diensteanbietern initiierten Wettbewerb kommen wird.

