

# RECHT AUF VERSORGUNG ZEITGEMÄß ANPASSEN

Kurzpapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) zum Referentenentwurf der Bundesnetzagentur zur Änderung der Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (1. Telekommunikations-Mindestversorgungsänderungsverordnung – 1. TKMVÄndV)

20. September 2024

## VERBRAUCHERRELEVANZ

Das Recht auf Versorgung mit schnellem Breitbandinternet sollte vor dem Hintergrund der Wichtigkeit für die tägliche Lebensführung von Verbraucher:innen eine Selbstverständlichkeit sein. Viele Dienstleistungen, Amtsgänge, berufliche und private Erledigungen sind heutzutage gar nicht oder nur noch schwer analog zu bewerkstelligen.

Da in Deutschland nicht alle Bürger:innen mit Glasfaser versorgt sind und eine flächendeckende Infrastruktur über den wirtschaftlichen Breitbandausbau in weiter Ferne liegt, bietet das Recht auf Versorgung für alle diejenigen Bürger:innen ein Sicherheitsnetz, die derzeit nicht oder nur unzureichend mit Internet versorgt sind.

## EINLEITUNG

Auf dem Papier haben Verbraucher:innen seit 2022 einen durchsetzbaren individuellen Rechtsanspruch auf Versorgung mit Breitband. Der Anspruch bezieht sich derzeit auf Bandbreiten von mindestens 10 Mbit/s im Download, 1,7 Mbit/s im Upload und einer Latenz von 150 Millisekunden.

Laut Statistischem Bundesamt gab es 2023 immer noch ungefähr 2,5 Millionen Haushalte ohne Internetzugang.<sup>1</sup> Nach dem Jahresbericht Telekommunikation der Bundesnetzagentur hatten 2023 noch 1,2 Millionen Anschlüsse eine vermarktete maximale Downloadrate von weniger als 10 Mbit/s.<sup>2</sup>

Die Bundesnetzagentur hat nun einen Entwurf der TK-Mindestversorgungsverordnung (TKMV) veröffentlicht, indem die Down- und Uploadrate nach oben angepasst wird. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Aus Verbrauchersicht gibt es weiteren Anpassungsbedarf des Rechts auf Versorgung, dass sich nicht nur auf die TKMV be-

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt: 12231-01: Internetzugang von Haushalten nach Haushaltstyp, Deutschland, Endergebnis, 2023, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Publikationen/Downloads-IT-Nutzung/statistischer-bericht-ikt-privater-haushalte-2150400237005.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Publikationen/Downloads-IT-Nutzung/statistischer-bericht-ikt-privater-haushalte-2150400237005.xlsx?__blob=publicationFile), 02.09.2024.

<sup>2</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht Telekommunikation, 2024, S. 14.

schränkt. In dieser Stellungnahme geht der vzbv jedoch nur auf die TKMV spezifischen Regelungen ein. Alle weiteren Aspekte werden im Gesetzgebungsprozess zum TK-Netzausbaubeschleunigungsgesetz angesprochen.<sup>3</sup>

## ANHEBUNG DER MINDESTBANDBREITE

Der vzbv begrüßt die Anhebung der Down- und Uploadgeschwindigkeit. Im legislativen Prozess zur TKMV forderten die Ausschüsse des Bundesrates bereits 2022 eine Anhebung der Qualitätsparameter auf 30,8 Mbit/s im Download und 5,2 Mbit/s im Upload. Sie begründeten die Forderungen unter anderem damit, dass die damals noch zur Diskussion stehenden 10 Mbit/s im Download und 1,7 Mbit/s im Upload „unterambitioniert“ und „nicht zeitgerecht“ sein, außerdem sei nur mit einer Anhebung der gesetzliche Auftrag nach § 157 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) zu erfüllen. Weitere Argumente sind in der entsprechenden Drucksache des Bundesrates zu finden.<sup>4</sup> Die Zustimmung des Bundesrates zur TKMV stützte sich zu großen Teilen auf Zusagen aus einer Protokollerklärung der Bundesregierung. Darin heißt es: „Wir werden ein Gutachten in Auftrag geben, dessen Ergebnisse bei der ersten Evaluierung im Jahr 2022 und dann 2023 einfließen. Wir versichern, dass die TKMV bereits Mitte 2023 angepasst wird und dabei der Wert für die Mindestbandbreite im Download von 10 auf 15 Megabit pro Sekunde angehoben wird.“<sup>5</sup> Die zeitliche Verzögerung ist für Bürger:innen ärgerlich. Laut § 157 Abs. 4 TKG hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) die festgelegten Anforderungen an den Universaldienst jährlich zu überprüfen. Hier muss ein Rhythmus gefunden werden, um den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Letztendlich gibt es bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben keine Folgen. Das Nachsehen haben die Bürger:innen, die jahrelang unter einer schlechten Versorgungssituation leiden.

### FORDERUNG VZBV

Der vzbv unterstützt die Anhebung der Mindestbandbreite für die Downloadrate auf 15 Mbit/s und die Uploadrate auf 5 Mbit/s. Dies kann aber nur der Anfang sein. Sie sollte bei 30 Mbit/s liegen, um den aktuellen Anforderungen der Menschen an digitale Dienstleistungen gerecht zu werden.

Zudem muss die jährliche Überprüfung der Anforderungen an das Recht auf Versorgung eingehalten werden.

## VERFÜGBARKEIT

Aus Sicht des vzbv ist die stete Verfügbarkeit ein wichtiger Punkt, bei der es einer Anpassung der TKMV bedarf, um dem Wortlaut und dem Gesetzessinn der Regelung zum Recht auf Versorgung im TKG zu entsprechen. Gemäß § 157 Abs. 3 S. 3 TKG muss der Internetzugangsdienst stets und somit immer *„mindestens die in Anhang V der Richtlinie (EU) 2018/1972 in der jeweils gültigen Fassung aufgeführten Dienste, Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren im üblichen*

<sup>3</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsmarkt stetig verbessern, 2023. S. 10ff., [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-beschleunigung-ausbau-telekommunikationsnetze-stellungnahme-30.pdf?\\_\\_blob=publicationFile, 02.09.2024.](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-beschleunigung-ausbau-telekommunikationsnetze-stellungnahme-30.pdf?__blob=publicationFile, 02.09.2024.)

<sup>4</sup> Bundesrat: Drucksache 227/1/22, 2022, S.3f.

<sup>5</sup> Bundesrat: 1022. Sitzung – Redeprotokoll, 2022, S. 232, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2022/Plenarprotokoll-1022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2, 29.09.2023.](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2022/Plenarprotokoll-1022.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 29.09.2023.)

*Umfang und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten ermöglichen“.*

Das Dienstekriterium definiert in § 157 Abs. 3 S. 3 TKG die minimalen Vorgaben für das Recht auf Versorgung. Es kann nicht sein, dass diese rote Linie weiterhin durch die Einschränkung in § 2 TKMV unterschritten werden darf.

Die derzeit in § 2 eingeführte Einschränkung, dass der Dienst nur regelmäßig, die unter Nummer 1 und 2 definierten Qualitätsparameter zu erfüllen hat, stellt aus Sicht des vzbv eine Öffnungsklausel dar, um weitergehende Abweichungen von Mindestanforderungen zu ermöglichen. Aus Sicht des vzbv verfügt diese Einschränkung in der Rechtsverordnung nicht über eine gesetzliche Grundlage. Das TKG legt in § 157 Abs. 3 TKG fest, dass im Anhang zur zugrundeliegenden Richtlinie aufgenommene Dienste plus Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren stets anwendbar sein müssen.

Die Auferlegung einer Versorgungsverpflichtung ist eine verwaltungsrechtliche Einzelfallentscheidung. Im Rahmen dieser Einzelfallentscheidungen muss die BNetzA auch Erwägungen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit vornehmen. Dies kann dazu führen, dass es im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung gegebenenfalls in sehr eng definierten Einzelfällen zu einer Abweichung von den vorgegebenen Mindestanforderungen kommen könnte. Genau dies entspricht auch der in § 157 Abs. 3 S. 4 TKG enthaltenen Möglichkeit, von der Uploadrate/Latenz abzuweichen, wenn tatsächlich nachgewiesen ist, dass die definierten Dienste auch bei geringeren Qualitätsparameter funktionieren. Dieser tatsächliche Nachweis ist nur im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Einzelfallentscheidung der Bundesnetzagentur möglich. Die Nachweispflicht darf nicht auf Verbraucher:innen abgewälzt werden. Dies entspricht auch der Entstehungsgeschichte der Einschränkung im § 157 Abs. 3 S. 4 TKG, wonach die damalige Bundesregierung das Ziel hatte, dass mit tatsächlichem Nachweis durch die BNetzA eine Abweichung von der festgelegten Uploadrate und Latenz erfolgen kann. Insofern ist die Einschränkung in Form des Wortes „regelmäßig“ in § 2 TKMV zu streichen.

Darüber hinaus besteht gegenüber dem im TKG gewählten Begriff „stets“ bei dem in der TKMV gewählten Begriff „regelmäßig“ Interpretationsspielraum. Die Begründung zur Rechtsverordnung nennt keinerlei Kriterien, wann ein Dienst „regelmäßig“ die Anforderungen erfüllt. Anhaltspunkte ergeben sich lediglich daraus, dass es nur in Einzelfällen zu Abweichungen in geringfügigem Umfang kommen soll. Wann ist eine Abweichung gerechtfertigt? Was ist mit geringfügigem Umfang gemeint? Diese Fragen lässt der Verordnungsentwurf offen. So wird die Verordnung rechtsunsicher und bietet Raum, jede Einzelfallentscheidung der Bundesnetzagentur zu Versorgungsauflagen rechtlich anzugreifen.

Das Handbuch der Rechtsförmlichkeit sieht unter den Randnummern 69-70 vor, dass Wörter treffend sein und logisch richtig verwendet werden müssen. Zudem soll das gewählte Wort das Gemeinte so genau wie möglich wiedergeben.<sup>6</sup> Im Duden ist „stets“ als [an]dauernd, fortdauernd, fortgesetzt, fortlaufend beschrieben.<sup>7</sup> Laut Duden entspricht „regelmäßig“ einer bestimmten festen Ordnung, Regelung (die besonders durch zeitlich stets gleiche Wiederkehr, gleichmäßige Aufeinanderfolge gekennzeichnet ist).<sup>8</sup> „Stets“ beschreibt eine Handlung oder einen Zustand,

<sup>6</sup> Bundesministerium der Justiz: Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, 2022, Rn. 69f..

<sup>7</sup> Duden: Begriff „stets“, 2024, <https://www.duden.de/rechtschreibung/stets>, 02.09.2024.

<sup>8</sup> Duden: Begriff „regelmäßig“, 2024, <https://www.duden.de/rechtschreibung/regelmaeszig>, 02.09.2024.

der kontinuierlich und ohne Unterbrechung auftritt. "Regelmäßig" kann als „wiederholt nach einem bestimmten Muster oder Plan" verstanden werden. Es bezieht sich auf eine Handlung, die in festen Intervallen oder nach einem bestimmten Rhythmus stattfindet. "Regelmäßig" deutet auf eine Wiederholung in bestimmten Zeitabständen hin, aber es lässt Raum für Pausen oder Unterbrechungen zwischen den Handlungen, wohingegen „stets“ die konstante und ununterbrochene Natur einer Handlung oder eines Zustands beschreibt.

### **FORDERUNG VZBV**

Der vzbv fordert, dass der Begriff „regelmäßig“ in § 2 TKMV gestrichen und durch den im TKG gewählten Begriff „stets“ ersetzt wird.

### **Kontakt**

*Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände -  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*

*Team Digitales und Medien*

*[digitales@vzbv.de](mailto:digitales@vzbv.de)*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister registriert. Sie erreichen den entsprechenden Eintrag [hier](#).*